

N° 6200⁴

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2010-2011

PROJET DE LOI

**concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat
pour l'exercice 2011**

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DES FINANCES ET DU BUDGET

(30.11.2010)

La Commission se compose de: M. Michel WOLTER, Président; M. Alex BODRY, Rapporteur; MM. François BAUSCH, Xavier BETTEL, Fernand BODEN, Gaston GIBERYEN, Norbert HAÜPERT, Lucien LUX, Claude MEISCH, Roger NEGRI, Gilles ROTH et Lucien THIEL, Membres.

*

TABLE DES MATIERES

	<i>page</i>
I) Introduction: A la recherche d'une politique du juste milieu dans un environnement économique incertain	2
II) L'environnement économique	6
1) L'évolution sur le plan international et européen	6
2) Le contexte économique luxembourgeois	12
3) La régulation du secteur financier: engagements et état des travaux	18
III) L'analyse financière du budget, „une pirouette difficile à suivre“	23
1) Etat des finances publiques 2009-2010	23
2) Le projet de budget pour l'exercice 2011: un „budget de sortie de crise“	35
3) La situation financière de l'Administration publique	57
a) Le secteur communal	57
b) La Sécurité sociale	67
4) Le système fiscal luxembourgeois en besoin de réforme?	72
IV) Le vieillissement de la population: un enjeu majeur pour l'action publique	77
V) La politique en faveur de l'emploi: un défi permanent	82
VI) Le „semestre européen“: vers une gouvernance économique et budgétaire supranationale?	89
1) La stratégie „Europe 2020“: vers une croissance intelligente, durable et inclusive	89
2) La compétitivité du Luxembourg	93
3) Le pouvoir budgétaire du Parlement en pleine mutation	100
VII) Résumé et conclusions	104
VIII) Commentaire des articles de la loi budgétaire	106

IX) Texte proposé par la Commission des Finances et du Budget	110
Annexes	132

*

I) INTRODUCTION: A LA RECHERCHE D'UNE POLITIQUE DU JUSTE MILIEU DANS UN ENVIRONNEMENT ECONOMIQUE INCERTAIN

A bon escient l'année 2010 avait été désignée par le dernier rapport budgétaire par la Commission des Finances et du Budget (COFIBU) comme année charnière. Les récents chiffres tant nationaux qu'internationaux permettent d'affirmer que la phase aigue de la crise financière et économique est révolue. L'économie mondiale est entrée dans une phase de convalescence générale, fortement hétérogène. D'après le rapport du mois d'octobre du Fonds Monétaire International (FMI), dans la plupart des pays avancés, la reprise est peu soutenue et le chômage élevé pose de sérieux problèmes sociaux. Par contre, de nombreux pays émergents et en développement enregistrent de nouveau une croissance vigoureuse. Ainsi, la croissance mondiale a connu un taux de croissance de 5,25% au premier semestre 2010. Par contre, les pays avancés n'ont vu leurs économies croître que de 3,5% durant la même période.

Le Luxembourg ne fait pas tout à fait exception à ces tendances. Pour l'heure, en se basant sur la seule lecture des données macroéconomiques disponibles pour 2010, notre pays s'en sort plutôt bien de la situation. Après une chute brutale de la croissance économique en 2009 (-3% du PIB en volume), les taux de croissance s'élèvent fin novembre à 3-3,5% pour 2010 et à 3% pour 2011. Ces valeurs se situent nettement au-dessus des moyennes établies pour l'ensemble de la zone euro. L'économie luxembourgeoise crée de nouveau des emplois ce qui se répercute positivement sur les recettes fiscales et le budget de la sécurité sociale. Reste le souci de la maîtrise de l'inflation où le Luxembourg affiche des résultats moins bons que les pays voisins et surtout le phénomène de la croissance à peine freinée du chômage. Alors que dans l'Union européenne tous les indicateurs pointent sur une stagnation, voire une baisse du taux de chômage, le nombre des demandeurs d'emploi déclarés continue de croître au Luxembourg. Dans certains secteurs les effets de la crise continuent de se faire ressentir. La dette publique luxembourgeoise augmente, mais reste à un niveau très bas en comparaison internationale.

Malgré ces signes plutôt positifs, les risques demeurent entiers. La reprise européenne manque de robustesse, certains commentateurs décelant même des premiers signes avant-coureurs d'un essoufflement. Désormais, ce sont surtout les menaces portant sur la stabilité financière qui nourrissent les inquiétudes. La volatilité des marchés financiers a augmenté. La problématique de la dette souveraine est devenue un facteur de déstabilisation de premier ordre et un risque majeur. Il s'y ajoute des désordres monétaires inquiétants qui – ensemble avec les autres éléments perturbateurs – font douter du caractère soutenu de la reprise.

Face à cette évolution, les organismes internationaux préconisent pour 2011 une politique de rééquilibrage et d'ajustement des politiques budgétaires, notamment en vue de stabiliser puis de réduire la dette publique.

Seule une réponse internationale énergique et coordonnée pourra limiter les répercussions de ce que le FMI appelle désormais „la Grande Récession“.

Il est évident que les politiques menées au Luxembourg ne peuvent que s'inscrire dans le fil de la stratégie économique et financière définie au niveau européen voire mondial. En tant qu'économie ouverte orientée vers les exportations, le Luxembourg ne peut se permettre de faire bande à part.

Alors que le Gouvernement s'est engagé durant la période 2009/2010 dans une politique contre-cyclique à travers un plan de relance ambitieux, il a annoncé une période de consolidation des finances publiques ingénieusement qualifiée de „*Budgetdefizitreduzierungs-programm*“ par le Ministre des Finances portant sur les années 2011 à 2014 avec, en ligne de mire, un équilibre budgétaire de l'Administration publique dans son ensemble pour 2014.

Le projet de budget pour 2011 s'inscrit dans cette logique consacrée par la 11ème actualisation du programme de stabilité et de croissance de janvier 2010. Grâce à une reprise économique plus favorable et une évolution positive des recettes fiscales, le déficit budgétaire attendu pour 2011 est de 1.400 millions d'euros selon la norme SEC 95. Sans les mesures prises pour freiner les dépenses de l'Etat et augmenter les recettes fiscales, le déficit du budget de l'Administration centrale aurait certainement

dépassé celui de l'année en cours que le Gouvernement a évalué à 1.650 millions d'euros. L'impact budgétaire du plan de consolidation est chiffré par le Gouvernement à 718 millions d'euros, soit 1,8% du PIB.

La COFIBU constate que le projet de budget reflète la volonté du Gouvernement d'amorcer un revirement de politique par rapport au paquet de conjoncture financé essentiellement par l'emprunt caractéristique de la période de crise de 2008 à 2010. Conformément à la stratégie de sortie de crise définie au niveau européen, le Luxembourg s'engage dans une politique de réduction des déficits budgétaires et d'un retour progressif aux équilibres financiers.

Force est de constater que cette réorientation de la politique budgétaire annoncée déjà en 2009 ne se fait pas de façon brutale, mais en fonction de la précarité de la reprise économique.

Cette première étape dans la politique de consolidation budgétaire est diversement appréciée et commentée par les différents organismes et institutions. Si les chambres professionnelles représentant le salariat du privé et du public contestent le bien-fondé d'une partie du plan de consolidation budgétaire projeté par le Gouvernement, les chambres professionnelles des employeurs vont dans la direction opposée. Leur critique est ciblée sur le caractère trop timide des mesures d'économie.

Pour les uns, les déficits publics n'ont pas pris une envergure alarmante et il n'existe aucune raison impérieuse de s'engager dans une politique de rigueur ou d'austérité. Pour les autres, les politiques de réduction du déficit public sont insuffisantes, le Gouvernement ayant omis de s'attaquer aux problèmes budgétaires structurels.

L'appel à des réformes structurelles, en vue de freiner à long terme l'évolution des dépenses courantes et de contenir la dette publique, est repris aussi bien par la Cour des Comptes, la Banque centrale et le Conseil d'Etat.

Derrière ces positions souvent opposées se dessine en filigrane une divergence d'analyse de la situation des finances publiques et du caractère conjoncturel ou structurel du déficit public.

Cette absence de consensus sur l'appréciation de la période d'après-crise est favorisée par le foisonnement de données statistiques de tout genre, laissant une large place à l'interprétation. Pour la COFIBU, il est primordial d'améliorer nos structures et procédés de suivi et d'évaluation de la situation des finances publiques, notamment par un renforcement et une systématisation de la collaboration entre les principaux acteurs dans ce domaine. Les instruments d'évaluation des recettes fiscales doivent être améliorés. En ce qui concerne l'appréciation de la situation des finances publiques, il y a lieu de distinguer le court terme, le moyen et le long terme.

A court terme la situation budgétaire évolue sans aucun doute dans un sens nettement plus favorable que prévu. Jusqu'à présent la récession de 2008/2009 ne s'est que modérément répercuté au niveau des recettes de l'Etat et de l'emploi.

Les chiffres disponibles pour 2009 et 2010 reflètent cette évolution positive se soldant par des déficits publics importants, mais non excessifs selon les critères de l'Union européenne.

Par rapport aux prévisions établies lors de l'élaboration du programme gouvernemental de juillet 2009, le différentiel est important. Alors que les experts avaient tablé sur un déficit de l'Administration publique de 2,1% pour 2009, de 4,9% pour 2010 et de 5,5% pour 2011, le Gouvernement avance actuellement les chiffres suivants: 2009: -0,7%; 2010: -2,2%; 2011: -1,2%.¹

Même si l'on ne prend en considération les seules données relatives à l'Administration centrale, les variations sont importantes, tout en y incorporant les mesures de consolidation budgétaires pour 2011. In fine, le Luxembourg restera pour l'instant le seul pays membre de l'UE non soumis à une procédure pour déficits excessifs. Ceci s'explique également par des budgets communaux globalement en équilibre et des excédents de recettes de la Sécurité sociale stables. On peut ajouter que la situation de la dette publique n'a pas non plus connu la croissance soutenue annoncée en 2009. Fin 2010, la dette publique s'élèverait à 7,66 milliards d'euros, soit 19,2% du PIB. L'année passée les experts avaient avancé un pourcentage de 22,4%. Ce pourcentage ne va probablement guère augmenter en 2011.

C'est surtout l'Etat, c'est-à-dire l'Administration centrale qui est largement en déficit. Les dépenses ont augmenté plus rapidement que les recettes (2009/2011: recettes: +8,2%, dépenses +11%). La COFIBU constate aussi que tant le déficit public, que la dette publique atteignent depuis 2009 des ampleurs jamais connues précédemment.

¹ Cf. annexe 3.

Sur le moyen terme, aucune indication fiable ne permet d'affirmer qu'une croissance de l'ordre de 3% ou 3,5% par an puisse nous permettre de renouer automatiquement avec l'équilibre budgétaire d'antan. L'expérience luxembourgeoise indique que de tels taux de croissance, presque le double de la moyenne de la zone euro, ne permettent pas d'absorber le chômage qui continue même de grimper en période de montée des offres d'emploi. Un tel potentiel de croissance considérable est également insuffisant pour générer les recettes supplémentaires permettant de financer un rythme des dépenses courantes supérieur à 5%.

