

N° 5600⁴

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2006-2007

PROJET DE LOI

**concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat
pour l'exercice 2007**

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES FINANCES
ET DU BUDGET**

(30.11.2006)

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

*

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
I. Réflexions introductives	3
1. Du secondaire au tertiaire: l'histoire d'une transition réussie	3
2. Le double défi de la globalisation et de l'harmonisation européenne	5
3. Les forces et les faiblesses d'une économie de petite taille	7
4. Des priorités qui sont devenues incontournables	9
5. L'indispensable rétablissement de l'équilibre des finances publiques	10
II. L'environnement économique du budget 2007	11
1. L'évolution sur le plan international	11
2. Le contexte économique luxembourgeois	12
III. Une économie de petit espace aux traits spécifiques	15
1. D'une locomotive à l'autre	15
2. Un monolithisme diversifié	16
3. L'incontournable concurrence fiscale	19
4. Un tourisme particulier qui paye (encore) bien	21
5. Vers un tissu économique moderne et équilibré	21
IV. Les finances publiques en déséquilibre	25
1. La méthode „Maastricht“ vs. la structure budgétaire traditionnelle	25
2. De l'excédent vers le déficit	26
3. L'effet néfaste des automatismes	28
4. Des mesures courageuses, mais insuffisantes	28

V. L'analyse financière du projet de budget de l'Etat pour 2007	29
1. L'exécution des budgets des exercices 2005 et 2006	29
2. Les chiffres-clés du projet de budget de l'Etat pour 2007	33
3. Dette publique et besoin de financement	35
4. Commentaire du budget des recettes	36
5. Commentaire du budget des dépenses	40
6. Défis budgétaires particuliers en 2007	42
7. L'affectation du résultat de l'„opération Arcelor-Mittal Steel“	45
8. La politique des investissements de l'Etat	46
9. Commentaire du budget et des recettes pour ordre	50
10. Examen du projet de loi budgétaire et de l'avis du Conseil d'Etat	52
VI. Les avis des chambres professionnelles	58
1. Avis de la Chambre de Commerce	58
2. Avis de la Chambre des Employés privés	59
3. Avis de la Chambre des Métiers	60
4. Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics	61
5. Avis de la Chambre de Travail	62
VII. Conclusions et recommandations	63
1. Préparer le pays à une ère nouvelle	63
2. Freiner les dépenses récurrentes et écrémer les crêtes conjoncturelles	65
3. Retourner à une norme budgétaire plus stricte	66
4. Rendre la nébuleuse budgétaire plus transparente pour le citoyen	66
5. Prendre conscience de la véritable dimension de notre passif social	67
6. Veiller à un partage équitable entre les générations	70

*

GENESE DU RAPPORT

Le présent rapport a été élaboré entre le 12 septembre et le 30 novembre 2006. En vue de sa confection, la Commission des Finances et du Budget s'est réunie à 14 reprises, avec les ordres du jour suivants:

- Mardi 12 septembre: Désignation du Rapporteur
- Jeudi 12 octobre: Echange de vues avec le Ministre du Trésor et du Budget
- Mercredi 18 octobre (matin): Entrevues avec l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines et l'Administration des Douanes et des Accises
- Mercredi le 18 octobre (après-midi): Entrevue avec l'Administration des Contributions directes
- Vendredi 20 octobre: Entrevue avec le STATEC
- Vendredi 27 octobre: Entrevue avec le Ministre de la Sécurité sociale
- Mardi 7 novembre: Entrevue avec le Ministre de l'Intérieur
- Jeudi 9 novembre: Présentation générale du programme pluriannuel
- Vendredi 10 novembre: Présentation détaillée du programme pluriannuel
- Mardi 14 novembre: Présentation de l'avis de la Banque Centrale

- Vendredi 17 novembre: Entrevue avec le Directeur de l'IGF
- Mercredi 22 novembre: Présentation de l'avis de la Cour des Comptes
- Jeudi 23 novembre: Examen des divers avis
- Jeudi 30 novembre: Présentation et adoption du rapport

Au-delà de ces réunions de la commission, le rapporteur a eu des entrevues personnelles avec les responsables des institutions et entreprises suivantes:

- Département du Trésor et du Budget
- Inspection Générale des Finances
- CSSF
- CES
- Cour des Comptes
- Luxair
- Cargolux
- ARCELOR-MITTAL
- UEL
- LCGB
- OGBL
- CGFP
- Intersyndicale de l'enseignement

Ces entrevues ont permis au rapporteur d'approfondir des matières qui ont trouvé leur chemin dans le présent rapport et qui à son avis étaient indispensables à une évaluation précise de la réalité économique, financière, budgétaire et sociale du pays.

*

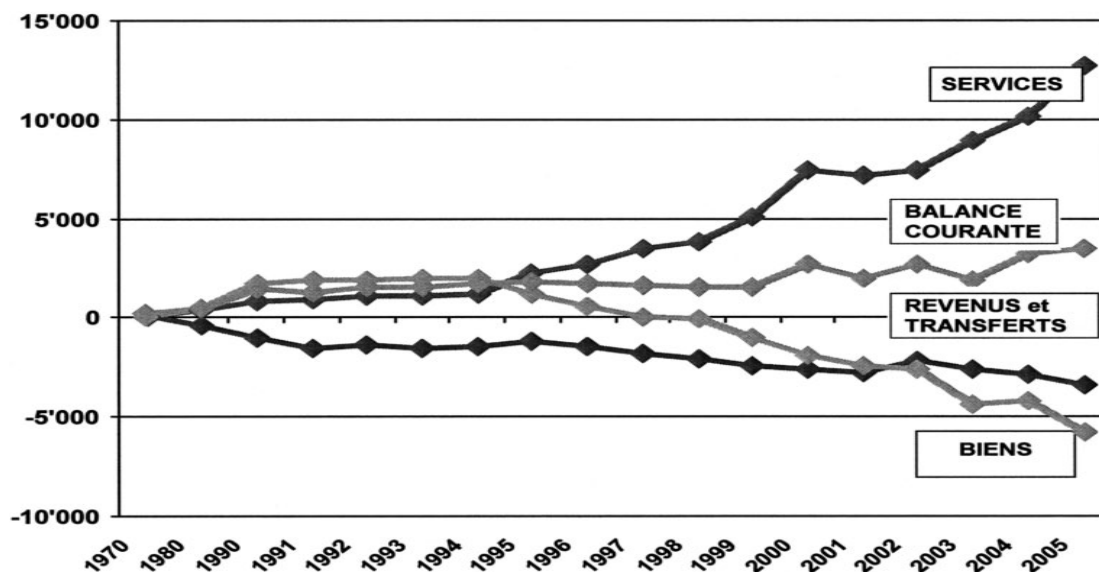
I. REFLEXIONS INTRODUCTIVES

1. Du secondaire au tertiaire: l'histoire d'une transition réussie

Face à l'évolution économique du Grand-Duché depuis la Deuxième Guerre mondiale, d'aucuns se sont posé la question si Dieu n'était pas luxembourgeois. Trop fulgurant fut l'essor de l'économie de ce petit pays, considéré par ailleurs, à cause de sa taille, comme un anachronisme de l'histoire, pour qu'il ne suscite l'intérêt, voire l'envie de ses voisins aux dimensions autrement impressionnantes.

La sidérurgie avait retrouvé son second souffle après les sombres années d'occupation nazie, aidée en cela par le fait que sa porte sur le monde, le port d'Anvers, avait été ménagée par les opérations militaires. Dans le sud du pays, 30 hauts-fourneaux transformaient la minette extraite sur place en quelque 5 à 6 millions de tonnes de fonte, qui servaient à la production d'acier transformé par la suite dans les laminoirs en poutrelles, rails, fils, tôles et autres palplanches. La balance commerciale était à l'époque largement excédentaire et procurait aux habitants du pays une aisance matérielle nettement au-dessus de la moyenne européenne.

La mutation de l'économie luxembourgeoise depuis 1970



La relève au bon moment

Le revirement qui survint au milieu des années 70 fut d'autant plus brutal. D'une année à l'autre, les résultats de la sidérurgie, aux prises avec une concurrence émergente et avec des surcapacités accumulées en Europe, basculèrent dans le rouge et le secteur qui avait, un siècle durant, servi de vache laitière au pays frôlait dangereusement la faillite. Ce n'est que grâce à un élan impressionnant de solidarité nationale, organisée par ce fameux modèle luxembourgeois qui avait trouvé son expression dans la Tripartite, que la sidérurgie put être sauvée en 1983 et que sa reconversion en industrie de recyclage put être menée à bien. Tout en perdant son importance industrielle d'antan pour le pays, la société incorporant la sidérurgie luxembourgeoise réussit une renaissance des plus spectaculaires qui la catapulta au rang de premier producteur d'acier du globe.

La réussite de cette opération de sauvetage et, plus encore, le remplacement de la principale source de revenu qu'avait constitué pendant si longtemps l'industrie sidérurgique pour le pays n'aurait certainement pas été possible si l'économie n'avait pu se rabattre sur une autre activité qui sut bien vite combler le vide laissé par la sidérurgie. En fait, avec l'essor des services financiers, le Luxembourg a eu droit non seulement à un relais parfaitement synchronisé d'une locomotive économique à une autre, mais encore à une transition sans heurts de l'ère industrielle vers l'âge des services.

Engagé dès 1967 avec l'installation de la première filiale d'une banque allemande dans la capitale, l'essor d'une place financière dans les murs de la cité millénaire avait vite pris son envol. C'était le début d'une histoire à succès qui ne s'est pas arrêtée depuis lors et qui continue à faire la richesse du pays.

La diversification s'avère de plus en plus difficile

Tandis que les uns s'émerveillent face à cette histoire de succès qu'ils attribuent soit à un unique coup de chance, soit au génie de l'un ou l'autre dirigeant du pays, d'autres n'y voient que du feu et considèrent que d'un point de vue économique le pays n'a fait qu'échanger un monolithisme contre un autre. En effet, la dépendance du pays d'un seul secteur reste entière, avec tout ce que cela comporte comme richesses, mais aussi comme dangers.

La prudence dictant de ne pas mettre tous les oeufs dans un même panier, les efforts de diversification n'ont pas manqué, ni au temps de la sidérurgie florissante, ni depuis l'éclosion du centre financier. Une première vague d'élargissement du spectre industriel nous a apporté dans les années 50 et 60 quelques entreprises d'envergure et de renom mondial d'outre-Atlantique, notamment dans le secteur des produits chimiques. Ces efforts de diversification ont valu au pays un tissu industriel moderne et suffisamment varié pour pouvoir amortir d'éventuels chocs conjoncturels frappant l'une ou l'autre branche économique.

Ces derniers temps, il s'avère toutefois que la diversification industrielle a perdu de son élan et qu'il devient de plus en plus difficile d'attirer des investisseurs au Luxembourg. Les raisons en semblent être aussi bien le niveau des salaires assez élevé par rapport aux nouveaux membres de l'Union et aux pays asiatiques, que les contraintes écologiques imposées aux producteurs industriels ou encore le manque d'attrait fiscal dans une Europe dont la taxation est de plus en plus harmonisée. Dans la mesure où les moyens de transport dispensent aujourd'hui les producteurs de la proximité d'avec leurs consommateurs, l'implantation d'une industrie se fait maintenant là où le prix de revient est le plus bas. Or, ceci est de moins en moins le cas dans les traditionnels pays industrialisés dont le Luxembourg fait partie.

L'impact des activités phares

Toujours est-il que le Grand-Duché garde avec des entreprises comme RTL Group et SES Global des pôles d'attraction de dimension mondiale dans le domaine de l'audiovisuel pouvant servir demain d'axe de développement d'activités spécifiques. Dès à présent certains programmes de télévision lancés par RTL et délocalisés à l'époque pour des raisons politiques dans les pays de consommation ont trouvé le chemin du retour au bercail et sont venus renforcer la présence du groupe au Luxembourg.

Il ne faut pas sous-estimer l'effet d'entraînement que peuvent exercer de pareilles activités phares sur les investisseurs potentiels. L'image d'une certaine spécialisation une fois établie, le site en question ne manquera pas d'exercer, tel un aimant, une force d'attraction sur les investisseurs potentiels. L'intérêt de ceux-ci une fois éveillé, il faut les démarcher, les convaincre des avantages du site et, le cas échéant, adapter l'environnement à leurs exigences spécifiques. La concentration de certaines activités de commerce électronique qui s'est opérée ces derniers temps au Grand-Duché suite à l'installation de l'un et l'autre opérateur de renommée mondiale au Grand-Duché en est un bel exemple.

Doté d'une part d'une place financière bien diversifiée en elle-même, d'un tissu industriel moderne et à haute valeur ajoutée ainsi que de créneaux prometteurs dans le domaine des technologies de l'information, et fort d'autre part du rayonnement international qu'exercent certains opérateurs phares, comme Arcelor-Mittal, SES Global et RTL Group, le pays dispose d'une base économique suffisamment solide pour affronter son avenir avec une certaine sérénité.

2. Le double défi de la globalisation et de l'harmonisation européenne

Ce tableau plutôt optimiste de l'économie nationale ne reflète toutefois que la réalité du moment. S'il est vrai qu'une bonne base de départ augmente sérieusement les chances de réussite, il n'en reste pas moins que la position de tête doit être défendue sans relâche, au risque de se faire doubler par la concurrence au moindre signe de faiblesse.

Ceci est d'autant plus vrai pour le Luxembourg d'aujourd'hui que les conditions externes ont fondamentalement changé. En effet, notre économie se trouve confrontée à un double défi qui fait que rien n'est plus comme avant. Il s'agit d'une part de la globalisation, que d'aucuns appellent également mondialisation, et d'autre part de l'harmonisation européenne qui, tel un rouleau compresseur, nivelle à terme tous les domaines économiques.

Avantages et désavantages de l'interpénétration des marchés

Il s'agit là, certes, du revers d'une médaille dont le côté négatif est fréquemment mis en exergue alors qu'on ignore trop souvent le côté positif de ce rapprochement des marchés et que les effets dynamisants qu'elle exerce sur les économies nationales sont loin d'être considérés à leur juste valeur. En effet, l'interpénétration des marchés à l'échelle mondiale a accéléré les échanges commerciaux et a déclenché une compétition internationale d'où le consommateur sort à tous les coups gagnant.

Le même constat s'applique a fortiori à cet autre espace qu'est l'Union européenne qui, elle, a déclenché une interpénétration des marchés nationaux encore plus prononcée, notamment du fait que derrière le mouvement il existe une volonté politique qui pousse à l'harmonisation des règles du jeu pour faciliter les échanges. Là encore, le consommateur se retrouve au centre des préoccupations politiques puisque c'est lui le grand bénéficiaire de cette ouverture qui, grâce à la globalisation, maintient les prix sous pression permanente et contient de cette façon le coût de la vie pour le consommateur. A titre d'exemple, celui-ci ne dépense aujourd'hui guère plus de 10% pour son alimentation, tandis que ce poste atteignait 55% en 1964. Face à ce primat du consommateur, les effets négatifs de la

mondialisation ressentis par les producteurs du Tiers-Monde ou encore par l'industrie agro-alimentaire de l'Union européenne ne semblent pas vraiment faire le poids, même si les efforts ne manquent pas pour leur assurer une rémunération juste pour leurs produits.

Pour l'économie luxembourgeoise, qui doit son succès largement à son ouverture sur le monde, l'effet de la globalisation ne peut évidemment pas être neutre. Son influence sur le niveau des prix et l'exacerbation de la concurrence imposent aux opérateurs des contraintes de compétitivité de plus en plus serrées et exigent des exportateurs clairvoyance, imagination et flexibilité dans leurs démarches stratégiques. En tant que ressortissants d'un petit pays dont le poids politique ne pèse pas lourd dans la balance mondiale et qui ne dispose pas de la monnaie d'échange que les grands pays utilisent dans leurs trocs géostratégiques, nos exportateurs doivent se contenter de l'aide modeste qui leur est accordée par le Gouvernement pour soutenir leurs actions de promotion à l'étranger.

Après tout, il y a de bonnes raisons pour que les exportateurs luxembourgeois puissent affronter la mondialisation en toute confiance. Venant d'un petit pays aux débouchés nationaux marginaux, ils sont depuis toujours exposés au grand vent de la concurrence mondiale. Pour eux, le défi de la mondialisation est plutôt relatif, même si la compétition est devenue plus dure et qu'elle pousse à des concentrations stratégiques qui aboutissent à des entités plus puissantes dans lesquelles, assez souvent, l'influence nationale sur le processus décisionnel est affaiblie. La récente fusion d'Arcelor avec Mittal Steel ainsi que la nouvelle direction générale issue de l'opération en est un bel exemple.

Structure de la somme des valeurs ajoutées aux prix de base (en %) – A6

Agriculture	1.0%	0.7%	0.4%
Industrie, y compris énergie	15.3%	12.6%	10.4%
Construction	6.5%	5.7%	5.8%
Commerce, réparation, HORECA, transports et communications	21.3%	21.8%	21.8%
Activités financières; immobilier, location et services aux entreprises	39.2%	43.8%	44.2%
Autres activités de services	16.7%	15.4%	17.4%
	1995	2000	2005

L'harmonisation européenne, par contre, touche l'économie bien plus directement et de façon autrement incisive que la globalisation. L'intégration européenne allant logiquement de pair avec un effritement de la souveraineté nationale, les conditions s'en trouvent radicalement changées en ce sens que les règles du jeu sont de moins en moins déterminées par les autorités nationales et de plus en plus par les instances communautaires.

L'amour du détail avec lequel les autorités européennes s'adonnent à leur tâche, qui consiste à harmoniser pas à pas les économies et les législations des pays membres, ne manque pas de susciter le mécontentement des opérateurs qui se sentent, assez souvent à juste titre, importunés par l'ardeur régulatrice d'une bureaucratie considérée comme excessive. Obnubilés par cette excroissance, les opérateurs ont parfois du mal à reconnaître les énormes avantages de ce marché unique qui a gratifié l'économie luxembourgeoise d'un *hinterland* jamais connu auparavant, avec tous les avantages qu'un espace économique directement accessible offre surtout à un petit pays qui, pendant longtemps avait dû se contenter d'une alliance belgo-luxembourgeoise sans débouchés notables.

3. Les forces et les faiblesses d'une économie de petite taille

Si l'une des faiblesses de l'économie luxembourgeoise provient de la petite taille du pays, on peut aisément renverser l'argument pour prétendre que l'une de ses forces réside également dans cette taille réduite. En effet, il est tout à fait de mise de citer parmi les avantages indéniables du Grand-Duché son agilité et sa flexibilité, deux caractéristiques qui sont liées à sa taille et qui ont l'avantage que leur poids ne fait qu'augmenter avec le rythme accéléré de l'ère de l'intelligence artificielle et de l'interconnexion numérisée.

La petite taille du pays, avec un nombre d'habitants correspondant, fait que chacun est le voisin de l'autre et que les relations humaines sont des plus étroites. Ceci a pour conséquence que les contacts sont facilement établis et que les chemins de décision sont sensiblement raccourcis. Même si le comportement de l'autorité administrative vis-à-vis du citoyen est encore marqué parfois par une certaine arrogance, comme il ressort du récent rapport de l'ombudsman, le respect mutuel et la volonté d'oeuvrer ensemble sans distinction de rang et de fonction se sont installés depuis longtemps dans les sphères où sont prises les décisions vitales pour le pays.

La collaboration étroite entre les forces motrices fait que le Luxembourg peut se targuer d'une rapidité hors pair dans ses décisions et d'une capacité unique d'adaptation aux changements de l'environnement international. Au Grand-Duché, le recentrage du cadre légal pour le rendre conforme aux besoins d'une activité économique donnée se fait, en règle générale, dans les plus brefs délais et le parcours administratif est raccourci au minimum.

Ces caractéristiques, qui dominent la liste des vertus du pays, sont des atouts majeurs de notre économie. Il est d'autant plus regrettable que quelques rares fonctionnaires, par trop imbus de leur autorité hiérarchique et se distinguant par leur manque de sensibilité face aux contraintes de l'économie, puissent infliger impunément des dégâts aux entreprises et aux particuliers en faisant traîner les dossiers et en se complaisant dans des chicaneries bureaucratiques.

Plus généralement, à une époque où la bonne gouvernance est entrée dans les moeurs des structures collectives du secteur privé, l'Etat et ses serviteurs devraient se demander si l'heure n'est pas venue, pour eux également, de s'imposer un code de conduite qui devrait se distinguer en premier lieu par le respect du citoyen et des exigences économiques.

Le défi de la compétitivité

Nonobstant l'optimisme de ceux qui voudraient faire croire qu'après un léger ralentissement de l'économie tout baigne de nouveau dans l'huile dans le meilleur des grands-duchés, les indices, voire les preuves d'un effritement dangereux de notre compétitivité ne manquent pas. Dans son premier bilan publié en septembre dernier, l'Observatoire de la compétitivité, mis en place par le Gouvernement sur base des conclusions du Rapport Fontagné, tire la sonnette d'alarme. Il constate que

- la productivité de notre économie est en régression depuis six ans;
- le taux de change effectif réel servant à évaluer la position compétitive d'un pays par rapport à ses principaux concurrents, s'est détérioré ces dernières années et est passé nettement en dessous de la moyenne européenne;
- ceci notamment sous l'influence d'un taux d'inflation se situant bien au-delà du niveau de nos voisins, et finalement
- le chômage est en augmentation constante alourdissant de la sorte le coût de la solidarité au détriment de la marge de manoeuvre budgétaire de l'Etat central.

Rien ne sert dans ces conditions de nier la réalité dans le seul but d'égayer le tableau pour les besoins de la cause redistributrice. En s'accordant au sein de la Tripartite sur les mesures proposées par le Gouvernement et visant à rétablir à la fois la compétitivité de l'économie nationale et l'équilibre des finances publiques, entraînées dans le gouffre du déficit par une spirale dépensière dangereuse, les partenaires sociaux ont assumé leur responsabilité. Reste toutefois à savoir si les mesures engagées, au-delà du simple redressement budgétaire, suffiront à combler à terme les déficiences structurelles qui caractérisent la situation des finances publiques.

Fiscalité et image de marque

A cet effritement de la compétitivité s'ajoute la perte d'attrait du Grand-Duché pour les investisseurs en matière d'environnement fiscal. Selon différentes sources, le taux effectif de taxation des entreprises

se situe entre 24 et 27%, ce qui nous positionne quelque part au milieu du tableau européen, tandis que la charge fiscale globale se rapproche des 38% par rapport au PIB ce qui nous fait figurer, encore une fois, tout juste dans la moyenne européenne. Il en est de même pour la taxation de la main-d'oeuvre haut de gamme qui, d'après le „Centre de recherche économique européen“ de Mannheim, se voit grevée d'une charge fiscale de 39% en moyenne et sans la moindre exception pour les expatriés qui, dans bon nombre de pays concurrents, jouissent d'un statut fiscal particulier.

Il est vrai que notre situation fiscale, qui ne manquait pas d'attrait par le passé, s'est relativement dégradée avec l'élargissement de l'Union. En effet, sur les 15 pays membres de l'UE qui appliquent un taux IRC effectif inférieur au nôtre, 9 sont des nouveaux venus, tandis que les autres – le Danemark, la Suède et la Finlande – appartiennent à une région du globe qui, dans le passé, ne s'était pas distinguée particulièrement par sa générosité fiscale. Et la course vers la baisse fiscale n'est pas près de s'arrêter. Ainsi l'Allemagne vient d'annoncer qu'elle ramènera son taux de l'impôt sur le revenu des collectivités de 38,9% actuellement à 30% – ce qui la rapprochera du niveau luxembourgeois, avec tout ce que cela pourrait comporter comme dangers pour l'économie du Grand-Duché.

Même si elles sont d'une importance bien moindre que la fiscalité dans le contexte de la compétitivité, l'image de marque et la visibilité du pays en général et de ses locomotives économiques en particulier exigent une plus grande attention que par le passé. L'initiative du Gouvernement visant à mettre en place une structure professionnelle en charge de la promotion est d'autant plus louable que le renom d'un pays est de plus en plus fonction de son positionnement dans les différents classements qui, bien que parfois d'un sérieux douteux, ne sont pas ignorés par les décideurs à travers le monde. Pour l'instant nous nous positionnons au 25e rang de la liste du célèbre „World Economic Forum“, à la 9e place de celle de l'„Institut for Management Development“, à la 5e de celle de KPMG et à la 4e de la „Heritage Foundation“. Seul Goldman Sachs nous déclare champion absolu en plaçant le Grand-Duché en tête de sa liste des „Growth environment scores“.

Il est indéniable que l'économie luxembourgeoise jouit d'une santé certaine. Mais les risques qui planent sur elle sont réels, et ils montrent une fâcheuse tendance à s'amplifier. D'où la nécessité d'agir de façon proactive afin de dissiper les nuages qui sont en train de s'amonceler au-dessus de notre économie.

Les trois objectifs d'une politique de remise en forme économique

L'adaptation de notre économie aux nouvelles donnes passera obligatoirement par trois objectifs:

1. la focalisation sur des produits et des services à valeur ajoutée élevée;
2. l'exploration de nouvelles niches proches des créneaux déjà explorés;
3. l'amélioration du cadre aussi bien pour les personnes physiques que pour les entreprises.

Bien que les charges liées aux salaires se situent à un niveau relativement bas – ceci du fait notamment que l'Etat intervienne dans les cotisations sociales qui sont partiellement fiscalisées –, le niveau du coût de la main-d'oeuvre est assez élevé, même par rapport aux pays voisins qui pourtant représentent le haut de gamme de l'économie mondiale. Afin de pouvoir maintenir ce niveau, considéré en règle générale comme acquis social, la production doit générer une valeur ajoutée correspondante. D'où la nécessité de miser sur des produits et des services à haute valeur ajoutée qui sont seuls en mesure de satisfaire à nos exigences en matière de niveau de vie.

Il est évident que ce même principe doit nous orienter dans la réalisation du deuxième objectif qui, lui, touche à la diversification de notre économie et au renouvellement de notre tissu industriel au sens large du terme. Au risque d'offusquer les romantiques de l'industrie traditionnelle, il faut se rendre à l'évidence que dans nos parages l'ère de la manufacture touche à sa fin. Ceci ne veut nullement dire qu'il n'y aurait plus de place pour les deux premiers secteurs économiques dans notre société qu'on a pris l'habitude d'appeler, pas par hasard, la société des services. L'agriculture aussi bien que les industries de transformation continueront à faire partie du tissu économique, mais avec des attributions modifiées – culture écologique d'une part, sidérurgie de recyclage d'autre part – et un poids économique qui ne sera plus celui d'hier ou d'avant-hier. Il est évident que cette mutation entraîne un changement de la nature de l'emploi et qu'il faut en tenir compte, notamment en réorientant la formation afin d'assurer l'adéquation de la main-d'oeuvre aux besoins de l'économie de demain.

Comme tout développement économique n'a en dernière instance qu'un seul but, à savoir le bien-être de l'homme, une attention particulière doit revenir au cadre de vie dans lequel notre société évolue. En vertu du principe fondamental suivant lequel l'homme doit se trouver au centre de toutes les préoccupations, les ambitions de l'économie doivent culminer dans une amélioration permanente de la condition humaine. L'égalité des chances en fait partie aussi bien que le filet social qui doit préserver l'individu des aléas de la vie.

Il s'y est ajouté ces derniers temps une autre préoccupation qui est celle de mettre les ménages en mesure d'accéder à des logements à des prix raisonnables. Il faut remédier à une situation déplorable et intenable suscitée par une pénurie, assez artificielle il est vrai, de terrains à bâtir face à une demande grandissant notamment avec la croissance de l'emploi indigène. Au lieu de favoriser une approche par la demande, les responsables politiques seraient bien inspirés de miser sur une logique axée sur l'offre.

Un logement décent et abordable fait partie de la qualité de vie au même degré que la satisfaction professionnelle ou encore l'assistance des ménages dans l'éducation de leurs enfants. Ces aspirations sont loin d'être secondaires. Elles doivent figurer, au contraire, tout en haut des priorités politiques.

4. Des priorités qui sont devenues incontournables

Deux anomalies éclatantes caractérisent la société luxembourgeoise de nos jours. D'une part, nous enregistrons une croissance ininterrompue de l'emploi tandis qu'en même temps le taux de chômage n'arrête pas de progresser. Au cours des dix dernières années, l'emploi au Grand-Duché est passé de 215.500 à 307.300 unités fin 2005. En même temps, le chômage s'est accru à une cadence similaire pour atteindre 4,5%. D'autre part nous nous payons l'éducation la plus chère au monde – selon l'OCDE – et nous obtenons en retour des résultats plutôt médiocres comme le montrent les études PISA ou encore la statistique de l'OCDE selon laquelle nous nous situons à la 21e place (sur 26) pour ce qui est du taux d'obtention de diplômes de fin d'études secondaires.

Ces deux contradictions, qui sont d'ailleurs partiellement liées entre elles, montrent bien où le bât blesse. D'une part, notre société souffre d'une inadéquation manifeste entre l'emploi disponible et la formation. Nous sommes obligés d'ouvrir grand la porte à la main-d'oeuvre étrangère, surtout frontalière, tandis que le nombre des demandeurs d'emploi autochtones dépasse les 13.000 unités. D'autre part, nous sommes loin de maîtriser les défis que la formation des jeunes nous impose, bien que nous y investissions des moyens largement supérieurs à ceux d'autres pays industrialisés. Ces constats exigent une réflexion approfondie de la part et du monde politique et de ceux qui sont directement impliqués, à savoir les enseignants et les parents.

Première priorité: l'éducation des enfants

Par les temps qui courent, l'éducation de nos enfants mérite, non, elle exige qu'on lui attribue la première des priorités. Il y va du destin de cette génération qui, demain, aura la responsabilité de ce pays et de son économie et qui de ce fait a droit à la meilleure des formations. Dans ce contexte, le Gouvernement s'est penché sur une réforme de la loi scolaire de 1912 afin de doter l'école primaire d'un cadre adapté aux exigences du temps, tout en tenant davantage compte aussi bien des desiderata des parents que des exigences de la pédagogie moderne.

Il est un fait que les capacités intellectuelles ne sont pas réparties de façon égale et que tous les jeunes ne peuvent pas terminer dans les auditoriums des universités. Mais même ceux qui se destinent à une activité manuelle et qui s'engagent dès lors très tôt dans une formation professionnelle ont droit à une certaine culture générale qui est susceptible de favoriser plus tard leur épanouissement individuel et de combler le fossé social. Pour les plus chanceux, ceux qui réussiront leur ascension, la culture générale – les humanités comme on disait dans le temps – doit l'emporter sur l'accumulation de savoir. Ce qui importe, ce sont les têtes bien faites plutôt que les têtes bien remplies. Car les têtes bien faites sont mieux adaptées à la formation tout au long de la vie, devenue indispensable avec l'accélération du progrès technologique dans beaucoup de domaines et avec l'évolution rapide des professions qui entraîne de plus en plus souvent un changement d'orientation professionnelle, même répété, au cours d'une carrière.

L'adaptation de notre système éducatif d'une part aux exigences de l'économie moderne et d'autre part aux aspirations légitimes de la jeune génération en quête de bien-être ne manquera pas de doter le pays d'une main-d'oeuvre à la hauteur de ses ambitions sociales. Ce n'est qu'à ce prix que nous réussirons à nous maintenir dans le peloton de tête et à assurer notre niveau de vie élevé qui, ne l'oublions pas, restera toujours tributaire de notre succès économique.

Deuxième priorité: la recherche et l'innovation

Mais il n'y a pas que la qualité de la main-d'oeuvre qui doit se situer au-dessus de la moyenne si nous voulons maintenir notre économie à son niveau dépassant la mêlée. A côté de la compétence des opérateurs et des agents économiques, il y a encore la qualité des produits qui, elle également, doit se situer au-dessus de la moyenne si nous voulons défier la concurrence internationale. A l'image de la sidérurgie qui, dans le temps, s'est imposée au marché mondial avec des produits sortant de l'ordinaire, nos industries de pointe d'aujourd'hui et de demain devront sans cesse innover et sortir de nouveaux produits qui devront évidemment répondre aux besoins du marché.

Ce n'est toutefois pas chose aisée que de développer soi-même, à titre d'exemple, des produits financiers au lieu de les importer, surtout lorsqu'il s'agit d'un secteur qui ne cesse d'aligner des innovations de plus en plus sophistiquées. Ici l'imagination et le savoir-faire plutôt artisanal des praticiens ne suffisent plus. Sans une recherche intensive en amont il n'y aura point de développement de produits innovateurs.

Or, qui dit recherche dit forcément encadrement universitaire. Le Luxembourg vient de remplir cette condition en réalisant l'Université du Luxembourg. Sa mission a été clairement définie par le législateur et consiste d'une part à offrir une formation de très haut niveau dans un nombre restreint de disciplines et d'autre part à associer cette formation à une activité de recherche calquée en premier lieu sur les besoins et les potentialités de notre économie.

Ainsi les CRP se verront complétés sous peu par des équipes de chercheurs qui devront contribuer à donner à notre économie les impulsions nécessaires face aux multiples défis qu'elle doit affronter sur le marché mondial.

Troisième priorité: la conciliation de la famille avec les aspirations individuelles

La troisième priorité qui s'impose a trait à la fois à l'éducation des enfants et aux aspirations des ménages d'aujourd'hui. Pour des raisons matérielles aussi bien que pour des raisons de déploiement personnel, les couples modernes occupent deux emplois, ce qui fait que la femme au foyer n'est plus la règle, mais plutôt l'exception. Ceci pose toutefois problème au plus tard au moment où le couple décide d'avoir un enfant, parce qu'il se trouve placé devant le choix soit d'abandonner l'un des deux emplois, soit de confier l'enfant à une tierce personne ou une institution. La plupart des ménages se décidant pour le maintien des deux emplois, choix d'ailleurs très souvent imposé par les réalités matérielles, la garde des enfants dès leur premier âge est devenue chose courante. Ceci a pour effet que le couplage parents-enseignants qui a prévalu dans le passé dans l'éducation des enfants a fait place à une constellation triptyque parents-enseignants-éducateurs.

Cette nouvelle répartition des rôles dans l'éducation des enfants s'est mise en place progressivement en dehors d'une redéfinition des rôles à jouer par les différents intervenants et sans qu'une adaptation systématique des structures ne se soit faite. Ce n'est que récemment que de nouvelles structures comme les „maisons relais“ ont fait leur apparition et que les encadrements adéquats ont été mis en place, sans que toutefois les trois parties se soient concertées au sujet de la nouvelle répartition des rôles.

Outre la mise en place des infrastructures nécessaires, qui exigera des efforts budgétaires considérables de la part des communes et de l'Etat, la priorité à accorder à l'éducation des enfants nécessitera une adaptation des mentalités à la nouvelle répartition des responsabilités, ce qui, par expérience, sera encore plus difficile à réaliser que les infrastructures.

5. L'indispensable rétablissement de l'équilibre des finances publiques

Le respect de ces priorités ne sera toutefois possible que dans la mesure où l'équilibre des finances publiques sera rétabli. La marge de manoeuvre nécessaire au financement des réformes citées et de leur coût subséquent ne peut guère être maintenue tant que le déficit budgétaire n'est pas résorbé et

transformé en excédent. Bien qu'existant, le potentiel d'économies immédiates est limité et ne saurait suffire à dégager les moyens financiers nécessaires à la fois au financement des priorités mentionnées et au renflouement des fonds d'investissement publics qui sont en train de se dessécher dangereusement. Ceci est d'autant plus vrai qu'à côté des engagements courants, notamment dans le domaine social, de nouvelles obligations financières comme celles résultant de l'accord de Kyoto, viennent grever le budget.

Plutôt que de se fier aux aléas de la conjoncture et de miser sur un rétablissement, comme notre économie l'a effectivement connu au cours de 2006, pour redresser durablement la situation, les responsables politiques doivent s'attaquer au déséquilibre structurel dans lequel les finances publiques ont sombré pendant la première moitié de la présente décennie. Après la prise de conscience déclenchée par l'écart grandissant entre l'évolution des recettes et celle des dépenses qui s'était manifestée dans le budget 2006, cet effort de redressement a été dès à présent entamé et a trouvé son premier reflet dans les conclusions de la Tripartite et dans les décisions politiques qui en sont issues.

Ce premier train de mesures a été largement inspiré par les considérations qui précèdent. En bonne logique, ce sont également ces considérations qui doivent présider aux orientations du budget 2007 et servir de toile de fond pour son évaluation.

*

II. L'ENVIRONNEMENT ECONOMIQUE DU BUDGET 2007

1. L'évolution sur le plan international

L'économie mondiale connaît une expansion d'environ 5% depuis quatre ans, ce qui correspond à la période de croissance la plus forte (et d'inflation la plus faible) depuis les années 60. Cette évolution dynamique s'est confirmée au premier semestre de 2006, entraînant avec elle un net rebond du commerce international. Bénéficiant d'une évolution plus favorable de la monnaie européenne, la zone euro en a pleinement tiré parti, affichant au premier semestre un rythme de croissance annuel supérieur à 3%. Au sein de ce paysage globalement favorable, les Etats-Unis ont toutefois montré de premiers signes de ralentissement. L'expansion s'est poursuivie au Japon tandis que les pays émergents, notamment la Chine et l'Inde, ont connu une croissance exubérante. Les pays à faible revenu, notamment en Afrique, affichent aussi de bons chiffres de croissance en phase avec la moyenne mondiale pour la première fois depuis les indépendances africaines, grâce notamment à la vigueur des cours des produits de base.

Les cours du pétrole et des métaux ont atteint de nouveaux sommets. Ce mouvement s'explique par le peu de capacité excédentaire sur les marchés mondiaux, sur fond de croissance dynamique du PIB, et, dans le cas du pétrole, par l'augmentation des tensions géopolitiques au Moyen-Orient et des risques pesant sur la production de quelques autres gros producteurs, comme le Nigéria, le Venezuela, le Congo-Brazzaville ou encore la Guinée équatoriale.

Les grandes banques centrales ont réagi à l'échauffement conjoncturel en durcissant leur politique monétaire. La Réserve fédérale américaine a continué à relever ses taux directeurs jusqu'au mois de juin, mais a fait une pause en août; la Banque centrale européenne a encore relevé ses taux directeurs à plusieurs reprises ces derniers mois et la Banque du Japon a mis fin à sa politique de taux zéro en juillet.

Ce durcissement de la politique monétaire n'a pas tardé à déployer ses effets sur le marché immobilier américain qui se contracte fortement depuis le printemps. La croissance américaine ne devrait ainsi pas dépasser 0,5% par trimestre au second semestre courant.

Selon les prévisions économiques de la Commission européenne, la croissance atteindra en 2006 2,8% dans l'Union européenne et 2,6% dans la zone euro, soit 1 point pourcent de plus que l'année précédente. Par la suite, elle devrait se ralentir à 2,4% en 2007 et 2008 pour l'Union européenne dans son ensemble et à 2,1% en 2007 et 2,2% en 2008 pour la zone euro. Le PIB réel de l'UE s'est accru de 0,8% au premier trimestre et de 0,9% au deuxième trimestre. C'est le taux de croissance le plus fort des six dernières années.

Conjugué à une perte de dynamisme de certaines économies émergentes d'Asie, suite à la hausse des prix de l'énergie, le ralentissement de l'économie européenne, première de la planète, pèse sur le commerce mondial et, par conséquent, sur l'environnement extérieur de la zone euro. La croissance de la zone euro resterait toutefois solide (0,6% par trimestre au cours de la deuxième moitié de l'année), grâce au maintien d'une demande intérieure robuste, tirée par le besoin de renouvellement des équipements et, temporairement en fin d'année, par des dépenses anticipées de consommation des ménages allemands en vue de la hausse de TVA au premier janvier 2007.

La croissance économique est donc soutenue par la vigueur de la demande intérieure et, en particulier, des investissements, qui ont crû à un taux annualisé de 6% au premier semestre de 2006. Cette croissance devrait conserver une bonne tenue, étant donné l'augmentation sensible du taux d'utilisation des capacités, l'amélioration des comptes des sociétés, le niveau favorable des conditions financières et l'importance des marges bénéficiaires. En particulier, l'investissement en équipement devrait croître de plus de 5% en 2006, avant de ralentir quelque peu en 2007-2008. Les dépenses de consommation devraient s'accélérer progressivement, suite au redressement du marché du travail européen, affichant les taux de chômage les plus encourageants depuis plus d'une décennie. D'autre part, les exportations continuent de bénéficier de la vigueur de l'économie mondiale. Le schéma de croissance plus équilibré que connaissent l'Union européenne et la zone euro ainsi que les réformes structurelles en cours devraient favoriser une augmentation de la croissance potentielle et, partant, une expansion économique plus soutenue que lors des reprises passées.

Le principal aléa de la prévision économique est constitué par l'économie américaine. Le risque que le retournement du marché immobilier entraîne un ajustement brutal de la consommation des ménages ne peut être totalement écarté. La zone euro pourrait résister à un tel ajustement du fait de la faiblesse de son ouverture commerciale sur les Etats-Unis, mais cette capacité de résistance n'est pas acquise. A l'inverse, en zone euro, le dynamisme retrouvé de la demande intérieure, s'il conduisait à l'enclenchement d'une dynamique d'autoallumage, pourrait permettre une croissance plus soutenue.

D'autres aléas du pronostic macroéconomique sont à voir dans les risques géopolitiques. Ceci concerne plus précisément l'évolution de la situation politique entourant l'Iraq, l'Afghanistan, la Corée du Nord et l'Iran.