Finalement, le Luxembourg – contrairement à de grandes économies – ne peut guère se payer le luxe d'abandonner la voie de l'équilibre budgétaire pour s'engager dans une spirale de la dette publique, difficilement réversible.

La COFIBU constate avec satisfaction que notre pays – porté par une reprise économique certes fragile, mais néanmoins relativement importante est sur le point de réaliser par une politique budgétaire de consolidation une étape importante dans la voie vers l'objectif de l'équilibre des finances publiques fin 2014. Elle encourage le Gouvernement à procéder régulièrement à une évaluation critique des résultats enregistrés et une adaptation subséquente des prévisions. Ce travail de suivi, auquel il y a lieu d'associer le Parlement, permettra d'adapter en permanence la stratégie budgétaire à moyen terme.

En ce qui concerne le long terme, le Luxembourg va être confronté à des défis budgétaires de grande envergure. La COFIBU rappelle dans ce contexte les incertitudes liées au développement futur de la place financière du Luxembourg suite à la régulation renforcée des activités financières et bancaires, la mise en cause du secret bancaire et les restructurations des établissements de crédits. Il s'y ajoute les risques découlant du changement dans le mode de perception de la TVA sur le secteur du commerce électronique et une révision des règles communautaires concernant l'harmonisation de la taxation des carburants.

Le plus grand défi consistera sans aucun doute à faire face au phénomène du vieillissement de la population et son effet sur notre système de sécurité sociale. C'est au niveau du système des pensions, aujourd'hui largement bénéficiaire, que les données actuelles vont changer radicalement dans les dix à quinze prochaines années.

En 2009, l'IGSS a noté une progression des pensions (+3,1%) plus forte que la progression des assurés actifs (+1,7%). Pour la deuxième année consécutive les dépenses ont progressé plus rapidement que les recettes. La position financière actuellement très favorable de la sécurité sociale avec des réserves considérables équivalentes à 10 milliards d'euros résulte d'un marché du travail en forte expansion, non soutenable à longue échéance.

Dans la mesure où les actifs d'aujourd'hui seront demain les bénéficiaires du système de protection, la question du financement du régime sera inévitablement posée. Le coefficient de charge, c'est-à-dire le nombre moyen de pensionnés pour 100 assurés cotisants va être modifié fondamentalement. En 2040, ce coefficient risque d'être équivalent à un.

La COFIBU partage la volonté du Gouvernement de s'engager dès 2012 dans une réforme structurelle du régime des pensions en vue d'en assurer la viabilité à long terme sans remettre en cause l'idée de solidarité intergénérationnelle à la base du système de répartition. Il importe d'assurer l'équité entre les revenus disponibles des actifs et des pensionnés et de garantir un niveau de pension adéquat tout en reliant la durée de la vie active à l'évolution de l'espérance de vie.

A travers son rapport, la COFIBU entend attirer l'attention du Gouvernement et de l'opinion publique sur les enjeux et les opportunités pour l'action publique du vieillissement de la population du Luxembourg. Ce phénomène qui a déjà atteint pleinement différents pays européens, va inexorablement marquer l'évolution et le fonctionnement de notre société. Loin de se limiter à la seule sécurité sociale, les effets du vieillissement de la population vont se répercuter dans tous les domaines de la vie en communauté. Il appartient aux pouvoirs publics d'anticiper cette évolution et de réinviter la société en vue d'en assurer la cohésion face à ces mutations. Loin d'être synonyme de déclin, le vieillissement de la population constitue aussi un potentiel dynamique de développement économique, appelé „silver economy“, susceptible de générer de nouveaux emplois „gris“, liés aux produits et services à destination des troisième et quatrième âge.

Au moment de l'élaboration du projet de budget pour 2011 le Gouvernement était placé devant un double défi: tourner le dos à la politique du „deficit spending“ et s'engager dans une politique de rééquilibrage budgétaire, sans pour autant porter atteinte à l'investissement et au pouvoir d'achat des consommateurs par des réductions drastiques au niveau des dépenses ou une augmentation importante

de la pression fiscale. La COFIBU estime que globalement le budget proposé pour 2011 permet d'atteindre cet objectif. Le projet de budget ne pêche ni par un laxisme facile, ni par une rigueur excessive. Trop austère pour les uns, pas assez courageux pour les autres, ce budget est le résultat – certes imparfait, mais néanmoins tangible de la recherche du juste milieu. Le Gouvernement doit être conscient que, s'il veut continuer dans la voie tracée, un vaste effort d'explication, d'écoute et de persuasion est devant lui.

Le présent rapport entend contribuer à l'objectivisation du débat en dressant un tableau aussi complet que possible de la situation des finances publiques et de leur évolution prévisible. Il y a lieu d'éviter les pièges d'un catastrophisme démotivant ou d'un angélisme insouciant. Plus que jamais le Luxembourg se doit de jeter un regard réaliste sur les risques et opportunités de son développement et du bien-être de ses habitants.

*

Au cours de sa réunion du 16 juillet 2010, la Commission des Finances et du Budget a nommé Monsieur Alex Bodry rapporteur du projet de budget pour l'exercice 2011.

Le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2011 a été présenté et déposé à la Chambre des Députés le 5 octobre 2010.

La Cour des Comptes a avisé le projet de budget le 9 novembre 2010.²

L'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est intervenu le 10 novembre 2010.

Les avis de la Chambre des Métiers et de la Chambre des Salariés ont été émis le 11 novembre 2010.

La BCL a avisé le projet de budget le 12 novembre 2010.

Le projet de budget a été avisé par la Chambre de Commerce et par le Comité Olympique et Sportif Luxembourgeois (COSL) le 15 novembre 2010.

Le Conseil d'Etat a rendu son avis en date du 16 novembre 2010.

La Commission des Finances et du Budget s'est réunie à douze reprises pour examiner et discuter le projet de budget:

<i>Date</i>	<i>Ordre du jour</i>
5.10.	Ministre des Finances Inspection générale des Finances
12.10.	Administration des Contributions directes Administration des Douanes et Accises Administration de l'Enregistrement et des Domaines
15.10.	Commission de Surveillance du Secteur financier Trésor Commissariat aux Assurances
19.10.	STATEC
26.10.	Ministre de la Famille et de l'Intégration
29.10.	Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région Ministre de la Sécurité sociale
9.11.	Ministre du Développement durable et des Infrastructures
12.11.	Banque centrale du Luxembourg
16.11.	Cour des Comptes
19.11.	Examen des avis du Conseil d'Etat et des chambres professionnelles
24.11.	STATEC
30.11.	Présentation et adoption du projet de rapport

² Un résumé des avis est annexé au présent rapport (annexe 1).

En dehors des échanges de vues menés au sein de la Commission des Finances et du Budget, le rapporteur a eu des entretiens personnels avec les responsables des institutions et organismes suivants:

- ABBL
- Administration des Contributions directes
- Administration de l'Enregistrement et des Domaines
- Chambre de Commerce
- Chambre des Fonctionnaires et Employés publics
- Chambre des Salariés
- Ernst & Young
- IGSS
- Inspection générale des Finances
- PricewaterhouseCoopers
- STATEC
- SYVICOL
- UEL

*

Le présent rapport a été adopté par la Commission des Finances et du Budget lors de sa réunion du 30 novembre 2010.

*

II) L'ENVIRONNEMENT ECONOMIQUE

II.1) L'évolution sur le plan international et européen

Un redémarrage conjoncturel à plusieurs vitesses ...

La conjoncture mondiale a redémarré plus vite que prévu grâce à la croissance économique robuste en Asie, notamment en Chine et en Inde. Bien que l'Union européenne et les Etats-Unis aient également regagné le chemin de la croissance, l'Asie constitue le principal moteur de la conjoncture internationale. Pour l'année 2010, le FMI³ table sur une croissance de l'économie mondiale de l'ordre de 4,8% et de 4,2% en 2011. Tandis que la production des pays émergents et en développement devrait s'accroître de 7,1% en 2010 et de 6,4% en 2011, la croissance économique dans les pays avancés ne devrait atteindre que 2,7% et 2,2% en 2010, respectivement en 2011.

Perspectives de l'économie mondiale: aperçu des projections (Variation en pourcentage)

	2009	Projections d'octobre		Différence par rapport aux projections de juillet 2010	
		2010	2011	2010	2011
Production mondiale	-0,6	4,8	4,2	0,2	-0,1
Etats-Unis	-2,6	2,6	2,3	-0,7	-0,6
Zone Euro	-4,1	1,7	1,5	0,7	0,2
Union européenne	-4,1	1,7	1,7	0,7	0,1

³ FMI, Perspectives de l'économie mondiale, octobre 2010.

	<i>Projections d'octobre</i>			<i>Différence par rapport aux projections de juillet 2010</i>	
	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>
Allemagne	-4,7	3,3	2,0	1,9	0,4
France	-2,5	1,6	1,6	0,2	0,0
Italie	-5,0	1,0	1,0	0,1	-0,1
Espagne	-3,7	-0,3	0,7	0,1	0,1
Royaume-Uni	-4,9	1,7	2,0	0,5	-0,1
Japon	-5,2	2,8	1,5	0,4	-0,3
Russie	-7,9	4,0	4,3	-0,3	0,2
Chine	9,1	10,5	9,6	0,0	0,0
Inde	5,7	9,7	8,4	0,3	0,0
Brésil	-0,2	7,5	4,1	0,4	-0,1

Source: FMI

La reprise mondiale a gagné un terrain considérable comparée à l'année 2009 où l'évolution du PIB mondial a plongé dans le négatif. Quoique la reprise s'affirme partout dans le monde, elle progresse cependant à des rythmes variables selon les pays et les régions. Tandis que les Etats-Unis et le Japon ont affiché un ralentissement notable au deuxième trimestre 2010, la croissance s'est accélérée en Europe et est restée vigoureuse dans les pays émergents et en développement.

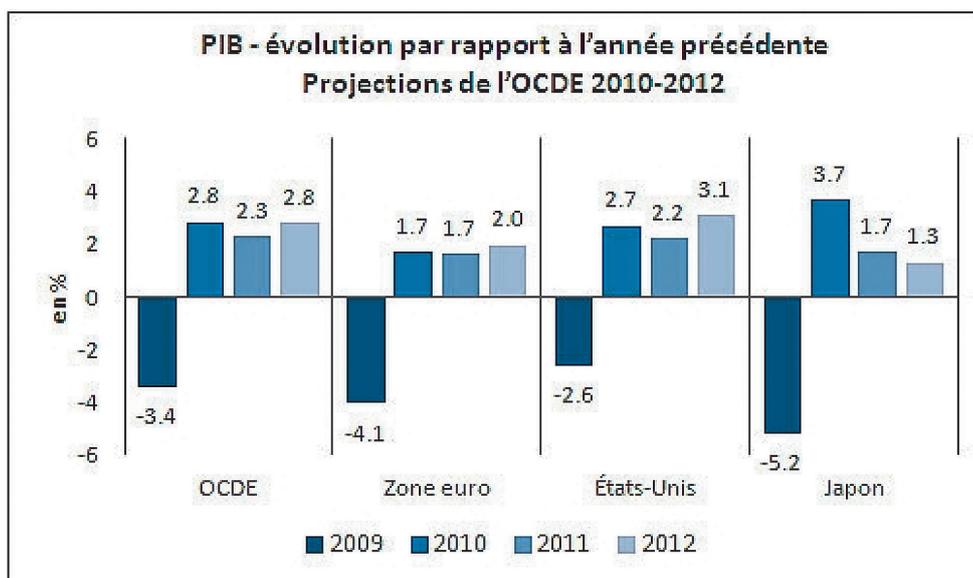
L'évolution dynamique de certains pays émergents, notamment l'Inde, la Chine et le Brésil a modifié profondément la donne économique mondiale. Le Groupe des sept principales économies (G7), devenu G8 avec l'entrée de la Russie en 1998, s'est élargi récemment pour devenir le Groupe des vingt pays industrialisés et émergents (G20)⁴. Les ministres des Finances du G20⁵ se sont mis d'accord sur un train de réformes du mode de gouvernance économique mondiale qui devrait aboutir à un redéploiement de la représentation au sein du FMI en faveur des grands pays émergents et en développement afin de refléter plus justement les changements dans l'économie mondiale. Selon la Déclaration de Séoul⁶, les réformes globales des quotes-parts et de la gouvernance vont accroître la légitimité, la crédibilité et l'efficacité du FMI.

Lors de ses prévisions d'octobre 2010, le FMI a revu à la hausse ses projections de croissance pour l'Union européenne et pour la zone euro. La croissance dans l'Union européenne devrait atteindre 1,7% en 2010 et en 2011.

4 Depuis le Sommet de Pittsburgh (24 et 25 septembre 2009), le G20 remplace officiellement le G8.

5 Réunion ministérielle du G20, le 23 octobre 2010 à Gyeongju, Corée du Sud.

6 Sommet de Séoul, Déclaration des Chefs d'Etat et de Gouvernement, 11-12 novembre 2010.



Quant à la zone euro, la croissance s'établira selon les prévisions de l'OCDE⁷ à 1,7% en 2010 et en 2011. En 2012, l'activité devrait enregistrer une progression de 2,0%. D'après l'OCDE „le rythme de la reprise sera probablement modéré, compte tenu de l'assainissement en cours des bilans du secteur privé, de l'assainissement budgétaire qui s'impose, et d'un ajustement prolongé à l'ampleur des déséquilibres dans certains pays périphériques de la zone euro“⁸. Avec un taux de croissance supérieur à 3% en 2010, l'Allemagne constitue indéniablement le moteur du redémarrage conjoncturel européen.

... dans un environnement incertain

Bien que les perspectives de l'économie mondiale et européenne se soient améliorées, des risques importants sont apparus:

– la crise de la dette souveraine

Les turbulences observées durant le printemps 2010 sur les marchés financiers, reflétant une baisse de confiance des investisseurs quant à la soutenabilité de la dette publique de certains pays membres de la zone euro, notamment la Grèce, l'Irlande, le Portugal et l'Espagne, ont jeté une ombre sur les perspectives économiques. Les symptômes principaux de cette crise de la dette ont été une dépréciation de l'euro contre les autres principales devises, une baisse des marchés boursiers mondiaux ainsi qu'une hausse des taux d'intérêts sur les titres de dette publique des Etats en difficulté.

Le FMI écrit dans ses prévisions économiques d'octobre 2010 qu'„une forte réaction des pouvoirs publics et l'adoption de mesures de grande envergure ont permis de maîtriser la situation. Un soutien sans précédent des liquidités et du crédit, l'adoption de nouveaux moyens européens⁹ de financement et une action budgétaire vigoureuse dans les pays concernés ont mis un terme aux turbulences financières et réduit leur effet pernicieux sur l'activité économique en Europe“¹⁰.

Toutefois le risque est loin d'être banni. Face à l'Irlande qui a demandé officiellement une aide de plusieurs dizaines de milliards d'euros à l'UE et au FMI et compte tenu de la révision à la hausse du déficit public hellénique, la zone euro est de nouveau confrontée à de fortes turbulences.

⁷ OCDE, Perspectives économiques No 88, novembre 2010.

⁸ Idem

⁹ En date du 10 mai 2010, les pays de l'Union européenne se sont mis d'accord sur un plan de secours à hauteur de 750 milliards d'euros pour garantir la stabilité, l'unité et l'intégrité de la zone euro. Ce montant se décompose en trois piliers: 60 milliards de prêts sont apportés par la Commission européenne; 440 milliards d'euros de prêt et garanties par les pays de la zone euro. La contribution sous forme de prêts de la part du FMI peut aller jusqu'à 250 milliards d'euros. En outre, la Banque centrale européenne a également décidé d'intervenir pour soulager le marché de la dette en procédant à des achats de titres obligataires d'Etat. L'objectif primaire de ce dispositif ambitieux de soutien adopté par l'Union européenne est de restaurer la confiance des marchés financiers.

¹⁰ FMI, Perspectives de l'économie mondiale, octobre 2010, p. 75.

– *l’impact macroéconomique de la nouvelle réglementation du secteur financier*

Dans leurs analyses de la situation économique, les organisations internationales mettent en garde contre les incertitudes qui demeurent quant à l’avenir à moyen terme du secteur financier. Ce souci est partagé par la Banque centrale du Luxembourg (BCL) qui estime dans son avis sur le projet de budget 2011 que „la croissance tendancielle sera pénalisée par les restructurations en cours du secteur financier, par l’instauration des normes Basel III et éventuellement par diverses innovations fiscales et réglementaires (restrictions au secret bancaire ou élargissement du champ de la directive sur les revenus d’intérêt des non-résidents, par exemple).“¹¹

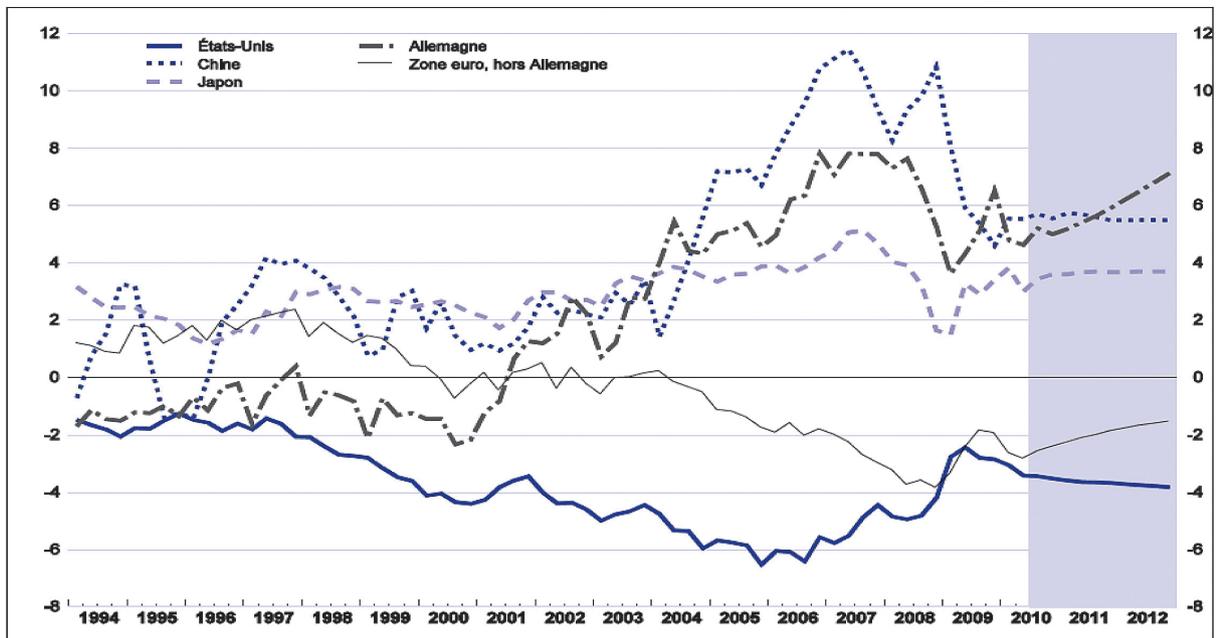
– *l’impact des mesures d’assainissement budgétaire sur la croissance économique*

L’ampleur de l’impact des mesures de réduction de déficits publics sur la croissance économique représente également une source d’incertitude risquant de biaiser les projections conjoncturelles. Le STATEC note à ce sujet „que si ces mesures de réduction des dépenses publiques sont destinées à restaurer la confiance des marchés, ce qui aurait un effet positif sur la croissance économique (les investisseurs préférant un environnement financier stable), elles sont également susceptibles de peser sur des composantes essentielles de la demande intérieure (consommation des ménages, investissement public) ce qui jouerait en défaveur de la croissance économique. Il est encore difficile, dans le contexte de cette crise, de faire la balance entre les risques positifs et négatifs correspondants“¹².

– *les déséquilibres commerciaux*

Un autre risque qui pèse sur la reprise de l’économie mondiale provient des déséquilibres commerciaux. Le tableau ci-après montre que les déséquilibres mondiaux sont élevés. Selon l’OCDE, il faut s’attendre à ce que ces déséquilibres restent importants et, dans certains cas, s’accroissent en 2011 et 2012¹³.

Solde des opérations courantes, en pourcentage du PIB



Source: OCDE

¹¹ Banque centrale du Luxembourg, Avis sur le projet de Budget, p. 24.

¹² STATEC, Note de conjoncture No 1-2010, juin 2010, p. 11.

¹³ OCDE, Perspectives économiques No 88, 18 novembre 2010.

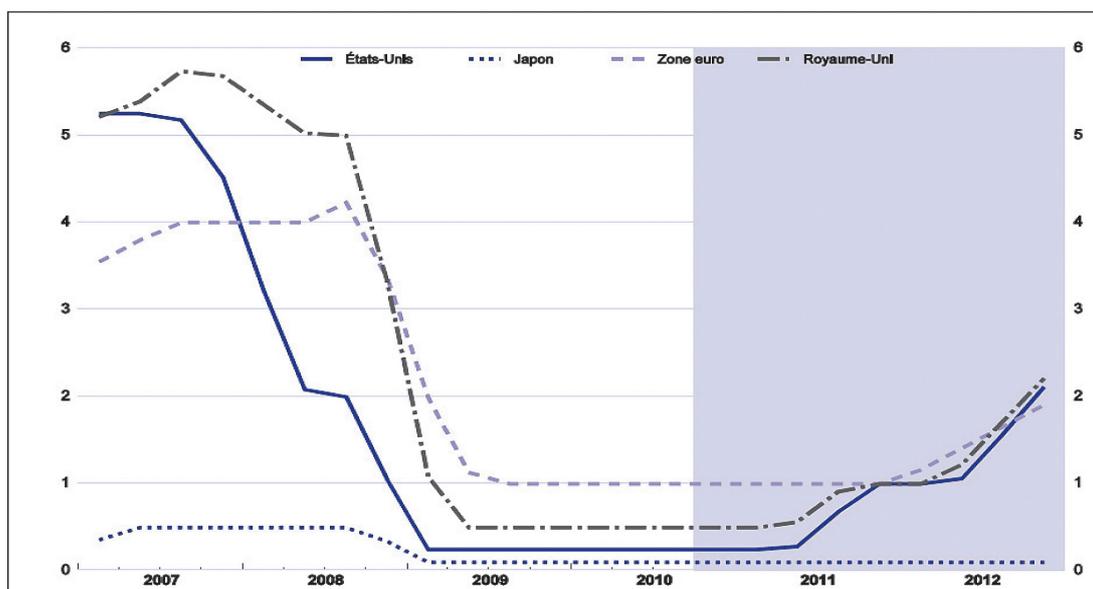
Afin de doper leurs exportations et de freiner leurs importations en faveur des produits concurrentiels nationaux et d'améliorer ainsi le solde de leur balance commerciale, certains grands pays industrialisés et émergents, notamment les Etats-Unis, le Japon et la Chine, sont entrés dans une spirale de dévaluation compétitive de leurs monnaies. A Séoul, lors du Sommet du G20, les chefs d'Etat et de Gouvernement se sont toutefois mis d'accord sur un plan d'action disposant que les pays s'engagent à s'abstenir de dévaluer leur monnaie à des fins concurrentielles.