2. Le contexte économique luxembourgeois

Aperçu synoptique de l'économie luxembourgeoise

	2005 (observé)	2006 (prévision)	2007 (prévision)
PIB à prix courants	8,9	7,9	6,6
PIB en volume (réf. 2000)	4,0	5,5	4,0
Emploi total intérieur	3,0	3,7	3,6
Taux de chômage	4,2	4,5	4,5
Prix à la consommation (IPCN)	2,5	2,6	1,7
Coût salarial moyen	3,7	3,5	3,8

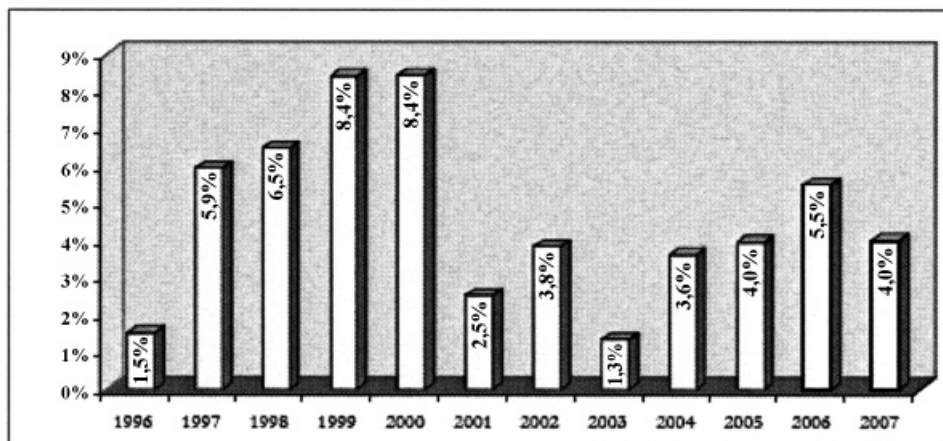
Source: STATEC

A l'instar de la plupart des pays de la zone euro, l'économie luxembourgeoise est rentrée depuis 2006 dans une phase de reprise plus dynamique et devrait connaître une croissance du PIB qui atteint 5,5% sur l'ensemble de l'année. Ce renforcement de l'expansion économique provient en grande partie des performances du secteur financier. Pour 2007, la croissance du PIB devrait être plus modérée, de quelque 4%. La cause principale de ce dynamisme réside dans les marchés d'exportation desservis par les opérateurs luxembourgeois est le ralentissement conjoncturel attendu aussi bien aux Etats-Unis qu'en Europe, les deux régions mondiales qui restent prépondérantes pour l'écoulement de la production nationale.

Il est utile de constater à cet endroit que le pays semble renouer avec une croissance économique plus édifiante qu'au cours des premières années de la décennie actuelle. Vu qu'une croissance de 4% et plus du PIB est objectivement requise tant pour les besoins d'endigement du chômage que pour

ceux du maintien des taux actuels de cotisations sociales pour la génération active, et comme ce taux de croissance n'a pas toujours été au rendez-vous au cours des quinze années passées, un enthousiasme prudent et modéré reste de mise.

L'évolution du PIB depuis 1996



(Source: chiffres Statec, graphique Cour des Comptes)

Des réactions divergentes à la reprise économique

Au Luxembourg, le secteur financier contribue très largement à l'amélioration de la conjoncture sur le début 2006, avec un poids dans la valeur ajoutée qui dépasse légèrement les 30%. Ce secteur ne fait cependant pas cavalier seul, puisqu'il entraîne dans son sillage bon nombre d'activités de services. Les services aux entreprises, surtout les activités juridiques, comptables et conseils de gestion, sont parmi les premiers à profiter directement du boom du secteur financier. Les performances des activités financières restent néanmoins liées à celles des indices boursiers, de sorte que la baisse des marchés d'actions européens en mai-juin s'est répercutée par un dynamisme réduit de la croissance du PIB au deuxième trimestre.

Le secteur secondaire montre peu d'entrain sur les six premiers mois de 2006. Certes, la production industrielle est en progrès par rapport à 2005, mais presque uniquement grâce à un regain des activités sidérurgiques. Les autres domaines, comme les industries de biens d'équipement ou de consommation, connaissent pour leur part un recul du volume de production. Après deux années consécutives de production en baisse, la branche de la construction marque tout juste une stabilité de la production pendant le premier semestre de 2006.

Le commerce affiche une croissance des chiffres d'affaires sur les trois composantes principales que sont le commerce automobile, le commerce de gros et le commerce de détail, bien que le moral des consommateurs ait été orienté à la baisse jusqu'en mai 2006 pour rebondir assez nettement par la suite. Le secteur Horeca enregistre une progression modeste des résultats sur le premier semestre 2006, mais satisfaisante si l'on fait abstraction de l'effet de la présidence luxembourgeoise de l'Union européenne en 2005. Quant aux activités de transports, l'année semble avoir démarré plutôt mollement, en particulier dans le secteur aérien.

Après s'être accéléré jusqu'en juin 2006, sous l'effet de la hausse continue du prix du pétrole, mais aussi d'une poussée de l'inflation sous-jacente, en particulier au 1er trimestre, l'indice des prix à la consommation national s'est nettement ralenti au troisième trimestre. En octobre 2006, l'inflation a marqué ainsi une progression annuelle de seulement 1,5%, contre 3,0% en moyenne sur l'ensemble du 1er semestre. Cette modération des prix a pour causes d'une part la baisse du prix du pétrole, le baril ayant perdu environ 20% de sa valeur depuis début août, et, d'autre part, le ralentissement des prix des biens et services hors énergie, perceptible depuis le mois de mai 2006.

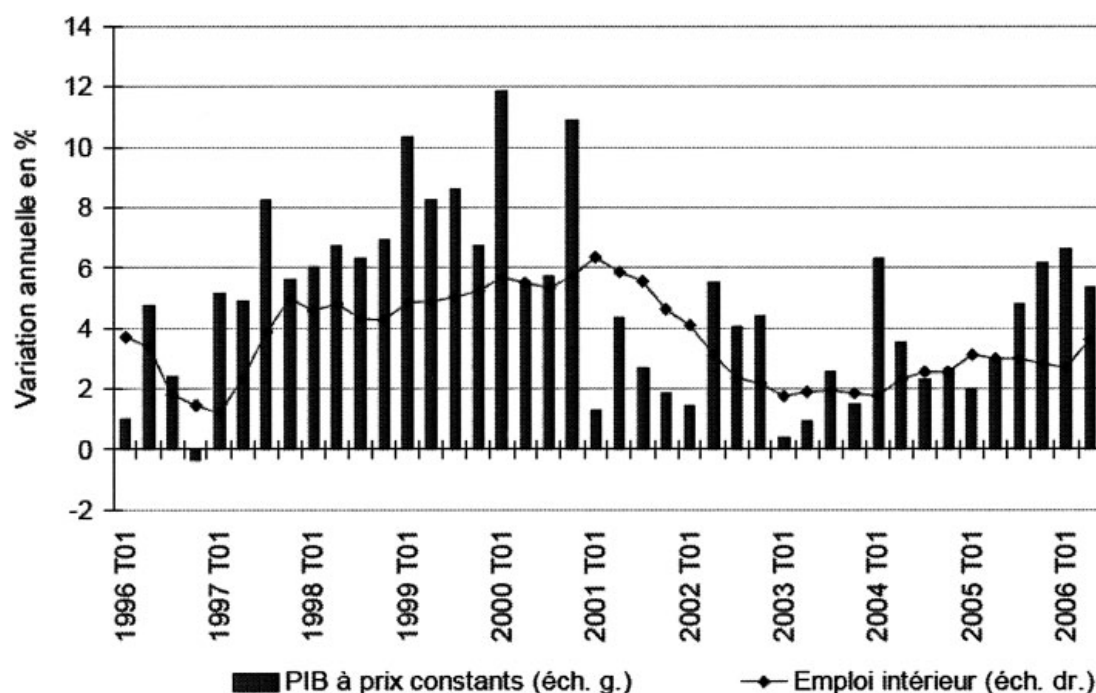
Du côté des salaires, les statistiques montrent un léger ralentissement de la progression du coût salarial moyen horaire (+ 3,7% sur un an, contre 4,1% en moyenne en 2005). Cette évolution reste en ligne avec l'échelle mobile des salaires (+ 2,5% sur un an) d'une part et celle de la productivité (+ 1,0% environ sur la même période) d'autre part.

A l'heure actuelle, le Statec ne prévoit plus qu'une inflation de 1,7% en 2007, contre encore 2,6% en 2006. Ces prévisions sont évidemment en premier lieu conditionnées par le prix du baril retenu, à savoir quelque 66 USD en 2006 (en moyenne annuelle) et 62 USD en 2007. La modulation du mécanisme de l'échelle mobile proposée par la Tripartite et coulée en force de loi par le Parlement, viendra tempérer l'effet d'une éventuelle hausse importante des prix pétroliers.

L'emploi salarié poursuit son accroissement et ce mouvement se répartit relativement bien sur l'ensemble des branches, ceci tant au niveau des résidents que des frontaliers. Seule exception: l'industrie, où la tendance est à la baisse depuis plusieurs années. La progression de l'emploi se constate également pour la zone euro dans son ensemble, ceci grâce à une conjoncture économique plus vigoureuse au cours des derniers trimestres.

Concernant le chômage, la seule observation des données brutes montre toujours un accroissement, bien que de plus en plus modéré, du nombre de chômeurs au Grand-Duché, avec une nette tendance à la stagnation. Certains phénomènes, comme la baisse du nombre de chômeurs indemnisés, la stagnation du taux de chômage au sens large (c'est-à-dire comprenant les personnes inscrites dans des mesures pour l'emploi) ou le fait qu'une partie considérable de la progression du nombre de chômeurs soit due à l'intégration de personnes à capacité de travail réduite à partir de 2003, sont autant d'éléments qui permettent d'avoir une vision plus nuancée du chômage sur la période récente.

L'emploi, dans une première phase, ne devrait guère être affecté par le ralentissement de la croissance du PIB national, dans la mesure où il profiterait encore en 2007, en raison des décalages habituels entre activité et emploi, du dynamisme conjoncturel de 2006. Il garderait ainsi un rythme d'expansion de plus de 3,5% tandis que le taux de chômage pourra se stabiliser en moyenne annuelle, pour la première fois depuis 2001.



Le tableau ci-dessus montre que l'emploi réagit avec un certain retard à une reprise de la croissance du PIB. En comparant les chiffres concernant l'activité économique et l'emploi, on note que le dernier trimestre où l'on avait pu constater une dégradation sensible de la variation du PIB à prix constants se situe en début de l'année 2001. La courbe de l'emploi intérieur décrivait encore un pic au milieu de la même année 2001, à une époque où l'accroissement du PIB avait déjà fortement chuté. La création d'emplois intérieurs a connu son niveau le plus bas en 2004, à une époque où le PIB commençait sa convalescence, mais il fallut attendre 2006 pour que l'emploi suive.

III. UNE ECONOMIE DE PETIT ESPACE AUX TRAITES SPECIFIQUES

1. D'une locomotive à l'autre

Pendant des siècles, l'idée a prévalu qu'un pays devait être suffisamment grand et suffisamment puissant pour pouvoir vivre refermé sur lui-même. Ce principe de l'autarcie a poussé maintes puissances à l'expansion effrénée, menée à coups de guerres ou de colonisations – ce qui revenait au même, à la différence près que les colonisés manquaient de force pour se défendre contre les impérialistes. La mentalité isolationniste s'est maintenue jusqu'à nos jours, du moins à l'état latent, bien que l'internationalisation des échanges ait obligé les nations à s'ouvrir sur le monde et à s'engager dans les circuits du commerce international.

N'ayant jamais aspiré à acquérir une dimension de puissance si modeste fût-elle, le Luxembourg s'est contenté de sa taille réduite puisqu'il a réussi à compenser les désavantages qui en découlaient par des alliances économiques. En rejoignant le Zollverein allemand au milieu du 19^e siècle, le Grand-Duché s'est assuré un marché intérieur suffisamment étendu pour lui permettre de faire son entrée dans l'ère industrielle en même temps que les grandes puissances. C'est ainsi que furent posés les fondements de son succès économique ultérieur. En effet, au lieu de céder l'exploitation de ses mines de fer à d'autres – la plupart étant situées de toute façon en territoire étranger – le Luxembourg a mis en place sa propre sidérurgie dont les énormes retombées économiques sont ressenties jusqu'à nos jours.

De cette façon, le Grand-Duché s'était assuré sa propre locomotive économique qui, par le biais de l'exportation, procurait au pays un bien-être matériel bien au-delà de la moyenne européenne. De plus, avec une telle locomotive, point besoin de se faire des soucis pour l'intendance, c'est-à-dire les autres secteurs de l'économie essentiellement ciblés sur le marché intérieur. Les revenus générés sur les marchés internationaux par les produits des forges servaient à la fois à financer les importations et leur distribution aux consommateurs par le commerce local, à rémunérer les salariés et, à travers eux, les prestations de l'artisanat indigène et, finalement, à alimenter les finances publiques, qui ne connaissaient ni déficits ni dettes.

Une locomotive qui, malgré tout, a gardé son souffle

Mais la locomotive n'échappa pas à la crise sidérurgique et s'essouffla après un siècle de bons et loyaux services. Sa contribution à la valeur ajoutée brute de l'économie nationale qui, en 1960, avait encore atteint un tiers et qui s'était réduite à un quart en 1974, dernière des années dorées de la sidérurgie, chuta à 12% l'année d'après et continua sa descente par la suite pour en arriver à un modeste 2,4% en 2005. Ces chiffres, dramatiques pour une économie de petit espace, illustrent bien l'énorme défi auquel le pays s'était vu confronté aussi bien sur le plan financier que du point de vue humain et sociologique.

Même si les deux derniers hauts-fourneaux n'ont plus qu'une valeur muséale et que l'Arbed, à force de fusionner, a dû abandonner son nom traditionnel, la sidérurgie reste présente au Grand-Duché avec une production annuelle de 3 millions de tonnes et un chiffre d'affaires qui atteindra en 2006 quelque 3 milliards €. Mais plutôt que la production locale, qui ne joue qu'un rôle marginal dans l'ensemble du groupe Arcelor-Mittal avec ses 114 millions de tonnes d'acier produites par an et son chiffre d'affaires de plus de 60 milliards €, c'est le fait que ce nouveau géant économique soit domicilié à Luxembourg qui fait scintiller le blason luxembourgeois.

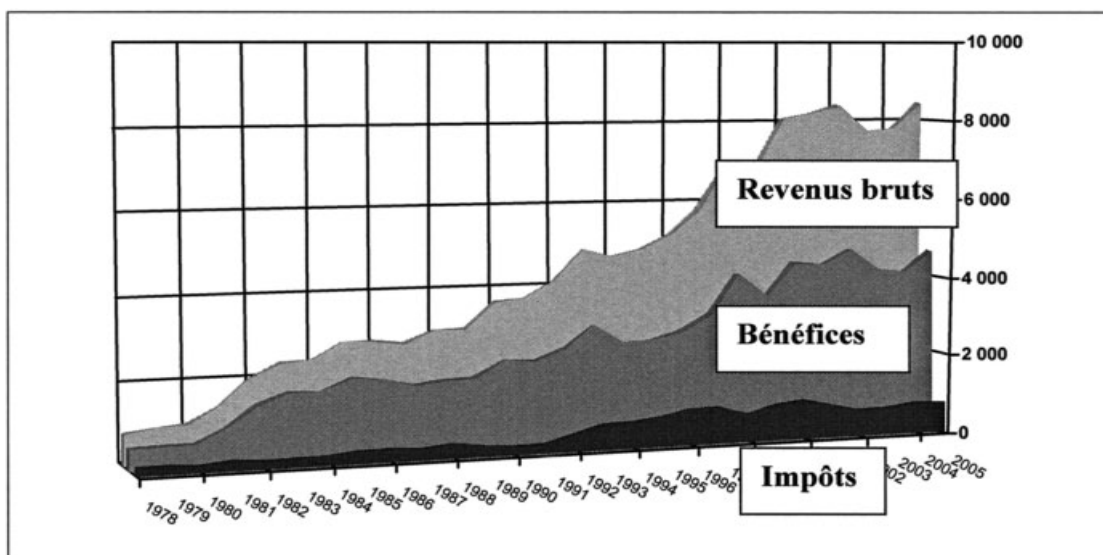
Les retombées de cette présence du numéro 1 mondial de la sidérurgie sont doubles pour le Grand-Duché. D'un côté, les dividendes touchés par les actionnaires étrangers sont imposés (à raison de 15%) par le pays hôte, de l'autre côté le maintien du centre de décision à Luxembourg, négocié par les autorités nationales et obtenu du nouveau patron du groupe, ne contribue pas seulement à consolider la présence industrielle du géant à Luxembourg, mais donne encore au pays un prestige non négligeable sur le plan mondial. Par conséquent, le Grand-Duché a tout à gagner d'une présence forte d'Arcelor-Mittal à Luxembourg et tout à perdre si cette présence se vidait de sa substance.

Un mélange unique composé de hasards heureux et de détermination politique a fait que dans la même mesure que s'allégeait le poids de la sidérurgie, celui des services financiers augmentait. Partie de 1,4% en 1960, la part des banques et assurances dans la valeur ajoutée brute dépassa déjà les 10% en 1980 pour égaler celle de la sidérurgie dès le début des années 80 tout en continuant son ascension depuis lors. Aujourd'hui le seul secteur bancaire pèse 22% de la valeur ajoutée et l'ensemble des activités financières de la place atteint 32%, impact indirect non compris.

2. Un monolithisme diversifié

La raison principale pour la concentration bancaire à Luxembourg réside dans le fait que de par son ouverture traditionnelle et sa législation libérale notamment en matière de mouvements de capitaux, le Grand-Duché se prêtait comme terre d'accueil idéale pour les marchés financiers. Ceux-ci, en effet, furent les premiers à se globaliser dans les années 60, mais se heurtèrent à l'époque encore aux barrières protectionnistes des grands pays. Le résultat en fut que l'eurodollar d'abord, puis les eurodevises d'origine européenne, confluèrent à Luxembourg pour y être groupés en euro-obligations d'une part et offerts d'autre part à de gros débiteurs, assez souvent institutionnels, sous formes d'eurocrédits. Le premier eurocrédit à être coté en bourse de Luxembourg fut, en 1963, celui accordé à la société d'exploitation des autoroutes italiennes.

L'évolution du secteur bancaire selon la CSSF



A partir des années 80 et suite à un tassement des affaires dû aux conséquences induites du choc pétrolier, les euromarchés se virent doublés à Luxembourg par la gestion patrimoniale pour clients privés. L'essor économique suite à la reconstruction d'après-guerre ayant donné naissance à une nouvelle couche de clients potentiels notamment dans les pays de l'Europe continentale, la place financière s'efforça d'offrir la bonne réponse en se lançant dans la gestion patrimoniale et en se tournant résolument vers l'industrie des fonds d'investissement qui allait se révéler comme une véritable histoire à succès.

Avec ses 35.000 salariés dans les banques, les assurances et le nombre toujours croissant des autres professionnels du secteur financier (PSF), la place de Luxembourg gère dans ses seuls fonds d'investissement (OPC) le volume impressionnant de bientôt 1.800 milliards € d'avoirs. Selon la récente „Etude d'impact de l'industrie financière sur l'économie luxembourgeoise“, réalisée à l'initiative du Comité pour le développement de la place financière (CODEPLAFI), le secteur génère plus de 14 milliards € de revenus par an. Rien d'étonnant dès lors que la place, bien que ne représentant que 11% de l'emploi, soit devenue de loin le plus grand contribuable du Grand-Duché avec plus de 80% de l'IRC et 22% du total des recettes fiscales de l'Etat. A titre de comparaison: en Suisse, le secteur financier représente 6% de l'emploi, 14% du PIB et 9% des recettes fiscales.

Le poids direct du secteur financier dans l'économie luxembourgeoise

<i>Revenus</i>	2005			2004	
	<i>Directs EUR</i>	<i>% Production</i>	<i>04/05</i>	<i>Directs EUR</i>	<i>% Production</i>
Banques	8.475.481.283	12%	9%	7.785.409.145	12%
Assurances	2.847.465.000	4%	31%	2.176.442.000	3%
PSF	1.632.910.000	2%	2%	1.595.720.000	2%
Société de Gestion	1.390.831.781	2%	125%	619.053.069	1%
Total	14.346.688.064	20%	18%	12.176.624.214	19%

<i>Valeur ajoutée</i>	2005			2004	
	<i>Directe EUR</i>	<i>% PIB</i>	<i>04/05</i>	<i>Directe EUR</i>	<i>% PIB</i>
Banques	6.343.560.256	22%	13%	5.595.775.195	21%
Assurances	991.007.000	3%	74%	570.575.854	2%
PSF	957.650.000	3%	16%	823.280.000	3%
Société de Gestion	963.059.944	3%	117%	443.874.741	2%
Total	9.255.277.200	32%	25%	7.433.505.790	27%

<i>Emploi</i>	2005			2004	
	<i>Direct</i>	<i>% Emploi</i>	<i>04/05</i>	<i>Direct</i>	<i>% Emploi</i>
Banques	23.554	8%	3%	22.877	8%
Assurances	3.237	1%	11%	2.918	1%
PSF	6.547	2%	8%	6.059	2%
Société de Gestion	1.571	1%	206%	513	0%
Total	34.909	11%	8%	32.367	11%

<i>Contribution aux recettes fiscales</i>	2005			2004	
	<i>Directe EUR</i>	<i>% Recettes fiscales</i>	<i>04/05</i>	<i>Directe EUR</i>	<i>% Recettes fiscales</i>
Banques	1.144.628.230	15%	4%	1.098.957.301	15%
Assurances	234.676.513	3%	63%	143.993.338	2%
PSF	146.426.365	2%	1%	145.152.073	2%
Société de Gestion	164.439.423	2%	112%	77.598.132	1%
Total	1.690.170.532	22%	15%	1.465.700.844	20%

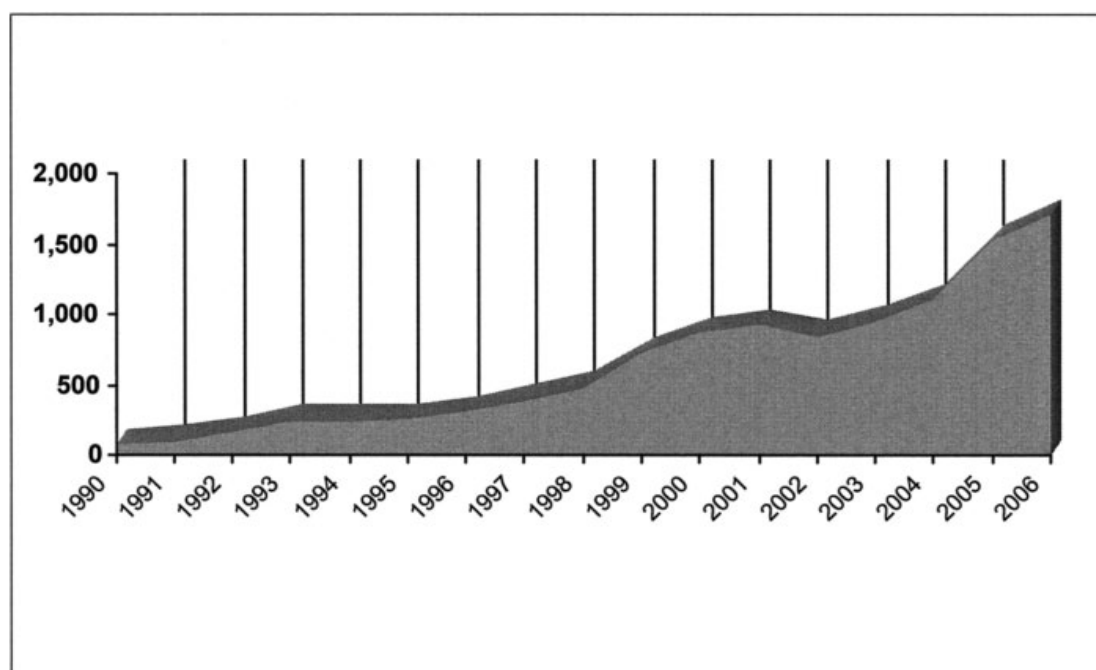
Source: CODEPLAFI

Tant de poids et de puissance contributrice font peur et suscitent des craintes quant à la dépendance du pays d'un seul et même secteur économique. Cette appréhension n'est toutefois guère justifiée parce qu'elle se fonde sur un prétendu monolithisme qui, à vrai dire, n'en est pas un. En effet, le secteur financier, de par les différentes étapes de son développement au cours de trois décennies, est entre-temps en soi suffisamment diversifié pour pouvoir absorber d'éventuels chocs conjoncturels sans s'en retrouver ébranlé dans son ensemble.

Une stratégie de diversification interne

L'idée que d'aucuns se font de l'influence des évolutions boursières sur le destin de la place financière est exagérée. Il est vrai que les hausses boursières se répercutent directement sur les commissions touchées par les professionnels sur les plus-values réalisées par leurs clients et que d'autre part les baisses ont un effet négatif sur les revenus. Or, même au mieux des performances boursières, le volume des commissions engrangées par les banques n'atteint guère la moitié de l'ensemble des revenus tandis que ceux perçus comme marge sur intérêts continuent à prédominer et réussissent en règle générale à compenser, à travers le jeu des taux d'intérêt, les creux conjoncturels de l'évolution boursière. Si pourtant le fisc luxembourgeois a vu fondre ses recettes provenant des banques – de 969 mio € en 2000 à 665 trois ans plus tard – ceci n'était que partiellement dû à la baisse boursière, l'ingénierie fiscale des groupes bancaires multinationaux y étant également pour quelque chose.

L'essor des fonds d'investissement (en milliards €)



Source: CSSF

Les efforts des responsables de la place qui, depuis des années, essaient d'ouvrir de nouveaux créneaux aux banques et aux autres opérateurs financiers, ont sans nul doute contribué à cet équilibre. Ainsi l'arsenal des instruments législatifs favorisant le déploiement de nouvelles activités, comme par exemple les lettres de gage, la titrisation, le capital à risque, les fonds de pension et les services bancaires électroniques, a été sans cesse élargi afin d'offrir aussi bien aux établissements en place qu'à des opérateurs potentiels un champ d'action suffisamment vaste pour les inciter à s'engager dans l'exploitation de nouvelles niches.

Cette stratégie de diversification du champ d'activité de la place financière a trouvé son complément dans les efforts conjoints du Gouvernement et du secteur visant à mener à bien cette opération ambitieuse qui consiste à réussir le passage des traditionnelles niches de souveraineté vers des niches de compétence, ceci afin d'échapper au piège que représentent à terme les tentatives d'harmonisation.

Aussi, la création de l'Université du Luxembourg avec, en son sein, la „*Luxembourg School of Finance*“, qui poursuit le double objectif d'une formation universitaire de très haut niveau et d'une recherche scientifique ciblée a-t-elle été un pas décisif vers la réorientation de la place financière.

3. L'incontournable concurrence fiscale

Cette réorientation ne sortira toutefois pas ses effets du jour au lendemain. La phase de transition prendra des années, au cours desquelles les avantages traditionnels de la place, comme sa sécurité juridique – illustrée e.a. par le maintien, contre vents et marées, du secret bancaire – et sa flexibilité lorsqu'il s'agit de s'adapter à l'évolution des marchés internationaux, garderont toute leur importance et resteront indispensables. Il en sera de même pour les conditions fiscales qui resteront probablement toujours un facteur de compétitivité pour l'ensemble de l'économie.

Les tentatives du „cartel de la haute fiscalité“

Il fut un temps où l'on ne jurait que par l'harmonisation tous azimuts de la fiscalité, fût-ce sur le plan communautaire ou dans le cadre de l'OCDE. S'appuyant d'une part sur une prétendue primauté absolue de l'Etat, et puisant de l'autre côté dans une idéologie teintée d'égalitarisme, bien des pays, notamment en Europe, poussaient à une redistribution toujours grandissante des revenus, avec, comme corollaire, évidemment une fiscalité toujours plus élevée. Mais comme pareille charge était ressentie comme confiscatoire par bon nombre de contribuables, ceux-ci y ont réagi par une délocalisation de leurs fortunes à l'étranger afin d'en soustraire les revenus au fisc local.

A partir des années 80 et au plus tard après la fin du règne socialiste dans les pays de l'Est, ce mouvement d'expansion fiscale s'est toutefois renversé, notamment sous l'impulsion du gouvernement Thatcher au Royaume-Uni, et la tendance à la redistribution renforcée a cédé la place à une réduction de la charge fiscale. L'évolution en a toutefois été inégale. Tous les pays n'avaient pas la même hâte de réduire leur fiscalité. D'aucuns allèrent jusqu'à essayer de freiner le mouvement et misèrent pour cela sur l'harmonisation à l'échelle européenne par laquelle ils espéraient obliger les pays à faible fiscalité à s'aligner sur leur propre niveau. De cette façon se créa un „cartel de la haute fiscalité“ qui comptait maintenir un niveau élevé de redistribution tout en éliminant la concurrence gênante des pays à faible imposition. Le cartel subsiste toujours, bien que la disparition de la polarisation idéologique d'antan ait apaisé les ardeurs et que les tentatives d'égalisation fiscale se soient faites plus rares.

Entre-temps des écarts considérables se sont creusés en matière de fiscalité dont l'impact est encore amplifié par la globalisation. La concurrence fiscale pose effectivement problème aujourd'hui dans la mesure où la communauté internationale assiste à une surenchère qui risque d'aboutir à un véritable dumping – ruineux, à terme, pour tout le monde.

Aussi faut-il se demander si dans de pareilles circonstances un rapprochement modéré des différents régimes fiscaux – à l'image de la TVA sur le plan européen –, qui serait régi par le principe de la subsidiarité, ne serait pas de mise. Une telle approche serait certainement préférable à un radicalisme fiscal, qui de toute façon risque de se heurter dans maints pays au principe de la souveraineté fiscale, ressentie comme dernier rempart de l'autonomie nationale. La question se pose si, dans ces conditions, il ne faudrait pas descendre d'un cran et remplacer la notion d'harmonisation fiscale par celle de coordination fiscale.

Le Luxembourg dans le collimateur de la compétition fiscale

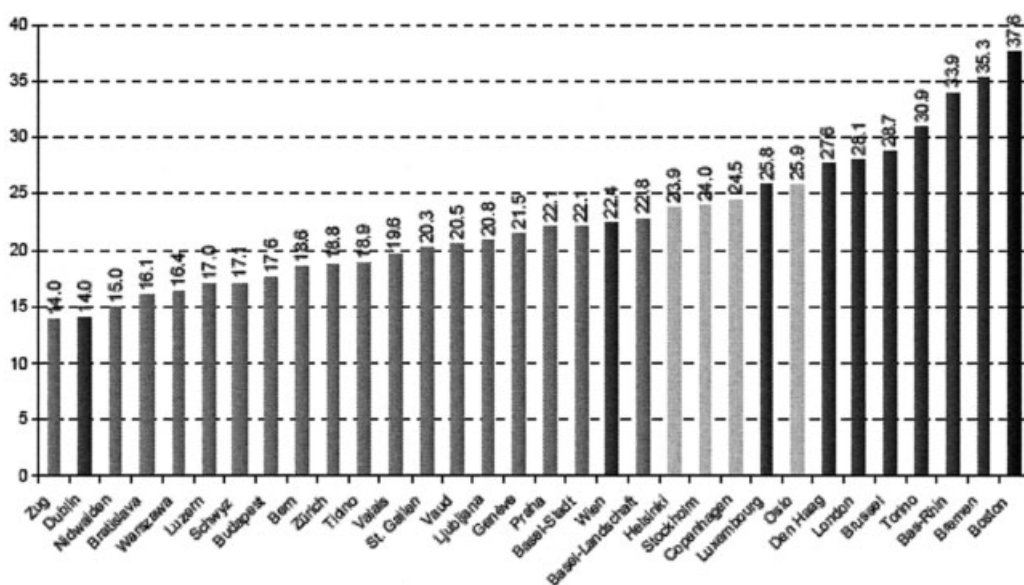
Le budget pour 2007 ne prévoit pas de modifications dans les différentes catégories d'impôt, à part une réduction du taux de la retenue sur dividendes qui est ramené de 20% à 15% pour les actionnaires étrangers afin d'éviter une avalanche de remboursements à effectuer par l'Administration des contributions directes. Bien que des ajustements s'imposent notamment en vue du maintien de la compétitivité de notre économie, le Gouvernement estime que ce serait manquer de décence si d'un côté on faisait des coupes sombres pour réduire les dépenses courantes de presque 500 millions € tandis que de l'autre côté, on gratifierait certains opérateurs économiques d'allègements fiscaux.

D'autres ne connaissent guère de scrupules lorsqu'il s'agit de relever l'attrait de leurs sites par des mesures fiscales. Nos voisins belges, après avoir été contraints par les autorités communautaires

d'abandonner leur régime fiscal favorable pour les centres de coordination, ont remplacé ces derniers par la formule des intérêts notionnels, c.-à-d. la prise en compte fiscale des intérêts fictifs en cas d'autofinancement. Notre autre partenaire beneluxien, les Pays-Bas, rivalise avec l'Irlande pour le titre de champion fiscal et vient de remporter une manche avec la délocalisation du fameux groupe de rock irlandais U2 qui, à l'image des Rolling Stones, vient d'élire domicile à Amsterdam.

Ils sont légion, les grands noms de la mode (Gucci), de l'ameublement (Ikea), de l'aéronautique (EADS) etc. qui ont leurs adresses fiscales aux Pays-Bas. Il en est de même pour le nouveau patron de la sidérurgie luxembourgeoise, Lakshmi Mittal, qui a installé sa Mittal Steel à Rotterdam, où il côtoie d'ailleurs la fondation „Strategic Steel Stichting“, propriétaire du sidérurgiste canadien Dofasco qui y a été placé par l'ancienne Arcelor pour le mettre hors de la portée du magnat britannico-indien encore considéré comme un ennemi à ce moment.

Graphique 1: Charge fiscale moyenne effective (EATR)
des entreprises, 2005, en %



Remarque: quand les taux varient selon les régions, c'est la localité économique la plus importante qui est prise en considération (soit, en Suisse, le chef-lieu du canton). La couverture régionale comprend 13 cantons suisses.

Source: BAK Basel Economics / ZEW, IBC Taxation Index 2005

Il est vrai que le gouvernement néerlandais, lui aussi, s'est vu interdire par Bruxelles sa spécialité fiscale qui consistait dans un régime de faveur pour les activités de financement de groupes (CFA). Mais à La Haye on y a réagi sans perdre de temps. En 2007, le taux de l'IRC, déjà raccourci de quelque 10 points-pourcent au cours des dernières années, passera de 29,1 à 25,5% et les revenus d'intérêt touchés par les maisons mères – ou devrait-on dire „les holdings“? – installées au Pays-Bas sur les prêts aux filiales à l'étranger seront taxés à raison de 5% seulement. Avec une telle stratégie offensive, les Néerlandais, qui, selon la Fondation „Onderzoek Multinationale Ondernemingen“ (SOMO) attirent déjà à l'heure actuelle quelque 3.600 milliards € par an avec des retombées fiscales de l'ordre de 1,2 milliard €, se positionnent encore plus favorablement dans la compétition fiscale en Europe et donnent l'exemple aux autres. Ici encore, ceux qui seront les premiers l'emporteront.

Le moins qu'on puisse dire face à cette évolution, c'est que chez nous certaines mesures fiscales commencent à peser de façon négative dans la comparaison internationale et entravent la compétitivité, particulièrement celle de la place financière qui est devenue le moteur principal de notre croissance.

Sont visés plus spécialement le droit d'apport, l'impôt sur la fortune des entreprises, le régime fiscal des Soparfi – qui devrait être assoupli afin de pouvoir amortir l'effet de la disparition d'une partie des holdings 29 – et l'extension de la retenue à la source luxembourgeoise, limitée pour l'heure aux revenus

d'intérêts, aux dividendes. A défaut de solutions immédiates appliquées à partir de 2007, le rapporteur estime que les changements jugés opportuns et nécessaires pourraient être au moins annoncés aux marchés et introduits dans le budget pour l'année 2008.

4. Un tourisme particulier qui paye (encore) bien

Si d'aucuns se plaignent d'une dépendance trop prononcée du pays d'un seul et même secteur économique, ils oublient souvent qu'une telle dépendance existe, toutes proportions gardées, également dans un autre domaine qui est celui, assez particulier, de l'exportation de produits de tabac et de carburant. En effet, pour une consommation interne de 500 millions de cigarettes par an, la vente totale sur le territoire luxembourgeois atteint le décuple. On peut dès lors admettre que la même relation s'applique à la consommation de carburant pour voitures et camions, dont le total s'est élevé en 2004 à 550.000 tonnes d'essence et 1.645.000 tonnes de gasoil. Les recettes afférentes se chiffrent pour l'année en cours à 866 millions € pour les carburants et à 518 millions € pour les produits de tabac. Ils représentent par conséquent quelque 19% des recettes de l'Etat.

Dans les deux cas, c'est le prix ou, plus exactement, le taux d'accises appliqué par le Luxembourg qui se trouve à l'origine de ce qu'on a pris l'habitude d'appeler le tourisme à la pompe. Ce différentiel fait que le même paquet de cigarettes coûte à Luxembourg le tiers du prix demandé en Grande-Bretagne ou la moitié du prix en France. Par rapport au voisin allemand, il reste considérable avec 80%.

Il en va de même pour le carburant à la pompe dont le prix reste nettement en retrait par rapport aux pays voisins et qui a fait du Grand-Duché le centre de ravitaillement le plus important de l'Europe du Nord. Une fois de plus, le fait que les accises exigées par le Luxembourg sont sensiblement inférieures aux taxes appliquées par les pays voisins, se répercute sur le prix final qui ne peut pas laisser indifférent le frontalier ou le touriste de passage au Luxembourg.

Un rapprochement du taux d'accises aux conséquences fâcheuses

Il semble toutefois que l'attrait des pompes luxembourgeoises pour les clients étrangers soit en train de s'estomper. C'est notamment le cas pour la Belgique qui, visiblement, essaie de se rapprocher des prix finaux luxembourgeois.

Ce constat vaut surtout pour le prix du diesel, dont la consommation, jusque-là légèrement supérieure à celle de l'essence, avait décroché singulièrement en 2000 pour se hisser à 2.055 millions de litres cette année-ci tandis que celle de l'essence a diminué et se situe aux alentours de 610 millions de litres.

Le fait que les camionneurs peuvent dorénavant se ravitailler en Belgique à un prix spécial (qualifié de „professionnel“) qui est tout proche de celui pratiqué au Luxembourg, il est fort à parier que les stations luxembourgeoises perdront une partie non négligeable de leur clientèle. Aussi, le Groupement pétrolier luxembourgeois estime-t-il „qu'environ 60% des volumes de diesel vendus au Luxembourg et représentant quelque 350 millions € d'accises“ pourraient disparaître du chiffre d'affaires des stations-service luxembourgeoises.

Le budget 2007 prévoit quelques modifications mineures du côté des accises sans toucher toutefois aux grands paramètres de la taxation. Pourtant les recettes relatives aux produits de tabac pourraient encore être augmentées grâce à certains aménagements qui contribueraient en même temps à un meilleur équilibre à l'intérieur du système de taxation. L'un des points faibles de ce système étant en effet la favoritisation fiscale des marques de bas de gamme et de moindre qualité ainsi que du tabac de coupe, il y aurait lieu de redresser ce déséquilibre, ce qui augmenterait, à consommation constante, les recettes à raison de 6 à 16 millions € selon les modalités choisies, tout en réduisant l'attrait du tabac, notamment pour les jeunes.

5. Vers un tissu économique moderne et équilibré

Face au caractère éphémère de telles recettes, la nécessité d'intensifier la diversification de notre économie n'en devient que plus grande. Tout en veillant à un développement soutenu des activités phares, comme celles du secteur financier, les responsables politiques sont tenus d'intensifier leurs efforts visant à la fois à l'élargissement et à la consolidation du tissu économique du pays. Plutôt que

de se lancer dans une diversification tous azimuts, qui, de toute façon, dépasserait le cadre de nos moyens, les promoteurs du site doivent se concentrer sur trois pistes, à savoir:

- la mise à profit des créneaux existants comme pôles de développement;
- l'exploration des opportunités qu'offre la technologie de l'information;
- l'ouverture des marchés de la Grande région à l'artisanat et au commerce luxembourgeois.

Utiliser les noyaux existants comme axes de développement

Le Luxembourg est bien placé pour savoir dans quelle mesure il se recommande de développer de nouvelles activités à partir d'un noyau existant. Nombre de produits métallurgiques sont nés au fil du temps au Grand-Duché à l'ombre de la sidérurgie qui a réuni autour d'elle une grappe assez considérable d'activités. Tout comme les banques ont donné naissance dans leur sillage à des activités qui ont contribué à conférer une assise solide au secteur. Le meilleur exemple est fourni par l'industrie des fonds d'investissement issue du secteur bancaire qui a réussi à se hisser au premier rang de sa discipline en Europe et au deuxième rang mondial.

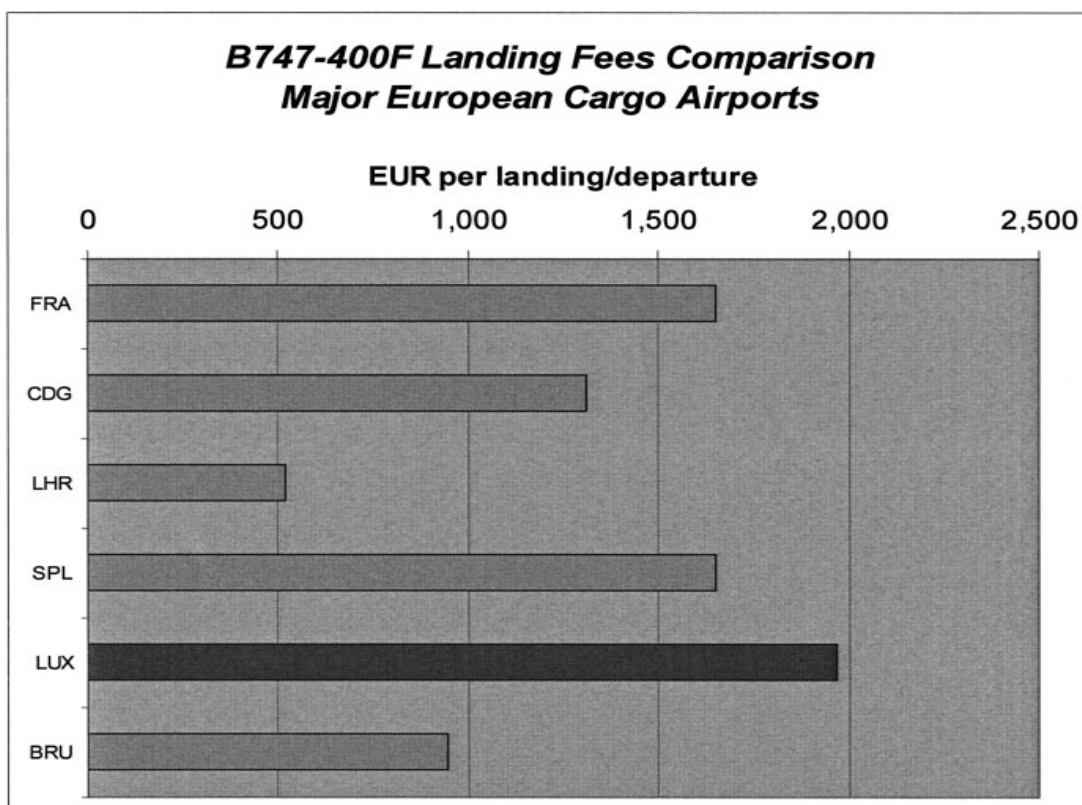
Il est vrai que par le passé notre économie s'était tournée également vers des produits complètement nouveaux, comme les pneumatiques, les tissus et revêtements synthétiques ou encore le verre. Ces choix n'étaient pas forcément déterminés par les responsables politiques, mais ils s'opéraient au gré des investisseurs en quête de sites de production au sein du marché européen. Là encore, la thèse des grappes s'est affirmée, les Goodyear, Dupont et autre Guardian n'ayant pas tardé à générer des produits en amont, en aval ou en parallèle à leurs productions initiales.

Confrontés d'une part à une désindustrialisation rampante et d'autre part à la nécessité de diversifier leur tissu économique par trop axé sur les services financiers, les responsables politiques se sont tournés vers des activités nouvelles inspirées par l'air du temps. Ainsi ont-ils misé à un moment donné sur ce pan de l'industrie des loisirs qu'est la production audiovisuelle. Forte d'une longue tradition en radio- et télédiffusion et animée par le succès de son opérateur de satellites devenu le champion mondial dans sa discipline, la direction politique du pays croyait avoir découvert le créneau d'avenir dans la production cinématographique.

Par conséquent, elle essayait d'attirer les opérateurs de l'industrie avec des incitations, comme les certificats d'investissement audiovisuel ou encore les aides attribuées à travers le Fonds national de soutien à la production audiovisuelle. De cette façon, l'une ou l'autre production cinématographique d'envergure a pu être réalisée à Luxembourg, donnant naissance à un secteur qui occupe aujourd'hui plusieurs centaines de personnes au Grand-Duché. Mais, somme toute, la création audiovisuelle à Luxembourg est restée bien en retrait des ambitions. N'est pas Hollywood qui veut.

La logistique comme créneau prometteur

Par contre, un potentiel certain de création d'activités en aval d'un opérateur existant s'offre dans le cas de la société de fret aérien Cargolux, toujours en plein développement avec une perspective de croissance de 6 à 7% par an et une flotte de bientôt 15 gros-porteurs. L'essor de Cargolux, qui mérite certainement le soutien entier des autorités nationales, a fait de l'aéroport de Luxembourg une plaque tournante de toute première importance susceptible de rassembler autour d'elle des opérateurs de logistique, voire des industries de transformation légères. L'aéroport du Findel est la cinquième plaque tournante du fret aérien en Europe. Aussi faudrait-il veiller à ne pas trop encombrer les alentours de l'aéroport d'immeubles sans lien direct avec l'aviation commerciale, afin que d'éventuelles activités dans les domaines cités puissent s'y installer.



Là encore, tout n'est pas lumière. Ainsi par exemple, l'aéroport de Luxembourg pratique les droits d'atterrissage grevant les porteurs de fret les plus élevés du continent et les différences, ainsi qu'il ressort du tableau ci-dessus, ne sont pas une mince affaire. Il va de soi que les opérateurs établis au Findel ne résisteront pas éternellement à la tentation de délocaliser des opérations payées trop cher chez nous – surtout si l'on sait que le camion qui prend le relais de la charge peut venir la reprendre à Zweibrücken, Bitbourg, Liège ou ailleurs sans que cela ne l'incommode le moins du monde. Si l'on sait que les revenus de ces droits acquis à l'Etat ne pèsent pas vraiment dans le budget des recettes – quelque 4 mio € en 2005 – la question d'un abaissement conséquent de nos droits d'atterrissage se pose. Par ailleurs, connecter le centre de fret au Findel devient urgent dans la perspective d'une plaque tournante de logistique à dimension européenne. Presque quatre fois le tarif de Heathrow n'est pas rien et le double de Bruxelles n'est pas un avantage non plus.

D'autre part, bien que les perspectives de développement du trafic des passagers et, par ricochet, celles de notre transporteur national Luxair sont devenues plutôt modestes dans un environnement marqué par une concurrence effrénée, il ne faut pas sous-estimer l'atout qu'offrira sous peu la nouvelle aérogare. Conçue de façon à élever l'aéroport de Luxembourg au-dessus de la mêlée des aéroports régionaux des alentours, elle ne manquera pas d'attirer aussi bien pour les clients potentiels de Luxair que pour d'autres opérateurs aériens.

Les potentialités de l'Economie nouvelle

Les mêmes arguments qui s'appliquent aux activités économiques traditionnelles peuvent être invoqués lorsqu'il s'agit de l'économie nouvelle et de tout ce qui a trait au commerce électronique. Grâce à un environnement particulièrement favorable, il a été possible d'attirer plusieurs grands noms du commerce électronique qui ont choisi le Luxembourg comme plateforme européenne et qui, outre leurs contributions assez substantielles aux recettes fiscales de l'Etat, font figure de phare. La présence à Luxembourg de la société Skype, inventrice des communications téléphoniques par internet rachetée entre-temps pour plusieurs milliards de dollars par Ebay, un géant de la nouvelle économie qui va s'installer également à Luxembourg, ainsi que la présence d'autres poids lourds du monde informatique, comme Apple, Amazon et autres Microsoft, positionne le Grand-Duché tout en haut des palmarès

internationaux, si déterminants lorsque les grands acteurs multinationaux opèrent leur choix d'implantation.

Aussi faut-il veiller à offrir à ces opérateurs, en sus de l'attrait que présente notre taux normal de TVA de 15%, un environnement aussi accueillant que possible. Comme l'infrastructure technique et notamment les canaux de communication constituent l'épine dorsale d'un tel environnement, il est essentiel de parfaire nos réseaux de communication de sorte à pouvoir satisfaire même le prestataire le plus exigeant. Les efforts de l'Etat en matière d'interconnexion par fibres optiques – à travers le projet Luxconnect – conjugués à ceux des opérateurs commerciaux devront mettre le Grand-Duché en mesure de se profiler comme champion en la matière.

Si on ajoute à une telle infrastructure technique sans faille les vertus traditionnelles du pays, à savoir sa flexibilité et sa rapidité d'action ainsi que son infrastructure „douce“ qui vient d'être complétée par l'institut pour la certification de signatures électroniques LuxTrust, le pays est prêt à s'établir dans le créneau de la nouvelle économie avec son énorme potentiel de développement. Ceci évidemment à condition que l'esprit entrepreneur ne fasse pas défaut, étant donné que l'expérience a montré qu'en fin de compte l'Etat ne peut agir qu'en facilitateur, le rôle de moteur revenant sans le moindre doute au génie entrepreneurial.

Une nouvelle dimension de marché pour l'artisanat et le commerce

Bien que le commerce et l'artisanat se trouvent cantonnés dans le rôle de suiveurs dont le succès dépend largement de celui des locomotives de l'économie nationale, ces deux secteurs sont tout à fait à même de développer une dynamique propre capable d'augmenter leur contribution à la richesse nationale. Pour eux aussi, les temps ont évolué et leur rayon d'action s'est – du moins potentiellement – élargi bien au-delà des frontières nationales qui, avant la réalisation du Marché unique, étaient ressenties, selon les cas, comme barrière à l'extension ou comme enceinte protectrice. Aujourd'hui le marché à servir ne compte plus un demi-million de Luxembourgeois, mais 11 millions de consommateurs dans la Grande région.

Depuis l'ouverture des frontières, la clientèle potentielle de nos artisans et de nos commerçants s'est donc multipliée par 20 sans que toutefois cette nouvelle opportunité ne soit vraiment saisie par les opérateurs luxembourgeois. Il s'est même installé un déséquilibre assez prononcé dans la balance des échanges commerciaux du Grand-Duché avec ses voisins de la Grande région puisque, selon le Statec, les exportations luxembourgeoises vers la Grande région se sont chiffrées en 2005 à 1,22 milliard € tandis que les importations ont atteint avec 2,7 milliards € plus que le double.

Bien que les acteurs luxembourgeois se retrouvent face à un nombre de fournisseurs autrement important dans l'ensemble de la Grande région, cet écart dans la balance commerciale donne quand même à réfléchir. Il est évident que le Grand-Duché exerce un attrait particulier sur les artisans de la Grande région qui est similaire à celui qui attire chaque jour de la semaine presque 130.000 frontaliers à Luxembourg. Mais il n'y a pas – ou il ne devrait y avoir – de raisons qui empêcheraient les artisans luxembourgeois d'offrir leurs services à des clients dans les régions limitrophes. Tout comme il n'y a pas de raisons non plus qui devraient empêcher ces mêmes clients de venir s'approvisionner auprès du commerce luxembourgeois. Bien au contraire, il existe même une raison évidente de faire ses achats à Luxembourg qui est le taux normal de TVA sensiblement inférieur à ceux qui sont pratiqués dans les trois pays limitrophes – sous condition toutefois que la différence soit répercutée sur les prix.

Même si le marché local avec son pouvoir d'achat élevé offre pas mal de débouchés au commerce et à l'artisanat, ceux-ci ne devraient pas laisser s'échapper les opportunités du marché de la Grande région. Le fait qu'une telle extension les obligerait à se réorganiser et à investir dans les structures de leurs entreprises ne devrait pas être ressenti comme handicap, mais comme défi. D'aucuns l'ont d'ailleurs déjà relevé, sachant bien qu'il n'y a pas d'expansion sans prix.

Ce serait faire preuve d'équité que de soutenir de pareils efforts du côté des opérateurs de proximité que sont les artisans et les commerçants au même titre que ceux qui sont entrepris par les exportateurs classiques. Par conséquent on devrait leur réserver également une place dans le cadre de l'Agence de promotion de marque du Luxembourg que le Gouvernement a l'intention de lancer afin d'améliorer la visibilité et la renommée du Grand-Duché et de son économie à l'étranger.

IV. LES FINANCES PUBLIQUES EN DESEQUILIBRE

1. La méthode „Maastricht“ vs. la structure budgétaire traditionnelle

S'il est des vérités qui sont difficilement saisissables pour les observateurs de l'extérieur, le déficit du budget de l'Etat luxembourgeois en fait partie. Faire comprendre à un étranger que ce présumé pays de Cocagne qu'est le Grand-Duché à ses yeux ne réussit plus à joindre les deux bouts ne provoque qu'incrédulité, comme si notre pays était au-dessus de toute velléité financière. Et pourtant la réalité est toute autre: l'élève modèle de la classe budgétaire en Europe a sombré dans le déficit, perdant ainsi son auréole de champion de l'excédent budgétaire dont il avait pu se targuer pendant si longtemps.

Selon la méthode classique telle qu'elle est ancrée dans notre législation sur la comptabilité de l'Etat, l'excédent traditionnel du budget a basculé dans le déficit dès 2004 pour ne plus en sortir depuis lors. Mais en appliquant les critères budgétaires fixés par le Traité de Maastricht, qui se basent sur les normes comptables internationales SEC 95, la chute a déjà eu lieu en 2002, année pour laquelle l'administration centrale de l'Etat a renseigné pour la première fois un besoin de financement tandis que pendant les exercices précédents elle dégageait toujours une capacité de financement. Par conséquent, il n'est pas aberrant de conclure que les finances publiques de l'Etat luxembourgeois, ce pays de l'OCDE avec de loin le plus grand PIB par habitant, a sombré, si étonnant soit-il, dans un déficit structurel.

Les chiffres varient selon la méthode comptable qu'on applique, sans diverger toutefois dans la tendance fondamentale. Ceci est dû au fait que les techniques comptables ne sont pas les mêmes et que l'approche „Maastricht“, qui se base sur le standard comptable SEC 95, ratisse plus large que la méthode traditionnelle. Ainsi bon nombre de dépenses sont comptabilisées différemment selon la méthode utilisée, et la pratique luxembourgeoise qui consiste à constituer des réserves et à alimenter des fonds d'investissement spéciaux pour financer les grands projets de l'Etat n'est pas reconnue par les services communautaires. Qui plus est: la méthode „Maastricht“ va bien au-delà du budget classique luxembourgeois puisqu'elle prend en compte, en plus des recettes et dépenses de l'administration centrale, dépenses des fonds publics incluses, les comptes des communes ainsi que ceux de la Sécurité sociale.

Il devient dès lors difficile de travailler avec les deux méthodes en parallèle. Une présentation double ne peut que semer la confusion et mène à des interprétations erronées, enlevant au budget la transparence pourtant indispensable à un débat objectif. Or, il s'avère que l'intégration des fonds d'investissement dans le SEC 95 sera difficile, sinon impossible et qu'une transition abrupte d'un système à l'autre soulèverait une foule de problèmes de détail, de sorte qu'on n'échappera pas, du moins pour une période transitoire, à une utilisation parallèle des deux méthodes, quitte à n'utiliser que l'une d'elles pour la présentation au grand public. Toutefois, il est évident qu'un tel dualisme ne pourra pas dispenser les instances concernées de parfaire la mise en conformité de la comptabilité de l'Etat avec le SEC 95 en réformant en conséquence la législation sur la comptabilité de l'Etat. La Commission des Finances et du Budget (COFIBU) s'exprime en faveur d'une limitation de la période de transition qui ne devrait pas excéder trois ans.

L'envergure du basculement vers le SEC 95 se trouve amplifiée du fait que la nouvelle méthode basée sur les critères énoncés par Eurostat en exécution des décisions de Maastricht ne considère pas seulement les comptes de l'Administration centrale, mais encore ceux des communes et ceux de la Sécurité sociale. Ce qui veut dire que la norme SEC 95 devra être appliquée également aux comptes de ces deux secteurs. Bien que la mise en conformité avec les exigences de la nouvelle méthode soit censée être réalisée puisque les informations fournies aux autorités communautaires doivent correspondre aux règles de la méthode „Maastricht“, la COFIBU a gagné l'impression que le tout manque encore de minutie dans le réglage. Or, il est indispensable que lors du passage définitif de l'ancienne méthodologie vers la nouvelle, tout soit réglé jusque dans le dernier détail afin qu'il ne subsiste plus le moindre doute quant à la transparence du budget global de l'administration publique.

Autre aspect à ne pas négliger lors de la réforme des règles budgétaires: les modifications à apporter à la comptabilité de l'Etat en vue d'une plus grande véracité. Il est de notoriété que, contrairement aux règles de la comptabilité commerciale imposées aux opérateurs privés, la comptabilité de l'Etat ne se soucie guère de l'attribution précise des dépenses et des recettes à un exercice donné. Les recettes fiscales, par exemple, sont comptabilisées non pas au titre de l'exercice au cours duquel elles sont échues, mais dans les comptes de l'année où elles sont encaissées. Ce procédé fausse évidemment l'image de

l'évolution des différents éléments du budget et risque de créer des distorsions qui se répercutent forcément sur les conclusions qui se basent sur les chiffres en présence.

La norme SEC 95, sur laquelle s'appuie la méthode „Maastricht“, exige de son côté que les recettes soient comptabilisées ou estimées en fonction du moment de la survenance des transactions qui se trouvent à l'origine. Bien que dans le cas concret du budget luxembourgeois les deux procédés – d'une part le SEC 95, d'autre part la méthode dite „cash“ – ne donnent pas lieu, en règle générale, à des écarts sensibles sur une période plus longue, il serait quand même préférable d'appliquer, dans la mesure du possible, le principe de la „réalité économique“ tel qu'il est ancré dans le SEC 95. Ainsi seraient respectés à la fois les impératifs du standard comptable international imposé par la Commission européenne et les exigences en matière de véracité budgétaire. Le risque de voir les comptes faussés, rien que par deux transactions exceptionnelles qui avaient donné lieu en 2005 à un écart de l'ordre de grandeur de 2% du PIB, serait ainsi éliminé.

Soucieuse d'une présentation budgétaire aussi précise et transparente que possible, la COFIBU invite le Gouvernement à s'inspirer largement du standard adopté par le secteur privé lors de la réforme de sa comptabilité, devenue inévitable, qui mettrait celle-ci en conformité avec le SEC 95.

2. De l'excédent vers le déficit

Peu importe la méthode utilisée pour retracer l'évolution budgétaire, le résultat reste le même: le Luxembourg a sombré dans le déficit après une longue période d'équilibre budgétaire. A part des écarts insignifiants en 1982/1983 et en 1992, où les dépenses avaient légèrement dépassé les recettes, le budget a toujours été en équilibre au cours du dernier quart de siècle, dégagant souvent même des excédents de recettes. Ce n'est qu'à partir de l'exercice 2004 que la situation s'est dégradée: la couverture des dépenses est tombée à 97,8% en cette même année, puis est descendue à 91,4% en 2005, ce qui a fini par déclencher l'alerte chez le Gouvernement, suivie de la prise de conscience qui a finalement inspiré les mesures d'économies proposées par la Tripartite.

Une dégradation rampante des finances publiques

Depuis la chute brutale en 2005, la situation s'est légèrement redressée pour revenir à un taux de couverture de 96% en 2006 et, selon les prévisions, de 97,9% en 2007. Mais il reste que pour la quatrième année consécutive, le budget est en déséquilibre, ce qui se traduit d'une part par une dotation insuffisante aux fonds spéciaux qui risquent d'être asséchés d'ici 2008 et d'autre part par une progression de l'endettement de l'administration publique qui, de 1,7 milliard € (6,4% du PIB), passera à 3,1 milliards € et atteindra 10% du PIB. D'autre part, les réserves de l'Etat qui avaient atteint 2,6 milliards € en 2001 sont tombées en dessous du milliard en 2005, tandis que la réserve budgétaire proprement dite est même devenue négative en cette même année. Cela ne s'était jamais vu depuis le début des années 80.

Même dans une logique Maastricht qui tient compte à la fois des chiffres de l'Administration centrale, des communes et de la Sécurité sociale, le solde budgétaire, malgré l'excédent appréciable de la Sécurité sociale, le solde total (solde de l'Administration publique) est négatif depuis 2004:

Soldes 2000-2007

Exercice	Administration publique		Administration centrale		Administrations communales		Sécurité sociale	
	(mio €)	(% du PIB)	(mio €)	(% du PIB)	(mio €)	(% du PIB)	(mio €)	(% du PIB)
2000	1.313,3	6,0%	611,6	2,8%	114,0	0,5%	587,7	2,7%
2001	1.378,5	6,1%	655,2	2,9%	33,6	0,1%	689,7	3,1%
2002	504,6	2,1%	-110,2	-0,5%	28,4	0,1%	586,4	2,4%
2003	67,3	0,3%	-378,8	-1,5%	-5,0	0,0%	451,0	1,8%
2004	-287,0	-1,1%	-680,1	-2,5%	-29,7	-0,1%	422,8	1,6%
2005	-292,3	-1,0%	-677,5	-2,3%	-60,0	-0,2%	445,2	1,5%
2006	-528,4	-1,7%	-1.111,8	-3,5%	0,9	0,0%	582,5	1,8%
2007	-310,2	-0,9%	-993,2	-2,9%	-38,0	-0,1%	721,0	2,1%

Sources chiffres: STATEC, IGF; tableau: Cour des comptes

Les raisons de ce dérapage budgétaire sont multiples. Elles sont certainement d'ordre conjoncturel puisque le revers avait été déclenché par la chute brusque des impôts versés par le secteur dominant de l'économie. Mais elles présentent également des aspects structurels sur lesquels on peut agir de l'intérieur, contrairement aux raisons conjoncturelles d'origine externe et de ce fait non influençables à partir de l'intérieur.

Le secteur bancaire, pilier principal de la place financière, avait connu un tassement sensible de ses revenus en 2003 et 2004. Deux faits étaient à l'origine de cette régression: d'une part une baisse de la marge sur intérêts dans un environnement de taux d'intérêts exceptionnellement bas, d'autre part un recul des commissions perçues par les banques dans le sillage du fléchissement boursier déclenché à la fois par l'éclatement de la bulle de la „New Economy“ et par les attentats terroristes aux Etats-Unis. Sous l'influence conjuguée de ces deux facteurs, le résultat brut des banques avait quitté son altitude de croisière, qui, depuis 2000, dépassait régulièrement les 8 milliards €, pour descendre à 7,7 milliards, entraînant par là une baisse sensible, à raison d'un tiers du volume, des impôts versés à l'Etat.

Il est toutefois vrai que cette régression des impôts n'était que partiellement due aux fluctuations conjoncturelles puisque la baisse du volume d'impôts ne correspondait pas tout à fait à l'évolution des résultats des banques. Ce décalage s'explique par le taux d'imposition effectif moyen des instituts de crédit, qui était tombé de 31% en 1999 à 19% en 2003, ceci sous l'impact de la concurrence fiscale devenue plus serrée ainsi que des efforts de planification fiscale entrepris par les groupes bancaires.

Il serait cependant erroné d'attribuer la dégradation des finances publiques aux seuls effets conjoncturels comme le fléchissement passager du secteur financier. En fait, les revenus de l'Etat sous forme d'impôts se sont légèrement, mais de façon continue, accrus au cours des 10 dernières années de sorte que la relation entre les recettes et le PIB, au lieu de se détériorer, est restée stable. Le ratio dépenses/ PIB a même diminué et se situe pour l'exercice en cours à 27,8% par rapport à 30,1% en 1997. Ce qui prouve que la raison essentielle du dérapage budgétaire n'est pas tellement à chercher du côté des recettes de l'Etat, mais surtout du côté des dépenses.

En effet, l'évolution des dépenses de l'Etat s'est accélérée sensiblement au cours des dix dernières années en passant de 27% par rapport au PIB à 31%. Avec une progression moyenne annuelle de 10,7% entre 2000 et 2005, le rythme de croissance des dépenses atteignait presque le double de celui des recettes dont la progression moyenne n'était que de 5,7%. Rien qu'en la seule année 2002, les dépenses avaient fait un saut de 17,7% tandis que les recettes n'avaient augmenté que de 4,4%.

Ces chiffres montrent l'écart croissant qui se creusait entre la progression des recettes et celle des dépenses dans la première moitié de la présente décennie. Et ils fournissent la preuve irréfutable que le déraillement budgétaire était dû surtout aux dépenses qui s'envolaient. Ce qui démontre d'autre part que les raisons du dérapage n'étaient que marginalement conjoncturelles, et qu'elles étaient surtout de nature structurelle. En d'autres termes: le problème budgétaire n'avait guère été importé, mais il était fait maison.

3. L'effet néfaste des automatismes

Nul besoin d'aller chercher loin pour parvenir à l'origine de cette situation déplorable. Elle est bien chez nous et elle a un nom qui nous est aussi familier que cher: il s'agit des automatismes qui sont tellement enracinés dans notre mentalité qu'ils sont devenus des acquis intouchables.

En règle générale, l'homme est porté sur la sécurité et aspire à une existence sans trop de craintes et de risques. Cette attitude est compréhensible et légitime, mais elle tend à ignorer que l'environnement économique dans lequel l'homme évolue n'est pas toujours marqué par cette stabilité et cette progression constante que présuppose un système de progressions automatiques.

Bien que la croissance économique soit devenue plus ou moins constante sur une période pluriannuelle, elle connaît pourtant ses hauts et ses bas qui peuvent aller jusqu'à exiger des ajustements dans les comportements. Qui plus est: l'évolution économique ne se fait pas de façon égale sur la planète, mais est influencée par des glissements géographiques qui, au fil du temps, se sont déplacés du Bassin méditerranéen vers l'Europe du Nord, puis vers l'Amérique et finalement vers les pays de l'Asie. Dans le sillage de ces délocalisations on retrouve également le succès économique qui se déplace et qui, lui, est déterminant pour la condition sociale des hommes. Le Luxembourg est particulièrement bien placé pour connaître l'impact de ces migrations structurelles, ayant vécu le déclin inopiné et brutal de sa sidérurgie dans la deuxième moitié des années 70.

Il est essentiel de garder, sur le plan collectif aussi bien qu'au niveau individuel, une flexibilité suffisante pour pouvoir parer à de telles transitions structurelles. Or, pareille flexibilité se heurte forcément à la rigidité de ces automatismes qui prédominent presque à tous les niveaux dans l'approche luxembourgeoise.

L'indexation non seulement des salaires mais de toute une panoplie de paramètres à l'évolution du coût de la vie, ainsi que les autres glissements automatiques ancrés dans les systèmes de rémunération, comme l'ancienneté par exemple, exigent une progression soutenue et régulière de la croissance. Toute décélération du rythme de l'évolution dérange l'équilibre et creuse un écart entre les recettes et les dépenses, à l'image de celui qui a fini par se répercuter jusque dans les comptes de l'Etat et par provoquer le dérapage budgétaire.

Rien d'étonnant dès lors que l'une des principales mesures recommandées par la Tripartite a consisté dans le découplage, du moins momentané, de l'indexation et la fixation volontariste des échéances indiciaires jusqu'en 2009.

4. Des mesures courageuses, mais insuffisantes

L'impact des mesures proposées par la Tripartite sur le budget 2007 est estimé à quelque 400 mio € d'économies. Pourtant le budget reste en déséquilibre avec un excédent de dépenses qui varie, selon la méthode utilisée, entre 310,2 mio (méthode „Maastricht“) et 991,8 mio (comptabilité de l'Etat traditionnelle). En d'autres termes, le déficit passera de 1,7% par rapport au PIB en 2006 à 0,9% en 2007 – mais ce sera toujours un déficit.

Or, le retour à l'équilibre budgétaire, prévu pour 2009, est une chose, la marge de manoeuvre nécessaire pour lancer de nouvelles politiques et pour préparer le pays à son avenir en est une autre. Par conséquent, les mesures d'économies engagées, dont l'impact atteint quelque 450 mio € – étant donné que presque 50 mio ont été coupés dans les dépenses courantes des différents Ministères –, pourraient tout juste suffire à colmater les trous. Les grands chantiers à financer comme l'éducation, la formation, la recherche ou encore la réalimentation des fonds publics risquent de rester en souffrance tant qu'on ne réussira pas à dégager les excédents structurels nécessaires à leur financement.

Les efforts visant à contenir, voire à réduire les dépenses n'en sont donc qu'à leur début et non, comme l'espèrent d'aucuns, au bout. Dans ces conditions, la tentation de se fier au principe que jusqu'ici le Grand-Duché a toujours su s'en sortir et de miser sur des providentielles recettes supplémentaires afin d'éviter des mesures d'économies additionnelles est évidemment grande.

Evolution de la dette de l'Administration publique

en millions d'euros

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Dette de l'administration centrale						
Numéraires et dépôts	24,4	18,0	57,8	81,77	104,3	124,1
Titres autres qu'actions	563,5	563,6	506,8	309,96	310,0	210,6
Crédits	366,1	417,6	485,5	487,50	673,3	748,8
– Etat	71,2	87,9	82,1	84,70	202,0	208,8
– Etablissements publics	54,0	67,9	131,2	137,41	158,7	163,1
– PPP	240,9	261,8	272,2	265,39	312,6	376,9
Dette totale	954,0	999,2	1.050,1	879,23	1.087,6	1.083,5
Dette des administrations locales						
Numéraires et dépôts	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Titres autres qu'actions	24,8	24,8	24,8	24,8	0,0	0,0
Crédits	429,5	449,0	487,6	667,5	681,9	683,6
Dette totale	454,3	473,8	512,4	692,3	681,9	683,6
Dette des administrations de sécurité sociale						
Numéraires et dépôts	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Titres autres qu'actions	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Crédits	0,3	0,2	0,7	42,2	8,5	0,2
Dette totale	0,3	0,2	0,7	42,2	8,5	0,2
Dette consolidée de l'administration publique						
Administration centrale	954,0	999,2	1.050,1	879,2	1.087,6	1.083,5
Administrations locales	454,3	473,8	512,4	692,3	681,9	683,6
Administrations de sécurité sociale	0,3	0,2	0,7	42,2	8,5	0,2
Dette de l'administration publique	1.408,6	1.473,2	1.563,2	1.613,7	1.778,0	1.767,3

Source: STATEC

*

V. L'ANALYSE FINANCIERE DU PROJET DE BUDGET DE L'ETAT POUR 2007

1. L'exécution des budgets des exercices 2005 et 2006

En 2005 déjà, le Luxembourg avait pu renouer avec sa croissance économique tendancielle en affichant un taux de progression de son économie de 4,6%. Cette performance résulte largement des excellents résultats de la place financière sous l'impulsion d'une conjoncture boursière fort dynamique.

Néanmoins, le compte de l'année 2005, tel qu'il résulte du projet de loi 5591 déposé en date du 22 juin 2006, renseigne une détérioration abrupte des finances publiques du pays. Alors que le budget voté pour l'année passée, modifié en cours de route par des adaptations de routine, tablait sur un déficit de 106 mio €, le compte arrête ce même déficit à 694 mio €.

Cette importante moins-value s'explique partiellement par une opération fort défavorable à l'Etat qui a dû être comptabilisée au titre de la TVA pour l'exercice 2005. En effet, un opérateur économique s'est vu attribuer des restitutions de la TVA de 300 mio € en chiffre rond, ce qui équivaut à plus de la moitié de l'excédent du déficit de l'année. Une telle opération ne devrait pourtant pas se répéter à l'avenir.

Le reste de l'explication du déficit substantiel de 2005 doit être recherché parmi les moins-values de recettes fiscales, notamment au titre de l'impôt sur le revenu des collectivités et de la TVA. Les moins-values de recettes de TVA étaient au total de 542,5 millions €, alors que celles de l'IRC se chiffraient à une vingtaine de millions. Si d'autres catégories de recettes fiscales ont affiché des progressions sensibles par rapport au budget voté de l'exercice 2005 (traitements et salaires, capital, fortune, taxe d'abonnement et droits d'enregistrement), elles n'ont pas suffi, loin s'en fallait, à compenser les recettes manquantes de TVA, d'IRC et de la part luxembourgeoise dans les recettes communes de droits de douane et d'accises de l'UEBL.

En 2005, la réserve budgétaire est passée au négatif, affichant un solde au 31 décembre de -342,4 mio €, tandis que la réserve totale, fonds d'investissement compris, passait à 978 mio €, en chute libre des 2.277 millions enregistrés fin 2004.

Exécution du budget 2005 (source: PL 5600)

	<i>Budget voté 2005</i>	<i>Compte général 2005</i>	<i>Plus- ou moins-values</i>	<i>Variation en %</i>
Budget courant				
Recettes	6.828,7	6.526,4	-302,3	-4,4%
Dépenses	6.303,1	6.430,4	127,3	2,0%
Excédents	525,6	96,0	-429,6	-
Budget en capital				
Recettes	73,8	102,9	29,1	39,4%
Dépenses	706,1	893,2	187,1	26,5%
Excédents	-632,3	-790,3	-158,0	-
Budget total				
Recettes	6.902,5	6.629,3	-273,2	-4,0%
Dépenses	7.009,2	7.323,6	314,4	4,5%
Excédents	-106,7	-694,3	-587,6	-

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

En 2005, l'Administration centrale accusait un déficit de 3,8% du PIB. C'est en 2005 que se situe le moment du constat d'un déséquilibre entre recettes et dépenses de l'Etat central devenu désormais structurel. L'administration publique dans son ensemble affichait un déficit de 1,9%. Le seuil „maastrichtien“ des 3% du PIB n'a pu être respecté que du fait que le financement de la Sécurité sociale reste largement excédentaire. Aussi, le déficit de l'année 2005 a-t-il amené le Gouvernement à prendre des orientations budgétaires plus rigoureuses, communiquées à la Commission européenne par le biais des actualisations du programme de stabilité luxembourgeois.

La prise de conscience du 12 octobre 2005

Le 12 octobre 2005, le Premier Ministre a prononcé devant la Chambre sa déclaration de politique générale sur les priorités du Gouvernement. A cette occasion, il a relevé un déséquilibre croissant entre recettes et dépenses de l'Etat et une détérioration constante des soldes de financement de l'administration publique depuis 2000. L'analyse de l'évolution de la situation budgétaire des trois secteurs de l'Administration publique qui a été réalisée dans le cadre de cette même déclaration gouvernementale et ultérieurement dans le contexte du Programme de stabilité et de croissance de novembre 2005 a abouti aux constatations suivantes:

1. En prenant comme référence la période 2000 à 2005, il faut constater que l'évolution des recettes publiques de l'Administration centrale a été plus faible que la progression du PIB.
2. Au cours de la même période, les dépenses publiques ont augmenté, en revanche, plus rapidement que la croissance économique.
3. Au cours de la période 2000 à 2005, les dépenses publiques d'investissements et les transferts sociaux (maladie, retraite et allocations familiales) ont progressé plus rapidement que les autres dépenses de l'Administration centrale. A noter que ce sont les transferts de l'Etat au profit des régimes sociaux et plus particulièrement des caisses de pension qui expliquent une partie essentielle des réserves de ces régimes ainsi que des soldes positifs annuels.
4. La détérioration de la situation budgétaire de l'Administration publique est d'origine structurelle de sorte que le retour à l'équilibre ne se réalisera pas automatiquement avec une reprise conjoncturelle.

A l'issue de l'analyse des perspectives d'évolution de notre situation économique et budgétaire, le Premier Ministre a insisté dans la déclaration gouvernementale du 12 octobre 2005 sur la nécessité de s'engager dans un vaste processus de réflexion sur la stratégie de consolidation budgétaire et plus particulièrement sur les économies à réaliser en vue de pouvoir freiner l'accroissement des dépenses de l'Etat.

Les débats parlementaires sur le budget pour l'exercice 2006 ont été l'occasion pour la majorité parlementaire d'insister à son tour sur un redressement de la politique budgétaire, attitude partagée par l'opposition. Ainsi le Gouvernement a-t-il été invité par une motion de procéder à une exécution rigoureuse du budget 2006 et à une modération budgétaire accrue dans le contexte de la préparation du projet de budget 2007.

Le redressement conjoncturel de 2006

Pour 2006, la situation se présente sous une lumière plus positive. L'exécution budgétaire du Gouvernement a permis de respecter les engagements du programme de stabilité national, de sorte que le déficit de l'Administration centrale diminue par rapport à 2005. Qui plus est, les démarches des administrations fiscales en vue de stabiliser leurs recettes ont porté les fruits escomptés. En ajoutant encore au tableau une conjoncture économique très favorable en 2006, de même que quelques opérations économiques fort heureuses pour l'Etat luxembourgeois – dont la fusion entre ARCELOR et Mittal Steel n'est certainement pas la moindre – l'exercice 2006 devrait permettre de dégager des plus-values de recettes assez conséquentes.

La Cour des Comptes a réalisé des projections jusqu'à la fin de l'année 2006, basées sur la réalité des recettes au 30 septembre 2006. Elle a opéré ces prévisions sur les huit principaux impôts nationaux et parvient au résultat repris dans le tableau ci-dessous.

La Cour des Comptes estime donc que l'exercice budgétaire 2006 se soldera par des plus-values de recettes fiscales de 700 millions environ, ce qui correspondrait au compte de l'„*annus mirabilis*“ 2000. Voilà qui ne manquera pas d'attiser les appétits de ceux dont la tendance à s'adonner à un optimisme budgétaire structurel est avérée – mais rien ne serait plus faux que d'appeler au „Kassensturz“ et de tomber dans le piège de la distribution prématurée. La part finale de ce chapitre du rapport montrera effectivement que l'état des fonds d'investissement est tel que l'intégralité des plus-values de recettes de 2006, peu importe son montant définitif et réel, devra être affectée à la dotation supplémentaire des principaux fonds. Ceux-ci accuseront un solde global négatif à partir des exercices 2008 ou 2009, en fonction du rythme des travaux publics et autres dépenses, si des dotations extra-budgétaires ne viennent pas en renflouer les avoirs. De telles dotations sont urgentes et indispensables.

Recettes fiscales au 30.9.2006 et recettes probables jusqu'au 31.12.2006

	Données gouvernementales			Estimations de la Cour				
	Budget voté 2006	Recettes effectives au 30.9.2006	Taux de réalisation 30.9.06 budget voté	Recettes estimées au 31.12.2006	Ecarts estimations/ budget voté 2006	Ecart estimé	Projet de budget 2007	Hypothèse 2007
	en mio €	en mio €	en %	en mio €	en mio €	en %	en mio €	en %
Collectivités	1.250	958	76,6	1.369	119	9,5	1.300	-5,0
Assiette	385	268	69,6	370	-15	-3,9	430	16,2
Traitements	1.570	1.232	78,5	1.649	79	5,0	1.775	7,7
Capitaux (*)	140	294	209,8	313	173	123,4	220	-29,7
		119	84,8	138	-2	-1,6		59,7
Fortune	100	103	102,9	138	38	37,9	100	-27,5
TVA	1.750	1.390	79,4	1.886	136	7,8	1.755	-6,9
Enregistrement	150	138	92,2	195	45	30,2	185	-5,3
Abonnement	460	447	97,2	594	134	29,2	550	-7,5
Total	5.805			6.514	709			

(*) Chiffres analytiques hors effet Arcelor de 175 mio €

Source: budget voté 2006, projet de budget 2007; tableau: Cour des comptes

En 2006, la situation financière de l'Etat a donc pu être consolidée par rapport au dérapage de 2005, sans que le solde de financement structurel de l'Etat ne put être ramené à l'équilibre. Cette opération prendra sans doute encore quelques années, le retour à l'équilibre définitif étant prévu pour 2009. Le fait que le résultat très positif de 2006 sera dû à des événements conjoncturels exceptionnels ne changera pas grand-chose à ce calendrier. Ce qui s'est réalisé en 2006 fut une prise de conscience généralisée de ce que l'Etat luxembourgeois s'était mis à vivre au-dessus de ses moyens et que cette tendance devait être renversée. L'avis du 28 avril 2006 du comité de coordination tripartite, qui fera l'objet d'un commentaire spécifique ci-dessous, est là pour le prouver.

Globalement, la situation financière pour 2006 aurait dû se présenter de la manière suivante, en comparaison directe avec les prévisions pour 2007:

	2006 Budget voté	2007 Prévisions
<i>En millions:</i>		
Administration publique	-528,4	-310,2
Administration centrale	-1.111,8	-993,2
Administrations communales	0,9	-38,0
Sécurité sociale	582,5	721,0
<i>En % du PIB:</i>		
Administration publique	-1,7%	-0,9%
Administration centrale	-3,5%	-2,9%
Administrations communales	0,0%	-0,1%
Sécurité sociale	1,8%	2,1%

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

Source: PL 5600

2. Les chiffres-clés du projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2007

Le projet de budget pour l'exercice 2007 (selon les règles traditionnelles de la comptabilité de l'Etat) présente les caractéristiques suivantes:

- avec 5%, la progression totale des dépenses en 2007 sera inférieure à la croissance du PIB en valeur, estimée à 6,6%;
- l'accroissement global des recettes est supérieur à celui des dépenses;
- le déficit budgétaire se rétrécit de manière sensible, passant de 300 millions en chiffre rond en 2006 à 170 millions en 2007.

Il reste néanmoins que l'Etat central défini par le modèle „Maastricht“ accusera un déficit total de quasiment un milliard € en 2007. Le déficit de l'Administration centrale, le problème structurel majeur des finances publiques luxembourgeoises, frôle toujours les 3% du PIB, même s'il a été possible de le ramener d'un demi-point de pourcentage par rapport au budget voté pour l'année en cours.

En résumé: sur dix milliards € que l'Etat central entend dépenser en 2007, il ne dispose réellement que de neuf milliards €. Chaque dixième euro des dépenses projetées en 2007 devra donc être trouvé ailleurs que parmi les recettes courantes de l'Etat. Ce constat doit suffire pour maintenir une vigilance budgétaire élevée jusqu'à ce que le 10e euro ait réapparu.

Sans vouloir mélanger les genres de manière non qualifiée, il est néanmoins intéressant de noter que le besoin de financement du budget pour 2007 correspond plus ou moins exactement à la part de l'Etat dans le financement de l'assurance-vieillesse, soit un milliard € en chiffres arrondis. Bien entendu, le transfert de cette charge du budget de l'Etat aux caisses de pension n'arrangerait, a priori, pas les choses. En effet, si le budget de l'Etat central pouvait être mis en équilibre de la sorte, les assurances sociales, comptant dans le calcul du déficit de l'Administration publique selon Maastricht, afficheraient un solde nettement moins favorable, à moins que l'on ne procède en même temps à une augmentation des charges sociales, ce qui ne profiterait en rien à la compétitivité de l'économie luxembourgeoise.

Mais cette illustration pointe bien les choix d'avenir qui ne manqueront pas de se présenter au pays. En effet, investir un milliard € dans le financement des pensions, ne peut rester une normalité très luxembourgeoise à tout jamais. Si l'on se limite au budget selon la loi sur la comptabilité de l'Etat, si, donc, on fait abstraction des opérations des fonds d'investissement et établissements publics, la contribution budgétaire, donc fiscale, au financement de l'assurance-vieillesse représente un huitième, soit 12,5% des dépenses de l'Etat à elle seule. A politique constante, donc en maintenant la contribution de l'Etat à raison d'un tiers des cotisations de l'assurance-vieillesse, cette part dans les dépenses publiques continuera d'augmenter sous l'impulsion constante de la dynamique de création d'emplois – des emplois de plus en plus occupés par des travailleurs frontaliers, qui, le moment venu, ne dépendront évidemment pas leurs pensions au Grand-Duché de Luxembourg.

D'une manière générale, il conviendrait de se poser des questions sérieuses sur les nombreux transferts budgétaires „entre catégories“ – plus précisément de l'Etat central vers les autres composantes de l'administration publique, car le mouvement est en sens unique. En effet, le déficit de l'Etat central serait inexistant et l'excédent de la Sécurité sociale inversé en l'absence des transferts énormes du budget de l'Etat vers les assurances sociales. Etrangement, l'Etat central accuserait une capacité de financement très édifiante dans un tel cas de figure, alors que les caisses des assurances sociales seraient dépouillées de leurs avoirs et renseigneraient un besoin de financement tout à fait spectaculaire si les transferts sociaux du budget de l'Etat luxembourgeois ne connaissaient pas les volumes que l'on sait, voire se trouvaient neutralisés.

Le solde des différentes composantes de l'administration publique hors transferts se présenterait différemment comme le montre le tableau ci-dessous qui est basé sur les comptes – cette représentation est effectuée sur base des comptes disponibles jusqu'en l'année 2005. L'année dernière, les transferts vers les administrations locales ont représenté 2% du PIB, alors que ceux destinés à la Sécurité sociale se montaient à 8,4%. Au total, les transferts de l'administration centrale vers les communes et les assurances sociales représentaient donc, en 2005, 10,4% du PIB!