Face à ces risques et incertitudes, le taux de change entre l'euro et le dollar américain a connu de forts mouvements les derniers mois. La crise de la dette souveraine et la baisse de confiance des investisseurs dans la monnaie unique européenne a entraîné une chute du cours de l'euro par rapport aux autres devises importantes. En revanche, le „conflit des monnaies“ récemment observé a entraîné une appréciation considérable de l'euro notamment par rapport au dollar américain.

Les mesures conventionnelles et non conventionnelles des autorités monétaires

La Banque centrale européenne (BCE), mandatée en premier lieu pour assurer la stabilité des prix au sein de la zone euro, s'est abstenue à intervenir dans ce conflit des devises. Les taux d'intérêts directeurs de la BCE sont restés inchangés tout au long de l'année 2010. Depuis mai 2009, le taux d'intérêt des opérations principales de refinancement demeure à son plus bas niveau historique, à savoir 1%.

Taux d'intérêts directeurs, en points de pourcentage



Source: OCDE

Il ressort du graphique ci-avant que l'OCDE s'attend à ce que la politique monétaire restera accommodante. Vu que les taux d'intérêts directeurs sont déjà proches de zéro, les autorités monétaires n'ont que des possibilités limitées de prendre des mesures de relance supplémentaires. Les mesures non conventionnelles de la politique monétaire, notamment l'achat de titres de la dette publique par les banques centrales (quantitative easing), continueront de jouer un rôle important dans le futur proche.

D'après l'OCDE¹⁴, le défi pour la plupart des autorités monétaires sera de mettre un terme aux mesures de relance exceptionnelle en tenant compte de l'évolution de la situation macroéconomique et sans accentuer les fragilités des marchés financiers. Compte tenu des écarts de production encore élevés et d'un ample assainissement budgétaire en perspective, la normalisation des taux directeurs

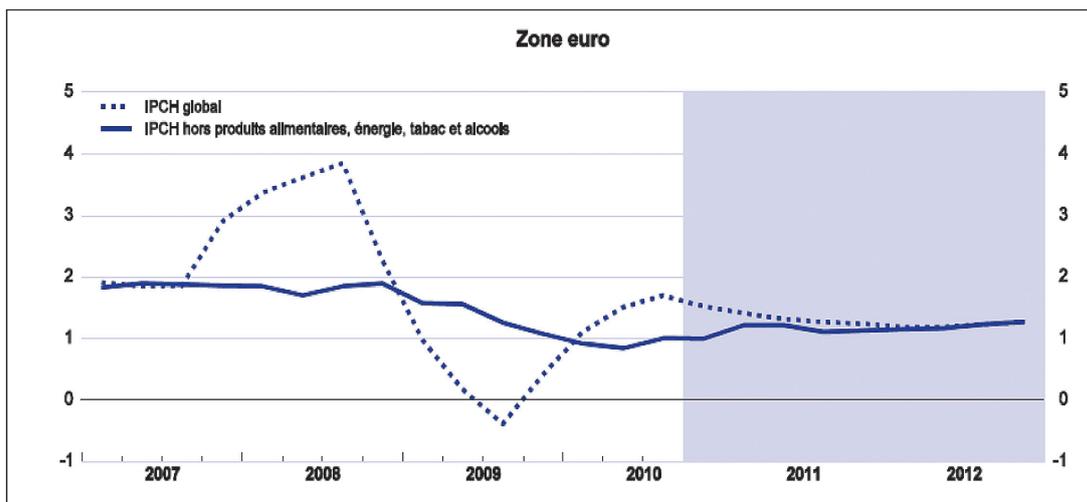
¹⁴ OCDE, cit. op., p. 15.

aux Etats-Unis et dans la zone euro ne devrait véritablement commencer qu'au premier semestre 2012.

Inflation et prix du pétrole

Selon les prévisions¹⁵ de la Commission européenne, l'inflation devrait s'élever en moyenne à 1,4% dans la zone euro (et à 1,8% dans l'Union européenne) pour cette année. D'après l'OCDE, l'inflation au sein de la zone euro restera modérée en 2011 et en 2012.

L'inflation en glissement annuel



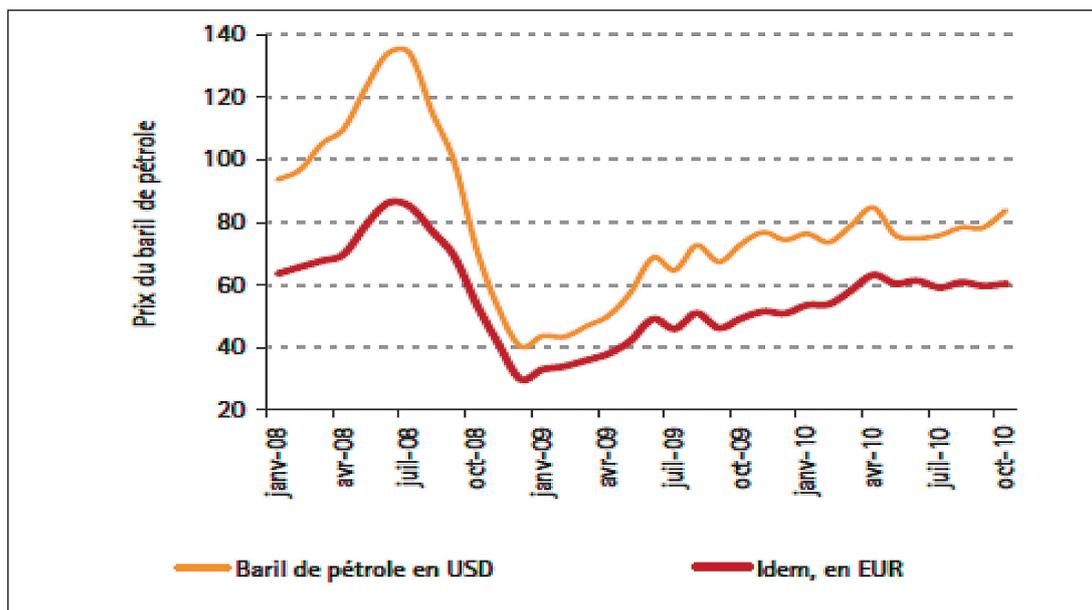
Source: OCDE

Depuis mai 2010, le prix du baril de pétrole (brent) exprimé en euro est relativement stable. L'appréciation de la monnaie unique européenne par rapport au dollar „a permis de réduire quasiment à néant, pour les pays de la zone euro la hausse du prix du pétrole des 6 derniers mois“¹⁶.

¹⁵ Commission européenne, Interim forecast, september 2010.

¹⁶ STATEC, Note de conjoncture No 2-2010, p. 48.

Prix du baril de pétrole (brent) en euros et en dollars US



Source: STATEC

II.2) Le contexte économique luxembourgeois

Perspectives macroéconomiques

Après une longue période d'expansion économique, le Luxembourg, comme la plupart des pays européens a connu une sévère récession économique sous l'effet de la crise financière internationale. Le PIB luxembourgeois a diminué de 3,7% en 2009 après avoir enregistré une croissance de 1,4% en 2008. Ce recul important de la production intérieure s'explique par une baisse simultanée de toutes les composantes de la demande, à l'exception de la dépense publique. En effet, la mise en œuvre de la politique budgétaire anticyclique a eu pour effet que la dépense de consommation des Administrations publiques et l'investissement public ont enregistré une forte augmentation.

En affichant une reprise conjoncturelle de 4,4% par rapport au trimestre précédent, l'économie luxembourgeoise est sortie de la récession au troisième trimestre 2009. Pour les années 2010 et 2011, le STATEC¹⁷ table sur un taux de croissance de 3,2% en 2010 et de 3,0% en 2011. La croissance prévue pour 2010 est donc marginalement révisée à la hausse (0,2%). Rappelons que sur la période 1985-2009, la croissance annuelle moyenne s'établissait à 4,9%.

Perspectives de l'économie luxembourgeoise: aperçu des projections de croissance (en %)

	2010	2011	2012
FMI	3,0	3,1	–
OCDE	3,3	3,3	3,2
STATEC	3,2	3,0	–

Le projet de budget pour l'exercice 2011 est basé sur une hypothèse de croissance du PIB de 3%.

¹⁷ STATEC, Note de conjoncture, No 2-2010, novembre 2010.

Emploi et chômage¹⁸

Le marché du travail luxembourgeois n'a pas été épargné par la crise déclenchée au courant de 2008. A première vue, la performance luxembourgeoise apparaît fort remarquable. Avec une progression de l'emploi intérieur au Luxembourg d'environ 1%, le Luxembourg est le seul pays de la zone euro à avoir connu une progression de l'emploi intérieur en 2009. Toutefois, il convient de souligner que ce rythme de croissance est largement inférieur aux années précédentes où l'emploi intérieur a progressé de plus de 4% par an en moyenne. Le rebond de 2010/2011 doit être évalué à la lumière de la chute brutale de l'économie en 2009.

Contrairement aux perspectives sur l'activité économique qui n'ont que peu évolué sur les derniers six mois, l'emploi intérieur s'est très bien repris. Pour l'ensemble de l'année 2010, l'emploi intérieur devrait augmenter de 1,8%. En 2011, la hausse de l'emploi intérieur devrait avoisiner 1,5%. Seul le secteur financier enregistre une réduction nette d'effectifs (-550) par rapport au début de la crise à la fin du 2^e trimestre 2008.

Cette progression de l'emploi intérieur est insuffisante pour contenir la hausse du taux de chômage qui est passé de 4,4% en 2008 à 5,7% en 2009, ce qui constitue le niveau le plus élevé jamais enregistré au Luxembourg.

Selon le STATEC¹⁹, le chômage continue à augmenter en 2010 et en 2011 avec un taux de chômage de 6,2%, respectivement de 6,5%.

Inflation

Le taux d'inflation a connu un ralentissement important en 2009 (0,4%). Avec le redémarrage conjoncturel et la remontée des prix pétroliers, les perspectives d'inflation sont orientées à nouveau à la hausse. D'après le scénario central développé par le STATEC, l'inflation atteindrait 2,2% en 2010 et 1,6% en 2011.