	2006 <i>Budget voté</i>	2007 <i>Prévisions</i>	Variations
Dépenses totales	9.759,3	10.107,4	+3,6%
en % du PIB	31%	30%	-
Consommation intermédiaire	664,3	704,4	6,0%
Formation de capital	1.139,5	1.041,9	-8,6%
Rémunération des salariés	1.843,4	1.984,0	7,6%
Subventions	464,3	527,4	13,6%
Revenus de la propriété (intérêts débiteurs)	68,8	40,3	-41,4%
Prestations sociales autres que transferts sociaux en nature	663,3	791,5	19,3%
Prestations sociales en nature	34,5	40,4	17,0%
Autres transferts courants	4.264,6	4.382,7	2,8%
Transferts en capital à payer	630,9	610,7	-3,2%
Acquisitions moins cessions d'actifs non financiers non produits	-14,4	-15,9	10,3%
Recettes totales	8.647,6	9.115,5	+5,4%
en % du PIB	27%	27%	-
Production marchande et non marchande	274,4	235,9	-14,0%
Impôts sur la production et les importations	3.938,8	3.981,8	1,1%
Revenus de la propriété	194,1	243,1	25,2%
Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.	3.698,5	4.050,8	9,5%
Cotisations sociales	332,6	357,8	7,6%
Autres transferts courants	135,2	169,5	25,4%
Transferts en capital à recevoir	74,0	76,6	3,4%
Besoin de financement	-1.111,8	-991,8	-10,8%
en % du PIB	-3,5%	-2,9%	
PIB	31.727,0	33.820,0	

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

La colonne „Variation“ renseigne sur l'évolution des recettes et des dépenses entre 2006 et 2007

Source: PL 5600

Soldes hors transferts

Exercice	Administration publique (en % du PIB)	Administration centrale (en % du PIB)	Administrations communales (en % du PIB)	Sécurité sociale (en % du PIB)
2000	6,0%	12,4%	-1,4%	-5,0%
2001	6,1%	13,1%	-1,9%	-5,2%
2002	2,1%	10,1%	-1,9%	-6,0%
2003	0,3%	8,9%	-2,0%	-6,6%
2004	-1,1%	8,0%	-2,3%	-6,8%
2005	-1,0%	8,1%	-2,2%	-6,8%

Source: chiffres: STATEC; tableau: Cour des comptes

A la lumière de ces chiffres, il est évident que le budget social tant vanté de l'Etat luxembourgeois n'est pas uniquement source de réjouissances pour les acteurs politiques du pays. En se rendant à l'évidence que la Sécurité sociale ne survit que du fait des transferts énormes en provenance des recettes fiscales de l'Etat, l'on ne saurait nier qu'une consolidation budgétaire rigoureuse de l'Etat central aurait

nécessairement des répercussions potentiellement existentielles sur la viabilité des assurances sociales, dans la mesure où celles-ci tomberaient, dans une telle perspective, rapidement en proie à un besoin de financement réel et pressant pour honorer les promesses de prestations passées et actuelles.

Dans un scénario „hors transferts“, la Sécurité sociale luxembourgeoise serait condamnée à court terme. Dans une perspective de modération des transferts, elle est condamnée à moyen terme. A transferts proportionnellement constants, sa condamnation survient à long terme. Ce constat inéluctable devrait amener tous les acteurs politiques et sociaux concernés à s'engager dans un processus de réforme socialement équitable et financièrement viable.

3. Dette publique et besoin de financement

La dette publique luxembourgeoise reste quasiment marginale en comparaison européenne et internationale. Si le seuil admissible de cette dette selon le Pacte de stabilité se situe à 60% du PIB, le Grand-Duché enregistre une dette brute de tout juste un sixième de cette limite supérieure en 2007.

Evolution de la dette publique (selon le projet de budget pour 2007)

<i>En % du PIB</i>	2004	2005	2006	2007
Dette brute	6,6	6,4	9,6	9,9
Administration centrale	4,2	4,0	7,3	7,7
Administrations locales	2,3	2,4	2,3	2,2
Sécurité sociale	0,0	0,0	0,0	0,0
Variation de la dette brute	-0,1	-0,2	+3,2	+ 0,3

Il reste que la dette publique aura connu un accroissement de 50% depuis 2005, si la projection pour 2007 se confirme. Ceci après que, pendant la décennie 1995-2005, la dette avait connu une tendance à la baisse, se concrétisant par son passage graduel de 8,2% en 1995 à 6,4% en 2005. Même si, jusqu'en 2005, aucun nouvel emprunt n'a dû être émis, ce constat n'est plus vrai à partir de 2005. En effet:

- en 2005, un emprunt a été autorisé pour un montant global de 200 mio € pour le financement de deux fonds spéciaux. Une tranche de 100 mio € a été prévue pour le Fonds des routes et une tranche de 100 mio € a été destinée au financement du Fonds du rail (article 42 de la loi du 21 décembre 2004 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2005: autorisation d'émission d'emprunts à moyen et long terme). Ces emprunts ont été émis au cours du mois de février 2006 et sont donc inclus dans les recettes des fonds spéciaux pour 2006;
- en 2006, un emprunt a été autorisé pour un montant global de 500 mio €. Une tranche de 100 mio € a été prévue pour le Fonds des routes et une tranche de 100 mio € a été destinée au financement du Fonds du rail. Les emprunts des fonds spéciaux ont été émis au cours du mois de février 2006. Par ailleurs, le projet de loi No 5589 prévoit un emprunt exceptionnel de 132 millions et ceci dans l'intérêt du financement de la reprise par l'Etat de terrains et d'immeubles faisant partie de l'infrastructure ferroviaire appartenant resp. à Arcelor et aux CFL;
- en 2007, un emprunt est prévu pour un montant global de 200 mio € dont 100 mio € sont destinés au Fonds des routes et 100 mio € au Fonds du rail (article 45 du projet de loi budgétaire de l'exercice 2007: autorisation d'émission d'emprunts à moyen et long terme).

Dès lors, il faut surveiller de près la dette publique. Car si le problème du Luxembourg n'est certes pas sa capacité d'endettement, restée pratiquement entière, le remboursement d'une dette augmentée de façon substantielle se solde impérativement par l'indisponibilité d'une part sans cesse plus importante des recettes courantes de l'Etat pour la conception et la mise en œuvre de politiques nouvelles. La démarche d'autres pays européens qui doivent réserver 10, 20 ou 30% de leurs recettes courantes au service de la dette ne peuvent certainement pas servir d'exemple. Car il faut déjà noter, avec la Cour des Comptes qui fait ce constat dans son avis sur le projet de budget pour 2007, que „pour la période allant de 2006 à 2010, les dépenses à charge du Fonds de la dette publique se chiffrent à 504,38 mio €. La Cour a constaté que pour assurer l'équilibre financier du Fonds de la dette publique, un effort budgétaire supplémentaire de quelque 90 mio € s'impose en 2007. A noter qu'une dotation supplémentaire du Fonds de la dette publique à hauteur de 50 mio € est prévue pour l'exercice 2006. Au vu

de ce qui précède, des alimentations supplémentaires à charge des budgets futurs seront cependant nécessaires pour garantir le remboursement des dettes engagées à ce jour par l'Etat“.

Par ailleurs, la comptabilisation des opérations couvertes par le mécanisme de la loi de garantie ainsi que, d'une manière générale, celle des projets réalisés en PPP (partenariats public-privé) selon les exigences d'Eurostat, respectivement ont et auront une répercussion sensible sur l'état de la dette publique de l'Administration centrale. Ainsi, à la suite de l'„outsourcing“ de certains grands projets d'infrastructure, la dette de l'administration centrale se trouvera augmentée jusqu'à 8,2% en 2008.

Pour les PPP, en fonction de la „réalité des risques“ d'un projet donné (selon que l'Etat ou les entreprises privées concernées assument le risque financier du projet), leur comptabilisation par l'Etat doit se faire pendant le temps de construction réel et non au cours d'une période de, par exemple, 20 ans, retenue pour la durée du prêt contracté par l'entrepreneur, si c'est l'Etat qui assume le risque.

La conséquence d'un recours plus poussé aux PPP pourrait être celle de déferer des besoins de financement de l'Etat central à des exercices budgétaires ultérieurs – de manière à ce que son avantage se réduirait à sa portion congrue, à savoir la faculté de construire aux conditions du secteur privé, plus favorables en termes d'investissement réel de deniers et de temps.

En matière de besoins de financement, la situation s'améliore globalement en 2007 par rapport à 2006. Toutefois, il resterait à établir une appréciation nettement plus détaillée du déficit annuel des 116 communes du pays afin de pouvoir vérifier, une bonne fois pour toutes, quelle est la part réelle des communes dans le besoin de financement de l'Administration publique. Le graphique ci-dessous illustre la consolidation graduelle des finances publiques:

Soldes budgétaires

	<i>2006 Budget voté</i>	<i>2007 Prévisions</i>
<i>En millions:</i>		
Administration publique	-528,4	-310,2
Administration centrale	-1.111,8	-993,2
Administrations communales	0,9	-38,0
Sécurité sociale	582,5	721,0
<i>En % du PIB</i>		
Administration publique	-1,7%	-0,9%
Administration centrale	-3,5%	-2,9%
Administrations communales	0,0%	-0,1%
Sécurité sociale	1,8%	2,1%

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

Source: PL 5600

4. Commentaire du budget des recettes

Les recettes globales du projet de budget pour 2007, selon la loi du 8 juin 1999 sur le budget et la comptabilité de l'Etat, se chiffrent très précisément à 7.841 mio €, en retrait de 170 millions par rapport aux dépenses projetées de 8.011 mio € suivant la même présentation. Alors que les recettes devront augmenter à raison de 7% par rapport à 2006, les dépenses ne progresseraient que de 5% – un constat rassurant pour les chantres de la rigueur budgétaire.

A noter que suivant la présentation que nous avons intitulée „méthode Maastricht“, des recettes totales de l'Administration centrale de 9.115 mio € font face à 10.107 mio € de dépenses. L'écart entre les deux présentations est dès lors de 2 milliards € arrondis pour ce qui est des dépenses de l'Etat, tandis que du côté des recettes il n'est que de 1,25 milliard €. Cet écart s'explique notamment par le fait que les dépenses de l'Etat selon „Maastricht“ doivent inclure celles des fonds d'investissement. Nous allons revenir à ceux-ci dans un chapitre à part.

L'année 2007 sera marquée, tout comme les années précédentes, par l'accroissement substantiel des recettes perçues au titre de l'impôt sur traitements et salaires. Celui-ci progresse de plus de 200 mio €, entraîné par une dynamique de création d'emplois conséquente. Ainsi, l'emploi total au Grand-Duché a confortablement dépassé les 300.000 unités et cette tendance ne montre guère de signes d'affaiblissement.

Les recettes de TVA, le principal impôt indirect, se stabilisent sans pour autant augmenter sous l'effet d'une population croissante – le Luxembourg continue d'afficher un solde démographique moyen positif de quelque 5.000 personnes par an – et d'une activité économique en pleine expansion. Dans ce contexte, il serait hautement intéressant de disposer d'une évaluation tant soit peu précise de l'impact sur les recettes de TVA d'un mode de consommation marqué par les achats transfrontaliers – la part luxembourgeoise dans le chiffre d'affaires des divers IKEA, Möbel Martin et autres Lederland est sans doute impressionnante – et les achats en ligne (notamment pour les vols de certaines compagnies opérant de Hahn et de Charleroi, les vacances du type „last minute“ ainsi que de livres, de matériel audiovisuel et autres).

Le rapporteur estime que des sommes considérables de TVA „luxembourgeoise“, c'est-à-dire payées par des ressortissants luxembourgeois respectivement des personnes dont le travail est rémunéré au Luxembourg, sont ainsi récupérées par des opérateurs économiques établis en dehors de nos frontières et siphonnées par des administrations fiscales étrangères.

D'autres impôts directs, comme celui des personnes physiques fixé par voie d'assiette et celui sur les revenus de capitaux, affichent de belles progressions. L'impôt sur les revenus de capitaux est cependant assez volatile et pourrait inverser sa tendance au gré des cours boursiers et des politiques de dividende appliquées par un nombre restreint d'acteurs économiques. Il serait dès lors erroné de considérer des recettes en hausse spectaculaire comme garanties pour les années à venir.

Notons encore que les retenues sur les revenus de l'épargne, tant celles appliquées sur les revenus des non-résidents que celles grevant l'épargne résidente, devront dégager en 2007 quelque 25 mio € chacune. La masse imposable au titre des revenus de l'épargne des non-résidents étant excessivement difficile à évaluer en vue de prévisions tant soit peu précises, celles-ci sont par nécessité assez prudentes.

Finalement, l'impôt sur le revenu des collectivités se stabilise derechef, ce qui est une bonne nouvelle dans un pays où cet impôt est payé, pour plus des quatre cinquièmes de son produit, par des opérateurs du secteur financier. La vigueur de celui-ci assure donc en grande partie la progression légère, mais confirmée, du produit de l'IRC. A noter pourtant que les avances exigées par l'administration des contributions directes ont probablement atteint le niveau maximal raisonnable dans le paysage actuel de l'ingénierie fiscale et que la récupération de retards d'imposition accumulés au début de la décennie touche à ses limites. Il est dès lors prudent d'assumer que cet impôt ne nous gratifiera guère de progressions impressionnantes de son produit à l'avenir.

Quant aux impôts indirects autres que la TVA, les droits d'enregistrement et la part luxembourgeoise dans les recettes communes de l'UEBL de droits de douane et d'accises se portent bien, tandis que c'est la taxe d'abonnement qui se démarque par une progression tout à fait considérable. La bonne conjoncture boursière étant largement responsable de l'évolution de cet impôt, il ne faut pas, là non plus, se baser sur un accroissement constant du produit de la taxe.

Pour ce qui est des recettes d'accises, une certaine prudence est de mise. En effet, il faut constater que les ventes de cigarettes et d'alcool sont en régression, tout comme celles d'essence, tandis que c'est le diesel dont les volumes vendus progressent – encore. Gardons à l'esprit que les prix des carburants, et notamment du diesel luxembourgeois, n'ont pas stagné au cours des dernières années, et que nous ne sommes pas le seul et unique pays au continent qui pratique des prix attractifs.

Comme il a été exposé plus haut, le tarif dit „professionnel“ sur le diesel routier, applicable en Belgique à des transporteurs opérant à partir de la Belgique, est quasiment identique au prix du gazoil luxembourgeois. Le diesel à la pompe, là encore chez notre voisin belge, n'est plus tellement plus cher qu'au Luxembourg (par endroits, la différence se réduit à 5 centimes par litre!), ce qui fera, à terme certainement, régresser le nombre de passages de frontière uniquement destinés au ravitaillement en diesel des voitures particulières.

Par ailleurs, des pays comme l'Autriche pratiquent des prix de carburant comparables aux nôtres. Si l'on sait que des *truckers* routiers peuvent engranger 1.200 litres de diesel pour une consommation

aux 100 kilomètres d'autour de 30 litres, il est facile de calculer qu'ils n'ont pas besoin de se ravitailler pendant quelque 4.000 kilomètres. Pour toutes les courses à travers le continent qui peuvent passer par l'Autriche, ceci revient à dire que les stops intentionnels au Luxembourg deviendront superflus, car logistiquement évitables et économiquement dispensables. Toute cette réalité ne manquera pas d'influer sur les perspectives de moyen et de long terme concernant les recettes d'accises au Luxembourg.

Le détail des rentrées fiscales en 2005 – 2007

	<i>Compte provisoire 2005</i>	<i>Budget définitif 2006</i>	<i>Projet de budget 2007</i>
Taxe sur la valeur ajoutée	1.046.414,1	1.352.289,7	1.350.711,0
Taxe sur les assurances	28.119,9	28.000,0	28.500,0
Taxe d'abonnement sur les titres de sociétés	493.484,5	460.000,0	550.000,0
Autres impôts indirects	214.616,3	216.240,0	225.805,0
<i>3. Autres recettes</i>	<i>393.276,3</i>	<i>499.775,1</i>	<i>496.855,1</i>
<i>dont:</i>			
Intérêts de fonds en dépôt	47.366,2	70.000,0	70.000,0
ARCELOR MITTAL: dividende	23.379,2	25.000,0	66.500,0
SES-Global S.A.: dividende	10.245,2	9.328,0	5.000,0
P. et T.: part de l'Etat dans le bénéfice	25.000,0	35.000,0	35.000,0
ILR: part de l'Etat dans le bénéfice	0,0	20.000,0	20.000,0
Droits de timbre	11.980,9	12.000,0	12.000,0
Droits de succession	44.057,0	45.000,0	50.000,0
Autres recettes	231.247,7	283.447,1	238.355,1
Recettes budgétaires	6.629.300,0	7.328.034,8	7.841.671,1

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

Source: PL 5600

A propos des recettes budgétaires estimées pour 2007, évaluées à la lumière de la dynamique budgétaire générale, il est intéressant de se reporter à l'avis de la Banque Centrale du Luxembourg (BCL) sur le projet de budget. La BCL y renvoie à quelques aspects de l'évolution qui n'ont rien de structurel, pour déduire de son analyse que la consolidation des finances publiques en 2007 serait, dans une assez large mesure, le fruit de développements purement conjoncturels, voire de plus-values de recettes fiscales intenable à terme. Selon la BCL:

„(...) cette amélioration est très fragile, car elle repose davantage sur une vive progression des recettes que sur la mise en œuvre de réformes structurelles. La réduction des déficits est d'ailleurs en grande partie le reflet de l'importance croissante du secteur financier.

Si la détérioration budgétaire semble enrayée depuis 2004, cette situation reflète une vive augmentation des recettes plutôt qu'une décélération marquée des dépenses, comme l'atteste d'ailleurs une progression des dépenses totales de l'administration centrale de l'ordre de 16% de 2005 à 2007, soit près de 8% par an en moyenne.

La croissance soutenue des recettes est le reflet de facteurs susceptibles de s'estomper à moyen ou même à court terme, à savoir une conjoncture favorable et le grand dynamisme des marchés financiers en 2006. Plus généralement, le Comité pour le Développement de la Place Financière met en évidence dans une publication récente (Etude d'impact de l'industrie financière sur l'économie luxembourgeoise (version chiffres de 2005), septembre 2006) la forte dépendance de l'économie luxembourgeoise vis-à-vis de la place financière. La valeur ajoutée du secteur financier (banques, PSF, compagnies d'assurance et sociétés de gestion) aurait représenté quelque 32% du PIB en 2005, contre 27% en 2004. La contribution directe du secteur aux recettes fiscales serait également élevée, puisqu'elle se serait établie à 22% en 2005 contre 20% en 2004. Cette hausse de 20 à 22% de la part du secteur financier équivaut d'ailleurs à une augmentation des recettes publiques de l'ordre de 0,5% du PIB en 2005. En

l'absence de cet effet, le déficit budgétaire des administrations publiques se serait dès lors établi à 1,5% du PIB en 2005. Si le dynamisme de la place constitue fondamentalement un atout pour l'économie luxembourgeoise, l'importance du secteur financier pourrait également accroître la vulnérabilité des finances publiques luxembourgeoises à d'éventuels retournements des marchés financiers. Ce risque spécifique doit inciter les autorités à mettre en œuvre une politique budgétaire rigoureuse, qui permette de faire face efficacement à de tels chocs si d'aventure ils devaient se manifester.

La bonne tenue des recettes de 2005 à 2007 s'explique également par le relèvement de certains prélèvements en 2006 et 2007 et par la non-indexation des barèmes de l'impôt sur les traitements et salaires. Le relèvement précité équivaldrait à 0,5% du PIB sur deux ans (0,1% en 2006 et 0,4% en 2007). Il résulte de l'accroissement des impôts indirects sur l'essence, le diesel et le tabac, du relèvement de la taxe sur les véhicules automoteurs, de l'ajustement de 12 à 15% du taux de TVA relatif aux professions libérales, de l'instauration d'une nouvelle taxe sur le gaz naturel et surtout du relèvement de 1 à 1,4% de la contribution à l'assurance dépendance. Compte tenu d'une élasticité de l'impôt sur les traitements et salaires de l'ordre de 1,8, la non-indexation des barèmes fiscaux se traduirait quant à elle par un accroissement automatique de la pression fiscale d'environ 0,1% du PIB par an, du moins si l'inflation est de l'ordre de 2%. Comme l'indique le graphique (...) l'impact cumulé de la non-indexation se monte à plus de 0,5% du PIB après une période de 4 ans, toujours sous les mêmes hypothèses d'inflation. L'importance absolue de l'impact sur la pression fiscale est proportionnelle au taux d'inflation.

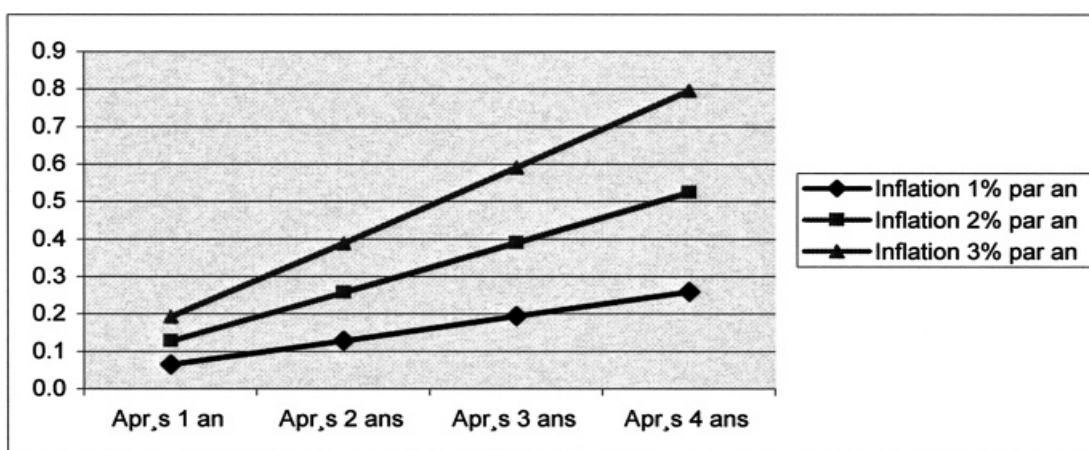
Au total, les mesures discrétionnaires précitées et l'impact de la non-indexation ont donné lieu à une amélioration du solde des administrations publiques de l'ordre de 0,7% du PIB sur la période 2006-2007. En l'absence de ces deux facteurs d'accroissement des recettes, ce solde aurait dès lors été négatif à concurrence d'environ 1,6% du PIB en 2007, et non de 0,9% comme prévu au projet de budget.“

Le rapporteur tient à souligner à cet égard que la non-indexation des barèmes de l'IRTS peut être une démarche légitime de court terme, mais qu'elle ne saurait se prolonger à l'infini. Le Luxembourg doit pouvoir continuer d'afficher des taux d'imposition attrayants, ce qui entraîne la nécessité de procéder aux adaptations rendues nécessaires par l'inflation à intervalles réguliers.

*Incidence cumulée de la non-indexation des barèmes fiscaux sur les recettes
et le solde des administrations publiques*

(élasticité du produit de l'impôt sur les traitements et salaires à la base taxable égale à 1,8)

En pourcentages du PIB



Sources: STATEC, calculs BCL.

Note: l'élasticité d'1,8 a été estimée sur la base de la législation fiscale actuelle et d'un grand nombre de cas types (diverses tranches de revenus et situations familiales).

Finalement, la COFIBU voudrait souligner que le Comité de Coordination tripartite a proposé d'approfondir la question relative à l'introduction d'un crédit d'impôt sous peine de retourner à l'indexation

des allocations familiales. Il s'avère qu'un tel crédit d'impôt risque d'aboutir à un impôt négatif tel que suggéré notamment suite à la dernière réforme fiscale en 2002. A l'époque, le Conseil économique et social (CES) avait été saisi d'un avis sur la question, mais après mure réflexion, le CES était parvenu à la conclusion que l'introduction d'un impôt négatif entraînerait une remise en question du système fiscal dans son intégralité et s'était vu obligé d'avertir le Gouvernement quant à la complexité et à l'envergure d'une telle réforme, certes imaginable en théorie, mais très difficile à réaliser en pratique.

5. Commentaire du budget des dépenses

Evolution générale des dépenses de l'Administration centrale

Les dépenses de l'Etat prévues pour l'exercice 2007 progressent de manière modérée. C'est le principal constat qui s'impose à leur égard. Cette modération de la progression est due aux facteurs suivants:

- un retour strict à la doctrine selon laquelle les dépenses de l'administration centrale ne doivent pas dépasser la perspective de moyen terme de la croissance économique;
- la mise en œuvre du paquet de mesures contenues dans l'avis du 28 avril 2006 du Comité de coordination tripartite;
- le tout sur la toile de fond de la nécessité de rééquilibrer le budget de l'Etat luxembourgeois en conformité avec les engagements du pays consignés dans son programme de stabilité (réduire le déficit budgétaire de 0,5 point-% par an, notamment).

Cela étant, le projet de budget des dépenses pour 2007 assure la continuité d'un certain nombre de politiques traditionnellement prioritaires, comme celles relevant de la prévoyance et de l'encadrement sociaux, tout en posant des accents nouveaux, groupés sous le label de „politiques d'avenir“.

Les dépenses totales projetées pour 2007 se présentent comme suit, selon un tableau préparé par l'Inspection générale des finances dans la logique comptable du SEC 95:

L'évolution des dépenses du budget

	<i>Budget voté 2006</i>	<i>Projet 2007</i>	<i>Variation</i>
1) <i>Dépenses totales du budget de l'Etat</i>	7.629,3	8.011,6	5,0%
<i>Adaptations:</i>			
- Dotations aux fonds spéciaux	-1.390,6	-1.531,6	10,1%
- Dotations aux établissements à caractère national	-39,0	-39,3	0,9%
- Dotations aux établissements publics et SEGS	-161,8	-210,3	29,9%
- Corrections octrois de crédits/ prises de participation	-3,8	-16,5	330,1%
- Corrections remboursements de dépenses/ recettes	-17,2	-21,1	22,4%
2) <i>Dépenses budgétaires ajustées</i>	6.016,9	6.192,9	2,9%
<i>Adaptations:</i>			
- Dépenses des fonds spéciaux	3.081,7	3.192,8	3,6%
- Dépenses des Services de l'Etat à gestion séparée (SEGS)	0,0	34,1	-
- Dépenses de certains établissements publics	190,1	284,9	49,9%
- Dépenses de certaines institutions	38,5	40,0	3,9%
- 4ème ressource de l'Union européenne	207,8	213,9	2,9%
- Transferts accises UEBL	134,8	80,0	-40,7%
- Salaires éducation (part payé par les communes 33%)	94,0	90,8	-3,4%
- Corrections de dépenses	-4,6	-22,0	377,8%
3) <i>Dépenses totales de l'Administration centrale</i>	9.759,3	10.107,4	+ 3,6%

Note: les chiffres de ce tableau sont exprimés en mio €

De ce tableau, il est utile de retenir surtout les chiffres concernant les dotations aux fonds spéciaux, de même que les dépenses de ces fonds. En effet, des réserves ayant avoisiné les 2,5 milliards € à la fin des exercices 2001 et 2002, les avoirs des fonds ont fondu sous l'effet de l'absence de plus-values de recettes des exercices budgétaires subséquents, pour se chiffrer désormais à peu près à un milliard €. A la fin de l'exercice 2007, les fonds ne devraient plus disposer que de 600 mio € à peine, alors qu'au 31 décembre 2008, en l'absence de dotations supplémentaires en provenance de plus-values de recettes fiscales, leur solde global serait négatif. Dès lors, la nécessité de maintenir des dotations élevées au profit des fonds d'investissement devant leur permettre de réaliser le programme pluriannuel en cours est manifeste.

Si le projet de budget pour l'exercice 2007 avait été établi dans la même logique que ses prédécesseurs, c'est-à-dire si les automatismes de toutes espèces générant des dépenses supplémentaires consécutives d'année en année n'avaient pas été partiellement neutralisés par les mesures contenues dans l'avis de la Tripartite, quelque 400 millions de dépenses courantes additionnelles seraient venues se greffer sur les chiffres du projet. La modération des dépenses engendrée par la mise en œuvre de ces mesures se détaille comme indiqué ci-dessous. Sans cette modération, le budget aurait fait état de la progression des dépenses renseignée dans le deuxième tableau de cette page (tableaux contenus dans le PL 5600):

L'effet modérateur de la Tripartite

(en millions)

		<i>Estimation tripartite avril 2006</i>	<i>Prévisions octobre 2006</i>
1)	Réduction des dépenses de fonctionnement courantes de l'Administration centrale	-25,0	-41,0
2)	Limitation du nombre des engagements de renforcement au service de l'Etat pendant 3 ans (économie calculée par rapport à la moyenne de 2000 à 2006: 260 unités)	-6,4	-4,0
3)	Standstill au niveau de l'accord salarial „Fonction publique“ (Etat et secteurs assimilés)	-18,5	-18,5
4)	Report de la date d'application de l'échelle mobile	-70,0	-70,0
5)	Mesures dans le domaine de la Sécurité sociale	-68,9	-67,9
6)	Suspension de l'indexation des prestations payées par la CNPF (en tenant compte de la mesure sub 4))	-20,0	-23,2
7)	Dépenses d'investissements de l'Adm. Centrale	-150,0	-150,0
8)	Mesures au titre des dépenses du fonds pour l'emploi	-15,0	-15,0
	Total	-373,8	-389,6

(en millions)

	<i>2006 Budget voté</i>	<i>2007 Projet de budget</i>	<i>Variation</i>
- Dépenses totales	9.759,3	10.107,4	+ 3,6%
- Mesures de restructuration (estimations)	-	+ 390,0	-
- Dépenses totales sans mesures	9.759,3	10.497,4	+ 7,6%

Le Comité de coordination tripartite a été amené à un accord visant l'accélération du retour à l'équilibre des finances publiques luxembourgeoises, la réduction de la pression inflationniste et l'endigement de l'augmentation de la dette publique luxembourgeoise. En effet, en l'absence de l'accord tripartite,

- le déficit budgétaire, donc celui de l'Administration centrale, pour l'année 2007 n'aurait pas été de un milliard € en chiffre rond, mais de 1,4 milliard €, soit 4,1% du PIB au lieu des 2,9 actuellement prévus;
- le déficit de l'administration publique n'aurait pas été de 310 millions €, mais de 700 millions €, équivalant à 2,1% du PIB au lieu des 0,9 réalisés en incluant le paquet tripartite (soit un accroissement de 0,4 de points de pourcent par rapport à 2006, au lieu de la diminution de 0,8 point réalisée ensemble avec les partenaires sociaux et conformes aux engagements luxembourgeois en matière de stabilité).

Le Luxembourg n'aurait pas pu honorer les engagements de son programme de stabilité en l'absence de l'accord tripartite. Ce dernier est dès lors à saluer pleinement et les mesures qu'il a proposées sont à appliquer pendant l'intégralité de la période qu'il est destiné à couvrir.

6. Défis budgétaires particuliers en 2007

Le budget de l'exercice 2007 doit permettre de continuer les grandes politiques de l'Etat luxembourgeois, notamment dans le domaine social et celui des infrastructures publiques, tout en dégageant les moyens nécessaires à la mise en œuvre de politiques nouvelles respectivement destinées à favoriser la modernisation et la croissance du Luxembourg à moyen et à long terme. En effet, il s'agit de conjuguer des politiques de consolidation des acquis avec des initiatives innovantes, conciliant par là les besoins d'une société luxembourgeoise habituée à la paix et à l'entente sociales avec ceux d'un Etat devant réussir son entrée dans le 21^e siècle.

Comme il est de tradition luxembourgeoise, les transferts sociaux continueront en 2007 de dépasser les 40% des dépenses courantes de l'Etat. Or, précisément au sujet des transferts à la Sécurité sociale proprement dits, il convient de prendre bonne note du passage suivant de l'avis de la Banque Centrale du Luxembourg sur le projet de budget pour 2007:

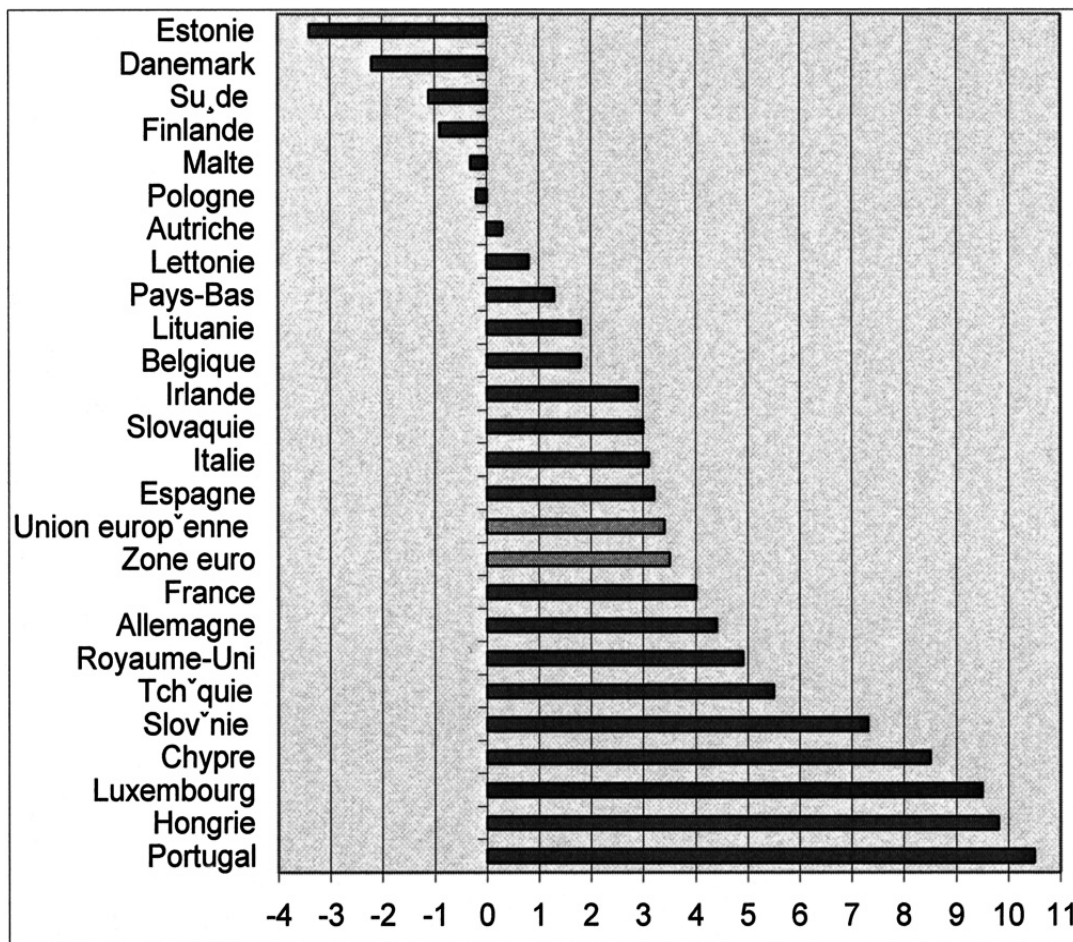
„Selon le projet de budget, (les transferts à la Sécurité sociale) passeraient de 2.472 mio € en 2005 à 2.707 millions en 2007, progressant de la sorte de 9,5% en deux ans. Une telle augmentation paraît réduite à l'aune de la progression de la masse salariale escomptée dans le projet de budget lui-même, qui atteindrait quelque 15,9% en deux ans. Les transferts à la Sécurité sociale dépendent dans une large mesure de l'évolution des revenus cotisables – le lien est même direct en ce qui concerne les cotisations de l'Etat au régime général de pension et les surprimes de l'assurance maladie-maternité – de sorte que les transferts à la Sécurité sociale devraient à politique inchangée évoluer à un rythme proche de celui de la masse salariale. La prise en charge du complément différentiel et des années „baby year“ par la Sécurité sociale à partir de 2007 devrait certes contribuer à ralentir la progression du transfert de l'Etat central à la Sécurité sociale. En bout de course, il est cependant probable que ce transfert s'accroisse d'environ 11% sur la période de deux ans 2005-2007. Le surcroît de dépenses par rapport à l'estimation figurant au projet de budget s'établirait dès lors à 40 mio €, ce qui représente 0,5% des dépenses totales de l'Etat central consolidé.“

Cette analyse de la BCL confirme la dynamique propre des transferts à la Sécurité sociale qui, entraînés par un marché de l'emploi continuant son expansion, restent assez imprévisibles dans leur détail et dont l'impact sur les dépenses courantes de l'Etat tend à être structurellement supérieur aux estimations budgétaires annuelles.

Vient s'ajouter à ce constat plus général – et cette affirmation est faite sur la toile de fond du milliard entier d'euros de dépenses budgétaires de l'Etat central en 2007 destiné à l'alimentation des caisses de l'assurance pension – qu'une étude récente de la Commission européenne (The Long-Term Sustainability of Public Finances in the European Union, DG ECFIN), commentée par la BCL dans son avis, que le Luxembourg devrait réaliser une amélioration résolument impossible du solde de ses finances publiques s'il souhaite honorer les engagements de son système d'assurance pension sur un horizon temporaire d'une génération de cotisants. Cette appréciation de la Commission est incluse dans notre analyse du projet de budget pour 2007 pour la forme: il s'agit d'y faire figurer, dans la constance des exercices passés, l'avertissement qu'à politique inchangée pendant une quarantaine d'années – scénario au demeurant fort improbable – le paiement des pensions entraînerait la ruine financière de l'Etat luxembourgeois.

*Préfinancement requis afin d'assurer le respect de la contrainte budgétaire
intertemporelle des administrations publiques (scénario de base)*

(Source: Commission européenne; en pourcentages du PIB)



Source: Commission européenne

Notes: le préfinancement requis est calculé en prenant en compte la position budgétaire initiale des administrations publiques respectives et l'incidence sur l'évolution des dépenses publiques du vieillissement de la population. Il s'agit de l'amélioration budgétaire requise afin de garantir le respect de la contrainte budgétaire intertemporelle sur un horizon de temps infini (valeur actualisée des déficits primaires futurs égale aux actifs nets actuels). Par ailleurs le calcul du préfinancement requis repose sur un scénario macroéconomique de base, qui postule notamment une croissance du PIB en volume de l'ordre de 3% par an à moyen terme. La Grèce ne figure pas au graphique en raison de l'absence de projections.

Selon cette étude, „(...) *Les administrations publiques luxembourgeoises devraient améliorer leur solde budgétaire de quelque 9,5% du PIB afin de faire face aux conséquences du vieillissement dans différents domaines (pensions privées et publiques, assurance dépendance, soins de santé, etc.). Le Luxembourg figurerait d'ailleurs parmi les pays de l'Union où l'ajustement le plus drastique s'imposerait. Ce résultat constitue un „worst case scenario“, qui postule notamment l'absence de réaction des pouvoirs publics sur une longue période. Il a cependant le mérite de mettre en exergue la nécessité absolue de l'adoption de réformes structurelles, en particulier dans le domaine de la Sécurité sociale. Il met également en évidence les dangers associés à une amélioration excessivement graduelle du solde budgétaire des administrations publiques, qui est de surcroît artificiellement dopé par des recettes exceptionnellement dynamiques du fait du contexte conjoncturel et financier favorable et par l'importance des transferts nets au profit de la Sécurité sociale des travailleurs frontaliers et étrangers.*“

Au titre des grands engagements financiers de l'Etat luxembourgeois qui doivent être continués à travers l'exercice budgétaire 2007, il y a lieu de relever ceux identifiés dans le tableau ci-dessous, contenu dans le projet de loi sur le budget 2007:

Les priorités du budget 2007

(en millions d'euros)

	2000	2007
A. Grands engagements financiers		
– Accueil des élèves en dehors des heures de classe:		
Fonctionnement	0	18
Investissement	0	29
Total	0	47
– Foyers de jour pour enfants (crèches)	15	21
– Participation de l'Etat au financement des prestations familiales (p. ex. allocations familiales)	477	784
– Assurance maladie-maternité: contribution de l'Etat	412	686
– Assurance-pension: contribution de l'Etat	649	987
– Participation de l'Etat au financement de l'assurance dépendance	73	140
– Mesures en faveur des personnes âgées (y compris invest.)	57	58
– Politiques du logement	71	97
– Fonds pour l'emploi	213	402
dont: dépenses sidérurgie (p. ex. préretraite)	68	46
actions en faveur de l'emploi (p. ex. Proactif, OPE)	77	173
– Aide publique au développement	133	249
– Crédits en faveur de la Sécurité des personnes	145	252
– Politique environnementale (réalisation des engagements dans le cadre de l'accord de Kyoto)	0	73

Ce sont notamment les crédits destinés aux politiques familiale et de l'emploi qui enregistrent des progressions substantielles au fil des années – mais qui s'avèrent absolument nécessaires dans une société dont les modèles familiaux évoluent sur l'air de notre temps, et qui doit faire face à un chômage résident que la croissance considérable du marché de l'emploi n'a pas encore été capable d'endiguer.

Même si la progression du chômage semble entre-temps mieux contenue, il reste que l'indemnisation des chômeurs en vue de leur assurer une vie matériellement digne et la mise à disposition d'outils efficaces devant leur permettre de retrouver un emploi stable demeurent des préoccupations de premier rang de la politique. En admettant même que l'ensemble des mesures destinées à l'emploi contenues dans l'avis du Comité de coordination tripartite du 28 avril 2006 puissent porter les fruits escomptés, le coût du chômage ne saurait être esquivé au cours des prochaines années.

Il faut noter également que les dépenses liées aux mécanismes du protocole de Kyoto commencent à atteindre les volumes qui seront de rigueur pendant la période 2008-2012. Des 73 mio € prévus pour 2007, les crédits destinés à l'alimentation du fonds de compensation financière des émissions luxembourgeoises dépassant les quotas qui nous sont alloués augmenteront encore pour avoisiner vraisemblablement 130 mio € par an entre 2008 et 2012. Il ne s'agit pas là d'une politique d'avenir, loin s'en faut, dont on devrait assurer le financement. La compensation financière des émissions en dépassement des quotas nationaux se fait plutôt pour nous inciter à concevoir des actions politiques rendant possible le respect de nos engagements vieux de dix ans, et qui risquent, au-delà de 2012, de devoir être resserrés davantage dans la logique du processus mondial d'endiguement des émissions de CO₂.

Parmi les politiques destinées à favoriser la modernisation du pays et la croissance économique à plus long terme, le Gouvernement, dans l'exposé introductif du projet de budget pour 2007, a notamment identifié et chiffré les suivantes:

Investissements dans la croissance à long terme

	2000	2007
B. Politiques en faveur de la croissance à long terme		
– Crédits dans l'intérêt de l'Université du Luxembourg	17	49
– Crédits dans l'intérêt de la recherche publique (tous ministères)	20	140
– Education nationale:		
Fonctionnement	503	798
Investissement	48	149
Total	551	945
– Infrastructures de transport:		
– Dépenses d'investissements du fonds du rail	39	194
– Transport des personnes en service public ferroviaire par bus	133	272

S'il est clair que le développement de l'université est étroitement lié aux perspectives d'éclosion de secteurs économiques porteurs d'avenir, il faut se garder d'une approche trop généreuse à cet égard: tous les domaines d'enseignement universitaire ne sont pas porteurs pour le Luxembourg et tous les enseignements dispensés au niveau universitaire n'engendrent pas des activités de recherche et des effets de „spin-off“ significatifs. C'est le contraire qui est vrai, constat confirmé par la loi d'organisation de l'université qui part du principe d'une université d'excellence, à orientation internationale et multilingue, basée sur la recherche. C'est d'elle que doit générer des modules d'enseignement universitaire innovants, attrayants et originaux; c'est d'elle que dépend l'élément „spin-off“ d'activités économiques novatrices.

Dans cette perspective, l'accroissement des crédits destinés à la recherche est à saluer. La part de la recherche publique dans le PIB passera ainsi au Luxembourg de 0,13% en 2000 à 0,44% en 2007. A cela s'ajoutent les investissements en recherche réalisés par les entreprises privées localisées au Grand-Duché et qui atteignent prévisiblement en 2007 un taux de quelque 2,0% du PIB. Nous ne sommes dès lors plus tellement loin d'un investissement global de 3% conforme à la stratégie de Lisbonne.

Les dépenses relatives à l'infrastructure ferroviaire en particulier et aux transports publics en général feront l'objet de réflexions particulières dans le cadre du chapitre suivant, consacré aux dépenses d'investissement suivant le programme pluriannuel.

7. L'affectation du résultat de l'„opération Arcelor-Mittal Steel“

L'Etat luxembourgeois, qui fut l'un des actionnaires majeurs d'Arcelor avant la fusion – dans la mesure où il détenait 5,6% des actions, dépassé en importance relative par le seul homme d'affaires Romain Zaleski, opérant par le truchement de sa société TASSARA – a participé à l'opération d'échange d'actions prévu au moment de la fusion tout comme la majorité des autres actionnaires l'a fait. A la fin du compte, il restait ainsi à l'Etat un portefeuille de 2,7% des actions de la société fusionnée et 451 mio € de produit financier de l'échange.

Ces 451 mio € ne constituent pas, à la lecture „maastrichtienne“ du budget de l'Etat, des recettes budgétaires, étant donné qu'elles proviennent de la transformation d'un actif de l'Etat en un autre actif – autrement dit, l'Etat n'a réalisé qu'une transsubstantiation d'un actif qui lui appartenait déjà, ce qui exclut que le nouvel actif soit rangé parmi les recettes budgétaires. Ainsi, 451 mio € peuvent recevoir une affectation particulière, non identifiée dans le contexte du budget proprement dit, même si ce montant peut se retrouver, du moins partiellement, dans le compte des dépenses de l'Etat au titre de l'exercice 2007 pour autant et dans la mesure où il sera affecté en dehors du périmètre de l'Etat.

Il est projeté de renflouer le capital de la SNCI (Société Nationale de Crédit et d'Investissement) en y injectant 200 mio € en provenance d'Arcelor Mittal. Cette opération sera neutre du point de vue du SEC 95, dans la mesure où la SNCI est une S.A. détenue intégralement par l'Etat luxembourgeois et que l'Etat ne fera donc que transférer un actif au sein de son propre périmètre.

70 mio € devront servir à l'acquisition respectivement la mise en valeur de terrains industriels: ce montant sortira du périmètre de l'Etat pour autant et dans la mesure où il servira à financer des transactions avec des partenaires privés. Les 30 mio € de transferts prévus en faveur de Luxconnect

pour financer l'interconnectivité internationale et le renforcement de notre réseau d'autoroutes digitales seraient également à considérer comme une dépense de l'Etat. Ces 100 mio € de dépenses extra-budgétaires, pour utiles qu'elles soient, tomberont sous le coup de la comptabilité SEC 95 et influenceront négativement nos performances nationales en termes de respect du programme de stabilité.

Finalement, quelque 20 mio € du produit de l'opération d'échange d'actions seront affectés à la mise en place d'une agence de promotion du Grand-Duché comme site d'implantation d'activités économiques, qu'il s'agisse d'activités liées au monde de la finance ou à d'autres opérations économiques, notamment industrielles. Une telle agence – hautement souhaitable et appelée des vœux du rapporteur et d'autres membres de la COFIBU depuis belle lurette – pourrait prendre une forme juridique publique, semi-publique ou privée, et la configuration retenue déterminera le traitement de la dépense servant à son financement. Celle-ci sera considérée comme relevant de la comptabilité SEC 95 seulement si elle sort du patrimoine de l'Etat – c'est-à-dire si l'agence de promotion est organisée sous un statut de droit privé.

8. La politique des investissements de l'Etat: Programmation pluriannuelle et évolution de l'état des fonds d'investissement

De 2006 à 2007, les dépenses d'investissement totales de l'Etat connaissent un léger recul en passant de 1.669 à 1.652 millions €. Elles restent dès lors élevées, mais plafonnent en raison des contraintes budgétaires que l'on connaît. La circulaire budgétaire pour 2007 stipulait que les départements ministériels devaient contenir leurs propositions de dépenses d'investissement dans les limites des chiffres de 2006.

Au vu des engagements considérables de l'Etat luxembourgeois en matière notamment de travaux publics au sens large – „travaux d'équipement“ serait un terme plus approprié – et situés dans des domaines aussi nombreux qu'exigeants, il appert que le maintien des investissements publics à un niveau élevé est une nécessité absolue. La programmation pluriannuelle en matière d'infrastructures publiques, qu'il s'agisse d'établissements scolaires, d'hôpitaux, de structures d'accueil de tous types, de routes, du rail, de logements ou d'autres bâtiments publics encore, est ambitieuse. Mais, elle est incontournable dans la mesure où elle se trouve toujours confrontée au besoin de l'adaptation continue de notre parc d'équipements à la dynamique démographique du pays et aux attentes de la société moderne.

Toujours est-il que tout n'est pas possible, respectivement que tout n'est pas faisable dans l'immédiat. Ce constat imprime sa marque sur l'évolution des dépenses d'investissements en 2007 qui, faute de moyens illimités, ne peuvent plus connaître d'accroissement. Les tableaux suivants, extraits de l'avis de la Cour des Comptes sur le projet de budget pour 2007, rendent compte des efforts de l'Etat luxembourgeois sur le terrain des investissements publics:

<i>Année</i>	<i>Dépenses en capital (budget)</i>	<i>Alimentations des fonds spéciaux</i>	<i>Dépenses effectives des fonds spéciaux</i>	<i>Différence: alimentation - dépenses des fonds</i>	<i>Dépenses d'investissement</i>	<i>Croissance</i>
2001	921,1	800,2	651,8	148,4	772,7	-
2002	952,9	632,4	754,7	-122,3	1.075,2	39,14%
2003	906,8	617,6	1.039,3	-421,7	1.328,4	23,55%
2004	920,9	598,8	975,6	-376,9	1.297,8	-2,31%
2005	893,2	625,8	1.221,4	-595,6	1.488,8	14,72%
2006	777,1	594,4	1.486,3	-891,9	1.669,0	12,10%
2007	789,9	545,3	1.408,2	-862,8	1.652,7	-0,98%

<i>Année</i>	<i>Dépenses d'investissement (en millions d'euros)</i>	<i>PIB (SEC 95)</i>	<i>Dépenses d'investissement par rapport au PIB</i>
2001	772,7	22.572	3,42%
2002	1.075,2	24.081	4,46%
2003	1.328,4	25.607	5,19%
2004	1.297,8	26.996	4,81%
2005	1.488,8	29.396	5,06%
2006	1.669,0	31.727	5,26%
2007	1.652,7	33.820	4,89%

Tout en ayant marqué un répit par rapport à la logique de croissance antérieure, les chiffres prévus pour 2007 restent très élevés par rapport au PIB, et dépassent nettement le quota des investissements par rapport à la richesse nationale des autres pays européens.

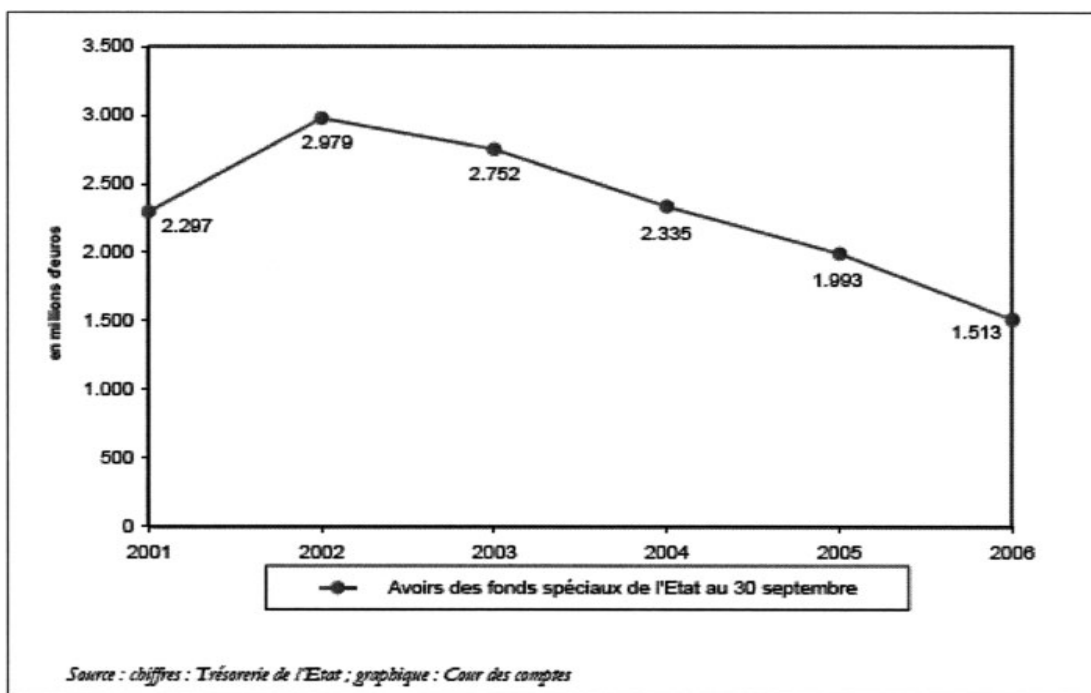
La grande majorité des investissements de l'Etat sont réalisés par les fonds d'investissement. Ceux-ci, après avoir engrangé des réserves importantes au début de la décennie, connaissent actuellement un affaissement de leurs avoirs sous le double effet d'une augmentation continue de leurs dépenses effectives et de la stagnation de leur alimentation budgétaire dans la réalité des finances publiques actuelles. Les fonds n'ont ainsi plus pu comptabiliser des dotations supplémentaires, résultant de plus-values de recettes fiscales conséquentes, depuis 2001, quand 760 mio € de recettes supplémentaires de l'exercice 2000 leur avaient été destinés.

Au 30 septembre 2006, les fonds d'investissement disposaient d'avoirs de 1,5 milliard € en chiffres ronds. Les tableaux ci-dessous, élaborés par la Cour des Comptes (avis sur le projet de budget pour 2007), reflètent l'évolution de leurs réserves depuis 2001, notées au 30 septembre de l'année respective.

L'évolution des avoirs des Fonds d'investissement

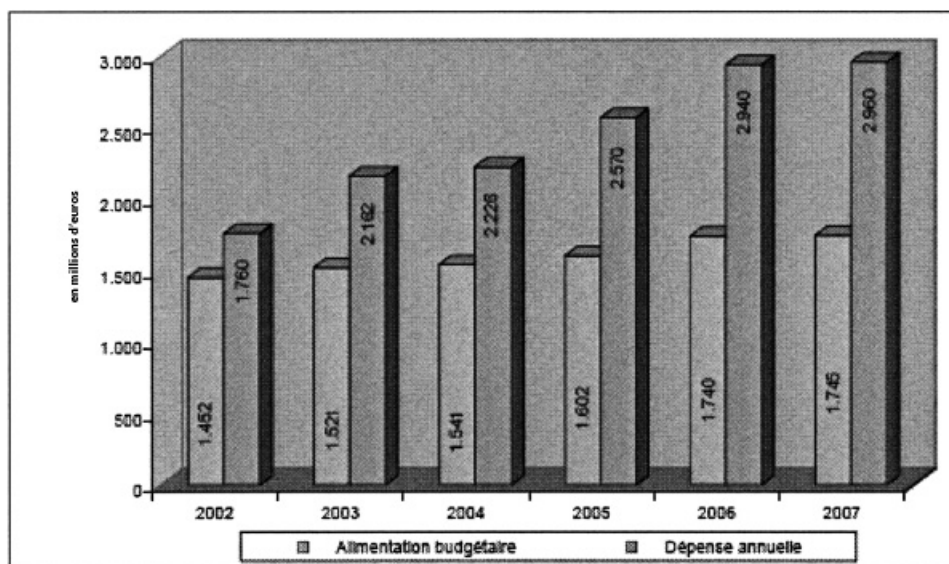
<i>Année</i>	<i>Avoirs (en €)</i>	<i>Variation (en €)</i>	<i>Variation (en %)</i>
2001	2.297.272.087	-	-
2002	2.978.606.871	681.334.784	29,66
2003	2.752.070.118	-226.536.753	-7,61
2004	2.335.202.124	-416.867.995	-15,15
2005	1.993.372.413	-341.829.711	-14,64
2006	1.512.937.189	-480.435.224	-24,10

Source chiffres: Trésorerie de l'Etat; tableau: Cour des comptes



Il appert que les réserves des fonds s'affaissent dès l'absence de dotations supplémentaires importantes résultant de plus-values de recettes fiscales. Les dotations extraordinaires qui ont encore pu être effectuées en 2002, 2003 et 2004 (150, 59 et 79 mio € respectivement) n'ont pas été suffisantes, loin s'en faut, pour compenser l'accélération du rythme des dépenses des grands fonds finançant les travaux d'infrastructure d'envergure. Depuis 2002, l'on peut effectivement noter que l'alimentation budgétaire des fonds et les dépenses de ceux-ci accusent un „effet ciseaux“ bien visible :

Dotations et dépenses des Fonds d'investissement selon la Cour des Comptes

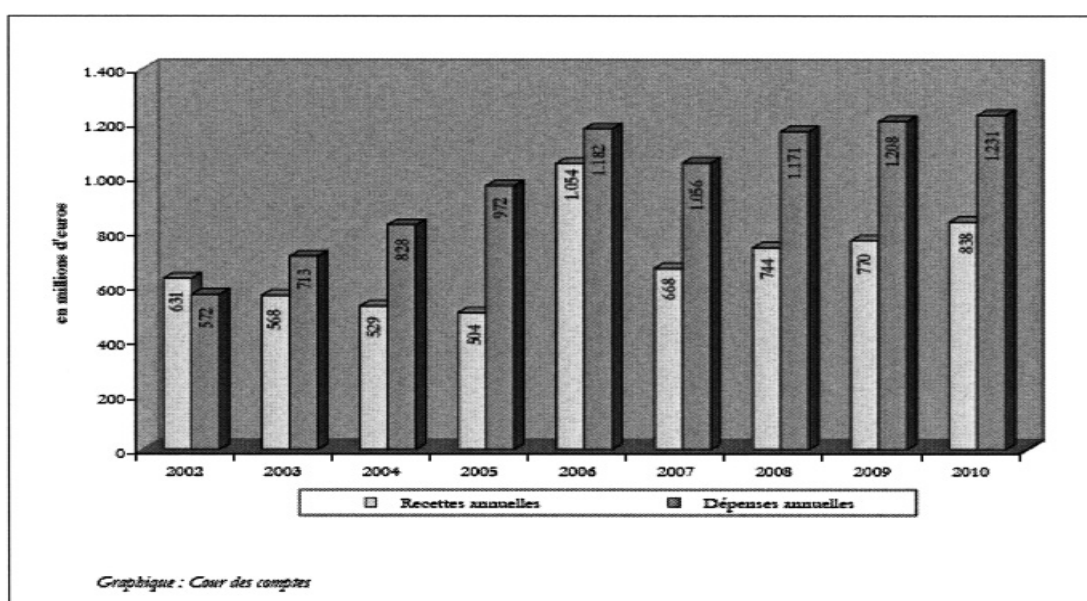
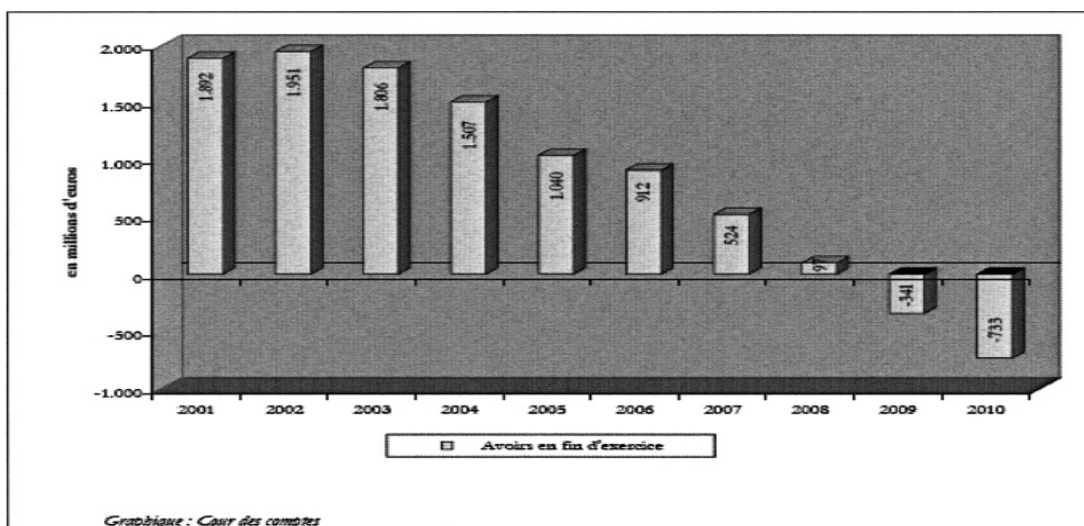


Dans cet état des choses, et au vu de la programmation pluriannuelle des dépenses d'investissement qui, jusqu'à l'horizon de 2010, ne prévoit pas de diminution sensible des dépenses des fonds, ceux-ci ont amorcé un mouvement qui devrait les mener à des soldes globalement déficitaires au début de l'exercice 2009.

Si, à la fin de l'exercice 2006, les fonds peuvent encore disposer de réserves de 900 mio € en chiffres ronds (emprunts de 100 mio € respectivement contractés en vue de l'alimentation supplémentaire du fonds des routes et du fonds du rail inclus), leur solde positif au 31 décembre 2007 ne sera plus guère que de 500 mio €. La suite des opérations peut être schématisée ainsi:

- passage en dessous des 100 mio € à la fin 2008;
- retournement de la situation en 2009 pour que l'exercice se termine par un solde négatif des fonds estimé à -340 millions;
- besoin de financement avoisinant les 750 millions à la fin de la programmation pluriannuelle, au dernier jour de l'année 2010.

Il ressort de ces chiffres qu'en l'absence de plus-values de recettes substantielles, la continuation du programme pluriannuel jusqu'à la fin de l'horizon de programmation en 2010 ne pourra être réalisée sans recourir massivement à des emprunts nouveaux, ceci à politique de dotation budgétaire constante. Les graphiques ci-dessous illustrent à merveille notre propos (les chiffres ne s'appliquent qu'aux 13 principaux fonds d'investissement et n'incluent pas le fonds pour l'emploi, notamment, qui n'est pas destiné à l'investissement):



Ces chiffres sont éloquentes, tant pour confirmer l'absolue nécessité d'une affectation intégrale des plus-values de recettes probables au titre de l'exercice 2006 – 700 mio € selon les estimations de la Cour des Comptes sur base des encaissements réalisés au 30 septembre – que pour marquer un rappel insistant de l'impérieux besoin de continuer la consolidation des finances publiques jusqu'en 2009-2010.

9. Commentaire du budget et des recettes pour ordre

Le présent sous-chapitre n'aborde que les recettes et dépenses pour ordre qui ressortissent au financement des collectivités locales. C'est donc avant tout la composition prévue pour 2007 du Fonds communal de dotation financière (FCDF), ainsi que le montant des recettes prévues au titre de l'impôt commercial communal qui intéressent le rapport budgétaire.

Rappelons que les principales recettes du FCDF sont les suivantes:

- une quote-part de 18% du produit de l'impôt retenu sur les traitements et salaires
- une quote-part de 20% du produit de la taxe sur les véhicules routiers
- une quote-part de 10% du produit de la taxe sur la valeur ajoutée.

La situation projetée du fonds communal de dotation financière se présente comme suit:

(en euros)

	2005	2006	2007
– Avoir au 1.1.	–	–	–
– Dotations budgétaires	467.318.382	531.036.400	584.502.000
– Dépenses	467.318.382	531.036.400	584.502.000
– Avoir au 31.12.	–	–	–

Ainsi qu'il ressort de ce tableau, extrait du projet de budget pour l'exercice 2007, les communes pourront se prévaloir de recettes supplémentaires de quelque 55 millions € par rapport à 2006. Ceci s'explique par les projections favorables concernant l'évolution des trois impôts composant les recettes de ce fonds.

Ainsi, le budget des recettes pour ordre prévoit que le produit brut de la TVA s'élèvera, en 2007, à 1.755 mio €. Déduction faite de la quote-part des recettes brutes à verser à l'Union européenne (environ 255 mio €), le produit net de cet impôt s'établit à 1,5 milliard. Le versement au FCDF s'élèvera en 2007 à 150 mio €.

La taxe sur les véhicules automoteurs devra dégager un produit de 70 mio € en 2007, de sorte que 14 millions € seront à transférer au FCDF.

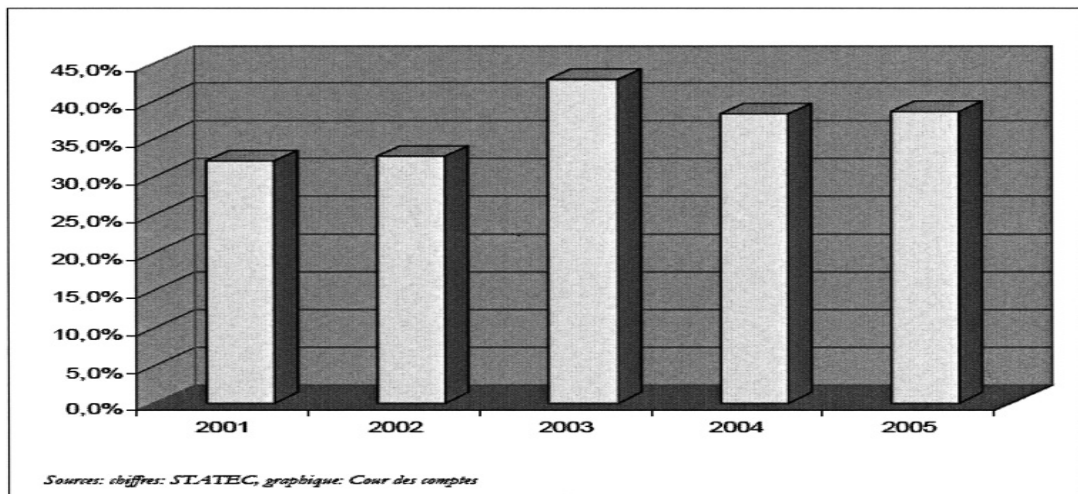
Finalement, bien que les recettes au titre de l'impôt retenu sur les traitements et salaires ne transitent pas par le budget pour ordre, notons que celles-ci se chiffreront à 1.775 millions € pour l'exercice 2007. Les recettes du FCDF en provenance de cet impôt se monteront dès lors à 320 mio €.

Concernant l'impôt commercial communal, il devra dégager 465 millions € de recettes en 2007. Globalement, les recettes communales connaîtront donc une situation assez confortable au cours du prochain exercice budgétaire: le FCDF et l'ICC génèrent des plus-values de recettes de 60 millions par rapport à 2006. On peut dès lors conclure que les communes du pays participent de manière adéquate à la consolidation budgétaire et que leurs recettes croissantes devraient leur permettre de présenter des budgets largement équilibrés.

Le secteur communal, ainsi qu'il ressort des calculs de la Cour des Comptes, représente une part plus que significative dans l'endettement de l'Administration publique. Notons que les chiffres dont disposent les institutions centrales pour la détermination des besoins de financement du secteur communal ne couvrent pas encore l'année 2006, et que, faute de projets de budgets pour 2007 à l'heure qu'il est, l'année prochaine ne peut être incluse dans les représentations qui suivent. Toujours est-il que l'évolution des dernières années ne laisse guère présager une situation plus édifiante pour 2006 et 2007.

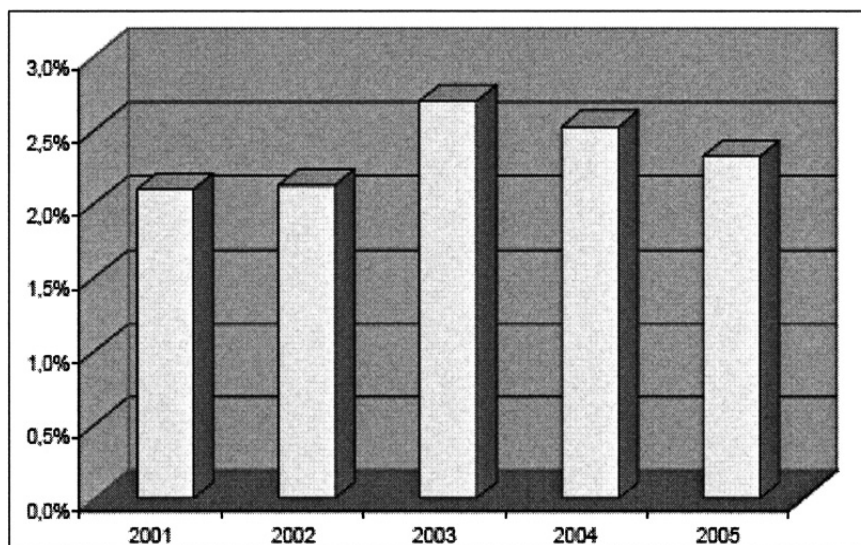
Les communes luxembourgeoises représentent plus que 38% de l'endettement public du pays. Il ressort du tableau ci-dessous que l'année 2003 a constitué un pic de la quote-part du secteur communal avec 43%, alors qu'en 2005, cette quote-part semble stabilisée à 38,5%.

*Part de l'endettement communal dans l'endettement
de l'Administration publique (en %)*



Le graphique ci-dessous, également élaboré par la Cour des Comptes, illustre bien que le secteur communal est loin d'être négligeable par rapport au PIB – une affirmation qui acquiert toute sa valeur si on la mesure à l'aune de la tendance manifestée par l'évolution du besoin de financement du secteur communal détaillée en dessous du graphique.

L'endettement des communes par rapport au PIB



Alors que, depuis 2003, la situation globale des communes semble s'améliorer, ce phénomène ne pourrait être que passager et risque de se dégrader de nouveau à l'avenir. En effet, la réalité des déficits annuels du secteur communal, autrement dit des besoins de financement courants, ne confirme aucunement la convalescence des finances communales qui pourrait se dégager des graphiques ci-dessus. Soit dit en passant, qu'une part de 38,5% de l'endettement global de l'administration publique et une dette de 2,3% par rapport au PIB n'ont déjà rien de particulièrement rassurant.

Entre 2000 et 2005, les communes luxembourgeoises sont passées d'une capacité de financement appréciable à un besoin de financement dont l'orientation est éloquent. A partir de 2003, la capacité de financement du secteur communal se retourne en un besoin de financement qui, entre 2003 et 2005, s'accroît de quelque 30 mio € par an.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Capacité/besoin de financement	114,0	33,6	28,4	-5,0	-29,7	-60,0

Source: chiffres: STATEC (aux erreurs d'arrondi près); tableau: Cour des comptes

Si les chiffres disponibles ou estimés pour les années 2006 et 2007 donnent l'impression que la pente pourrait être cassée, cette impression devra nécessairement être vérifiée à l'aide des chiffres des comptes communaux de ces deux années. Si l'on sait que pour 2007, les projets de budget ne sont pas encore tous disponibles, il appert que l'alerte est toujours de mise.

En conclusion, le rapporteur ne saurait qu'appeler le secteur communal à une politique de dépenses et d'endettement gouvernée par la prudence et la raison – une politique qui, au vu des chiffres, n'a pas marqué les cinq années entre 2000 et 2005. Il est indispensable de parvenir à une logique de consolidation des finances communales qui emboîte le pas à la logique de l'Etat central si, dans la comptabilité du système SEC95, nous souhaitons répartir de tant soit peu équitable les efforts de redressement des finances publiques du pays.

10. Examen du projet de loi budgétaire et de l'avis du Conseil d'Etat

Le projet de loi budgétaire comprend 47 articles, dont la majorité sont des dispositions figurant traditionnellement dans les lois budgétaires successives. Il en est ainsi de l'arrêté du budget pour l'exercice 2007 (suivant la comptabilité de l'Etat établie par la loi du 8 juin 1999), de la prorogation des impôts existant au 31 décembre 2006 pour l'année suivante en application du principe de l'annalité budgétaire et fiscale, et de nombreuses autres dispositions qui n'appellent guère de commentaire à cet endroit. L'examen du projet de loi se bornera dès lors aux dispositions „nouvelles“ respectivement modificatrices, et à l'analyse de l'avis du Conseil d'Etat qui contient tant des mises en garde que des propositions de modification du texte de la loi budgétaire qui méritent l'attention de la COFIBU.

A l'endroit des dispositions „nouvelles“ et modificatrices, il y a lieu de reprendre les articles suivants du projet de loi budgétaire:

➤ *L'article 3 modifiant la loi concernant l'impôt sur le revenu*

Cet article propose de réduire le taux de la retenue à la source sur les revenus de capitaux énoncés par l'article L.I.R. 148, de 20 à 15% pour les résidents de l'autre Etat contractant. La quasi-totalité des conventions de non-double imposition conclues par le Luxembourg prévoyant un taux de 15%, l'application du taux de 20% aux non-résidents au Luxembourg entraînerait nombre de remboursements à effectuer par l'Administration des contributions directes, qui représenteraient une charge de travail aussi futile qu'inutile. Il y a donc lieu d'abaisser le taux luxembourgeois applicable aux non-résidents à 15% afin d'éviter de tels remboursements.

➤ *L'article 17 relatif au recrutement d'employés de nationalité étrangère auprès des administrations de l'Etat*

Cet article est un „classique“, dans la mesure où chaque loi budgétaire contient une disposition permettant à l'Etat de procéder au recrutement d'agents qui ne sont ni de nationalité luxembourgeoise, ni fonctionnaires de l'Etat. Pour l'exercice prochain, le nombre autorisé de tels recrutements excède nettement les 200 unités, ce qui représente pourtant une nette augmentation par rapport aux exercices précédents.

➤ *L'article 40 portant création d'un fonds d'entretien et de rénovation*

Cet article prévoit l'institution d'un nouveau fonds spécial, dont l'objet comporte

- l'entretien, la maintenance et la remise en état des immeubles bâtis de l'Etat;
- la rénovation, la transformation et la mise en conformité de ces immeubles.

Il est encore précisé que ce fonds sera alimenté par des dotations budgétaires, dotations qui doivent s'élever à 55 mio € en 2007.

Ce nouveau fonds permet, entre autres, une plus grande transparence au niveau des frais d'entretien des bâtiments publics au sens large, dans la mesure où il constitue une représentation individualisée de ces frais. La COFIBU note que l'alimentation prévue en 2007 est loin d'être négligeable: en effet,

une dotation de 55 mio € pour l'entretien des bâtiments publics est supérieure à celle prévue pour l'Université de Luxembourg (49 millions pour 2007).

La dépense en faveur de l'Université se présente sous le jour d'une politique d'avenir volontariste, tandis que le crédit prévu pour la dotation du nouveau fonds ne fait que confirmer une appréhension formulée moult fois dans des rapports budgétaires et en d'autres endroits, à savoir que les „*Nofollegkäschten*“, le coût subséquent de nos bâtiments publics finiront tôt ou tard par peser démesurément sur les dépenses publiques, alors qu'elles ne représentent aucune plus-value politique, sociale ou économique. Le crédit de dotation du fonds d'entretien et de rénovation ne fait que confirmer cette appréhension.

➤ *L'article 45 autorisant l'émission d'emprunts à moyen et à long terme*

Cet article autorise l'Etat, dans la continuité des exercices budgétaires depuis 2005, de procéder à l'émission d'un emprunt de 200 millions € en 2007, dont les deux tranches de 100 millions € respectivement seront portées directement en recette au fonds des routes et au fonds du rail afin de permettre à ces deux fonds de continuer leur important programme d'investissements au profit de la mobilité au Luxembourg.

➤ *L'article 46*

Cet article prévoit la modification de la loi modifiée du 2 août 1977 portant création de la SNCI. En effet, ainsi qu'il ressort des déclarations des ministres des Finances et du Budget dans le cadre de la présentation du projet de budget pour 2007, le Gouvernement entend procéder à une affectation directe du produit de l'opération d'échange des actions détenues par l'Etat dans le capital d'Arcelor, réalisée au moment de la fusion avec Mittal Steel. De ce produit, qui ne constitue pas une recette budgétaire au sens de la norme SEC95, puisqu'elle ne se rapporte qu'à la transformation d'un actif de l'Etat en un autre, quelque 200 millions € doivent être affectés à une augmentation du capital de la SNCI, qui sera ainsi porté à 375 mio €. Cette augmentation de capital par affectation d'une part du produit d'une transaction financière de l'Etat est opérée par le truchement de l'article 46 du projet de loi budgétaire.

Les observations du Conseil d'Etat

En deuxième lieu, il convient d'aborder les dispositions contenues dans le projet de loi budgétaire qui ont fait l'objet d'observations et de propositions de la part du Conseil d'Etat. La Haute Corporation a distingué, dans son avis, entre une appréciation générale du projet de loi budgétaire, portant notamment sur la concordance légistique entre celle-ci et les textes législatifs adoptés dans la foulée de l'avis du 28 avril 2006 du comité de coordination tripartite, et quelques suggestions spécifiques à des articles individuels du projet de loi budgétaire.

Dans ses commentaires d'ordre plus général, le Conseil d'Etat

- encourage le Gouvernement à persévérer dans la lutte contre le chômage qu'il explique en grande partie par l'inadéquation de la main-d'oeuvre locale aux besoins de l'économie d'aujourd'hui;
- met en garde contre un désengagement hâtif de l'Etat en matière de Sécurité sociale tout en constatant que la contribution publique à la Sécurité sociale représente 18% des dépenses de l'Administration centrale;
- se demande s'il n'aurait pas fallu étendre la contribution climatique à tous les modes de transport au lieu de la limiter aux voitures et exprime ses doutes quant à l'impact d'une éventuelle augmentation substantielle des prix de carburant;
- salue le doublement de l'investissement public dans la recherche et le développement;
- souligne qu'en matière de logement „l'offre réduite de terrains à construire et la demande croissante de logements ne permettront dorénavant plus de s'adonner à l'illusion d'acquérir à bon prix une maison unifamiliale avec terrain de verdure“;
- approuve les investissements en faveur de la modernisation et de l'extension du réseau ferré, élément-clé d'une „politique de développement durable“ qui répond „aux besoins de mobilité“ de la société moderne;
- rappelle que „la discipline budgétaire est l'élément principal pour garantir un développement durable de l'économie nationale, de la qualité de vie ... et de la prospérité des entreprises luxembourgeoises“.

D'autre part, à travers les réflexions suivantes, le Conseil d'Etat propose d'ajouter un article 28bis et un article 28ter à la loi budgétaire.

Le projet de loi promouvant le maintien dans l'emploi et définissant des mesures spéciales en matière de Sécurité sociale et de politique de l'environnement et portant, entre autres, sous le point 9 introduction d'une contribution changement climatique sur les carburants et modifiant la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre prévoit l'introduction d'un droit d'accise autonome additionnel, dénommé „contribution changement climatique“.

D'après le projet de loi, le produit de la contribution changement climatique est affecté au fonds spécial de financement des mécanismes de Kyoto. Il résulte des tableaux budgétaires, mais non du texte du projet de la loi budgétaire proprement dite, que le produit de cette contribution et les dépenses afférentes sont imputés au budget pour ordre. Les règles de l'unité budgétaire et de la non-affectation des recettes sous-tendent le principe de l'universalité budgétaire consacré par l'article 104 de la Constitution.

(...) Dans la mesure où d'après le droit budgétaire des dérogations aux règles de l'unité budgétaire et de la non-affectation des recettes sont admises, il y a lieu d'entourer de telles dérogations avec le formalisme requis. Si ce formalisme est respecté en matière d'affectation des recettes au Fonds Kyoto, tel n'est toutefois pas le cas en ce qui concerne l'imputation des recettes et des dépenses au budget pour ordre. Ceci paraît d'autant plus étonnant que l'article 28 du projet sous revue prévoit que „Le produit de la contribution sociale prélevée sur les carburants ainsi que son affectation au fonds pour l'emploi peuvent être imputés sur le budget des recettes et dépenses pour ordre“. Alors que la contribution sociale constitue comme la contribution changement climatique un droit d'accise autonome additionnel, le Conseil d'Etat demande au regard de l'article 104 de la Constitution de compléter la loi budgétaire par le dispositif suivant:

„Art. 28bis.– Recettes et dépenses pour ordre: produit de la contribution changement climatique

Le produit de la contribution changement climatique prélevée sur les carburants ainsi que son affectation au fonds de financement des mécanismes de Kyoto peuvent être imputés sur le budget des recettes et des dépenses pour ordre.“

Par ailleurs, les mêmes observations valent mutatis mutandis pour l'imputation de la taxe sur les véhicules routiers, pour laquelle les auteurs de la loi budgétaire inversent les règles usuelles en ne renseignant plus le produit intégral de la taxe dans les recettes ordinaires, mais en font une recette pour ordre, restituée pour 40% au budget ordinaire, déduction faite des affectations au Fonds de financement des mécanismes de Kyoto et au Fonds communal de dotation financière, à raison respectivement de 40% et 20%.

Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il de compléter la loi budgétaire proprement dite par un article 28ter, libellé comme suit:

„Art. 28ter.– Recettes et dépenses pour ordre: produit de la taxe sur les véhicules routiers

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

- 40% au fonds de financement des mécanismes de Kyoto,*
- 20% au fonds communal de dotation financière, le solde étant transféré au budget des recettes ordinaires.“*

La Commission des Finances et du Budget partage l'appréciation législative du Conseil d'Etat et procède partant à l'intégration de ces deux articles nouveaux dans le projet de loi budgétaire qu'elle soumet au vote de la Chambre des Députés.

Au-delà de ces considérations, le Conseil d'Etat a formulé des observations et recommandations, notamment à l'endroit des articles 4, 6, 10 et 11 du projet de loi budgétaire. Les éléments essentiels de l'appréciation du Conseil d'Etat sont consignés dans la suite.

Ad Article 4

En ce qui concerne la modification de l'annexe C, le Conseil d'Etat est d'avis que le point 5 qui prévoit que le taux intermédiaire de 12% est applicable uniquement aux vêtements sur mesure pour les hommes livrés par les tailleurs n'est pas conforme aux principes applicables en matière d'égalité

de traitement entre femmes et hommes. Aussi y a-t-il lieu de supprimer les termes „pour les hommes“.

La COFIBU approuve l'approche cohérente du Conseil d'Etat.

Ad Article 6

La directive 2003/30/CE visant à promouvoir l'utilisation des biocarburants ou autres carburants renouvelables incite les Etats membres à fixer des objectifs indicatifs pour l'introduction d'une part minimale de 2% en 2005 et de 5,75% en 2010 en biocarburants sur le marché.

A l'effet de réaliser ces objectifs, la disposition sous revue fixe le pourcentage des composants bio dans les huiles minérales à au moins 2% en valeur énergétique (2,17% du volume pour le gasoil et 2,93% pour l'essence) sur la quantité totale mise à la consommation. Les importateurs qui ne répondent pas à ces prescriptions sont redevables d'une taxe de pollution de 1.200 euros/1.000 litres à percevoir par l'Administration des douanes et accises, qui est également chargée du contrôle et des vérifications.

Le Conseil d'Etat exige la suppression au début du paragraphe 1er des termes „Durant l'exercice en cours“, qui peuvent prêter à confusion, alors que le dispositif envisagé ne peut s'appliquer qu'à l'exercice budgétaire 2007.

Ad Article 10

Le Conseil d'Etat constate que le nouveau libellé prévu au paragraphe 1er à l'endroit de l'article 28, paragraphe 1er, sous c), de la loi modifiée du 24 juillet 2000 relative à l'organisation du marché de l'électricité comporte la suppression du dispositif libellé comme suit:

„Les modalités d'agrément de ces points de comptage ainsi que les procédures de contrôle et de gestion y relatives peuvent être déterminées par règlement grand-ducal. Les contrôles au niveau du comptage sont effectués par l'Administration des Douanes et Accises.“

Si telle n'était pas l'intention des auteurs, le Conseil d'Etat s'attend à être saisi d'un amendement, qui pourra utilement s'inspirer des observations formulées par le Conseil d'Etat dans son avis précité du 15 novembre 2005, non retenues par la Commission des Finances et du Budget. (Voir doc. parl. No 5500⁵ précité, page 38)

Le paragraphe 2 tel que prévu ne comporte pas de modification des taux prévus à l'article 28, paragraphe 4, de la loi précitée du 24 juillet 2000. Comme l'article 2 prévoit la prorogation des impôts directs et indirects existants d'après les lois et tarifs qui en règlent l'assiette et la perception, le paragraphe 2 est superfluet et est dès lors à supprimer; le paragraphe 3 devient le paragraphe 2.