Prévisions sur l'inflation au Luxembourg

	Observations			Prévisions					
				Scénario central		Scénario bas		Scénario haut	
	2007	2008	2009	2010	2011	2010	2011	2010	2011
	<i>Variations annuelles en %, sauf mention contraire</i>								
Inflation (IPCN)	2,3	3,4	0,4	2,2	1,6	2,2	1,0	2,3	2,3
Inflation sous-jacente	2,4	2,5	2,1	1,4	1,7	1,4	1,6	1,4	1,8
Produits pétroliers	1,6	17,7	-20,4	13,9	1,6	13,2	-5,2	14,6	8,2
Cote d'application	2,3	2,1	2,5	1,7	1,4	1,7	1,2	1,7	2,7
Cote d'application (Indice 100 au 1.1.1948)	668,5	682,4	699,4	711,07	721,34	711,07	719,84	711,07	730,33
Indexation des salaires (trimestre de paiement)	décembre	...	mars	juillet	T4	juillet	-	juillet	T4*
Prix du Brent (USD/baril)	72,5	98,1	61,6	79,0	83,8	75,7	63,8	82,4	103,8
Taux de change USD/EUR	1,4	1,5	1,4	1,34	1,39	1,34	1,39	1,34	1,39

Source: STATEC (prévisions du 29 octobre 2010)

* conformément à l'accord bipartite du 29 septembre 2010

¹⁸ La politique de l'emploi sera plus amplement analysée au chapitre V du présent rapport.

¹⁹ STATEC, Note de conjoncture, No 2-2010, novembre 2010.

Perspectives par branches d'activités

– Secteur financier

Evolution de la place financière

	2010	2009	2010/2009	
			<i>Δ absolue</i>	<i>en %</i>
Banques				
Nombre ⁽¹⁾	148	149	-1	-0,7%
Somme des bilans ⁽¹⁾	EUR 777 Mrd.	EUR 793 Mrd.	-EUR 16 Mrd.	-2%
Emploi ⁽¹⁾	26.217	26.420	-203	-0,8%
OPC				
Nombre ⁽²⁾	3.640	3.463	+177	+5,0%
Patrimoine global net ⁽¹⁾	EUR 2.084 Mrd.	EUR 1.841 Mrd.	+EUR 243 Mrd.	+13%
Sociétés de gestion				
Nombre ⁽²⁾	190	192	-2	-1%
Emploi ⁽¹⁾	2.289	2.308	-19	-0,8%
Professionnels du secteur financier (PSF)				
Nombre ⁽²⁾	298	286	+12	+4%
Somme des bilans ⁽¹⁾	EUR 24 Mrd.	EUR 22 Mrd.	+EUR 2 Mrd.	+9,1%
Emploi ⁽¹⁾	14.023	13.485	+538	+3,9%
SICAR				
Nombre ⁽²⁾	239	236	+3	+1,2%
Somme des bilans	–	EUR 18 Mrd.	–	–
Fonds de pension ⁽²⁾	15	15	–	–
Organismes de titrisation agréés ⁽²⁾	25	23	+2	+8,7%

(1) Septembre 2010 (2) Novembre 2010

Données: CSSF

L'état de la situation reflète une évolution contrastée des différents sous-secteurs de la place financière. Si les établissements bancaires continuent de sortir des effets de la crise, les fonds d'investissement ont réussi à renouer avec les résultats des années fastes.

Les établissements de crédit

Rappelons qu'après cinq années de croissance consécutives, le *total des actifs bancaires* a diminué de 11% en 2009. Cette baisse spectaculaire s'explique surtout par la diminution des créances interbancaires et, dans une moindre envergure par la baisse des crédits octroyés à la clientèle privée. Après une évolution positive durant le deuxième trimestre 2010²⁰, la somme des bilans a enregistré en septembre 2010 un net recul (-1,7% sur un mois). Selon la Chambre de Commerce ce recul laisse penser qu'il n'y a pas encore de reprise franche à court terme de l'activité d'intermédiation financière et que des incertitudes existent quant à l'impact des nouvelles réglementations internationales sur le paysage de la place financière luxembourgeoise.²¹

La Commission de Surveillance du Secteur Financier (CSSF) évalue le *résultat avant provisions* du secteur bancaire luxembourgeois à 3.925 millions d'euros au 30 septembre 2010, ce qui constitue une diminution de 19,5% en comparaison annuelle.

²⁰ STATEC, Note de conjoncture, juin 2010.

²¹ Chambre de Commerce, Avis de la Chambre de Commerce sur le projet de budget des recettes et dépenses pour l'exercice 2011, p. 19.

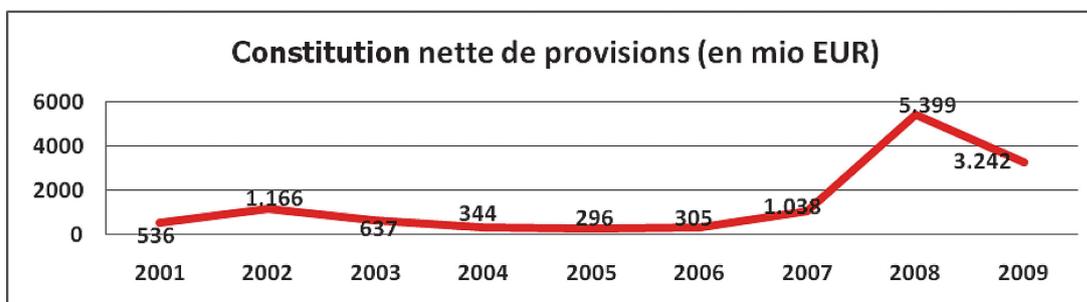
Compte de profits et pertes des établissements de crédit au 30 septembre 2010

Postes en millions d'euros	Septembre 2009	Septembre 2010	Variation en %
Marge d'intérêts ²²	5.063	4.285	-15,4%
Revenus de commissions	2.438	2.641	+8,4%
Autres revenus bancaires	658	442	-32,8%
Produit bancaire	8.159	7.368	-9,7%
Frais de personnel	1.830	1.907	+4,2%
Autres frais généraux	1.451	1.537	+5,9%
Frais généraux	3.281	3.443	+4,9%
Résultat avant provisions	4.878	3.925	-19,5%

Source: CSSF

La CSSF fait savoir que la marge sur intérêts confirme sa régression par rapport à 2009 (-15,4%) sous l'effet de conditions de transformation moins attrayantes, tandis que les revenus de commissions confirment de même leur progression dans le sillage de la reprise des valeurs boursières depuis leurs niveaux planchers atteints au premier trimestre 2009. Les autres revenus nets, qui évoluent largement en fonction des variations de juste valeur des titres détenus par les banques, restent orientés à la baisse. L'addition de ces évolutions se traduit par une baisse de 9,7% du produit bancaire en comparaison annuelle. La hausse de 4,9% des frais généraux s'explique en partie par des dépenses sociales occasionnées par la réduction des effectifs bancaires²³.

Il convient encore de relever que le niveau des provisions a connu de fortes fluctuations ces dernières années. La crise financière a engendré des pertes réelles et des liquidations de provisions pour risques. Les établissements de crédit sont en train de reconstituer les provisions, ce qui a évidemment des répercussions sur le résultat net et donc sur le montant des impôts à payer.



Source: CSSF

L'industrie des organismes de placement collectif (OPC)

La CSSF²⁴ fait savoir qu'au 30 septembre 2010, le patrimoine global net des organismes de placement collectif et des fonds d'investissement spécialisés s'est élevé à 2.083,74 milliards d'euros contre 2.068,99 milliards d'euros au 31 août 2010. Cette variation positive de 14,75 milliards d'euros (+0,71%) se répartit en 5,161 milliards d'euros (+0,25%) à cause de l'impact positif des marchés financiers et en 9,589 milliards d'euros (+0,46%) provenant d'émissions nettes positives.

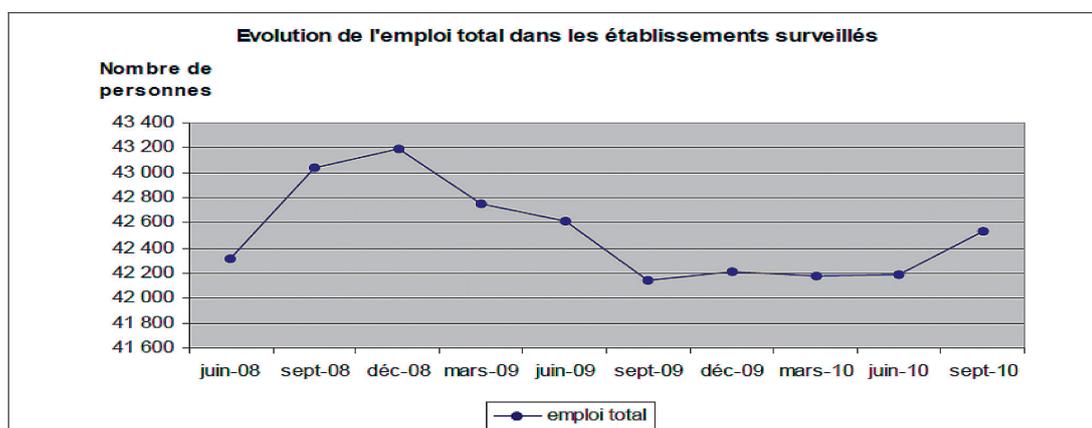
Considéré sur la période des douze derniers mois écoulés, le volume des actifs nets est en augmentation de 17,47%. Il a même atteint un sommet historique.

²² Y compris dividendes perçus sur les filiales

²³ CSSF, Communiqué de presse 10/22, 2 novembre 2010.

²⁴ CSSF, Communiqué de presse 10/21, 26 octobre 2010.

Evolution de l'emploi dans le secteur financier



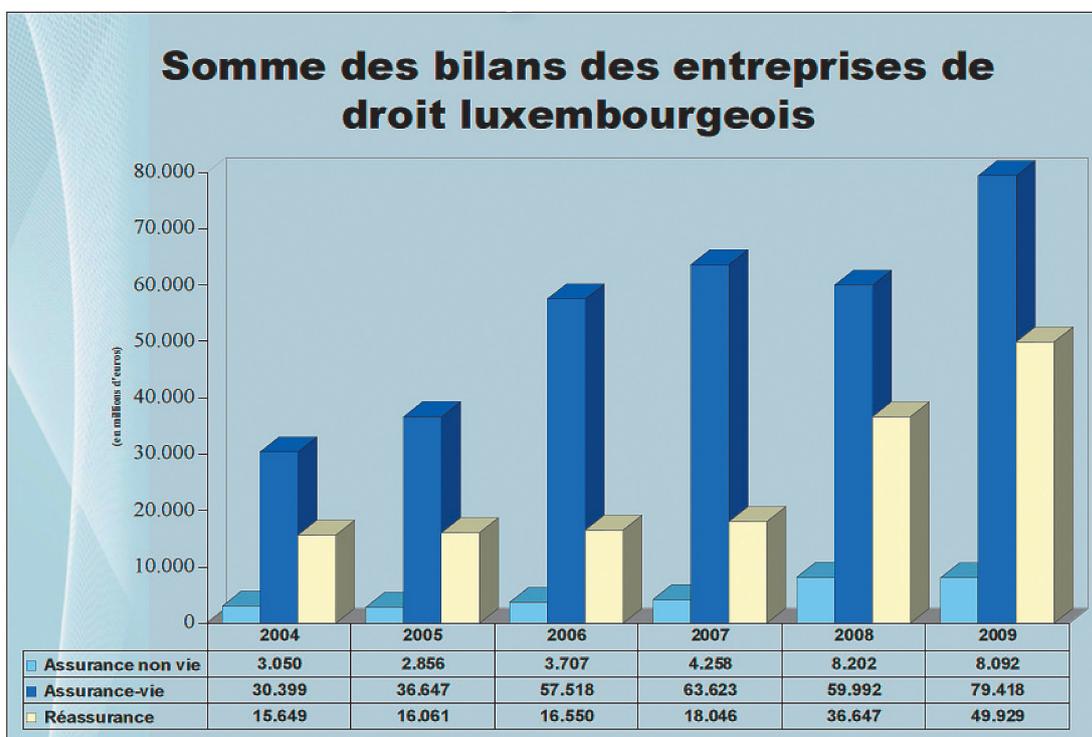
Source: CSSF

Le graphique ci-avant montre qu'entre le dernier trimestre 2008 et le dernier trimestre 2009, l'emploi total dans les établissements surveillés par la CSSF a reculé. Après une période de stabilisation, l'emploi total a enregistré de nouveau une évolution favorable à partir de juin 2010. Selon la CSSF, 42.529 personnes ont travaillé au 30 septembre 2010 dans les établissements surveillés.

– Assurances

Le secteur de l'assurance et de la réassurance a été moins touché par la crise que d'autres secteurs. Les sociétés d'assurance affichent une progression impressionnante des primes encaissées. Le STATEC fait savoir que sur l'ensemble du 1er semestre 2010, les primes d'assurance-vie en unités de compte progressent de 158% sur un an, bénéficiant encore d'un effet de base favorable de la part des marchés financiers (relativement bas au début de 2009). L'assurance-vie classique n'est pas en reste, avec une croissance des primes de 65% sur la même période.

*Evolution de la somme des bilans des entreprises d'assurance
et de réassurance, 2004-2009*



Source: Commissariat aux Assurances

– Industrie

Le secteur industriel a été impacté gravement par la crise. En effet, la production industrielle a baissé de 16% en 2009. Presque toutes les branches ont affiché un niveau de production historiquement faible. Parmi les branches les plus touchées figurent notamment la fabrication de produits en caoutchouc, l'industrie sidérurgique, la fabrication de machines et équipements.

Sous l'impulsion d'une reprise dans la sidérurgie, la production industrielle a enregistré un rebond à partir du 3^{ème} trimestre 2009. Sur les 8 premiers mois de 2010, la production industrielle a connu une croissance d'environ 14% par rapport à la même période de 2009.

La toute dernière tendance pour l'année en cours indique de nouveau un certain tassement des activités, notamment dans la sidérurgie. L'emploi industriel a reculé durant la crise. Jusqu'à présent l'activité industrielle n'a pas pu retrouver son niveau d'avant-crise.

– Construction

Quant au secteur de la construction, les derniers chiffres montrent une évolution favorable des activités. La production par jour ouvrable enregistre une progression de 1,6% sur les 8 premiers mois. A noter encore que les enquêtes de conjoncture menées auprès des professionnels de la construction indiquent une poursuite de la reprise.

Fin 2010 il s'agit d'un des secteurs économiques qui connaît une évolution très favorable, également sur le plan de l'emploi.

– Transports et communications

La branche des transports et communications enregistre à son tour des résultats très positifs sur la première partie de 2010. Les quatre composants du secteur transport (transports terrestres (+9,3%),

transports par eau (+27,9%), transports aériens (+38,8%), auxiliaires du transport (+24,3%)) affichent une évolution favorable de leur chiffre d'affaires par rapport au deuxième trimestre 2009.

En ce qui concerne les activités de postes et télécommunications, le bilan est mitigé. Tandis que le secteur des télécommunications a bien résisté à la crise économique, les activités de postes et courrier ont vu leur chiffre d'affaires subir une baisse de plus de 3% en 2009. Depuis la fin de 2009, ces derniers affichent cependant une tendance de reprise.

– Commerce

Comparés aux résultats de 2008, les trois composants du commerce (l'automobile, gros, détail) ont accusé un net repli en 2009. En 2010 par contre, la branche du commerce en termes de chiffres d'affaires a fortement rebondi. A la fin du deuxième trimestre 2010, la croissance du chiffre d'affaires sur un an s'élève à 7,3% pour le secteur de l'automobile, à 51,6% pour le commerce de gros et à 15,8% pour le commerce de détail.

– Horeca

Les entreprises issues du secteur Horeca ont vécu une année 2009 très difficile avec une baisse de leur chiffre d'affaires à hauteur de 2,3%. Le secteur a regagné le chemin de la croissance assez tardivement par rapport aux autres branches économiques. Le chiffre d'affaires augmente toutefois de 2,5% sur un an au cours du 1er semestre 2010, porté par l'ensemble des acteurs du secteur à l'exception des hôtels.

II.3) La régulation du secteur financier: engagements et état des travaux

Engagement et état des travaux

G20

Après le déclenchement de la crise financière internationale en 2008, les pays membres du G20 se sont rapidement mis d'accord sur un programme de réforme du secteur financier afin de restaurer la stabilité du système financier mondial.

Toutefois, lors du Sommet de Toronto les chefs d'Etat et de Gouvernement ont jugé nécessaire de fournir un effort plus poussé de remise en état du secteur financier pour redresser l'économie mondiale. Ils ont réitéré leur volonté et détermination „à construire un système financier plus résilient qui puisse répondre aux besoins de nos économies, réduire l'aléa moral, freiner la montée du risque systémique et favoriser une croissance solide et stable de l'économie mondiale“²⁵.

Dans son rapport sur la stabilité financière dans le monde, le FMI souligne que „les réformes financières proposées restent pour beaucoup inachevées. Les instances internationales de réglementation ont progressé dans leur éclairage des défaillances qui étaient les plus manifestes à la veille de la crise, mais il reste à leurs pays membres à s'entendre sur de nombreux détails liés aux réformes. Plusieurs dossiers sont encore à l'étude, dont le traitement à réserver aux institutions d'importance systémique dont on redouterait la faillite (*too important to fail*), le renforcement des moyens de supervision et des incitations y afférentes et la mise au point du cadre macroprudentiel. Pour avancer sur ce front il faudra que les pays soient disposés à renoncer aux intérêts particuliers afin de privilégier un système financier mondial plus stable et performant. Plus tôt les réformes pourront être précisées, plus vite les institutions financières pourront formuler leurs priorités stratégiques et définir leur mode de fonctionnement. Si ces progrès ne sont pas au rendez-vous, les lacunes réglementaires persisteront au risque de nourrir une nouvelle phase d'instabilité financière.“²⁶

Lors du Sommet de Séoul, les chefs d'Etat et de Gouvernement ont adopté les accords dits de „Bâle III“ sur les exigences en matière de fonds propres des banques. Par ailleurs, ils ont appuyé une série de recommandations en matière de régulation des banques d'importance systémique. Ils n'ont pas réussi à se mettre d'accord sur des règles contraignantes.

²⁵ Sommet de Toronto, Déclaration des Chefs d'Etat et de Gouvernement, 26-27 juin 2010.

²⁶ FMI, Rapport sur la stabilité financière dans le monde, octobre 2010.

Au niveau de l'Union européenne, la Commission européenne „s'est attachée à mettre au point une réforme globale du secteur financier pour combattre le court-termisme, la mauvaise gestion des risques et le manque de responsabilité de certains acteurs dans le secteur financier, et pour remédier aux faiblesses sous-jacentes du cadre de surveillance et de réglementation. Des progrès appréciables ont déjà été réalisés et assurent à l'Europe un rôle de pointe dans les efforts internationaux entrepris au niveau du G20²⁷.

En tenant compte des mesures adoptées, proposées ou en cours de négociation, force est de constater que l'Union européenne est en train d'implémenter étape par étape un ambitieux programme de réforme financière articulé sur quatre grands principes:

- une transparence renforcée;
- une surveillance et un contrôle d'application efficaces;
- une résilience et une stabilité financière accrues;
- une responsabilité accrue et une meilleure protection des consommateurs.

***L'Union européenne et son programme de réforme du secteur financier –
un aperçu sur quelques mesures adoptées, proposées ou prévues***

- Création d'un *Comité européen du risque systémique* (CERS) qui assurera la surveillance macro-prudentielle du système financier. Ce nouvel organisme sera opérationnel dès le 1er janvier 2011.
- Création de trois autorités de surveillance, à savoir une *Autorité bancaire européenne*, une *Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles* et une *Autorité européenne des marchés financiers* qui assureront une surveillance renforcée et une meilleure coordination entre les autorités de surveillance nationales. Les autorités seront opérationnelles à partir du 1er janvier 2011.
- Elaboration d'un *cadre de prévention, de gestion des crises et des défaillances*²⁸ dans le secteur financier. Ce nouveau cadre européen devrait permettre aux établissements financiers en difficulté, surtout aux établissements d'importance systémique, de faire faillite sans que cela compromette la stabilité du système financier, et sans que le coût en incombe au contribuable. Une proposition de directive est prévue pour le printemps 2011.
- La Commission européenne a présenté le 12 juillet 2010 une proposition de directive refondant les *systèmes de garantie des dépôts* (SGD) tendant notamment à réduire le délai de remboursement des déposants et à renforcer la solidité et la crédibilité des SGD.
- Présentation d'une proposition de règlement sur les *ventes à découvert et certains aspects des dérivés d'événement de crédit* (ou crédit default swaps (CDS)). Le texte proposé par la Commission européenne en date du 15 septembre 2010 vise à instaurer plus de transparence, à réduire les risques et à créer un cadre harmonisé permettant une action coordonnée au niveau européen. L'application du règlement est prévue au 1er juillet 2012.
- Le 15 septembre 2010, la Commission européenne a présenté une proposition de règlement destinée à améliorer la sécurité et la transparence du *marché des produits dérivés de gré à gré*. L'entrée en vigueur du règlement est prévue pour la fin de l'année 2012. A souligner que la commission entend réviser dans un avenir proche la *directive sur les abus de marché* de manière à ce que son champ d'application englobe les instruments dérivés.

²⁷ Commission européenne, La réglementation des services financiers au service d'une croissance durable, COM(2010)301, juin 2010, p. 2.

²⁸ Commission européenne, Doter l'UE d'un cadre de gestion des crises dans le secteur financier, COM(2010) 579, octobre 2010.

- *Prélèvement sur les banques et autres établissements financiers.* En date du 17 juin 2010, le Conseil européen est convenu que les Etats membres devraient instaurer des systèmes de prélèvements et de taxes sur les établissements financiers et a invité le Conseil des ministres et la Commission à faire progresser les travaux. Dans une communication datant du 26 mai 2010²⁹, la Commission fait savoir qu'elle est favorable à la création de *fonds de résolution de défaillances bancaires ex ante*, financés par un prélèvement sur les banques, en vue de faciliter la résolution de banques défaillantes.

La COFIBU accueille favorablement le papier de réflexion de la BCL sur la stabilité financière macroprudentielle et notamment la proposition pour la mise en place d'un Fonds de Stabilité Financière au Luxembourg (FSFL), englobant un Système de garantie des dépôts bancaires (SGD) ainsi qu'un Fonds de résolution de défaillances bancaires (FRB).