Ad Article 11

Le présent article envisage l'introduction d'une taxe sur la consommation de gaz naturel. Le Conseil d'Etat ne saurait se rallier à la technique législative utilisée par les auteurs du projet qui renvoient à la loi budgétaire annuelle la détermination des catégories déterminées en fonction de la consommation et du taux de la taxe, ce qui mènera nécessairement à une surcharge de la loi budgétaire annuelle. Celle-ci devrait se limiter aux modifications éventuelles apportées aux catégories et aux taux, le principe de l'annualité étant par ailleurs suffisamment respecté par le dispositif prévoyant la continuation du recouvrement des impôts directs et indirects. En suivant la logique des auteurs, on devrait reproduire toutes les lois fiscales dans la loi budgétaire. Aussi y a-t-il lieu de reprendre à l'article sous revue le libellé suivant:

„Art. 11.– Taxe sur la consommation de gaz naturel

La loi modifiée du 6 avril 2001 relative à l'organisation du marché du gaz naturel est modifiée comme suit:

1. L'article 2 est complété par les points suivants:

„29. „point de fourniture“, un point de comptage ou un ensemble de points de comptage d'un même utilisateur du réseau qui sont situés sur un même site et qui sont connectés entre eux par une même installation de gaz naturel se situant en aval desdits points de comptage. Le terme „point de fourniture“ ne correspond pas nécessairement à une localisation physique déterminée et est utilisé indépendamment de la direction de la fourniture de gaz naturel, un regroupement à la fois de points de comptage servant à l'injection ou au prélèvement étant toutefois exclu;

30. „point de comptage“, un point du réseau de transport ou d'un réseau de distribution où une quantité d'énergie est mesurée par un dispositif de mesurage pouvant être situé soit à l'interface entre deux réseaux soit au niveau du raccordement d'un client;

31. „fourniture intégrée“, une fourniture qui comprend, en plus de la fourniture proprement dite, toutes les autres prestations nécessaires à l'acheminement du gaz naturel jusqu'au point de prélèvement, notamment les prestations concernant l'accès aux et l'utilisation des réseaux.“

2. A la suite du chapitre VII, il est inséré un chapitre VIII nouveau ayant la teneur suivante:

„Chapitre VIII.– Taxe sur la consommation de gaz naturel

Art. 31bis.– (1) Il est instauré une taxe „gaz naturel“ sur la consommation de gaz naturel des clients finals.

Chaque client final est redevable de la taxe „gaz naturel“ qui est égale à la somme des taxes dues pour chacun de ses points de fourniture.

La consommation de gaz naturel à des fins de stockage ne tombe pas sous le champ d'application de la taxe „gaz naturel“.

(2) Le taux de la taxe „gaz naturel“ varie selon les catégories suivantes qui sont déterminées en fonction de la consommation constatée à un point de comptage:

- les points de comptage affichant une consommation de gaz naturel annuelle inférieure ou égale à cinq cent cinquante mille kWh font partie de la catégorie A;
- les points de comptage affichant une consommation de gaz naturel annuelle supérieure à cinq cent cinquante mille kWh font partie de la catégorie B, à l'exception de ceux de la catégorie C1, C2 et D;
- les points de comptage affichant une consommation annuelle supérieure à quatre millions cent mille kWh et participant au système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre hormis ceux de la catégorie D, ou utilisant le gaz naturel principalement pour la réduction chimique ou dans les procédés métallurgiques ou minéralogiques font partie de la catégorie C1;
- les points de comptage affichant une consommation annuelle supérieure à quatre millions cent mille kWh et dont les débiteurs de la taxe s'engagent à la réalisation d'une amélioration substantielle de leur efficacité énergétique globale par accord à conclure entre le Gouvernement et l'entreprise concernée respectivement un représentant mandaté par cette entreprise font partie de la catégorie C2. L'accord à conclure sera doté d'une clause de sanction en cas de non-respect des engagements. En absence d'un accord conclu, les points de comptage concernés font d'office partie de la catégorie B;
- les points de comptage utilisant le gaz naturel pour la production d'électricité font partie de la catégorie D.

Les modalités d'agrément des points de comptage de la catégorie C1 peuvent être fixées par règlement grand-ducal.

Les contrôles au niveau du comptage sont effectués par l'Administration des douanes et accises.

Chaque client final est redevable de la taxe „gaz naturel“ qui est égale à la somme des taxes dues pour chaque point de comptage.

(3) Le taux de la taxe „gaz naturel“ est exprimé en centièmes d'euros par kWh consommé, rapporté au pouvoir calorifique supérieur.

Les taux de la taxe „gaz naturel“ sont fixés comme suit:

- a) le taux de la taxe „gaz naturel“ de la catégorie A est fixé à 0,108 cent par kWh consommé;
- b) le taux de la taxe „gaz naturel“ de la catégorie B est fixé à 0,054 cent par kWh consommé;
- c) le taux de la taxe „gaz naturel“ de la catégorie C1 est fixé à 0,005 cent par kWh consommé;
- d) le taux de la taxe „gaz naturel“ de la catégorie C2 est fixé à 0,030 cent par kWh consommé;
- e) le taux de la taxe „gaz naturel“ de la catégorie D est fixé à 0 cent par kWh consommé.

Pour les besoins du calcul de la taxe „gaz naturel“, la quantité d'énergie à considérer (exprimée en kWh) est calculée à partir du volume brut de gaz naturel (exprimé en mètre cube) moyennant le pouvoir calorifique supérieur du mètre cube brut qui est fixé à 10,99 kWh/m³.

Pour les catégories C1, C2 et D, la quantité d'énergie à considérer (exprimée en kWh) est celle relevée au point de comptage respectif par le gestionnaire de réseau.

(4) Tout client final et, en cas de fourniture intégrée, son fournisseur sont débiteurs solidaires et indivisibles de la taxe „gaz naturel“. Tout gestionnaire de réseau distribuant du gaz naturel collecte la taxe „gaz naturel“ auprès de ses clients qui sont soit des clients finals, soit, en cas de fourniture intégrée, des fournisseurs. En cas de fourniture intégrée, le fournisseur collecte au nom et pour compte du gestionnaire de réseau concerné, la taxe „gaz naturel“ auprès de ses clients finals, et a l'obligation de la transférer au gestionnaire de réseau.

(5) Tout gestionnaire de réseau distribuant du gaz naturel à des clients finals sis au Grand-Duché de Luxembourg doit récupérer la taxe „gaz naturel“ exigible dans le chef du client final par toutes voies de droit, soit directement auprès du client final, soit auprès du fournisseur devant collecter la taxe „gaz naturel“. Le gestionnaire de réseau a également le droit d'effectuer, moyennant déconnexion, une suspension de l'approvisionnement en gaz naturel en vertu de l'article 1134-2 du Code civil quel que soit le montant de la contribution non réglée ou devant être transférée. En cas de fourniture intégrée, le fournisseur, ayant avec le client final un contrat incluant le paiement de la taxe „gaz naturel“ devant être transférée par le fournisseur au gestionnaire de réseau, a les mêmes droits que le gestionnaire de réseau pour récupérer la contribution, quel que soit le montant de la contribution non réglée.

(6) Les conditions d'exigibilité de la taxe et le taux de la taxe à retenir sont ceux en vigueur à la date à laquelle s'effectue la fourniture du gaz naturel au consommateur. La fourniture est réputée avoir lieu à l'expiration de chaque mois auquel se rapporte une facture ou une demande d'acompte pour la fourniture de gaz naturel. Le gestionnaire de réseau, et, le cas échéant le fournisseur, sont tenus de déposer une garantie pour couvrir les risques inhérents aux livraisons de gaz naturel. Le Grand-Duc peut prescrire le dépôt d'une garantie, dont le montant est destiné à couvrir, en matière d'accise, les risques inhérents à la mise à la consommation du gaz naturel.

(7) En cas d'omission de déclaration de la part d'un gestionnaire de réseau de distribution et lorsque les indications sont incomplètes ou erronées, l'Administration des douanes et accises est habilitée, après consultation de l'autorité de régulation, à recourir à des estimations concernant le gaz naturel distribué par ce gestionnaire de réseau. Ces estimations font foi à moins qu'endéans un délai de trois mois le contraire soit prouvé. Les données sont considérées comme étant incomplètes ou erronées, notamment lorsque la différence entre les quantités déclarées par le gestionnaire diffère de la somme des quantités livrées par le réseau en amont et les producteurs directement connectés au réseau en question en tenant toutefois compte de pertes de réseau.

(8) Pour l'application du présent article, les gestionnaires exploitant une conduite directe sont considérés comme des gestionnaires de réseau.

(9) L'Administration des douanes et accises est chargée des contrôles au niveau du comptage et de la perception de la taxe „gaz naturel“.

L'autorité de régulation et l'Administration des douanes et accises collaborent et échangent des données sur la consommation du gaz naturel à des fins de mise en œuvre des dispositions du présent article.

(10) Tout gestionnaire de réseau doit disposer d'une „autorisation produits énergétiques et électricité“. Cette autorisation est requise auprès du Directeur des douanes et accises.

(11) Quant aux modalités de perception et de recouvrement, ainsi que pour toutes les infractions aux mesures prises en exécution du présent article, la taxe „gaz naturel“ est assimilée en tous points au droit d'accise. A cet effet, les agents des douanes et accises disposent des moyens et des compétences qui leur sont attribués en matière d'accises par la loi générale sur les douanes et accises et par les dispositions légales spécifiques concernant les accises.

Le Grand-Duc est autorisé à prendre toute mesure en vue d'assurer l'exacte perception de la taxe „gaz naturel“ due et de régler la surveillance et le contrôle des personnes dans le chef desquelles cette taxe est exigible.

(12) Toute omission de déclaration, toute déclaration incomplète ou inexacte et toute manœuvre ayant pour but d'éluider la taxe „gaz naturel“ seront punies d'une amende égale au décuple de la taxe pour laquelle il a été tenté d'obtenir abusivement la décharge, l'exemption, le remboursement ou la suspension, avec un minimum de 250 euros.

Indépendamment des amendes prévues, le paiement de la taxe éludée est toujours exigible.“

Le chapitre VIII actuel devient le chapitre IX nouveau.“

La Commission des Finances et du Budget se rallie à l'appréciation du Conseil d'Etat et reprend ses propositions de texte modificatives. Dès lors, la COFIBU propose à la Chambre des Députés de voter le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2007 après y avoir apporté les changements proposés par le Conseil d'Etat.

*

VI. LES AVIS DES CHAMBRES PROFESSIONNELLES

Dans sa réunion du 23 novembre 2006, la COFIBU a analysé les avis des chambres professionnelles qui lui étaient parvenus jusqu'à cette date. Il s'agissait des avis de la Chambre de Commerce, de la Chambre des Employés privés, de la Chambre des Métiers, de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ainsi que de la Chambre de Travail.

Certains aspects du projet de budget ont fait l'unanimité des chambres dans leurs appréciations. Ainsi, le manque de transparence, dont souffre le projet de budget du fait du mélange de deux présentations différentes – comptabilité traditionnelle et „Maastricht“ –, a été ressenti par tous comme un handicap majeur à la compréhension, impression qui est d'ailleurs partagée par la COFIBU. L'absence de chiffres récents renseignant l'évolution des finances publiques au cours de l'année 2006 a été déplorée de même, les chambres ne disposant pas, au moment de la rédaction de leurs rapports, des informations auxquelles la COFIBU a eu droit au cours de ses contacts avec les différentes administrations.

Au plus tard lorsqu'il s'agit d'évaluer la situation actuelle et d'en tirer des conclusions, les opinions des chambres professionnelles divergent pourtant largement entre elles. Tandis que les trois chambres représentatives des salariés se réjouissent de la bonne conjoncture qui fait que les recettes de l'Etat dépasseront sensiblement les prévisions pour 2006, les deux chambres patronales, de leur côté, renvoient aux grands problèmes structurels, y inclus le déclin de la compétitivité, qui, malgré les efforts d'économies, sont loin d'être résolus. Les conclusions divergent en conséquence: les chambres patronales plaident en faveur d'une intensification des efforts d'économies et voudraient voir réservés d'éventuels excédents budgétaires au renflouement des fonds d'investissement publics, les chambres salariales s'expriment pour une politique accordant la priorité plutôt à la consommation et aux transferts sociaux.

Etant donné que les cinq avis sont tellement exhaustifs et détaillés, une présentation sous forme de résumés est loin d'être aisée. Aussi le rapporteur se voit-il obligé de se limiter par la suite à une évocation des points saillants, sachant que ses énumérations ne reflèteront que de façon incomplète l'ensemble des opinions exprimées dans les différents avis.

1. Avis de la Chambre de Commerce

La Chambre de Commerce se félicite de ce que dans le projet de budget 2007 l'effet ciseau entre recettes et dépenses budgétaires qui était à l'origine de la détérioration sensible des finances publiques au cours des dernières années, ait été inversé. Cependant, ce freinage des dépenses est, à son avis, insuffisant pour rétablir durablement l'équilibre de l'Administration centrale, alors que les besoins en investissements publics futurs sont colossaux pour faire face à l'évolution démographique prévisible du pays.

La Chambre de Commerce considère que les mesures tripartites en vue du rétablissement de l'équilibre budgétaire montrent leurs premiers effets, mais estime que le projet de budget 2007 ne reflète pas suffisamment ces mesures d'économies budgétaires, qui ont été trop timides à son goût. Elle considère en effet que, face à l'urgence de réformes structurelles indispensables pour préparer le Grand-Duché à l'avenir et pour relever ses défis à court et à moyen terme, une approche proactive de la part des autorités gouvernementales, allant si nécessaire au détriment de la recherche d'un consensus, aurait été de mise.

Elle soulève également que le projet de budget 2007 sera exécuté dans un environnement économique qui sera probablement moins porteur que celui des années 2005 et 2006 et qu'il n'apporte pas de réponses durables aux problèmes structurels qui se posent au pays à moyen et à long terme. Elle constate que dans un futur assez proche, la sécurité sociale ne sera plus un facteur stabilisateur des finances publiques au Luxembourg, mais un facteur générateur de déficits publics, qui sera difficilement gérable pour les générations futures.

La Chambre de Commerce critique ensuite le manque de marge de manoeuvre pour reconstituer les réserves des fonds d'investissements et l'absence de mesures fiscales pourtant indispensables dans l'intérêt de la consolidation, voire de l'extension de diverses activités économiques.

En conclusion la Chambre de Commerce propose d'une part un inventaire non exhaustif d'amendements budgétaires, permettant des économies supplémentaires de quelque 210 millions d'euros. Le choix des postes de crédits pour cet inventaire non exhaustif est justifié du fait qu'il s'agit de dépenses économiques non prioritaires, de dépenses qui sont caractérisées par des hausses importantes au cours d'exercices précédents, de dépenses qui sont partiellement ou totalement en contradiction avec la Stratégie de Lisbonne ou de dépenses dont l'utilité ou l'opportunité sont discutables dans un contexte budgétaire plus difficile.

Pour relever les défis structurels du pays, elle émet les recommandations principales suivantes:

- Accroître la compétitivité fiscale de l'économie en général et de la place financière en particulier;
- Diversifier davantage l'économie luxembourgeoise et exploiter de nouvelles niches;
- Promouvoir le Luxembourg à l'étranger de manière professionnelle et coordonnée, tâche à laquelle la Chambre de Commerce est prête à s'associer;
- Investir de manière efficace dans la recherche publique à travers la constitution d'un nouveau fonds spécial „Recherche & Innovation“;
- Concrétiser la réforme en profondeur des systèmes de sécurité sociale en prenant des mesures pour garantir la soutenabilité à long terme;
- Garantir la neutralité financière de l'introduction du statut unique des salariés;
- Réduire les aides à la personne en matière de logement et mettre l'accent sur une politique volontariste de soutien de l'offre pour lutter efficacement contre la pénurie.

La Chambre de Commerce estime que le système d'éducation et de formation du pays constitue un domaine-clé pour préparer la société luxembourgeoise aux défis de l'avenir.

Pour ce qui est de la forme du document budgétaire et de la politique budgétaire en général, la Chambre de Commerce fait trois recommandations. Elle

1. demande aux autorités de présenter dorénavant dans le document budgétaire une estimation systématique de l'exécution prévisible de l'exercice en cours, à l'instar de l'approche suivie par les auteurs du projet de budget 2006.
2. se félicite de ce que le document budgétaire sous avis est caractérisé par une présentation des chiffres budgétaires fortement axée sur l'optique européenne et elle invite les auteurs des projets de budget successifs de compléter dorénavant le document budgétaire et la présentation budgétaire telle qu'elle découle des règles inscrites dans la loi du 8 juin 1999 sur la comptabilité de l'Etat par toutes les informations qui sont nécessaires pour passer de l'optique budgétaire d'un document d'autorisation à l'optique comptable d'un document basé sur le SEC95.
3. estime par ailleurs que des réflexions en ce sens devraient être accompagnées par des analyses plus profondes quant à la façon dont est établi annuellement le projet de budget.

2. Avis de la Chambre des Employés privés

La CEP-L reconnaît que la situation économique du pays est globalement satisfaisante et constate que les finances publiques se sont améliorées récemment par rapport aux estimations effectuées au moment des décisions de la tripartite en avril pour consolider le budget de l'Administration centrale. Cette amélioration ne joue pas seulement au niveau des prévisions pour 2007, mais également, et avant tout, pour 2005, voire 2006.

En réalisant une extrapolation pour l'année 2006, elle constate que les recettes générées par l'impôt sur le revenu au cours de l'exercice 2006 entier pourront se révéler à nouveau largement sous-estimées.

Elle demande donc que le Gouvernement fasse dorénavant lui-même des estimations au niveau des recettes de l'exercice en cours dans le cadre du projet de budget pour l'exercice suivant respectif.

Au niveau des recettes budgétaires, la CEP-L constate que, par rapport à l'année 1998, la contribution des salariés et des consommateurs aux dépenses publiques de l'année 2007, pour ce qui est des trois postes de recettes principaux considérés, augmente beaucoup plus que celle des entreprises. La CEP-L pense que ce système crée un déséquilibre de la charge fiscale et une concurrence déloyale entre les contribuables collectifs et individuels, en défaveur des personnes physiques. Les dépenses publiques sont entièrement financées par les entreprises qui n'ont pas les moyens de recourir aux services de spécialistes d'„optimisation fiscale“ ainsi que par les salariés et les consommateurs.

Suite à son analyse des dépenses budgétaires, la CEP-L demande des précisions quant aux différents postes de dépenses du Fonds pour l'emploi. Il lui est en effet difficile de commenter l'évolution de ces postes sans indication de la base légale donnant lieu à l'une ou l'autre des dépenses. Au vu des modifications récurrentes en ce qui concerne la législation afférente aux dépenses du Fonds pour l'emploi, la CEP-L estime qu'il eut été indispensable que le Gouvernement retrace par exemple un historique des modifications législatives accompagnées de leur fiche financière.

La CEP-L juge la présentation de l'impact des mesures de la tripartite sur la progression des dépenses des Administrations guère explicite. Elle considère de manière générale qu'il serait nécessaire de disposer de plus d'éléments de calcul afin de pouvoir analyser de manière précise où exactement et comment le Gouvernement a réalisé ses épargnes. En l'absence d'éléments explicatifs, il lui est impossible de donner un avis sur cette ligne d'économies présentée par le Gouvernement.

Vu que la présentation du projet de budget pour l'exercice 2007 met l'accent sur les données budgétaires exposées selon les normes prévues par le pacte de stabilité et de croissance européen, la CEP-L demande à ce que les divers budgets considérés (Administrations publiques, Administration centrale, Etat central) soient présentés de manière plus transparente, notamment en indiquant clairement et en détail comment s'effectue techniquement le passage des comptes de l'Administration centrale (version européenne) vers ceux de l'Etat central (version nationale classique).

La CEP-L constate que le principal facteur explicatif de la différence du déficit de l'Etat central „version Maastricht“ (administration centrale) avec le déficit de l'Etat central „version nationale“ se situe au niveau des fonds d'investissement de l'Etat (ces transferts du budget de l'Etat central vers les Fonds sont neutres du point de vue de la comptabilité européenne). Elle conclut dès lors que, soit le système de fonds d'investissement est en inadéquation avec la comptabilité publique européenne budgétaire et financière qui prime pourtant la comptabilité nationale, soit que la méthodologie „maastrichtienne“ est quelque peu inadaptée à la situation spécifique du Luxembourg. La CEP-L estime que la situation particulière du Luxembourg devrait être prise en considération dans l'appréciation de l'état des finances publiques dans le cadre de la procédure dite de déficit excessif. Elle propose ainsi que le Gouvernement luxembourgeois intervienne à cette fin auprès des instances européennes concernées ou, à défaut, revoie sa loi budgétaire pour tenter de l'adapter aux exigences européennes.

3. Avis de la Chambre des Métiers

La Chambre des Métiers relève en premier lieu dans son avis que le déficit public demeure élevé malgré une politique de consolidation et une croissance économique élevée. Elle constate que la politique de consolidation des finances publiques commence à porter ses fruits, alors que les économies de 390 millions d'euros contribuent à diminuer le déficit de l'administration centrale. Selon la Chambre des Métiers il demeure toutefois que le déficit continue à se situer à un niveau élevé, et ce en dépit des efforts de consolidation et d'une croissance économique autour de 4%. Une analyse de la position budgétaire sur la période 2000-2007 révèle en effet un déséquilibre structurel auquel il faudra apporter des solutions structurelles.

La Chambre des Métiers estime qu'il faut s'attaquer aux problèmes structurels fondamentaux suivants:

1. *L'assainissement des finances publiques à plus long terme*

Pour revenir à un équilibre durable de la position budgétaire, la Chambre des Métiers estime que des réformes doivent intervenir sur plusieurs plans:

- Dépenses de fonctionnement: l'Etat devra continuer la politique de modération salariale et ajuster les rémunérations aux niveaux d'entrée dans la fonction publique.

- Investissements publics: en l'absence de moyens financiers suffisants, l'Etat devra exécuter prioritairement les investissements publics ayant un effet positif sur la compétitivité, à savoir ceux dans les domaines de l'éducation, de la recherche/innovation et des infrastructures de transports et de communication.
- Régime de pension: la hausse du nombre de retraités, l'augmentation de l'espérance de vie, ainsi qu'un ralentissement probable de la création d'emplois compromettront le financement du régime de pension à plus long terme. Selon la Chambre des Métiers, il s'agit de prendre au plus vite des mesures correctrices tendant à freiner les dépenses, par exemple en „pénalisant“ davantage le départ en retraite avant l'âge officiel de départ en retraite.
- Transferts sociaux: la Chambre des Métiers est d'avis qu'il faut passer d'une politique de l'arrosage vers une politique plus sélective, en faisant bénéficier des prestations sociales essentiellement les ménages défavorisés. Ainsi, les diverses allocations familiales, qui représenteront une dépense de plus de 700 millions d'euros en 2007, devraient être liées au revenu des bénéficiaires.

2. *L'amélioration de la compétitivité en phase de détérioration*

La Chambre des Métiers rend le Gouvernement attentif à la nécessité de rétablir la compétitivité afin d'assurer un niveau approprié de recettes fiscales. Ainsi convient-il selon elle d'agir sur les axes suivants:

- Donner un coup de pouce à la recherche et à l'innovation;
- Améliorer le système éducatif;
- Trouver une solution durable pour l'échelle mobile des salaires: le mécanisme de l'indexation constituant une mesure „antisociale“, en ce sens que le salarié à revenu élevé bénéficie plus de l'échéance d'une tranche indiciaire que celui à revenu modeste, la Chambre des Métiers estime qu'il faudra introduire après 2009 un plafonnement de l'échelle mobile à 1,5 fois le salaire social minimum;
- Mettre en oeuvre, sans tarder, le 3e „Plan d'action en faveur des PME“.

3. *La lutte contre le chômage*

A côté des problèmes humains qu'elle soulève, la hausse du chômage a des implications directes sur les dépenses publiques. Or, la principale cause du chômage étant le faible niveau de qualification des personnes concernées, il s'agit, d'après la Chambre des Métiers, de réformer le système éducatif de manière à réduire le nombre d'étudiants quittant l'école sans qualification.

En ce qui concerne la lutte contre le chômage proprement dite, il faudrait réformer le fonctionnement de l'ADEM en mettant en oeuvre les recommandations des différents audits commandités, appliquer les mesures d'activation des jeunes prévues par l'accord tripartite et flexibiliser le droit du travail pour faciliter, par exemple, le recrutement de chômeurs âgés.

4. Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics constate, devant la toile de fond du redressement conjoncturel sensible que l'économie luxembourgeoise connaît depuis 2002, que le débat économique et social qui a agité le pays au 1er semestre de cette année prend une illumination quelque peu irréaliste, car l'embellie conjoncturelle révèle en fait également une santé structurelle évidente.

Pour ce qui est de la situation budgétaire de l'Etat, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics constate que les chiffres du compte général de l'exercice 2005, lus avec circonspection, confirment l'évolution positive du pays, puisque les recettes publiques ont, de façon générale, progressé plus vite que prévu. Selon elle, l'équilibre fondamental entre recettes et dépenses a pu être maintenu pour l'essentiel, en dépit de la décision politique de soutenir budgétairement le repli conjoncturel par une politique de dépenses proactive et anticyclique, grâce notamment au maintien d'un niveau élevé d'investissements publics, en entamant les réserves budgétaires accumulées.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime que dans le présent contexte économique et politique, l'équilibre budgétaire actuel, l'absence d'endettement public et les réserves financières accumulées sont d'excellentes bases de départ qui assurent à la communauté nationale une marge de manœuvre réelle pour le cas où des mesures sérieuses s'imposeraient en matière de sécurité sociale ou autre.

Se référant à plusieurs comparaisons chiffrées, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics considère que les propos à l'encontre d'une fonction publique causant prétendument à la communauté nationale des coûts de plus en plus exorbitants sont dénués de tout fondement.

En analysant les chiffres du projet de budget, et en les comparant aux données similaires du budget précédent, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics constate une progression effective des dépenses de +5,4% pour le budget ordinaire, de +1,9% pour le budget en capital et de +5,0% pour le budget total.

En ce qui concerne les mesures d'austérité décidées au sein de la conférence tripartite nationale, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics souligne qu'un „*stand-still*“ salarial ou d'autres sacrifices particuliers applicables au seul secteur public n'ont pas été décidés. Elle exprime son scepticisme quant à la volonté du gouvernement de réduire le train de vie de l'Etat et les coûts du fonctionnement courant de l'administration et critique que l'annonce constante de la simplification administrative reste sans contenu en raison d'un manque de volonté des pouvoirs politiques. La multiplication des établissements publics et des entités administratives les plus diverses constitue, selon la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, un gaspillage évident pour un pays de la taille du Grand-Duché.

En ce qui concerne les 451 millions d'euros que la fusion Mittal-Arcelor a rapportés au Trésor comme recettes liquides, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime inacceptable la pratique de prévoir dans un article déterminé du texte de la loi budgétaire une dépense qui n'est pas simultanément reprise dans les tableaux détaillés qui donnent la vue d'ensemble de toutes les recettes et dépenses de l'Etat.

Finalement, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics rappelle la promesse électorale, reprise dans le pacte de coalition, de ne pas procéder à une hausse de la charge fiscale. Il s'ensuit que la neutralisation des effets pervers de l'inflation sur le barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques est une mesure implicitement promise. Elle demande donc un ajustement des échelons du tarif fiscal prenant en considération l'évolution de l'indice des prix.

Pour ce qui est de la présentation du budget, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime qu'avec des tableaux de plus en plus nombreux, reprenant des optiques de plus en plus diversifiées, une confusion certaine s'installe. Elle rappelle que traditionnellement, les chiffres repris dans la loi budgétaire traitent d'une manière particulière certains investissements publics, prenant en considération les moyens financiers en question au moment de la dotation des „*fonds spéciaux*“ et non pas au moment du déboursement ou de l'engagement de ces crédits, comme le requiert par exemple la logique „*de Maastricht*“. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics précise qu'elle s'opposerait à l'abandon de la logique de l'approche budgétaire traditionnelle puisque le traitement spécifique réservé aux investissements canalisés par les „*fonds spéciaux*“ a des mérites indiscutables.

5. Avis de la Chambre de Travail

La Chambre de Travail note que le gouvernement s'engage dès à présent à mener une politique de réduction de déficits qui va au-delà de l'année 2007. Elle considère qu'il est prématuré de fixer, dans le cadre du projet de budget pour 2007, des éléments d'une politique qui a des répercussions à plus long terme.

Dans son commentaire concernant la situation conjoncturelle du Luxembourg, la Chambre de Travail demande un moratoire sur les augmentations des taux d'intérêt par la BCE afin de ne pas freiner la reprise dans la zone euro en 2007. Selon elle, il y a lieu d'accorder à l'Administration de l'emploi les ressources humaines et matérielles nécessaires à l'accomplissement de ses missions et à conclure rapidement les accords volontaires de maîtrise des prix de vente avec différents secteurs économiques. Si l'endiguement de l'inflation entraînait le défaut d'échéance d'une tranche indiciaire en 2007, la Chambre de Travail recommande d'appliquer une tranche indiciaire un mois après le dépassement de la cote d'échéance en 2008.

Selon l'analyse effectuée par la Chambre de Travail, la situation financière de l'Etat s'est notablement améliorée depuis les décisions retenues dans l'Accord de la tripartite du 28 avril 2006. Elle recommande donc de ne pas sacrifier le financement des besoins collectifs sur l'autel d'une rigueur budgétaire excessive et de faire usage de la capacité d'endettement intacte pour financer des projets d'investissements de grande envergure qui profitent aux générations futures.

La Chambre de Travail constate qu'en dépit de la politique sociale prétendument généreuse, la pauvreté monétaire relative continue à augmenter à 13% au Luxembourg, les familles monoparentales et nombreuses étant les plus durement touchées. Elle propose donc de créer rapidement un crédit d'impôt remboursable pour les familles ou, à défaut, d'augmenter les allocations familiales et les soumettre à l'imposition. Elle recommande également de mettre en oeuvre une stratégie nationale comportant des mesures politiques et d'exécution efficaces prenant en compte la nature multidimensionnelle de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

Concernant l'évolution des salaires au Luxembourg, la Chambre de Travail estime qu'ils n'y sont pas trop élevés surtout si on les met en relation avec la productivité. Pour savoir à qui profitent les augmentations de salaires, la Chambre de Travail demande des statistiques sur les évolutions au sein de la distribution des salaires.

En matière de logement, la Chambre de Travail recommande la mise en oeuvre rapide du forfait logement et la finalisation du plan directeur sectoriel „logement“. Elle propose également d'imposer aux communes de construire des logements sociaux à hauteur de 10% de leurs stocks de logements.

Quant à la politique de l'emploi et au droit du travail, la Chambre de Travail se prononce en faveur de la suppression du délai de carence de six mois pour les demandeurs d'emploi issus d'une mesure active en faveur de l'emploi. Elle exige ensuite de garantir l'approvisionnement futur du fonds pour l'emploi en y allouant, entre autres, une part plus importante des recettes dégagées par la fusion Arcelor-Mittal. En vue de garantir et le paiement des salaires et l'envergure des créances salariales en cas de faillite, la Chambre de Travail demande le dépôt d'une garantie ainsi qu'une augmentation du super-privilège et de la garantie du fonds pour l'emploi.

Pour ce qui est de la présentation, la Chambre de Travail estime que le projet de budget pour l'exercice 2007 est présenté sous une forme peu homogène. Si, dans le passé, le gouvernement présentait le projet de budget conformément à la législation sur la comptabilité de l'Etat, il opte cette année-ci pour une présentation un peu confuse lorsqu'il s'agit de calculer les déficits. Cette présentation crée des problèmes, surtout si l'on veut comparer l'évolution des chiffres dans le temps.

*

VII. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

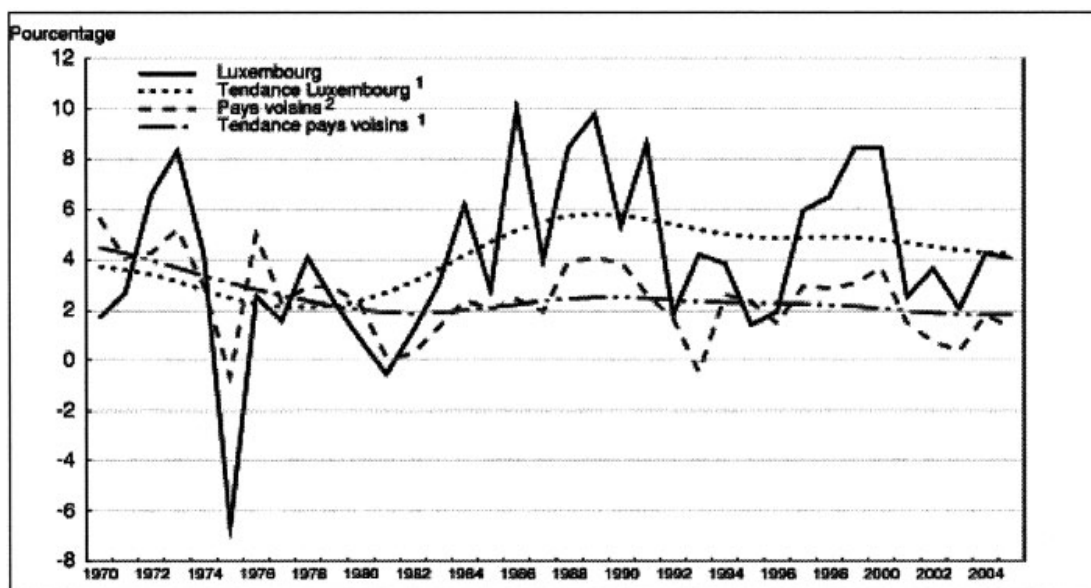
1. Préparer le pays à une ère nouvelle

Après avoir connu une croissance exceptionnelle au cours des dernières décennies, le Luxembourg s'apprête au rapprochement avec ses voisins et partenaires européens. Au cours des dix années de 1994 à 2004, l'économie luxembourgeoise a connu une progression annuelle moyenne de 4,8% ce qui veut dire que son PIB a augmenté deux fois plus vite que dans le reste de l'Union européenne, les 15 pays qui en faisaient partie au cours de cette période ne réalisant qu'une moyenne de 2,2%. Il en était de même pour les grandes puissances économiques réunies au sein du G7 et pour les 30 pays industrialisés qui font partie de l'OCDE et dont la croissance moyenne, avec resp. 2,5% et 2,6%, est restée nettement en retrait par rapport au Luxembourg.

Dans la rétrospective historique, on constate que sur les 30 années de 1970 à 2000, la croissance de l'économie luxembourgeoise n'atteignait en moyenne que 3,3%, ceci sous l'influence d'une moyenne très faible pour la période 1970-1980 (1,5%) tandis que pendant la décennie suivante cette moyenne passait à 3,7% pour atteindre finalement 4,6% entre 1990 et 2000.

Rien qu'à voir cette progression du taux de croissance dans le temps, elle s'explique toute seule puisque l'essor coïncide avec celui de la place financière de Luxembourg. Et le fait que même jusqu'à nos jours la vitesse de croisière de notre croissance maintienne son rythme autour de 4% – avec probablement une nouvelle crête conjoncturelle en 2006 qui promet du 5,5% – s'explique encore par la bonne tenue du secteur financier qui, après avoir réalisé à lui seul 1,4 point de pourcentage en moyenne annuelle de la croissance entre 1986 et 2003, est responsable aujourd'hui à raison de 1/3 pour notre croissance.

*Croissance tendancielle du PIB réel au Luxembourg
et dans les pays voisins*



Source: OCDE

Or, c'est justement cette interdépendance entre la croissance économique et le secteur financier qui, chez les observateurs et experts étrangers, suscite des doutes quant à la pérennité du rythme de croissance exceptionnel du Grand-Duché. En effet, d'aucuns sont d'avis que la place financière s'approche de sa maturité et que de ce fait sa progression ralentira.

**Se prémunir contre une croissance économique plus
faible dans le long terme**

(Extrait des Etudes économiques de l'OCDE: Luxembourg 2006)

... le taux de croissance tendancielle estimé demeure élevé au regard des autres pays, il accuse néanmoins un très net ralentissement par rapport aux années 80 et 90, du fait d'une contribution plus réduite du secteur des services financiers. Dans le long terme, cette contribution pourrait faiblir encore, avec la fin de l'ajustement à des facteurs tels que la libéralisation des marchés financiers et les avantages réglementaires et fiscaux qui ont alimenté l'expansion rapide du secteur financier luxembourgeois, de sorte que la croissance tendancielle se rapprochera de la moyenne européenne. De même, la croissance de la production se caractérise par une intensité de main-d'oeuvre de plus en plus élevée. Les gains de productivité du travail ont diminué, et les travailleurs frontaliers occupant la plupart des nouveaux emplois, le chômage a fortement augmenté et la croissance du RNB est désormais sensiblement en retrait sur celle du PIB. Compte tenu de ces évolutions, un certain nombre d'impératifs se font jour: ajuster les finances publiques, et notamment le système de retraite par répartition, à une croissance durablement réduite; développer les perspectives d'emploi des travailleurs résidents; améliorer les performances scolaires pour une plus grande compétitivité sur le marché du travail; intensifier la concurrence sur les marchés de produits afin de stimuler la productivité.

Il est vrai que d'autres places peuvent se targuer d'une croissance plus remarquable encore que la nôtre et il est vrai de même que le nombre de concurrents émergents ne cesse de croître. Mais encore faut-il considérer que ces nouveaux concurrents se sont lancés dans la course bien après le Luxembourg et que leur progression impressionnante n'est que l'expression de leur besoin de rattrapage. Il n'est d'autre part pas moins vrai qu'il devient de plus en plus difficile pour le Luxembourg de défendre sa place parmi les grands centres financiers mondiaux. Le Grand-Duché a beau se targuer de son 2e rang mondial en matière de fonds d'investissement, il n'en reste que, du 8e rang mondial comme place financière, il s'est récemment vu recalé à la 9e position.

Tout cela explique le scepticisme des experts qui ne se laissent pas leurrer par la bonne tenue du secteur financier jusqu'à l'heure actuelle et qui recommandent prudemment au Luxembourg de se préparer à l'éventualité d'une décélération de la croissance de son économie à la suite d'un tassement du progrès de la place financière.

Les questions que soulève un tel constat appellent quatre réponses. Il faut parer à une éventuelle décélération en

1. soutenant le développement de la place par des investissements substantiels dans la compétence et dans la recherche (à travers l'Université du Luxembourg et sa „Luxembourg School of Finance“);
2. diversifiant le tissu économique notamment par une extension vers les créneaux qui s'offrent dans le domaine de la logistique et dans le domaine encore plus vaste des services basés sur la technologie de l'information (commerce électronique, etc.);
3. réduisant le chômage, qui contraste singulièrement avec le nombre élevé de frontaliers, par une amélioration notable de l'éducation et une formation adaptée aux besoins d'une économie moderne;
4. soumettant l'ensemble des dépenses du budget à une analyse critique afin de réaliser les économies nécessaires pour libérer la marge de manoeuvre indispensable au financement des politiques nouvelles.

2. Freiner les dépenses récurrentes et écrémer les crêtes conjoncturelles

Une politique budgétaire prudente se distingue e.a. par les caractéristiques suivantes: Elle

- essaie de coller le plus près possible à la réalité en estimant de façon prudente, mais précise les dépenses et recettes;
- évite un simple prolongement automatique des dépenses dans le temps sans que leur justification soit remise en question;
- tient compte des variations cycliques des recettes en adaptant l'évolution des dépenses en conséquence;
- se garde d'engager les plus-values générées par une conjoncture favorable dans des dépenses structurelles et récurrentes au lieu de les réserver à des investissements à caractère durable;
- se distingue par une stratégie anticyclique qui utilise les retombées des années grasses pour constituer des réserves qui permettent d'assurer un développement continu en période de mauvaise conjoncture;
- ne perd jamais de vue l'évolution à long terme qui doit guider les orientations d'une stratégie budgétaire responsable visant à remettre aux générations futures un instrument de travail et un environnement convenable tout en les préparant au mieux à leur avenir.

Ces principes, dont l'énumération n'est certainement pas exhaustive, ont toujours guidé les responsables de la politique budgétaire au Grand-Duché, ce qui fournit l'une des explications pour le bien-être du pays et de ses habitants qui se situe nettement au-dessus de la moyenne internationale. Selon la situation du moment, l'importance revenant à l'un ou l'autre de ces principes peut évidemment varier de sorte qu'il importe de mettre les accents au bon endroit et d'affiner le dosage des priorités.

Traduits à la situation actuelle, les accents prioritaires devraient être mis de toute évidence sur le rétablissement de l'équilibre budgétaire, l'amélioration de la transparence budgétaire, l'investissement renforcé dans l'éducation et la recherche ainsi que le perfectionnement de l'infrastructure du pays.

Le fait qu'il a été possible de raboter sans grande peine les dépenses de fonctionnement et d'économiser de cette façon quelque 50 mio €, montre à suffisance qu'il existe encore de la marge de ce côté. Même si la démarche de la Chambre de Commerce, qui a proposé dans son avis des économies additionnelles de l'ordre de plus de 200 mio €, paraît un peu sommaire, il n'en reste pas moins qu'un „*screening*“ méticuleux des frais de fonctionnement pourrait révéler un potentiel d'économies appréciables. Aussi le recours à une meilleure évaluation de l'utilité et de la nécessité des différents crédits telle que pratiquée par nos voisins français dans le cadre de leur „Loi organique relative aux lois de finances“ (LOLF), paraît-il incontournable à la COFIBU.

Du côté des dépenses, il est évident que les efforts d'économiser entrepris par la Tripartite, si louables soient-ils, sont insuffisants face à un déficit budgétaire qui représente toujours plus que le double des économies que la Tripartite a proposées à la Chambre des Députés.

3. Retourner à une norme budgétaire plus stricte

Un instrument très probant pour contenir l'appétit des ministères et des administrations fut toujours la norme budgétaire. Composée à l'époque de l'expectative de croissance du PIB à moyen terme, du taux d'inflation attendu pour l'exercice en question et d'un facteur d'élasticité (devenu caduque avec l'adaptation du barème de l'impôt sur le revenu à l'inflation), la norme budgétaire était considérée comme l'aune sacro-sainte à observer et à appliquer strictement jusque dans le dernier recoin de l'Administration centrale.

Il est évident qu'une telle norme est ressentie comme gênante aussi bien par ceux qui doivent en fixer le taux que par ceux qui sont censés l'observer. D'ordinaire, la norme est arrêtée très tôt dans l'année, au moment de la rédaction de la circulaire budgétaire qui est destinée à servir de guide aux administrations lors de l'établissement de leurs demandes de crédits. Or, il n'a jamais été aisé de prévoir avec tant soit peu de précision l'évolution du PIB et de l'inflation à plus d'une année en avance comme l'exige justement le calendrier budgétaire. Il faut néanmoins reconnaître que les méthodes de prévision ont été affinées sensiblement avec le temps et qu'il est devenu tout à fait possible de prévoir l'évolution avec une précision jusque derrière la virgule. La tâche est rendue d'autant plus facile aux experts en la matière que l'interpénétration et l'interdépendance des économies nationales permettent aujourd'hui des observations et des prévisions sur une base multinationale avec des méthodes de mesurage affinées qui rendent les prévisions plus fiables.