- *Taxe sur les transactions financières.* En septembre 2010, le Conseil des ministres a eu un échange de vues sur l'instauration éventuelle d'une telle taxe.
- Le 2 juin 2010, la Commission européenne a proposé une révision du règlement sur les *agences de notation de crédit* afin d'introduire une surveillance centralisée des agences de notation à l'échelon de l'UE. La révision dudit règlement est annoncée pour le printemps 2011.
- La Commission européenne a énuméré dans une recommandation³⁰ sur *les principes de rémunération dans le secteur des services financiers* une série de bonnes pratiques que les Etats membres devraient faire appliquer par les entreprises lorsque celles-ci élaborent et mettent en œuvre des politiques de rémunération afin de récompenser les performances à long terme. Par ailleurs, des règles contraignantes en matière de rémunération entreront en vigueur une fois un accord sur la troisième révision de la *directive sur l'adéquation des fonds propres* (DAFP III) sera intervenu.
- En novembre 2010, une directive sur les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs (AIFM) a été adoptée. Son objectif est de créer un cadre complet et efficace pour la régulation et la surveillance des gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs, notamment ceux qui gèrent des *hedge funds* et des fonds de capital-investissement.

En vue de cette nouvelle architecture financière, la COFIBU juge important que la CSSF dispose des ressources financières et surtout humaines adéquates lui permettant d'assumer efficacement les nouvelles missions qui lui incombent, tant au plan européen qu'au plan national.

Comité de Bâle sur le contrôle bancaire

Le 12 septembre 2010, l'instance de gouvernance du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire a annoncé un renforcement fondamental des normes de fonds propres. Le nouvel accord de réglementation bancaire oblige les banques à augmenter le montant de leurs fonds propres et d'en améliorer la qualité. Les accords dits de „Bâle III“ prévoient notamment:

- l'augmentation du ratio minimal réglementaire;
- l'introduction d'un volant de sécurité³¹ qui s'ajoutera aux exigences minimales réglementaires;
- l'introduction d'un volant contracyclique qui peut varier de 0% à 2,5%. Ce volant ne s'appliquera qu'en cas d'expansion excessive du crédit, susceptible de mettre en danger l'ensemble du système.

²⁹ Commission européenne, Les fonds de résolution des défaillances bancaires, COM(2010) 254, mai 2010.

³⁰ C(2009) 3159, Avril 2009.

³¹ Selon le Comité de Bâle, le volant de sécurité constitue une sorte de „matelas“ que les banques pourront utiliser en période de difficultés économiques et financières. Le principe est que plus la banque reste proche des ratios minimaux réglementaires, plus elle est soumise à de fortes contraintes en matière de distribution de bénéfice.

*Fonds propres bancaires: normes actuelles et futures
(en % des actifs pondérés des risques)*

	<i>Norme actuelle</i>	<i>Norme en 2015</i>	<i>Norme en 2019 (y compris le volant de sécurité)</i>
Fonds propres de niveau I pour les actions ordinaires	2	4,5	7
Fonds propres de niveau I	4	6	8,5
Total des fonds propres	8	8	10,5

Source: Comité de Bâle sur le contrôle bancaire

La nouvelle réglementation bancaire entrera progressivement en vigueur à partir de la fin de l'année 2011. A noter qu'au Luxembourg, le ratio de solvabilité s'élevait à 17,5% en 2009.

***La nouvelle réglementation financière:
entre coûts supplémentaires et nouvelles opportunités***

Selon une étude de l'Institute of International Finance³² évaluant l'impact de la régulation du secteur financier sur l'économie mondiale, la mise en œuvre de la régulation financière telle que proposée par les différentes organisations internationales (p. ex. G20, OCDE, Union européenne) aura des répercussions négatives sur la croissance économique³³.

*Impact de la réforme du secteur financier sur la croissance économique
(par année et en %)*

	<i>2011-2015</i>	<i>2011-2020</i>
Etats-Unis	-0,5	-0,3
Zone Euro	-0,9	-0,5
Japon	-0,4	-0,1

Il ressort du tableau ci-dessus que l'ampleur de l'impact de la nouvelle réglementation sera plus prononcée dans la zone euro qu'aux Etats-Unis et au Japon. D'après les auteurs de l'étude, les différences en matière d'impact résultent de deux facteurs:

- la taille et l'importance du système bancaire dans l'économie nationale;
- l'ampleur des mesures d'ajustement que les différents systèmes bancaires doivent mettre en œuvre afin de satisfaire aux nouvelles exigences réglementaires.

Par ailleurs, le tableau met en évidence que les coûts de transition (2011-2015) de ces mesures seront plus importants que leurs effets à long terme (2011-2020).

Alors que la nouvelle architecture financière engendrera des coûts supplémentaires non négligeables, il convient de souligner qu'elle créera également des opportunités à saisir. La directive sur les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs (AIFM) qui vient d'être adoptée en novembre 2010 par le législateur européen constitue une telle opportunité pour renforcer la position de la place financière du Luxembourg à l'échelle européenne, voire mondiale. Le Luxembourg, par le bon renom de sa place financière, par son caractère international et par son expertise en matière de fonds, pourra émerger comme place financière on-shore de référence pour tous les gestionnaires de fonds alternatifs (*hedge*

³² Institute of International Finance, Interim Report on the Cumulative Impact on the Global Economy of Increased Regulation of the Banking Industry, juin 2010.

³³ En guise d'introduction les auteurs de l'étude soulignent clairement que l'objectif de l'étude n'était pas d'illustrer les avantages de la réforme du secteur financier qui se laissent mesurer notamment en termes de gain de stabilité et de réduction des risques.

funds, fonds à capital risque, fonds immobilier, fonds spéciaux) désireux de s'établir dans une juridiction européenne.

Compte tenu du poids énorme du secteur financier dans l'économie luxembourgeoise (en termes d'emploi, de production et de recettes fiscales) et face à la dépendance accrue du pays de ce seul secteur, le Luxembourg a un intérêt vital à ce que la nouvelle réglementation soit fondée sur un juste équilibre entre coûts et bénéfices. La réforme du secteur financier doit aboutir à une régulation intelligente et à une supervision efficace, tout en évitant une surréglementation engendrant des coûts et des contraintes administratives excessifs.

Il est rappelé que des études menées en 2009 sont arrivées à la conclusion que l'impact direct et indirect du secteur financier est énorme. Ainsi, la place financière contribue au total pour 32% à la valeur ajoutée, pour 22% à l'emploi intérieur et pour 31% aux recettes fiscales de l'Etat. Toute évolution dans ce secteur qui, durant les vingt dernières années, a tiré la croissance luxembourgeoise, a des répercussions d'une grande ampleur sur les perspectives d'avenir de l'économie nationale et des finances publiques.

Contribution directe et indirecte du secteur financier à l'économie luxembourgeoise 2008

Revenus	2008								
	Directs Mio EUR	07/08	% Production	Indirects Mio EUR	07/08	% Production	Total Mio EUR	07/08	% Production
Banques	10.494	-5%	10%	2.334	3%	2%	12.827	4%	12%
Assurances	10.920	232%	11%	551	55%	0,5%	11.472	215%	11%
PSF	5.143	13%	5%	1.066	9%	1,0%	6.209	12%	6%
Sociétés Gestion	4.427	-9%	4%	953	12%	0,9%	5.380	-6%	5%
Total	30.984	30%	30%	4.903	10%	5%	35.888	27%	35%
Rappel 2007	23.753		23%	4.458		4%	28.212		27%

Valeur ajoutée	2008								
	Directe Mio EUR	07/08	% PIB	Indirecte Mio EUR	07/08	% PIB	Total Mio EUR	07/08	% PIB
Banques	3.809	-52%	10%	1.206	7%	3%	5.015	-45%	14%
Assurances	1.413	51%	4%	285	62%	0,8%	1.698	53%	5%
PSF	1.860	16%	5%	551	13%	2%	2.411	16%	7%
Sociétés Gestion	1.937	-35%	5%	492	16%	1%	2.429	-28%	7%
Total	9.019	-33%	25%	2.534	15%	7%	11.553	-26%	32%
Rappel 2007	13.447		37%	2.209		6%	15.656		43%

Emploi	2008								
	Direct	07/08	% Emploi	Indirect	07/08	% Emploi	Total	07/08	% Emploi
Banques	27.524	4%	8%	14.148	8%	4%	41.672	5%	12%
Assurances	4.297	26%	1%	3.341	63%	1%	7.638	40%	2%
PSF	13.507	13%	4%	6.460	14%	2%	19.967	14%	6%
Sociétés Gestion	2.386	2%	1%	5.776	17%	2%	8.162	12%	2%
Total	47.714	8%	14%	29.725	15%	8%	77.439	11%	22%
Rappel 2007	44.128		13%	25.754		8%	69.882		21%

Contribution aux recettes fiscales	2008								
	Directe Mio EUR	07/08	% recettes fiscales	Indirecte Mio EUR	07/08	% recettes fiscales	Total Mio EUR	07/08	% recettes fiscales
Banques	1.145	-5%	11%	230	9%	2%	1.375	-3%	13%
Assurances	384	121%	4%	59	68%	0,6%	443	112%	4%
PSF	194	-3%	2%	94	12%	0,9%	289	2%	3%
Sociétés Gestion	289	-32%	3%	106	19%	1,0%	395	-23%	4%
Autres contributions*	593	-11%	6%	51	19%	0,5%	644	-9%	6%
Total	2.606	-2%	25%	540	17%	5%	3.145	0%	31%
Rappel 2007	2.668		28%	462		5%	3.130		33%

* Taxe d'abonnement des OPC (contribution directe)/Impôts retenus sur revenus d'épargne – Savings Tax (contribution indirecte)

Source: Codeplafi, Etude d'impact de l'industrie financière sur l'économie luxembourgeoise, novembre 2009.

Dans le contexte de la politique de diversification économique menée par le Gouvernement, il demeure essentiel de valoriser cet atout de l'existence d'un know-how expérimenté en matière de gestion financière en vue de la promotion de l'implantation de nouvelles activités au pays.

*

III) L'ANALYSE FINANCIERE DU BUDGET, „UNE PIROUETTE DIFFICILE A SUIVRE“

III.1) Etat des finances publiques 2009-2010

Le budget 2009, un „budget de la confiance“ malgré lui

Le projet de budget pour l'exercice 2009 fut présenté à la Chambre des Députés le 1er octobre 2008, en pleine crise financière. En effet, deux semaines auparavant, la banque d'investissement américaine Lehman Brothers avait déclenché l'avalanche en annonçant son insolvabilité, ce qui secoua les marchés financiers tout autour du globe et, faute d'intervention des autorités américaines, mit sérieusement en péril le système bancaire international.

Au Luxembourg, à côté de plusieurs banques islandaises, deux banques dites „systémiques“ furent entraînées dans le gouffre, de sorte que le Gouvernement dut intervenir avec les gouvernements français, belge et néerlandais pour sauver les établissements en question.

S'il était clair que cette crise, qui s'était amorcée depuis longtemps, n'allait pas rester sans conséquences sur les perspectives de croissance, et plus particulièrement sur les performances de l'économie réelle, son ampleur n'était pas prévisible à ce moment-là.