Du côté des destinataires de la norme budgétaire, celle-ci est ressentie forcément comme un corsage gênant qui les empêche de donner libre cours à leurs vœux et desiderata en matière de crédits. A l'opposé, l'absence d'une norme budgétaire contraignante – dont l'effet psychologique ne doit pas être sous-estimé – provoque inévitablement ces enchères budgétaires qui sont devenues la hantise de tout Ministre du Budget contraint à imposer à ses pairs des coupes sombres dans leurs catalogues de revendications. Vue sous cet angle, la norme budgétaire peut être certainement très utile puisqu'elle évite des marchandages onéreux et inutiles.

Il reste que la norme budgétaire a un défaut de taille qui, s'il n'est pas éliminé, peut la rendre absurde. L'obligation de faire progresser toutes les composantes du budget dans une cadence strictement uniforme confère au budget un caractère automatique qui va à l'encontre de toute progression sélective. Si le Gouvernement veut se ménager une marge de manoeuvre pour pouvoir engager des réformes et introduire des politiques nouvelles, il devient indispensable de désamorcer l'effet automatique de la norme budgétaire. Ceci peut être obtenu si, d'une part, la norme budgétaire est conçue comme limite supérieure à ne pas dépasser, et si, d'autre part, elle est considérée comme enveloppe globale par ministère, de sorte que tout accent nouveau doit trouver son répondant dans des économies de même envergure auxquelles doit s'engager le ministère en question.

4. Rendre la nébuleuse budgétaire plus transparente pour le citoyen

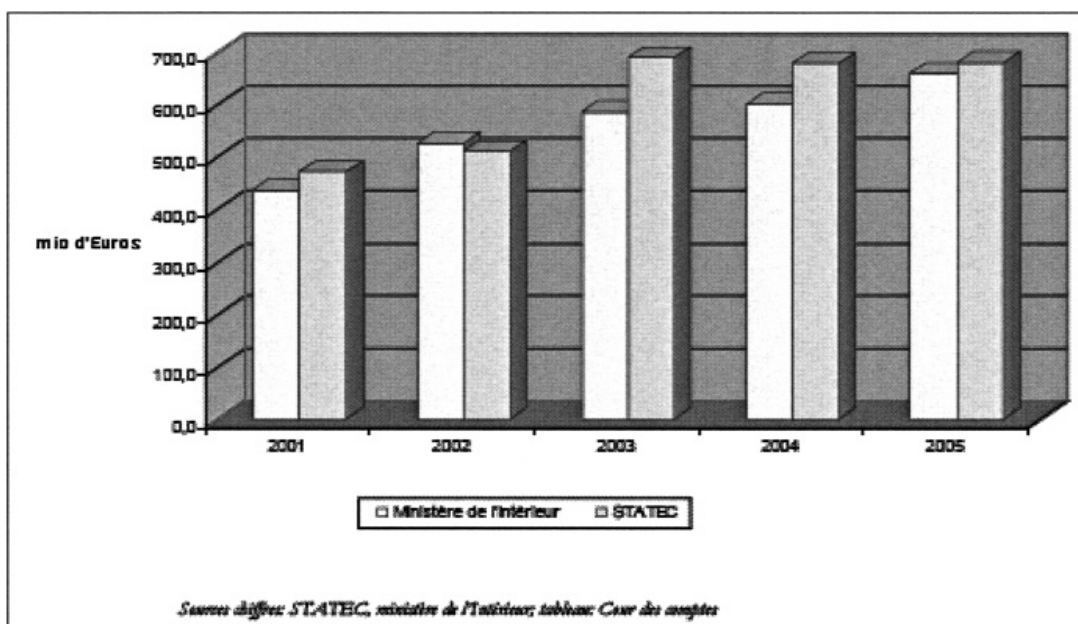
Mis à part quelques spécialistes ainsi que les politiciens dont la mission exige justement de se familiariser avec la technique budgétaire, il n'y a guère de contemporains qui puissent prétendre qu'ils maîtrisent l'art de lire et de comprendre le budget dans ses multiples facettes. Trop complexes et enchevêtrées sont devenues les différentes composantes du budget pour que le citoyen, même intéressé, puisse se retrouver dans la broussaille budgétaire qui de ce fait se situe à l'opposé de cette transparence qui est devenue, à juste titre, l'une des exigences essentielles des temps modernes. Sans cette transparence dans tout ce qui a trait à la politique, à l'économie et, en général, à l'organisation de la société, le citoyen se sent démuné devant la complexité et finit par se détourner et se désintéresser.

Comment veut-on réaliser la société véritablement démocratique si son élément central, le citoyen, ne se sent pas concerné et s'il ne se voit pas en mesure de participer au processus décisionnel? Plus on complique les choses plus on provoque la passivité de celui qui, en fait, devrait décider. Ce qui reste c'est un citoyen mal informé, sans chance de comprendre et donc incapable de juger et de décider en connaissance de cause. Dès lors, une présentation budgétaire claire, transparente et unique s'avère absolument indispensable dans la perspective d'un débat public informé.

Mais à considérer la réalité, on en est encore loin puisque déjà au départ les chiffres sont très peu fiables de sorte que la vérité comptable est difficile à établir. Il est donc indispensable que les trois –

l'Administration publique avec l'Administration sociale, le Ministère de l'Intérieur et le Ministère de la Sécurité sociale en tant que fournisseurs des données fondamentales –, le Statec – qui adapte les données au système SEC 95 – et l'Inspection générale des finances – qui collationne les informations notamment en vue de leur transmission aux autorités communautaires – se mettent d'accord sur une seule et unique méthode de calcul. Ceci ne semble guère être le cas à l'heure actuelle, comme le montrent p. ex. les écarts entre les données du Ministère de l'Intérieur et ceux du Statec (voir graphique ci-dessous).

Des calculs divergents pour l'endettement des communes



Maintenant il se trouve que le budget, au lieu de se rapprocher du citoyen, est en train de faire encore un pas dans la direction opposée. Il ne suffit plus d'une seule méthode, celle utilisée depuis toujours à Luxembourg pour l'élaboration du budget, mais l'harmonisation européenne a fini par imposer à tous les Etats membres une méthode différente élaborée par les spécialistes d'Eurostat qui, elle, a ses racines dans le Traité de Maastricht avec ses critères uniformes. Ainsi, nous nous trouvons en présence de deux méthodes budgétaires qui divergent dans de nombreux aspects et qui s'avèrent impossibles à concilier.

Aussi la question se pose-t-elle, s'il est vraiment dans l'intérêt d'une plus grande transparence d'utiliser deux méthodes différentes en parallèle ce qui ne contribuera certainement pas à dissiper la nébuleuse qui entoure le budget aux yeux du citoyen.

Comme toutefois la COFIBU se rend compte des grandes difficultés que rencontrerait un basculement brutal vers la seule méthode Eurostat, elle se limite à recommander au Gouvernement une phase transitoire et de présenter à l'avenir une seconde version du budget, cette fois-ci selon les critères de Maastricht, en attendant que tous les problèmes soulevés par un système unique basé sur le SEC 95 soient résolus. D'autre part, elle ne voudrait pas omettre de rendre attentif au fait que l'approche „maastrichtienne“ de l'Administration publique, couvrant également les communes et la Sécurité sociale, risque d'être interprétée par celles-ci comme un empiètement politique de l'Etat central sur leur autonomie.

5. Prendre conscience de la véritable dimension de notre passif social

On peut à la limite ignorer les réflexions et les recommandations d'une organisation internationale comme l'OCDE qui, du fait qu'elle réunisse sous son toit les pays les plus riches du globe est en odeur de pencher vers l'idéologie capitaliste perdant ainsi aux yeux d'aucuns sa crédibilité. Mais si les ana-

lyses de cette organisation sont corroborées par cette autre organisation internationale qu'est la Commission européenne qui aboutit aux mêmes conclusions, tout ce que les deux institutions essaient de nous communiquer n'est peut-être pas faux.

Nul ne peut nier qu'à l'heure actuelle notre système de Sécurité sociale se trouve dans une situation des plus enviables. C'est grâce à elle que le Luxembourg échappe aux foudres communautaires puisque sans l'excédent de sa Sécurité sociale, plus précisément celui de l'assurance vieillesse, son déficit budgétaire atteindrait en 2007 plus que le triple des 310 millions € qui se dégagent du calcul selon les règles de Maastricht. En d'autres termes: avec un déficit de l'Administration centrale de 2,9% par rapport au PIB, le Grand-Duché s'approcherait dangereusement du seuil fatidique des 3% (que nous aurions dépassé de toute façon en 2006 avec un découvert de 3,5%).

Les raisons pour la bonne tenue de notre assurance vieillesse sont connues: d'un côté l'emploi ne cesse de croître depuis dix ans à un rythme de 4% en moyenne annuelle entraînant une augmentation correspondante de la masse des cotisations; de l'autre côté notre système de répartition qui fait que les actifs paient les pensions des retraités, a pour conséquence un excédent de recettes du régime du fait que celui-ci n'est pas encore arrivé à maturité. Ce qui veut dire que pour l'instant il y a encore plus d'actifs que de retraités et que les 24% de cotisations versées sont largement suffisantes pour financer les obligations envers les retraités.

Mais cette situation ne peut pas perdurer, même si l'emploi continue à croître à la même cadence, puisque le nombre des retraités va augmenter encore plus vite. Alors de deux choses l'une: soit la croissance de l'emploi s'essouffle, sous l'influence d'un ralentissement du développement de l'économie par exemple, entraînant une régression des cotisations, soit l'emploi continue son ascension effrénée de sorte qu'un beau jour nous serons un million d'habitants, le réservoir des frontaliers finissant par s'épuiser tôt ou tard. Dans le premier scénario, le financement de l'assurance vieillesse sera compromis, le second, par contre, nous posera devant des problèmes différents, mais non moins graves.

Peu importe le scénario qui l'emportera: l'évolution démographique fera que le Grand-Duché n'échappera pas au piège dans lequel son assurance vieillesse va l'attirer à terme.

Selon les experts de l'OCDE, la situation se présente comme suit:

„Si rien n'est fait, les engagements s'accumuleront pour représenter entre 49 et 151% du PIB à l'horizon 2050, suivant le taux de croissance futur du PIB réel. Dans un premier temps, la situation financière du système de Sécurité sociale se dégradera progressivement, laissant un répit pour engager des réformes qui, si elles sont appliquées rapidement, pourraient restaurer la viabilité à long terme du système sans provoquer d'ajustements douloureux“. Et les experts de conclure: „La concentration des promesses de pension après 2030 appelle un préfinancement des paiements futurs. A cet égard, il faut réduire les taux de remplacement des pensions afin d'alléger les dépenses et d'accumuler des actifs financiers pour un montant équivalent à 70-100% du PIB à l'horizon 2030 (suivant le rythme de la croissance future), alors que les réserves ne représentent que 24% du PIB à l'heure actuelle. La réduction des taux de remplacement n'entamerait pas trop le bien-être des retraités, car les taux de remplacement légaux des pensions sont aujourd'hui très élevés – de fait, ils se situent parmi les plus élevés de la zone OCDE. Certes, le préfinancement aiderait à faire face à la maturation du régime et au gonflement des paiements, mais il ne remettrait pas le système sur une trajectoire viable. A cet effet, il faudrait encourager les travailleurs à consacrer une part substantielle de leur longévité accrue à des activités productives au lieu de la réserver exclusivement aux loisirs.“

Même son de cloche chez les experts de la Commission européenne qui projettent un scénario de catastrophe pour le cas où le Luxembourg ne réussirait pas à redresser la situation par des mesures appropriées. Selon les services de la Commission, les dépenses publiques destinées au financement des pensions vont passer de 10% par rapport au PIB à 17,4% à l'horizon 2050. A titre de comparaison: l'Allemagne montera de 11,4 à 13,1%, la Belgique de 10,4 à 15,5% , la France de 12,8 à 14,8% et l'Europe des 15 en moyenne de 10,6 à 12,8%.

Perspectives de la dette publique (en % du PIB)

	2005	2010	2030	2050
BE	93.3	72	31	83
CZ	30.5	28	49	207
DK	35.8	6	-96	-162
DE	67.7	74	123	261
EE	4.8	-3	-64	-178
EL	107.5	106	147	255
ES	43.2	25	-16	72
FR	66.8	70	120	239
IE	27.6	10	-18	31
IT	106.4	110	142	261
CY	70.3	63	77	249
LV	11.9	6	1	29
LT	18.7	17	23	77
LU	6.2	10	88	268
HU	58.4	79	189	493
MT	74.7	73	78	79
NL	52.9	37	9	47
AT	62.9	56	42	63
PL	42.5	56	45	40
PT	63.9	79	192	528
SI	29.1	27	67	274
SK	34.5	31	40	134
FI	41.1	18	-37	-42
SE	50.3	32	-21	-41
UK	42.8	48	100	239
EU12	70	67	87	196
EU25	63	61	79	180

Source: Services de la Commission européenne

L'un des écarts les plus importants frapperait donc le Luxembourg, qui, si rien n'était changé dans le système, atteindrait en 2050 un endettement de 268% du PIB, le 3e plus élevé de toute l'Europe. A titre de rappel: la limite fixée par Maastricht est 60%. Et dire que le Grand-Duché excellait jadis par son endettement modeste – 6,2% en 2004 – tandis que la moyenne dans l'Europe des 25 était de 63%. C'est cette perspective décrite en détail dans la récente étude sur „*The long-term Sustainability of Public Finances in the European Union*“ qui a amené les experts de Bruxelles à classer le champion mondial du PIB dans la catégorie des pays à risque moyen.

Face à ces constats, il serait dangereux de vouloir ignorer la réalité, comme le rapporteur estime que les conclusions du „Rentendesch“ l'ont fait: le relèvement de quelque 10% du niveau des pensions dans le secteur privé, sans que la moindre mesure de redressement structurel ne fût envisagée, doit, aux yeux du rapporteur, être considéré comme une erreur à la lumière de l'ensemble des évaluations et projections dont le Luxembourg dispose concernant l'avenir de son assurance pension. Mais il n'est pas trop tard pour redresser la barre, compte tenu de la marge représentée par les réserves de quelque 7 milliards des caisses de pension. Les deuxième et troisième piliers de l'assurance vieillesse sont déjà

basés sur la capitalisation. Or, ils sont encore largement sous-développés et les fonds de pension complémentaire plutôt rares au Grand-Duché.

Malgré la spécialisation de notre secteur financier dans les fonds d'investissement, les fonds de pension ont été traités longtemps en parent pauvre par les responsables politiques, ceux-ci misant exclusivement sur les régimes traditionnels. Même aujourd'hui, les pensions complémentaires nonobstant l'ouverture que le législateur a pratiquée en 1999, ne sont pas toujours bien vues. Ainsi l'Association des compagnies d'assurances (ACA), dont les ressortissants se sont spécialisés dans cette autre forme d'épargne-pension que sont les assurances vie, s'attaque aux „nouvelles contraintes administratives, imposées par l'IGSS, qui sont de nature à décourager les entreprises de constituer des régimes de pension complémentaire, dits du 2^e pilier. L'on doit, également dans ce contexte, donner à réfléchir si l'impossibilité pour une catégorie socioprofessionnelle, à savoir les indépendants et les professions libérales, d'accéder à ces mêmes produits est encore de mise?“

6. Veiller à un partage équitable entre les générations

Le fardeau que représente à terme le financement de l'assurance vieillesse, dans une approche de pure répartition, sera endossé évidemment aux générations futures. A moins que nous ne nous ravisions sans tarder et que nous n'essayions d'assumer au moins une part des responsabilités dans le financement de nos propres pensions en passant, à terme, à un système comportant une composante structurelle capitalisée à côté du volet légal de la répartition.

Cette bombe à retardement que représente notre actuelle assurance vieillesse éclatera au plus tard au moment où les actifs estimeront que la charge des pensions de leurs prédécesseurs devient exorbitante. Ils ne pourront pas tolérer que la charge grandissante grèvera de plus en plus leurs propres revenus et leur imposera encore et encore des restrictions pour que les retraités puissent continuer à jouir de pensions intactes. De là à devoir abaisser par voie d'autorité le niveau des revenus de remplacement procurés par l'assurance vieillesse légale que nous connaissons actuellement ne sera qu'un pas.

N'est-ce pas tout simplement une question de respect vis-à-vis des générations futures que de contenir la charge des pensions dans des limites acceptables afin de ne pas la laisser dégénérer en une tare insupportable pour nos enfants et nos petits-enfants?

Un raisonnement similaire s'applique à cet autre transfert de charges entre les générations, celui qui découle de l'endettement de l'Etat. Là encore les dépenses engagées par la génération précédente sont à supporter, du moins partiellement, par celles qui suivent.

A l'heure actuelle, on ne peut toutefois prétendre que l'endettement soit devenu une question brûlante pour le Grand-Duché, étant donné que la dette publique est plus que modeste dans la comparaison européenne. Tandis que la moyenne européenne se situe, avec 68%, légèrement au-dessus de la limite fixée par Maastricht, le Luxembourg a toujours excellé par un endettement très bas qui ne dépassait guère le niveau de 8% par rapport au PIB et qui avait même été ramené à 6,4% – en chiffres absolus: 1,7 milliard € – en 2005. Depuis, le taux a fait un saut vers le haut pour se situer en 2007 à 9,9%, ceci notamment suite à deux emprunts pour compte du Fonds des routes et du Fonds du rail.

Le niveau de la dette publique dans le sens traditionnel est beaucoup moins dramatique que les perspectives de l'assurance vieillesse avec son passif social énorme qui se dessine à l'horizon 2050. Ceci laisse aux gouvernants une marge de manoeuvre certaine pour le cas où le maintien de la cadence des investissements les obligerait à recourir à l'emprunt pour financer les projets prioritaires. Un tel recours à l'endettement, destiné exclusivement au financement des infrastructures durables, est tout à fait justifié puisque ceux qui profiteront de ces infrastructures seront également impliqués dans l'amortissement de la dette occasionnée par les investissements. Ainsi le partage entre les générations sera-t-il équilibré avec une répartition équitable d'une part de l'usufruit de l'investissement et d'autre part du remboursement de la dette.

Si jusqu'à ce jour, le recours à l'endettement, contrairement aux autres pays de l'Union, a été plutôt l'exception que la règle, ceci est dû, outre au sens de l'économie qui a toujours caractérisé les ministres en charge du budget, surtout au fait que ces derniers avaient l'avantage de pouvoir puiser dans les excédents et les réserves budgétaires pour financer leurs grands travaux d'infrastructure. Il en sera différemment à l'avenir, si le Grand-Duché ne réussit pas à maîtriser son problème des pensions et que les moyens viennent à manquer parce qu'ils sont engloutis dans l'assurance vieillesse.

Il est du devoir de la présente génération de veiller à trois aspects dans son comportement vis-à-vis de la génération suivante:

- D'abord il faut mettre tout en oeuvre pour rendre supportable les charges que celle-ci héritera de ses prédécesseurs.
- Ensuite nous devons mettre entre leurs mains un pays performant, bien organisé et bien préparé pour l'avenir.
- Enfin il est de notre devoir de munir les jeunes d'un bagage intellectuel et culturel aussi complet que possible afin qu'ils puissent tirer pleinement profit de l'outil que nous leur aurons transmis.

*

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

*

PROJET DE LOI
concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat
pour l'exercice 2007

Chapitre A – Arrêté du budget

Art. 1er.– Arrêté du budget

Le budget de l'Etat pour l'exercice 2007 est arrêté:

En recettes à la somme de euros 7.841.671.142

soit:

recettes courantes euros 7.760.972.242

recettes en capital euros 80.698.900

euros 7.841.671.142

En dépenses à la somme de euros 8.011.578.321

soit:

dépenses courantes euros 7.221.718.157

dépenses en capital euros 789.860.164

euros 8.011.578.321

Le tout conformément aux tableaux annexés.

Chapitre B – Dispositions fiscales

Art. 2.– Prorogation des lois établissant les impôts

Les impôts directs et indirects existants au 31 décembre 2006 sont recouverts pendant l'exercice 2007 d'après les lois et tarifs qui en règlent l'assiette et la perception, sous réserve des dispositions des articles 3 à 13 ci-après.

Art. 3.– Modification de la loi concernant l'impôt sur le revenu

La loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu est modifiée comme suit, avec effet à partir de l'année d'imposition 2007:

A l'article 148, alinéa 1er, les taux de 20% et de 25% sont remplacés par les taux de 15% et de 17,65%.

Art. 4.– Taxe sur la valeur ajoutée

La loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée est modifiée comme suit:

- (1) Au point 1° du paragraphe 1 de l'article 40, la lettre d) est supprimée.
- (2) L'Annexe A est modifiée de manière à lui donner la teneur suivante:
 „Annexe A – Liste des biens et services soumis au taux réduit
 1° Gaz liquéfiés ou à l'état gazeux, propres au chauffage, à l'éclairage et à l'alimentation de moteurs
 2° Energie électrique
 3° Plantes vivantes et autres produits de floriculture
 4° Coiffage d'hommes ou de dames
 5° Réparation de bicyclettes, de chaussures et d'articles de cuir ainsi que les retouches de vêtements et de linge de maison
 6° Lavage de vitres de logements privés et nettoyage de ces logements.“
- (3) L'Annexe Abis est supprimée.
- (4) A l'annexe B de la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée, le texte du point 19° prend la teneur suivante:
 „Services de radiodiffusion et de télévision, à l'exception des productions ayant un contenu destiné exclusivement aux adultes.“
- (5) L'Annexe C est modifiée de manière à lui donner la teneur suivante:
 „Annexe C – Liste des biens et services soumis au taux intermédiaire
 1° Vins de raisins frais titrant 13° ou moins d'alcool, à l'exception de vins enrichis en alcool, des vins mousseux et des vins dits de liqueur
 2° Combustibles minéraux solides, huiles minérales et bois destinés à être utilisés comme combustibles
 3° Préparations pour lessives et préparations de nettoyage
 4° Imprimés publicitaires, catalogues commerciaux et similaires; publications de propagande touristique
 5° Vêtements sur mesure livrés par les tailleurs
 6° Chaleur, froid et vapeur d'eau
 7° Garde et gestion de titres
 8° Gestion de crédits et de garanties de crédits par une personne ou un organisme autres que ceux ayant accordé les crédits.“

Art. 5.– *Registre public maritime*

L'article 23 de la loi modifiée du 9 novembre 1990 ayant pour objet la création d'un registre public maritime luxembourgeois est modifié comme suit:

Le premier alinéa de l'article 23 de cette loi est complété par la phrase suivante:

„Il en est de même, en ce qui concerne les droits proportionnels d'enregistrement, des actes d'ouverture de crédit, s'il est établi par les dispositions de la convention qu'ils sont destinés au financement, avec constitution de garantie hypothécaire, de navires construits ou en construction.“

Art. 6.– *Mise à la consommation d'essences ou de gasoil utilisés comme carburants*

(1) L'essence et le gasoil utilisés comme carburants et mis à la consommation dans le pays par un même opérateur, doivent, en moyenne, être additionnés de biocarburants au sens de l'article 2 de la Directive 2003/30/CE du Parlement Européen et du Conseil du 8 mai 2003, à raison d'au moins 2,0% calculés sur base de la teneur énergétique des carburants, sans préjudice des normes européennes appropriées énonçant les spécifications techniques pour les carburants destinés au transport (EN 228 et EN 590).

(2) Les opérateurs sont obligés de justifier l'addition de biocarburants moyennant des preuves documentaires certifiant de la contribution à l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre arrêté par la décision 2002/358/CE du Conseil.

(3) En cas de non-respect de l'obligation d'additionner les essences et le gasoil de biocarburants au pourcentage prescrit ci-dessus, l'opérateur concerné est redevable d'une taxe de pollution de 1.200 euros/1.000 litres, calculée en soustrayant de la quantité de biocarburant qui aurait dû être mise à la consommation par l'opérateur en application du paragraphe (1) la quantité effectivement mise sur le marché par cet opérateur.

(4) Les carburants remplissant les conditions du paragraphe (1), ne peuvent prétendre à aucune exonération d'accises sur les quantités de biocarburants ajoutées.

(5) L'administration des douanes et accises est chargée du contrôle et des vérifications comptables, ainsi que de la perception de la taxe de pollution.

(6) Un règlement grand-ducal peut déterminer les modalités d'application du présent article.

Art. 7.– Droit d'accise commun et droit d'accise autonome sur les produits énergétiques

(1) Lorsque l'essence au plomb est mis à la consommation dans le pays, elle est soumise à un droit d'accise commun dont le taux est fixé comme suit:

Essence au plomb	294,9933 € par 1.000 litres à 15°C
------------------	------------------------------------

A partir du 1er octobre 2007, le taux du droit d'accise commun pour l'essence au plomb est fixé comme suit:

Essence au plomb	245,4146 € par 1.000 litres à 15°C
------------------	------------------------------------

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

a) essence sans plomb	245,4146 € par 1.000 litres à 15°C
-----------------------	------------------------------------

b) gasoil

i) utilisé comme carburant	198,3148 € par 1.000 litres à 15°C
----------------------------	------------------------------------

ii) utilisé comme carburant pour des utilisations industrielles et commerciales	18,5920 € par 1.000 litres à 15°C
---	-----------------------------------

iii) utilisé comme combustible	0 € par 1.000 litres à 15°C
--------------------------------	-----------------------------

c) pétrole lampant

i) utilisé comme carburant	294,9933 € par 1.000 litres à 15°C
----------------------------	------------------------------------

ii) utilisé comme carburant pour des utilisations industrielles et commerciales	18,5920 € par 1.000 litres à 15°C
---	-----------------------------------

iii) utilisé comme combustible	0 € par 1.000 litres à 15°C
--------------------------------	-----------------------------

d) fioul lourd	13 € par 1.000 kg
----------------	-------------------

e) gaz de pétrole liquéfiés

i) utilisé comme carburant	0 € par 1.000 kg
----------------------------	------------------

ii) utilisé comme carburant pour des utilisations industrielles et commerciales	37,1840 € par 1.000 kg
---	------------------------

iii) utilisé comme combustible	0 € par 1.000 kg
--------------------------------	------------------

f) houille et coke	0 € par 1.000 kg
--------------------	------------------

g) gaz naturel

i) utilisé comme carburant	0 € par MWh
----------------------------	-------------

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

a) essence au plomb	120,00 €
---------------------	----------

b) essence sans plomb avec une teneur en soufre de plus de 10 mg/kg	90,00 €
c) essence sans plomb avec une teneur en soufre de 10 mg/kg ou moins	80,00 €
d) gasoil avec une teneur en soufre de plus de 10 mg/kg	90,00 €
e) gasoil avec une teneur en soufre de 10 mg/kg ou moins	80,00 €
f) pétrole lampant	10,00 €
g) gaz de pétrole liquéfié et méthane (par 1.000 kg)	105,00 €
h) gaz naturel par MWh	0,00 €

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

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

(5) Les produits énergétiques ci-après, lorsqu'ils sont utilisés comme combustibles, sont soumis à un droit d'accise autonome ne pouvant dépasser les taux suivants:

a) Fioul lourd	5,00 € par 1.000 kg
b) gaz de pétrole liquéfié et méthane	10,00 € par 1.000 kg

(6) Les produits relevant des codes NC 1507 à 1518 inclus, les produits relevant des codes NC 3824 90 55 et 3824 90 80 à 3824 90 99 inclus, pour ce qui est de leurs composants issus de la biomasse et les produits relevant des codes NC 2207 20 00 et 2905 11 00 qui ne sont pas d'origine synthétique sont soumis à un droit d'accise autonome de 0,00 €.

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

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

(9) Chaque fois qu'il est fait référence dans le présent article ainsi que dans les articles suivants à des codes NC en matières de produits énergétiques, il y a lieu d'entendre les codes NC tels que définis à l'article 2 point 5 de la Directive 2003/96/CE.

Art. 8.– Droit d'accise autonome additionnel dénommé contribution sociale

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

1. création d'un fonds pour l'emploi;
2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet, le taux de l'accise autonome additionnel dénommé contribution sociale qui ne peut pas être dépassé pour l'année 2007, est fixé comme suit par mille litres à la température de 15°C:

a) essence au plomb	168,00 €
b) essence sans plomb	168,00 €
c) gasoil	50,00 €

(2) Les produits relevant des codes NC 1507 à 1518 inclus, les produits relevant des codes NC 3824 90 55 et 3824 90 80 à 3824 90 99 inclus, pour ce qui est de leurs composants issus de la biomasse et les produits relevant des codes 2207 20 00 et 2905 11 00 qui ne sont pas d'origine synthétique, utilisés comme carburant, sont soumis à un droit d'accise autonome additionnel de 0,00 euro.

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

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

Art. 9.– Redevance de contrôle sur le fuel domestique

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

(2) Les produits relevant des codes NC 1507 à 1518 inclus, les produits relevant des codes NC 3824 90 55 et 3824 90 80 à 3824 90 99 inclus, pour ce qui est de leurs composants issus de la biomasse et les produits relevant des codes 2207 20 00 et 2905 11 00 qui ne sont pas d'origine synthétique, utilisés comme combustibles, sont exonérés de la redevance de contrôle.

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

Art. 10.– Taxe sur la consommation de l'énergie électrique

(1) La loi modifiée du 24 juillet 2000 relative à l'organisation du marché de l'électricité est modifiée de la façon suivante:

Le point c) du paragraphe 1 de l'article 28 est remplacé par:

c) les points de comptage affichant une consommation d'électricité utilisée principalement pour la réduction chimique et l'électrolyse, ainsi que dans les procédés métallurgiques et minéralogiques.

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

Art. 11.– Taxe sur la consommation de gaz naturel

La loi modifiée du 6 avril 2001 relative à l'organisation du marché du gaz naturel est *modifiée comme suit*:

1. L'article 2 est complété par les points suivants:

„29. „point de fourniture“, un point de comptage ou un ensemble de points de comptage d'un même utilisateur du réseau qui sont situés sur un même site et qui sont connectés entre eux par une même installation de gaz naturel se situant en aval desdits points de comptage. Le terme „point de fourniture“ ne correspond pas nécessairement à une localisation physique déterminée et est utilisé indépendamment de la direction de la fourniture de gaz naturel, un regroupement à la fois de points de comptage servant à l'injection ou au prélèvement étant toutefois exclu;

30. „point de comptage“, un point du réseau de transport ou d'un réseau de distribution où une quantité d'énergie est mesurée par un dispositif de mesurage pouvant être situé soit à l'interface entre deux réseaux soit au niveau du raccordement d'un client;

31. „fourniture intégrée“, une fourniture qui comprend, en plus de la fourniture proprement dite, toutes les autres prestations nécessaires à l'acheminement du gaz naturel jusqu'au point de prélèvement, notamment les prestations concernant l'accès aux et l'utilisation des réseaux.“

2. A la suite du chapitre VII, il est inséré un chapitre VIII nouveau ayant la teneur suivante:

„Chapitre VIII.– Taxe sur la consommation de gaz naturel

Art. 31bis. (1) Il est instauré une taxe „gaz naturel“ sur la consommation de gaz naturel des clients finals.

Chaque client final est redevable de la taxe „gaz naturel“ qui est égale à la somme des taxes dues pour chacun de ses points de fourniture.

La consommation de gaz naturel à des fins de stockage ne tombe pas sous le champ d'application de la taxe „gaz naturel“.

(2) Le taux de la taxe „gaz naturel“ varie selon les catégories suivantes qui sont déterminées en fonction de la consommation constatée à un point de comptage:

a) les points de comptage affichant une consommation de gaz naturel annuelle inférieure ou égale à cinq cent cinquante mille kWh font partie de la catégorie A;

- b) les points de comptage affichant une consommation de gaz naturel annuelle supérieure à cinq cent cinquante mille kWh font partie de la catégorie B, à l'exception de ceux de la catégorie C1, C2 et D;
- c) les points de comptage affichant une consommation annuelle supérieure à quatre millions cent mille kWh et participant au système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre hormis ceux de la catégorie D, ou utilisant le gaz naturel principalement pour la réduction chimique ou dans les procédés métallurgiques ou minéralogiques font partie de la catégorie C1;
- d) les points de comptage affichant une consommation annuelle supérieure à quatre millions cent mille kWh et dont les débiteurs de la taxe s'engagent à la réalisation d'une amélioration substantielle de leur efficacité énergétique globale par accord à conclure entre le Gouvernement et l'entreprise concernée respectivement un représentant mandaté par cette entreprise font partie de la catégorie C2. L'accord à conclure sera doté d'une clause de sanction en cas de non-respect des engagements. En absence d'un accord conclu, les points de comptage concernés font d'office partie de la catégorie B;
- e) les points de comptage utilisant le gaz naturel pour la production d'électricité font partie de la catégorie D.

Les modalités d'agrément des points de comptage de la catégorie C1 peuvent être fixées par règlement grand-ducal.

Les contrôles au niveau du comptage sont effectués par l'Administration des douanes et accises.

Chaque client final est redevable de la taxe „gaz naturel“ qui est égale à la somme des taxes dues pour chaque point de comptage.

(3) Le taux de la taxe „gaz naturel“ est exprimé en centièmes d'euros par kWh consommé, rapporté au pouvoir calorifique supérieur.

Les taux de la taxe „gaz naturel“ sont fixés comme suit:

- a) le taux de la taxe „gaz naturel“ de la catégorie A est fixé à 0,108 cent par kWh consommé;
- b) le taux de la taxe „gaz naturel“ de la catégorie B est fixé à 0,054 cent par kWh consommé;
- c) le taux de la taxe „gaz naturel“ de la catégorie C1 est fixé à 0,005 cent par kWh consommé;
- d) le taux de la taxe „gaz naturel“ de la catégorie C2 est fixé à 0,030 cent par kWh consommé;
- e) le taux de la taxe „gaz naturel“ de la catégorie D est fixé à 0 cent par kWh consommé.

Pour les besoins du calcul de la taxe „gaz naturel“, la quantité d'énergie à considérer (exprimée en kWh) est calculée à partir du volume brut de gaz naturel (exprimé en mètre cube) moyennant le pouvoir calorifique supérieur du mètre cube brut qui est fixé à 10,99 kWh/m³.

Pour les catégories C1, C2 et D, la quantité d'énergie à considérer (exprimée en kWh) est celle relevée au point de comptage respectif par le gestionnaire de réseau.

(4) Tout client final et, en cas de fourniture intégrée, son fournisseur sont débiteurs solidaires et indivisibles de la taxe „gaz naturel“. Tout gestionnaire de réseau distribuant du gaz naturel collecte la taxe „gaz naturel“ auprès de ses clients qui sont soit des clients finals, soit, en cas de fourniture intégrée, des fournisseurs. En cas de fourniture intégrée, le fournisseur collecte au nom et pour compte du gestionnaire de réseau concerné, la taxe „gaz naturel“ auprès de ses clients finals, et a l'obligation de la transférer au gestionnaire de réseau.

(5) Tout gestionnaire de réseau distribuant du gaz naturel à des clients finals sis au Grand-Duché de Luxembourg doit récupérer la taxe „gaz naturel“ exigible dans le chef du client final par toutes voies de droit, soit directement auprès du client final, soit auprès du fournisseur devant collecter la taxe „gaz naturel“. Le gestionnaire de réseau a également le droit d'effectuer, moyennant déconnexion, une suspension de l'approvisionnement en gaz naturel en vertu de l'article 1134-2 du Code civil quel que soit le montant de la contribution non réglée ou devant être transférée. En cas de fourniture intégrée, le fournisseur, ayant avec le client final un contrat incluant le paiement de la taxe „gaz naturel“ devant être transférée par le fournisseur au gestionnaire de réseau, a les mêmes droits que le gestionnaire de réseau pour récupérer la contribution, quel que soit le montant de la contribution non réglée.

(6) Les conditions d'exigibilité de la taxe et le taux de la taxe à retenir sont ceux en vigueur à la date à laquelle s'effectue la fourniture du gaz naturel au consommateur. La fourniture est réputée avoir lieu à l'expiration de chaque mois auquel se rapporte une facture ou une demande d'acompte pour la fourniture de gaz naturel. Le gestionnaire de réseau, et, le cas échéant le fournisseur, sont tenus de déposer une garantie pour couvrir les risques inhérents aux livraisons de gaz naturel. Le Grand-Duc peut prescrire le dépôt d'une garantie, dont le montant est destiné à couvrir, en matière d'accise, les risques inhérents à la mise à la consommation du gaz naturel.

(7) En cas d'omission de déclaration de la part d'un gestionnaire de réseau de distribution et lorsque les indications sont incomplètes ou erronées, l'Administration des douanes et accises est habilitée, après consultation de l'autorité de régulation, à recourir à des estimations concernant le gaz naturel distribué par ce gestionnaire de réseau. Ces estimations font foi à moins qu'endéans un délai de *trois* mois le contraire soit prouvé. Les données sont considérées comme étant incomplètes ou erronées, notamment lorsque la différence entre les quantités déclarées par le gestionnaire diffère de la somme des quantités livrées par le réseau en amont et les producteurs directement connectés au réseau en question en tenant toutefois compte de pertes de réseau.

(8) Pour l'application du présent article, les gestionnaires exploitant une conduite directe sont considérés comme des gestionnaires de réseau.

(9) L'Administration des douanes et accises est chargée des contrôles au niveau du comptage et de la perception de la taxe „gaz naturel“.

L'autorité de régulation et l'Administration des douanes et accises collaborent et échangent des données sur la consommation du gaz naturel à des fins de mise en oeuvre des dispositions du présent article.

(10) Tout gestionnaire de réseau doit disposer d'une „autorisation produits énergétiques et électricité“. Cette autorisation est requise auprès du Directeur des douanes et accises.

(11) Quant aux modalités de perception et de recouvrement, ainsi que pour toutes les infractions aux mesures prises en exécution du présent article, la taxe „gaz naturel“ est assimilée en tous points au droit d'accise. A cet effet, les agents des douanes et accises disposent des moyens et des compétences qui leur sont attribués en matière d'accises par la loi générale sur les douanes et accises et par les dispositions légales spécifiques concernant les accises.

Le Grand-Duc est autorisé à prendre toute mesure en vue d'assurer l'exacte perception de la taxe „gaz naturel“ due et de régler la surveillance et le contrôle des personnes dans le chef desquelles cette taxe est exigible.

(12) Toute omission de déclaration, toute déclaration incomplète ou inexacte et toute manoeuvre ayant pour but d'éluder la taxe „gaz naturel“ seront punies d'une amende égale au décuple de la taxe pour laquelle il a été tenté d'obtenir abusivement la décharge, l'exemption, le remboursement ou la suspension, avec un minimum de 250 euros.

Indépendamment des amendes prévues, le paiement de la taxe éludée est toujours exigible.“
Le chapitre VIII *actuel* devient le chapitre IX *nouveau*.

Art. 12.– Droit d'accise commun et droit d'accise autonome sur les tabacs manufacturés

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

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

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

(3) Les tabacs à fumer fine coupe destinés à rouler les cigarettes et les autres tabacs à fumer qui sont mis à la consommation dans le pays sont passibles, d'après un barème établi par le Ministre des Finances, d'un droit d'accise autonome ad valorem ne pouvant pas dépasser 10 pour cent du prix de vente au détail.

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

- a) d'une part ad valorem ne pouvant dépasser 10 pour cent du prix de vente au détail;
- b) d'une part spécifique qui, ensemble avec le droit d'accise spécifique commun, doit représenter entre 5 et 55 pour cent du poids fiscal total et ne doit pas dépasser 10,00 euros par 1.000 pièces.

(5) a) Le total du droit d'accise commun et du droit d'accise autonome ne peut en aucun cas être inférieur à 90 pour cent du montant cumulé des mêmes impôts appliqués aux cigarettes appartenant à la catégorie la plus vendue (MPPC).

b) Il en est de même pour les cigarettes vendues en d'autres emballages que la catégorie la plus vendue (MPPC), alors que la catégorie la plus vendue de ces cigarettes (en emballage de 20 ou de 30 pièces) peut faire prix de référence pour le calcul des 90 pour cent.

Pour l'année 2007 la catégorie retenue servant de base pour le calcul des accises suivant le point a) est le paquet 25/3,80 euros.

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

(6) Pour le tabac à fumer fine coupe destiné à rouler les cigarettes et les autres tabacs à fumer, le total des droits d'accise ne peut en aucun cas être inférieur à soixante pour cent du montant du même impôt appliqué aux tabacs à fumer appartenant à la classe de prix 50g./4,15 euros.

(7) Un règlement grand-ducal détermine les taux et le pourcentage, ainsi que les prix de références applicables en vertu des paragraphes 3, 4, 5 et 6 ci-avant.

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

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

Art. 13.– *Droit d'accise commun sur les alcools et boissons alcoolisées et taxe de consommation sur les alcools*

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

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

<i>Production annuelle</i>	<i>Droit d'accise commun</i>
N'excédant pas 50.000 hl	0,3966 €
Excédant 50.000 hl mais n'excédant pas 200.000 hl	0,4462 €

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

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

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

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

(4) Les produits intermédiaires, qui ont un titre alcoométrique acquis excédant 15% vol., mis à la consommation dans le pays sont soumis à un droit d'accise commun de 66,9313 euros par hectolitre de produit fini.

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

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

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

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

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

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

(7) La taxe de consommation est due:

- a) en cas de régime suspensif lors de la mise en consommation;
- b) en cas de libre circulation lors de l'importation.

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

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

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

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

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

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

(10) Il est instauré une taxe additionnelle qui est perçue sur certaines boissons alcooliques sucrées et certaines préparations de boissons alcooliques instantanées ou concentrées, appelées „boissons alcooliques confectionnés“ ou „alcopops“, ayant un titre alcoométrique acquis excédant 1,2% vol. mais n'excédant pas 10% vol., mises à la consommation dans le pays.

La taxe additionnelle est assise sur le volume du produit fini et est fixée à 600 euros par hectolitre de produit fini.

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

(11) Les infractions sont punies comme suit:

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

- b) En ce qui concerne l'alcool étranger, et sous réserve d'application du point d) suivant, toute infraction aux dispositions du présent article ayant pour effet de rendre exigible la taxe de consommation est punie d'une amende égale au décuple de la taxe éludée avec un minimum de 251 euros.
- c) En ce qui concerne les produits visés au point (10) ci-dessus, toute infraction aux mesures prises en vue de l'exécution du présent article ayant pour effet de rendre exigible la taxe additionnelle est punie d'une amende égale au décuple de la taxe éludée avec un minimum de 251 euros.

L'amende est doublée en cas de récidive.

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

- 1° des produits tombant sous l'application du présent article sont fabriqués sans déclaration préalable ou soustraits à la prise en charge prescrite en vue d'assurer la perception de la taxe de consommation ou de la taxe additionnelle;
- 2° la fraude est pratiquée soit dans un établissement clandestin, soit dans une usine régulièrement établie mais ailleurs que dans les locaux dûment déclarés.

- d) Tout transport et toute détention de produits soumis à la taxe de consommation ou à la taxe additionnelle et non couverts par le document administratif d'accompagnement prescrit par le Ministre des Finances, entraînent l'application du point b) ou du point c) ci-dessus.
- e) Toute infraction aux dispositions du présent article ou aux mesures prises en vue de son exécution et qui n'est pas sanctionnée par les points b) et c) ci-dessus, est punie d'une amende de 620 à 3.099 euros.
- f) Indépendamment des peines prévues par les points b), c), d) et e) ci-dessus, le paiement des droits éludés est toujours exigible.

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

Chapitre C – *Autres dispositions financières*

Art. 14.– *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 2007 au paiement d'une taxe de 100 euros.

Chapitre D – *Dispositions concernant le budget des dépenses*

Art. 15.– *Crédits pour rémunérations et pensions*

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

Art. 16.– *Nouveaux engagements de personnel*

(1) Au cours de l'année 2007, il n'est procédé à aucun engagement de personnel au service de l'Etat, sauf en cas de nécessité établie et s'il s'agit du remplacement du titulaire d'un emploi vacant.

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

- a) les fonctionnaires, les employés et les ouvriers occupés à titre permanent et à tâche complète au service de l'Etat à la date du 31 décembre 2006;
- b) les fonctionnaires, les employés et ouvriers occupés à tâche partielle dans la limite des effectifs en hommes-heures/an au 31 décembre 2006.

Sont comprises dans l'effectif total les vacances d'emploi qui se sont produites avant le 1er janvier 2007 et qui n'ont pas pu être pourvues de titulaires à cette date.

(3) Par dérogation aux deux paragraphes qui précèdent, le Gouvernement est autorisé à procéder au cours de l'année 2007:

- a) à des engagements de renforcement de personnel occupé à titre permanent et à tâche complète dans les différents services de l'Etat, dont le nombre ne peut toutefois pas dépasser de plus de 130 unités l'effectif total tel qu'il est défini au paragraphe (2) a);
- b) à des engagements de renforcement de personnel enseignant dans les différents ordres d'enseignement postprimaire, dont le nombre ne peut toutefois pas dépasser 50 unités;
- c) aux engagements de personnel pour les besoins des services de l'Etat reconnus nécessaires pour l'occupation anticipée d'emplois non vacants, sans que la durée de l'occupation anticipée ne puisse être supérieure à six mois;
- d) au remplacement à titre définitif des agents de l'Etat bénéficiant du régime de la préretraite. Lorsque le remplaçant est recruté en vue de son admission ultérieure au statut de fonctionnaire, et lorsque le cadre correspondant de l'administration concernée ne comprend pas de vacance de poste, il est placé temporairement hors cadre jusqu'au moment où les droits du fonctionnaire remplacé à l'indemnité de préretraite cessent de plein droit;
- e) à des engagements de renforcement de personnel occupé à titre permanent et à tâche partielle dans les différents services de l'Etat dans la limite de 800 hommes-heures/semaine;
- f) pour les besoins de l'administration judiciaire, à l'engagement de 5 magistrats, de 1 rédacteur et de 3 employés, ainsi que, pour les besoins du service central d'assistance sociale de 2 agents de probation;
- g) 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 et disposant de la qualité de travailleur handicapé telle que définie par la loi modifiée du 12 septembre 2003 sur les travailleurs handicapés ainsi qu'à des réaffectations d'agents de l'Etat reconnus hors d'état de continuer leur service, mais déclarés propres à occuper un autre emploi dans l'administration par la Commission des pensions prévue par la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat respectivement la loi du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois, dans la limite de 2.200 hommes-heures/semaine;
- h) à des engagements de renforcement de personnel enseignant pour les besoins de la réserve nationale de suppléants dans l'éducation préscolaire et l'enseignement primaire, dont le nombre ne peut toutefois pas dépasser 20 unités;
- i) à l'engagement en qualité d'employé de l'Etat à titre permanent et à tâche complète ou partielle de 8 agents actuellement engagés sous d'autres régimes, dont 1 agent au Service de la formation des adultes et 7 agents au Centre de langues Luxembourg.

(4) Sont prorogées, pour la durée de l'année 2007, les autorisations de création d'emplois énumérées ci-après et prévues par l'article 15, paragraphe 4) de la loi budgétaire du 23 décembre 2005 ainsi que par les dispositions correspondantes des lois budgétaires antérieures:

1. pour le compte du Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative:
 - des ouvriers pour les besoins de l'administration gouvernementale;
2. pour le compte du Ministère de la Famille et de l'Intégration:
 - un assistant social pour les besoins du service d'action sociofamiliale – Enfants et adultes.

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

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 1er incombe au Conseil de Gouvernement. Il en est de même des déplacements d'agents opérés sur décision de la commission des pensions ou à titre de sanction.

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

Par dérogation aux alinéas précédents, le Conseil de Gouvernement peut, sur avis de la commission spéciale visée à l'alinéa premier du point (5) du présent article, autoriser le Ministre de l'Education nationale et de la Formation professionnelle, le Ministre de la Culture, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche et le Ministre de la Famille et de l'Intégration, à engager, sans autre forme de procédure et pour une durée ne dépassant pas deux mois, des employés temporaires en remplacement de titulaires absents pour des raisons imprévisibles. Le présent alinéa n'est applicable qu'aux établissements d'enseignement. Il se limite au remplacement d'enseignants, de personnel éducatif et social ainsi que de personnel exerçant une profession de santé. Le ministre du ressort transmet tous les trois mois un relevé récapitulatif des engagements effectués sur base du présent alinéa au Premier Ministre, Ministre d'Etat, qui le transmet à la commission spéciale visée à l'alinéa premier du présent paragraphe.

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

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

Art. 17.– Recrutement d'employés de nationalité étrangère auprès des administrations de l'Etat

(1) En dehors des personnes visées à l'article 15 de la loi modifiée du 27 janvier 1972 fixant le régime des employés de l'Etat, et par dérogation à l'article 3a) et e) de la même loi, sont autorisés pour 2007, en cas de nécessité de service dûment motivée et sur avis conforme du ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions, les engagements suivants de personnes ressortissant d'un pays membre de l'Union européenne:

<i>Administration</i>	<i>Carrière</i>	<i>Effectif</i>
<i>I. Services dépendant du Ministère de la Famille et de l'Intégration:</i>		
Commissariat du Gouvernement aux étrangers	employé de bureau	1
	assistant social	2
Service national d'action sociale	pédagogue assistant social	1 1
Centres socio-éducatifs de l'Etat	éducateur gradué, infirmier, éducateur, éducateur instructeur	20
Maisons d'enfants de l'Etat	agent socio-éducatif (psychologue, assistant social, édu- cateur gradué, éducateur)	4
<i>II. Services dépendant du Ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration et du Ministère des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement:</i>		
Représentations diplomatiques et touristiques	employé de bureau	52
<i>III. Services dépendant du Ministère de la Culture, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche:</i>		
Ministère	employé dans la carrière supérieure	0,5
Musée national d'histoire naturelle	employé géophysicien	1
	employé géologue	1
Musée national d'histoire et d'art	employé technique	1
	employé-restaurateur	1
	employé dans la carrière supérieure	5
Centre national de l'audiovisuel	employé technique	4
	employé dans la carrière supérieure	2
Service des Sites et Monuments nationaux	employé dans la carrière supérieure (architecte spécialisé en conserva- tion du patrimoine)	1
<i>IV. Services dépendant du Ministère de l'Economie et du Commerce Extérieur:</i>		
Commissariat aux affaires maritimes	employé de la carrière supérieure	3
ILNAS/OLAS	employé de la carrière supérieure	2
Service Central de la Statistique et des Etudes Economiques	employé informaticien	1
	employé de la carrière supérieure	4
Service de la concurrence, des prix et de la protection des consommateurs	employé juriste	1
<i>V. Services dépendant du Ministère de la Sécurité sociale:</i>		
Inspection générale de la sécurité sociale: Cellule d'évaluation et d'orientation	ergothérapeute	3
	médecin	1
	infirmier	1
	ingénieur-maître en ingénierie de la santé	1
Inspection générale de la sécurité sociale	employé universitaire mathématicien	1
	employé universitaire informaticien	1
Contrôle médical de la sécurité sociale	médecin-conseil	1
Contrôle arbitral des assurances sociales	médecin-conseil	1
Centre commun de la sécurité sociale	employé informaticien	3

<i>Administration</i>	<i>Carrière</i>	<i>Effectif</i>
<i>VI. Services dépendant du Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement:</i>		
	employé architecte	1
<i>VII. Ministère et services dépendant du Ministère de l'Environnement:</i>		
	employé ingénieur	1
	employé de la carrière supérieure	1
	employé de la carrière moyenne	1
<i>VIII. Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du développement rural:</i>		
	employé de la carrière supérieure	1,5
	employé de la carrière moyenne	1
	employé laborantin	3
<i>IX. Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire:</i>		
	employé de la carrière supérieure	3
<i>X. Services dépendant du Ministère des Finances:</i>		
Administration des Contributions	employé de la carrière supérieure (informaticien)	2
<i>XI. Ministère des Travaux publics:</i>		
Administration des Ponts et Chaussées	employé architecte-paysagiste	1
	employé	6
	employé ingénieur-technicien	2
Administration des Bâtiments publics	employé technique	2
Le paragraphe (3) n'est pas applicable.		
<i>XII. Ministère de la Fonction publique et de la Réforme Administrative:</i>		
	employé de la carrière supérieure	1
Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative, Centre informatique de l'Etat	employé de la carrière moyenne	2
	employé de la carrière supérieure	1
Ministère de la Fonction publique et de la Réforme Administrative, Service e-Luxembourg	employé de la carrière supérieure	3
<i>XIII. Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle:</i>		
Service de coordination de la recherche et de l'innovation pédagogiques et technologiques	employé de la carrière supérieure	5
Service informatique	employé de la carrière supérieure	1
Centre de langues Luxembourg	chargé de cours	3
<i>XIV. Services dépendant du Ministère d'Etat:</i>		
Comité économique et social de la Grande Région	employé de la carrière supérieure	1
	employé de la carrière moyenne	1
<i>XV. Services dépendant du Ministère du Travail et de l'Emploi:</i>		
Administration de l'emploi	médecin du travail	1
<i>XVI. Services dépendant du Ministère de la Santé:</i>		
Direction de la Santé	orthophoniste	4
	licencié en santé publique	2
	médecin	2
	assistante sociale	2
	infirmier	2
	infirmier gradué	1

<i>Administration</i>	<i>Carrière</i>	<i>Effectif</i>
Laboratoire national de santé	médecin	5
	cytotechnicien	3
	laborantin	5
	ingénieur	3
<i>XVII. Services dépendant du Ministère des Transports:</i>		
Direction de l'aviation civile	employé de la carrière supérieure	1

(2) Outre les personnes visées au point (1), sont autorisés pour 2007, en cas de nécessité de service dûment motivée et sur avis conforme du ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions, les engagements suivants de personnes de nationalité autre que celle d'un pays membre de l'Union européenne:

<i>I. Services dépendant du Ministère de la Famille et de l'Intégration:</i>		
Maison de soins VIANDEN	infirmier ou aide-soignant	5
Maison de soins DIFFERDANGE	infirmier ou aide-soignant	5
Maison de soins ECHTERNACH	infirmier ou aide-soignant	2
Service des personnes âgées (Centres intégrés)	aide-soignant ou assist. senior	2
	infirmier	1
Centre du Rham	aide-soignant	1
<i>II. Services dépendant du Ministère de l'Education Nationale et de la Formation professionnelle:</i>		
Enseignement primaire	chargé de cours dans les classes primaires luxembourgeoises à régime linguistique francophone	1
Enseignement postprimaire	chargé d'éducation	6
Education différenciée	agent socio-éducatif	3
Service de la formation des adultes	chargé de cours	4
Service de coordination de la recherche et de l'innovation pédagogiques et technologiques	employé de la carrière supérieure (psychologue)	1
Service de la scolarisation des enfants étrangers	employé	2
<i>III. Services dépendant du Ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration:</i>		
Représentations diplomatiques et bureaux décentralisés de la coopération luxembourgeoise	employé de bureau	15
<i>IV. Services dépendant du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur:</i>		
Représentations économiques	employé de bureau	10,5
<i>V. Services dépendant du Ministère des Travaux publics:</i>		
Administration des Ponts et Chaussées	employé	2
<i>VI. Services dépendant du Ministère d'Etat:</i>		
Service Central de Législation	employé de bureau	1
<i>VII. Service dépendant du Ministère de la Culture:</i>		
Bibliothèque nationale	employé de la carrière supérieure	1

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

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

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

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

Art. 18.– Attribution du produit des amendes et confiscations

La loi du 22 décembre 1923 portant modification de la loi du 4 décembre 1860 relative à l'attribution du produit des amendes et des confiscations en matière répressive est remplacée pour l'année 2007 par les dispositions suivantes:

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

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

Art. 19.– Dispositions concernant la sécurité sociale

Par dérogation aux lois et règlements régissant la matière et sans préjudice des dispositions inscrites à l'article 16, paragraphe (7) ci-avant, le Fonds national de solidarité et la Caisse nationale des prestations familiales ne peuvent ni engager, ni procéder au paiement des frais de fonctionnement considérés comme appartenant à l'exercice 2007 et dépassant les crédits prévus au budget à titre de participation de l'Etat à ces dépenses que sur autorisation préalable des membres du gouvernement compétents, le Ministre du Budget entendu en son avis. De telles autorisations ne peuvent toutefois être accordées que s'il s'agit de dépenses urgentes et si tout retard est susceptible de compromettre les services en question.

Chapitre E – Dispositions sur la comptabilité de l'Etat

Art. 20.– Indemnités pour pertes de caisse

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

Art. 21.– Mode de paiement de certaines indemnités spéciales

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

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

Art. 22.– Avances: marchés à caractère militaire

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

Art. 23.– Recettes et dépenses pour ordre: droits de douane

Au cours de l'exercice 2007 les dépenses pour ordre concernant les droits de douane constituant des ressources propres aux communautés européennes peuvent dépasser temporairement le montant des recettes correspondantes. Si, à la clôture définitive de cet exercice, les dépenses excèdent encore les

recettes, le surplus est reporté à l'exercice suivant. Un pareil report est également opéré en cas d'excédent des recettes sur les dépenses.

Art. 24.– Recettes et dépenses pour ordre: rémunération de personnel pour le compte d'autorités militaires alliées

Au cours de l'exercice 2007, les recettes et les dépenses effectuées dans l'intérêt de la rémunération du personnel civil pour le compte d'autorités militaires alliées peuvent être imputées au budget des recettes et des dépenses pour ordre.

Art. 25.– Recettes et dépenses pour ordre: stockage public de produits agricoles

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

(2) Au cours de l'exercice 2007, les dépenses pour ordre concernant les opérations visées au paragraphe précédent peuvent dépasser le montant des recettes correspondantes. Si, à la clôture définitive de l'exercice, les recettes excèdent les dépenses, le surplus peut être reporté à l'exercice suivant. Un pareil report est également opéré en cas d'excédent des dépenses sur les recettes.

Art. 26.– Recettes et dépenses pour ordre: interventions financières des fonds de financement des dépenses agricoles

(1) Au cours de l'exercice 2007, les recettes et les dépenses effectuées pour le compte des communautés européennes à titre de dépenses agricoles peuvent être imputées au budget des recettes et des dépenses pour ordre.

(2) Au cours de l'exercice 2007, les dépenses pour ordre concernant les opérations visées au paragraphe précédent peuvent dépasser le montant des recettes correspondantes. Si, à la clôture définitive de l'exercice, les recettes excèdent les dépenses, le surplus peut être reporté à l'exercice suivant. Un pareil report est également opéré en cas d'excédent des dépenses sur les recettes.

Art. 27.– Recettes et dépenses pour ordre: intervention financière des fonds structurels, interventions financières diverses de l'Union européenne

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

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

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

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

(5) Les dispositions prévues aux paragraphes (1) et (2) ci-avant s'appliquent également aux recettes en provenance de l'Union européenne ainsi qu'aux dépenses afférentes en relation avec l'exercice européen EULUX 2007 dans le domaine des services de secours.

Art. 28.– Recettes et dépenses pour ordre: produit de la contribution sociale prélevée sur les carburants

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

Art. 28bis.– Recettes et dépenses pour ordre: produit de la contribution changement climatique

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

Art. 28ter.– Recettes et dépenses pour ordre: produit de la taxe sur les véhicules routiers

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

- 40 pour cent au fonds de financement des mécanismes de Kyoto,
- 20 pour cent au fonds communal de dotation financière, le solde étant transféré au budget des recettes ordinaires.

Art. 29.– Recettes et dépenses pour ordre: rémunérations des agents publics du Centre hospitalier neuropsychiatrique, des centres, foyers et services pour personnes âgées et du Service national de santé au travail

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

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

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

Art. 30.– Recettes et dépenses pour ordre: Projets de la Commission européenne dans le domaine de la protection sociale, cogérés par l'Inspection générale de la sécurité sociale

(1) Le paiement par l'Etat de la quote-part du Grand-Duché de Luxembourg des frais de personnel et de gestion pour la prise en charge des projets de la Commission européenne dans le domaine de la protection sociale, cogérés par l'Inspection générale de la sécurité sociale, ainsi que le remboursement par la Commission européenne des montants en question, peuvent être imputés sur le budget des recettes et des dépenses pour ordre.

(2) Au cours de l'exercice, les dépenses pour ordre concernant le versement des frais de personnel et de gestion des projets de la Commission européenne dans le domaine de la protection sociale peuvent dépasser temporairement le montant des recettes correspondantes.

Chapitre F – Dispositions concernant des mesures d'intervention économiques et sociales**Art. 31.– Prorogation de dispositions destinées à stimuler la croissance économique et à maintenir le plein emploi**

(I) Sont prorogées avec effet au 1er janvier 2007 et jusqu'au 31 décembre 2007:

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

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

Chapitre G – Dispositions concernant les finances communales

Art. 32.– Fonds communal de dotation financière. Dotation et répartition pour l'année 2007

I) Dotation

(1) Le fonds communal de dotation financière institué par l'article 38 de la loi modifiée du 22 décembre 1987 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1988 est doté pour l'année 2007 d'après les règles suivantes:

1. un montant de 18 pour cent du produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette et de l'impôt retenu sur les traitements et salaires;
2. un montant de 10 pour cent du produit de la taxe sur la valeur ajoutée, déduction faite des sommes dues aux communautés européennes à titre de ressources propres provenant de cette taxe;
3. un montant de 20 pour cent du produit de la taxe sur les véhicules routiers;
4. un montant forfaitaire de 23.523.000 euros.

(2) On entend par produit de l'impôt au sens du présent article les recettes faites par le trésor au titre d'un des impôts précités au cours de l'année 2007, sans qu'il soit fait de distinction d'exercice.

Le produit de la taxe sur la valeur ajoutée visé au paragraphe précédent, sous 2., est constitué par les recettes brutes faites par le trésor au titre de cette taxe pendant l'année 2007, avant déduction des sommes dues aux communautés européennes à titre de ressources propres provenant de ladite taxe et de la contribution assise sur le produit national brut.

II) Répartition

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

Une somme de 99.157 euros est allouée à chaque commune.

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

(2) Le solde est réparti à raison de:

1. 65 pour cent entre les communes d'après leur population;
2. a) 9,75 pour cent au prorata de la base d'assiette de l'impôt foncier des propriétés agricoles et forestières au sens du paragraphe 3, No 1 de la loi sur l'impôt foncier, telle qu'elle est fixée au 1er janvier 2004;
- b) 5,25 pour cent au prorata de la surface des terrains relatifs aux propriétés agricoles et forestières au sens du paragraphe 3, No 1 de la loi sur l'impôt foncier, telle qu'elle est fixée au 1er janvier 2004;
3. 20 pour cent entre les communes à titre d'allocation régionale en fonction de la population multipliée par le degré d'urbanisation de la commune, ce degré étant défini par le rapport entre la densité de la population de chaque commune et la densité moyenne du pays.
4. On entend aux termes du présent paragraphe
 - par densité le rapport entre la population et la superficie du territoire;
 - par population la population de résidence la plus récente calculée par le service central de la statistique et des études économiques;
 - par superficie celle publiée par le service central de la statistique et des études économiques.
- (3) 1. A la fin de chaque trimestre, des avances à valoir sur le montant annuel revenant à chaque commune dans le cadre du fonds communal de dotation financière sont versées aux communes. Toutefois une première avance peut être versée en début du premier trimestre. Le montant des avances est déterminé pour chaque trimestre par le Ministre ayant le budget dans ses attributions. La répartition de ces avances entre les communes est faite par le Ministre de l'Intérieur, conformément aux dispositions des sections (1) et (2) qui précèdent.
2. Après la fin de l'année, le Ministre de l'Intérieur détermine sur la base des dispositions des sections (1) et (2) ci-avant les participations définitives ainsi que leur répartition entre les

communes et verse aux communes les sommes ainsi fixées, déduction faite des sommes avancées en vertu du paragraphe I. de la présente section.

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

III) Divers

L'article 38 de la loi modifiée du 22 décembre 1987 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1988, est modifié comme suit:

1. A la section II, les paragraphes (1) à (3) sont remplacés par le texte suivant:

„(1) Le fonds est alimenté par

- 1° le produit net de la taxe de consommation sur l'alcool,
- 2° une partie du produit de la taxe sur la valeur ajoutée,
- 3° une partie du produit de la taxe sur les véhicules routiers,
- 4° un crédit spécial inscrit au budget des dépenses ordinaires du ministère de l'intérieur.

(2) On entend par produit net de la taxe de consommation sur l'alcool au sens du présent article les recettes brutes faites par le trésor au titre de cette taxe pendant l'année de référence, sans qu'il ne soit fait de distinction d'exercice, déduction faite des restitutions et décharges de la taxe effectuées pendant la même année.

(3) Le produit de la taxe sur la valeur ajoutée est constitué par les recettes brutes faites par le trésor au titre de cette taxe pendant l'année de référence, avant déduction des sommes dues aux communautés européennes à titre de ressources propres provenant de ladite taxe.

Les parties visées au paragraphe (1), points 2° et 3°, sont celles déterminées annuellement dans le cadre de la dotation du présent fonds au titre de la taxe sur la valeur ajoutée et de la taxe sur les véhicules routiers.“

2. A la section IV, l'année 2006 est remplacée par l'année 2007.

Art. 33.– Fonds communal de péréquation conjoncturale

(1) Le Ministre de l'Intérieur est autorisé à rembourser au cours de l'exercice 2007 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 2006 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 2007, à un remboursement supérieur au déficit du service ordinaire de son budget constaté à la clôture de l'exercice 2005.

Art. 34.– Infrastructures pour l'éducation précoce

(1) Au cours de l'exercice budgétaire 2007, le Gouvernement est autorisé à participer au financement des infrastructures communales réalisées dans l'intérêt de l'accueil des classes de l'éducation précoce. La participation financière de l'Etat est fixée à 50% du coût éligible sans pouvoir dépasser un montant plafond fixé par règlement grand-ducal.

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

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

Chapitre H – Dispositions concernant les fonds d'investissements

Art. 35.– Dispositions concernant les fonds d'investissements publics.– Projets de construction

(1) Au cours de l'exercice 2007, le Gouvernement est autorisé à imputer à charge des crédits des fonds d'investissements publics les dépenses d'investissements concernant les projets énumérés ci-dessous.

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

(1) Fonds d'investissements publics administratifs:

– Institut viti-vinicole Remich (cave crémant)	5.475.000 euros
– Dépôt Musée d'Histoire à Bertrange (FAPRAL)	4.800.000 euros
– Garage central pour les forces de l'ordre	7.400.000 euros
– Unité de sécurité Dreibern	5.705.000 euros
– Eaux et Forêts Ellergonn (1ère phase)	4.405.000 euros
– Ecole Nationale des Sapeurs Pompiers Niederfeulen: rénovation	2.500.000 euros
– Ministère de l'Education nationale 29, rue Aldringen: réhabilitation de l'immeuble	6.900.000 euros
– Ferme Grisius Lultzhausen: SN des sports	5.440.000 euros
– Château de Roebé Larochette	3.950.000 euros
– Caserne Herrenberg: remise en état de 3 pavillons	7.200.000 euros
– Maison d'enfants à Schiffflange: extension	946.400 euros
– Ponts et Chaussées: dépôt à Walferdange	4.600.000 euros
– Centre national de littérature Mersch (Maison Eiffes)	2.402.000 euros
– Centre administratif Mersch (Linden-Greisch)	1.785.000 euros
– Centre Marienthal: travaux d'infrastructure	2.850.000 euros
– INS Luxembourg: réfection de la pelouse et modernisation du hall omnisports	7.166.250 euros
– Centre pénitentiaire Schrassig: réfection toitures plates et béton mur d'enceinte	5.000.000 euros
– Musée „A Possen“ Bech-Kleinmacher: transformation	2.043.000 euros
– Château de Schoenfels: centre d'accueil et atelier thérapeutique	3.800.000 euros
– Police grand-ducale Strassen: nouvelle construction	2.000.000 euros
– Stand de tir Reckenthal: extension	6.500.000 euros
– Centre pénitentiaire Schrassig: mesures de sécurité	5.000.000 euros
– Administration de l'Eau Diekirch: Hôtel du Midi	2.000.000 euros
– Foyer d'accueil pour toxicomanes à Luxembourg	2.000.000 euros
– Centre de recherche public-Santé: pavillon provisoire	7.000.000 euros
– Ferme Casel Givenich	1.809.400 euros
– Caserne Herrenberg: réhabilitation des infrastructures techniques	5.000.000 euros

(2) Fonds d'investissements publics scolaires:

– ISERP Walferdange: modernisation	4.721.500 euros
------------------------------------	-----------------

– Lycée Robert Schuman: bibliothèque, cafétéria, structures d'accueil, parking et alentours	6.600.000 euros
– Centre d'éducation différenciée Esch/Alzette .	4.900.000 euros
– Athénée: réhabilitation salle des fêtes	7.385.000 euros
– Lycée technique Michel Lucius: nouvelle aile et salles de classes	4.500.000 euros
– Lycée technique des Arts et Métiers: réhabilitation cuisine et extension structure d'accueil	6.500.000 euros
– Lycée technique Joseph Bech à Grevenmacher (ancien bât.): mesures de sécurité	6.700.000 euros
– Lycée technique Ettelbruck et CNFPC Ettelbruck: salle des sports provisoire dans CHNP	2.400.000 euros
– I.S.T.: bâtiment des laboratoires	1.500.000 euros
– Piscine olympique Kirchberg: rénovation façades vitrées et vestiaires	4.850.000 euros
– Lycée technique hôtelier Diekirch: mise en conformité cuisine	1.800.000 euros
– Lycée technique hôtelier Diekirch: salle des sports	3.000.000 euros
– Lycée technique Michel Lucius: démolition aile caduque	750.000 euros
<i>(3) Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux:</i>	
– CHNP Ettelbruck: remise en état	3.600.000 euros
– Femmes en détresse: immeuble rue Rollingergrund, 153, Luxembourg	3.850.000 euros
– Internat sociofamilial spécialisé à Wiltz	3.200.000 euros
– Centre d'accueil pour réfugiés Marienthal: aménagements	3.700.000 euros
– CIPA Niederkorn: transformation, adaptation au projet SERVIOR	2.400.000 euros
– Foyer Eislécker Héem Lullange: transformation	3.500.000 euros
– Centre d'accueil pour réfugiés Waldhaff	3.070.000 euros
– Centre d'accueil pour réfugiés Schiffflange	4.000.000 euros
– Kraïzbiërg Dudelange: mise en conformité Centre Emile Mayrisch	2.000.000 euros
– Réhabilitation du pré barrage du Pont Misère	1.800.000 euros
– Réhabilitation du pré barrage de Bavigne	1.200.000 euros
– Réhabilitation des barrages secondaires de la Haute-Sûre	1.500.000 euros
– Domaine Thermal Mondorf: mise en conformité de la cuisine centrale	1.500.000 euros

Art. 36.– Dispositions concernant les fonds d'investissements publics – Frais d'études

(1) Au cours de l'exercice 2007, le Gouvernement est autorisé à imputer à charge des crédits des fonds d'investissements publics les frais d'études en vue de l'établissement de l'avant-projet sommaire, de l'avant-projet détaillé, du dossier d'autorisation ainsi que du dossier projet de loi, concernant les projets de construction énumérés ci-dessous.

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

(1) Fonds d'investissements publics administratifs:

- Justice de paix Esch/Alzette
- 3ième bâtiment administratif Kirchberg (Bâtiment Konrad Adenauer)
- Centre Marienthal
- Centre Hollenfels

- Ateliers Bâtiments publics à Bertrange-Bourmicht
- Caserne Herrenberg: agrandissement, transformation, rénovation
- Bâtiment Schuman: transformation pour les besoins de la Bibliothèque Nationale
- Rond-Point Gluck: immeuble pour les besoins de l'administration des services de secours
- Centre de Recherche Public-Santé
- Centre de Recherche et d'Etudes Robert Schuman: extension
- Laboratoire de contrôle et d'essais à Ettelbruck: extension et mise en conformité
- Laboratoire médecine vétérinaire et médecine légale (2ième phase)
- Laboratoire pour l'ASTA
- Centre de conférence Kirchberg (2ième extension)
- Centre d'intervention (service incendie et sauvetage) Findel
- Cité policière, Verlorenkost
- Ponts et Chaussées à Remich: ateliers
- Cour des Comptes de l'UE (2ième extension)
- Cour de Justice de l'U.E.: mise en conformité des bâtiments annexes A, B et C
- Cour des Comptes, Avenue Monterey: extension
- Nouveau Centre pénitentiaire

(2) Fonds d'investissements publics scolaires:

- CNFPC Helfent/Bertrange
- Lycée technique agricole Ettelbruck: extension
- Lycée technique Ettelbruck: nouvelle annexe
- Lycée technique Bonnevoie: extension et mise en état
- Lycée technique pour professions de santé Luxembourg
- Nouveau Lycée à Junglinster
- Centre de Logopédie
- Lycée Hubert Clement à Esch-sur-Alzette (aile des sports)
- Lycée technique hôtelier Alexis Heck Diekirch: extension
- Lycée technique Mathias Adam: modernisation bâtiment Jenker
- Lycée technique Pôle nord
- Lycée Pôle sud-est
- Lycée Pôle sud
- Lycée technique Michel Lucius Luxembourg
- Uni Luxembourg
- Athénée: rénovation
- Neie Lycée Mersch
- Lycée technique du Centre
- Institut d'Etudes éducatives et sociales Mersch
- Lycée technique place V. Hugo à Esch/Alzette
- Deuxième Ecole Européenne
- Lycée „Nordstad“
- Lycée classique Echternach: salle des sports
- Lycée technique du Centre: salle des sports et réfectoire cuisine
- Uni Luxembourg: transformation Ecole Américaine

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

- C.I.P.A. à Mertzig

- Maison de soins à Vianden: remise en état
- Barrage de Rosport: assainissement
- Barrage d'Esch-sur-Sûre: évacuateur de crues
- C.I.P.A. et Maisons de soins à Echternach
- C.I.P.A. à Bofferdange
- C.I.P.A. à Bofferdange: cuisine centrale
- Internat sociofamilial (anc. CNA) Dudelange
- Maison à appartements, rue des Archiducs

Art. 37.– Fonds du Rail – Frais d'études

(1) Au cours de l'exercice 2007, 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) sous d) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

- Nouvelle ligne ferroviaire à deux voies entre Luxembourg et Esch-sur-Alzette
- Gare périphérique de Cessange (espace public)
- Modifications au niveau de la Gare centrale nécessaires dans le cadre des projets 1 et 2 (y compris les infrastructures ferroviaires dans la gare de Cessange)
- Nouvelle ligne ferroviaire à deux voies entre Luxembourg et Bettembourg
- Gare périphérique de Howald (espace public)
- Modifications au niveau de la Gare centrale nécessaires dans le cadre des projets 4 et 5 (y compris les infrastructures ferroviaires dans la gare de Howald)
- Installation d'un nouveau Poste Directeur pour la Gare de Luxembourg
- Réaménagement de la Gare de Luxembourg avec les têtes Sud et Ouest (sans les projets 3 et 6)
- Extension du réseau ferré dans la Ville de Luxembourg (tram léger)
- Gare périphérique de Kirchberg (LUXEXPO)
- Tunnel de raccordement en direction d'Oberkorn
- Optimisation ligne Kleinbettingen (modernisation et renouvellement des infrastructures de la ligne et redressement des courbes dans le cadre du projet Eurocap Rail)
- Gare de Differdange. Renouvellement et modernisation des installations fixes
- Gare de Luxembourg. Reconstruction d'un passage supérieur (rue d'Alsace)
- Ligne du Nord. Reconstruction d'un pont-rivière (Ettelbruck)
- Aménagement d'une voie d'évitement à Michelau

Art. 38.– Dispositions concernant le Fonds des Routes – Projets de construction

(1) Au cours de l'exercice 2007, le Gouvernement est autorisé à imputer à charge des crédits du Fonds des Routes les dépenses d'investissement concernant les projets énumérés ci-dessous.

(2) Les dépenses d'investissement 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.

– Pénétrante de Differdange	5.200.000 euros
– N34 à Bertrange – section médiane + Giratoire: „Rue de l’Industrie/N34“ à Bertrange	6.100.000 euros
– Reconstruction du pont sur l’Alzette à Hesperange (OA 753)	2.500.000 euros
– Pont sur la Sûre à Moestroff (OA 174)	1.850.000 euros
– Pont frontalier sur la Moselle à Remich (OA 39)	1.450.000 euros
– Réhabilitation du pont sur les CFL à Schieren (OA 127)	1.410.000 euros

Art. 39.– Dispositions concernant le Fonds des Routes – Frais d’études

(1) Au cours de l’exercice 2007, 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) sous d) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l’Etat.

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

- Extension du CITA sur la voirie annexe
- Viaducs de Lultzhausen et d’Insenborn [N27 sur le lac d’Esch-sur-Sûre]
- Pont frontalier à Grevenmacher [N10a sur la Moselle]
- Nouvel accès SIDOR [CR169–N4/A4]
- Raccordement de l’échangeur de Mertert à la N1 et au Port de Mertert, y compris le nouveau pont frontalier

Art. 40.– Fonds d’entretien et de rénovation

Création du fonds

I.– Il est institué sous la dénomination de „fonds pour l’entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l’Etat“ un fonds spécial, appelé par la suite „le fonds“.

Le fonds est placé sous l’autorité du ministre ayant dans ses attributions les travaux publics, dénommé ci-après „le ministre“.

Objet et champ d’application du fonds

II.– Le fonds a pour objet:

- a) l’entretien, la maintenance et la remise en état des immeubles bâtis de l’Etat;
- b) la rénovation, la transformation et la mise en conformité de ces immeubles.

Ces travaux font l’objet d’une programmation pluriannuelle.

III.– Le Gouvernement est autorisé à imputer à charge des crédits du fonds 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 pour les projets qui dépassent le montant plafond fixé à l’article 80, paragraphe (1) sous d) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l’Etat.

Alimentation du fonds

IV.– Le fonds est alimenté par des dotations budgétaires.

Gestion du fonds

V.– Il est créé un comité de gestion du fonds chargé de conseiller le ministre, placé sous l’autorité du ministre, composé de:

- cinq délégués du ministre dont deux délégués de l’Administration des Bâtiments Publics;
- un délégué du ministre ayant dans ses attributions le budget.

Le comité est présidé par un délégué du ministre.

Un règlement grand-ducal précise les modalités de fonctionnement de ce comité.

VI.– Le comité de gestion a pour mission:

- la planification pluriannuelle des dépenses du fonds;
- l’ajustement du rythme des dépenses aux disponibilités financières du fonds;
- la coordination des projets;
- la présentation d’un rapport annuel sur l’exécution et le financement des travaux.

VII.– Le comité de gestion peut recueillir tous les renseignements nécessaires à l’appréciation des dossiers qui lui sont soumis et se faire assister par des experts.

Chapitre I – Dispositions diverses

Art. 41.– Acquisition, aménagement et construction de logements locatifs par des associations sans but lucratif, fondations, fabriques d'église, communautés religieuses ayant conclu une convention avec le gouvernement, hospices civils ou offices sociaux, ou pour travailleurs étrangers par des employeurs-bailleurs

L'Etat est autorisé à inscrire une hypothèque légale sur l'immeuble subventionné en vertu des articles 51.2.51.005; 51.2.51.006; 51.2.51.040 et 51.2.52.000 des tableaux annexés à la présente loi budgétaire.

L'Etat se libérera de son engagement relatif à la participation financière après l'inscription de cette hypothèque. Sa radiation est faite par le conservateur des hypothèques sur requête du ministre compétent. Les formalités relatives à l'inscription et à la radiation de l'hypothèque ne donnent lieu à aucune perception au profit du Trésor, sauf le salaire des formalités hypothécaires qui est à charge du bénéficiaire de la participation étatique.

Art. 42.– Fonds spécial pour le financement des infrastructures sociofamiliales

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

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

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

Pour l'exercice 2007, le Gouvernement est autorisé à imputer à charge du fonds la participation de l'Etat aux frais d'études en vue de l'établissement de l'avant-projet sommaire, de l'avant-projet détaillé, du dossier d'autorisation, du dossier projet de loi ainsi que les intérêts débiteurs des lignes de crédit, concernant les projets de construction énumérés ci-dessous:

- construction d'un CIPA, Sanem
- extension du CIPA, Berbourg
- construction d'un CIPA, Contern
- construction et transformation d'un CIPA, Rumelange
- construction d'un CIPA, Diekirch
- transformation du CIPA Fondation Pescatore, Luxembourg
- construction et transformation d'une Maison de Soins, Differdange
- construction et transformation d'une Maison de Soins, Hamm
- construction d'une structure d'accueil pour personnes handicapées, Mondorf

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

Art. 43.– Constitution de services de l'Etat à gestion séparée

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

I. Administrations dépendant du Ministère de la Culture, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche:

- Musée national d'histoire et d'art;
- Musée national d'histoire naturelle;
- Centre national de l'audiovisuel.

II. Administrations dépendant du Ministère de l'Education Nationale et de la Formation Professionnelle:

- Centre de Logopédie;
- Athenée de Luxembourg;
- Lycée classique et lycée technique de Diekirch;

- Lycée classique d'Echternach;
- Lycée de garçons de Luxembourg;
- Lycée de garçons d'Esch-sur-Alzette;
- Lycée Robert Schuman à Luxembourg;
- Lycée Michel Rodange à Luxembourg;
- Lycée Hubert Clement d'Esch-sur-Alzette;
- Lycée Aline Mayrisch à Luxembourg;
- Lycée technique agricole d'Ettelbrück;
- Lycée technique des Arts et Métiers à Luxembourg;
- Lycée technique d'Esch-sur-Alzette;
- Lycée technique d'Ettelbrück;
- Lycée du Nord;
- Lycée technique Joseph Bech à Grevenmacher;
- Lycée technique de Bonnevoie;
- Lycée technique hôtelier Alexis Heck de Diekirch;
- Lycée technique Michel Lucius à Luxembourg;
- Lycée technique Mathias Adam de Pétange;
- Lycée technique Nic. Biever à Dudelange;
- Lycée technique „Ecole de commerce et de gestion“;
- Lycée technique pour professions de santé;
- Lycée technique du Centre de Luxembourg;
- Lycée technique Josy Barthel à Mamer;
- Lycée technique de Lallange;
- Lycée à Rédange;
- „Neie Lycée“;
- Lycée technique pour professions éducatives et sociales;
- Service des restaurants scolaires.

III. Administration dépendant du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur:

- Commissariat aux affaires maritimes.

Art. 44.- Dérogation à certains délais prévus par la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat pour l'exercice 2007

I) Pour l'exercice 2007, par dérogation à l'article 9 (1) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, les opérations relatives à l'ordonnancement des dépenses peuvent se prolonger jusqu'au 30 mars de l'année suivante.

II) Pour l'exercice 2007, par dérogation à l'article 9 (2) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, les opérations relatives au paiement des dépenses peuvent se prolonger jusqu'au 30 avril de l'année suivante.

III) 1. Pour l'exercice 2007, par dérogation à l'article 72 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, les fonds dont le comptable extraordinaire n'a pas fait emploi au 31 janvier de l'année qui suit celle qui donne sa dénomination à l'exercice sont reversés à la trésorerie de l'Etat pour le 15 février au plus tard.

2. Pour l'exercice 2007, par dérogation à l'article 73 (1) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, le comptable extraordinaire rend compte de l'emploi de ses fonds à l'ordonnateur dans le délai indiqué dans la décision d'allocation des fonds et qui ne peut être postérieur au dernier jour du mois de février qui suit l'exercice sur lequel ils sont imputables.

Art. 45.– Autorisation d'émission d'emprunts à moyen et long terme

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

Le produit d'une ou de plusieurs tranches de cet emprunt sera réparti comme suit:

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

Un montant de 100 millions euros (100.000.000 euros) est porté directement en recette au fonds du rail conformément à l'article 11 de la loi modifiée du 10 mai 1995 relative à la gestion de l'infrastructure ferroviaire.

Art. 46.– Dispositions concernant la loi modifiée du 2 août 1977 portant création d'une Société Nationale de Crédit et d'Investissement

L'article 11 de la loi modifiée du 2 août 1977 portant création d'une Société Nationale de Crédit et d'Investissement est remplacé par le libellé suivant:

„Art. 11.–

Les fonds propres de la Société Nationale comprennent:

- (1) Une dotation de l'Etat au montant de 375 millions d'euros pouvant être libérée en tranches.
- (2) Les dons et legs pouvant échoir à la Société Nationale sous forme de valeurs mobilières.
- (3) L'avoir du compte de réserves visé à l'article 19 alinéa (2) de la présente loi.“

Chapitre J – Entrée en vigueur de la loi

Art. 47.– Entrée en vigueur de la loi

La présente loi entrera en vigueur le 1er janvier 2007.

Luxembourg, le 30 novembre 2006

Le Rapporteur,
Lucien THIEL

Le Président,
Laurent MOSAR