Ainsi, les principales hypothèses macroéconomiques retenues pour l'établissement du budget 2009 furent les suivantes:

- croissance du PIB en volume de 3%;
- croissance de l'emploi intérieur de 2,7%;
- taux de chômage de 4,7% en moyenne annuelle;
- taux d'inflation (IPCN) de 2,4%.

Les prévisions tenaient donc compte d'un certain ralentissement de l'activité économique et de la création d'emplois nouveaux par rapport aux années précédentes, mais ne pouvaient anticiper le scénario qui allait se matérialiser pendant les mois suivants, à savoir la plus grave récession depuis la Seconde Guerre mondiale, voire depuis la Grande Dépression des années 1930.

La confiance affichée par le Gouvernement en octobre 2008 („e Budget vum Vertrauen“) fut très sévèrement mise à l'épreuve dans les mois suivants. Selon les derniers chiffres publiés par le STATEC³⁴,

34 STATEC, Note de conjoncture 2-2010.

le PIB en volume a connu une régression de 3,7% en 2009, alors que la croissance de l'emploi est restée positive (+1%), mais moins élevée qu'en moyenne sur le long terme. Avec 0,4%, l'inflation est restée nettement en dessous du seuil de 2% considéré par la BCE comme niveau équivalent à la stabilité des prix. Ce n'est qu'au troisième trimestre de 2009 que l'économie nationale a pu sortir de la récession.

Tableau: Prévisions macroéconomiques et performances réalisées en 2009

	Projet de budget 2009	Comptes nationaux 2009	Variation
PIB en volume	+3,0%	-3,7%	-6,7%
Emploi intérieur	+2,7%	+1,0%	-1,7%
Taux de chômage	4,7%	5,7%	+1%
Taux d'inflation (IPCN)	+2,4%	+0,4%	-2,0%

Chiffres: Projet de budget pour l'exercice 2009; STATEC; ADEM.

La détérioration des principaux paramètres macroéconomiques n'est évidemment pas restée sans conséquences sur les finances publiques en 2009. Alors que le Gouvernement tablait sur une capacité de financement de l'Administration publique de 1,1% du PIB et un déficit au niveau de l'Administration centrale de l'ordre de 1,8%, le compte 2009 se clôturait avec un déficit public de 0,7% et un besoin de financement de l'Administration centrale d'un milliard d'euros, soit 2,7% du PIB.

Tableau: prévisions budgétaires et compte 2009 établi selon les règles du SEC95

	Projet de budget 2009	Comptes nationaux 2009	
	en % du PIB	en % du PIB	en mio €
Administration publique	1,1%	-0,7%	-274,4
Administration centrale	-1,8%	-2,7%	-1.002,3
Administrations locales	0,2%	0,0%	-10,3
Sécurité sociale	2,7%	2,0%	738,2

Source: projet de budget 2009, p. 23*; projet de budget 2011, p. 25*.

Par rapport au budget voté pour l'exercice 2009, le compte général établi selon les règles de la comptabilité nationale (loi du 8 juin 1999) se présente comme suit:

	<i>Budget définitif 2009³⁵</i>	<i>Compte général 2009</i>	<i>Plus- ou moins-values</i>	<i>Variation</i>
	<i>en millions d'euros</i>			<i>en %</i>
Budget courant				
Recettes	9.188,7	8.812,8	-375,9	-4,09%
Dépenses	8.327,1	8.566,1	+239,0	+2,87%
Excédents	861,6	246,7	-614,8	–
Budget en capital				
Recettes	88,2	86,0	-2,2	-2,50%
Dépenses	944,1	1.118,2	+174,1	+18,44%
Excédents	-855,9	-1.032,2	-176,3	–
Budget total				
Recettes	9.276,9	8.898,9	-378,1	-4,08%
Dépenses	9.271,3	9.684,3	+413,0	+4,46%
Excédents	5,7	-785,5	-791,1	–

Source: Cour des Comptes, Avis sur le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2011, p. 19.

Il ressort du tableau ci-dessus que le compte général 2009 s'est soldé par un excédent des dépenses de 785,5 millions d'euros, alors que le budget définitif se trouvait pratiquement en équilibre.

Cette détérioration du solde du budget s'explique à la fois par des rentrées fiscales moins importantes et une croissance des dépenses plus dynamique que prévues.

Du côté des recettes, deux tendances opposées peuvent être constatées: d'un côté, ce sont surtout les impôts directs qui ont dégagé une plus-value de l'ordre de 190,2 millions d'euros, dont 83,8 millions d'euros proviennent de l'impôt sur les revenus des personnes physiques fixé par voie d'assiette, 40,7 millions d'euros de l'ITS (traitements et salaires) et 70,9 millions d'euros de l'impôt sur la fortune. De l'autre côté, ce sont essentiellement la TVA (-330,2 millions d'euros), la taxe d'abonnement (-171,3 millions d'euros), les droits d'enregistrement (-63,4 millions d'euros) et les droits de douane et d'accise (-44,3 millions d'euros) qui restent nettement en deçà des prévisions, de sorte qu'au total, le compte 2009 se clôture avec une moins-value de recettes de 378,1 millions d'euros (-4,1%) par rapport au budget définitif.

En comparaison avec le compte 2008, les recettes courantes de l'Etat ont diminué de 287,3 millions d'euros, soit de 3,16%, en 2009.

Quant aux dépenses effectives, celles-ci dépassent les crédits inscrits au budget de 413 millions d'euros (+4,5%), dont 239 millions d'euros (+2,9%) sont imputables au budget courant et 174 millions d'euros (+18,4%) au budget en capital.

D'après l'exposé introductif du projet de budget 2011, la croissance des dépenses courantes s'explique principalement par une dotation supplémentaire de 107,1 millions d'euros du Fonds pour l'emploi, l'augmentation de la participation au financement des allocations familiales de 50 millions d'euros, et des transferts supplémentaires au Fonds national de solidarité de 27,7 millions d'euros. Ces plus-values de dépenses reflètent notamment le jeu des stabilisateurs automatiques, ainsi que les dépenses liées aux mesures proposées par le Gouvernement dans son plan de conjoncture du 6 mars 2009 et adoptées par la Chambre des Députés en vue d'atténuer les conséquences sociales de la crise

³⁵ Par rapport au budget voté, le budget définitif tient compte de dépenses supplémentaires d'un montant total de 6,5 millions d'euros inscrits au budget par le biais de la loi du 29 mai 2009 instituant un régime temporaire de garantie en vue du redressement économique et de la loi du 5 juin 2009 relative à la qualification initiale et à la formation continue des conducteurs de certains véhicules routiers affectés aux transports de marchandises ou de voyageurs.

(chômage, chômage partiel, mesures en faveur de l'emploi, augmentation de l'allocation de vie chère, etc.).

Par rapport au compte 2008, la progression des dépenses courantes est de 4,6% (374,1 millions d'euros).

L'excédent important des dépenses en capital s'explique en grande partie par la liquidation d'un montant de 117,6 millions d'euros dans le cadre de la finalisation de la restructuration du secteur bancaire luxembourgeois (BGL BNP Paribas), ainsi que par la mise à disposition de la société Luxconnect S.A. d'une somme de 30 millions d'euros dans l'intérêt du financement d'investissements dans le domaine des technologies de l'information et de la communication (TIC).

Pour une analyse plus approfondie du compte général de l'Etat pour l'exercice 2009, il est renvoyé au rapport de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire du 22 novembre 2010 ainsi qu'aux documents parlementaires qui s'y rapportent.³⁶

La COFIBU salue le fait que pour le cycle budgétaire en cours, il a été possible d'évacuer le projet de loi portant règlement du compte de l'exercice écoulé avant le vote du budget pour l'année à venir.

Néanmoins, la COFIBU doit se rallier à la critique déjà formulée par la Cour des Comptes dans son rapport général sur le compte 2008 et que cette dernière réitère dans son rapport relatif à l'exercice 2009, à savoir „*que les informations fournies au compte général de l'Etat [sont] très sommaires*“ et que, partant, la Cour se trouve „*dans l'impossibilité de faire une analyse approfondie des comptes de l'Etat*“³⁷.

La commission parlementaire avait dénoncé cet état des choses déjà dans son rapport sur le projet de budget 2008³⁸ en constatant que „*le dépôt du projet de loi [...] semble être pour le Gouvernement un simple acte formel. Or, la COFIBU souhaiterait à cette occasion rappeler au Gouvernement que la notion de „rendre des comptes“ va bien plus loin qu'un simple exercice comptable, sur quelques pages dactylographiées. Il s'agit notamment de renseigner sur les résultats des politiques publiques mises en œuvre avec les moyens dépensés.*“

Dans son avis sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2009, le Conseil d'Etat insiste sur ce que le projet de loi qui portera règlement du compte général de l'exercice 2010 retrace de manière détaillée les comptes de l'Etat, afin de permettre à la Cour des Comptes d'exercer pleinement les attributions lui conférées par la loi.³⁹

Tout en prenant note des explications fournies par Monsieur le Ministre des Finances lors de la réunion de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire du 20 septembre 2010, selon lesquelles les effectifs limités de l'Inspection générale des Finances et de la Direction du Trésor ne permettent pas de produire une documentation plus complète et détaillée, la COFIBU insiste néanmoins qu'à l'avenir le ministère fournira à la Chambre des Députés ainsi qu'à la Cour des Comptes toutes les informations nécessaires au bon accomplissement de leurs missions.

Le budget 2010, un „budget anticrise“ dépassé par l'évolution conjoncturelle

Lors de la finalisation du projet de budget pour l'exercice 2010, l'économie luxembourgeoise venait tout juste de sortir de la récession qui l'avait frappée au dernier trimestre de 2008. Or, les signes de la reprise étant encore très timides et l'environnement conjoncturel présentant toujours d'importants risques pour une nouvelle dégradation de la situation, les prévisions macroéconomiques retenues par le Gouvernement furent prudentes.

Or, depuis la deuxième moitié de l'année 2009, et a fortiori au cours de l'année 2010, la situation conjoncturelle s'est nettement embellie, ce dont témoigne le tableau ci-dessous:

³⁶ Dossier parlementaire 6153.

³⁷ Cour des Comptes, Rapport général sur le compte général de l'exercice 2009 (doc. parl. 6153²), p. 1.

³⁸ Cf. doc. parl. 5800⁴, p. 39.

³⁹ Conseil d'Etat, Avis sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2009 (doc. parl. 6153³), p. 4.

Tableau: Prévisions macroéconomiques pour l'exercice 2010

	<i>Projet de budget 2010</i>	<i>Prévisions 2010 (NdC)</i>	<i>Variation</i>
PIB en volume	+1,0% à +1,5%	+3,2%	+2%
Emploi intérieur	-0,6%	+1,8%	+2,4%
Taux de chômage	6,9%	6,2%	-0,7%
Taux d'inflation (IPCN)	+2,0%	2,2%	+0,2%

Chiffres: Projet de budget pour l'exercice 2010; STATEC, Note de conjoncture 2-2010.

Il en résulte qu'avec une croissance économique supérieure aux prévisions initiales d'environ 2%, une croissance de l'emploi intérieur de 1,8% (au lieu d'une contraction de 0,6%) et un taux de chômage de 0,7% moins élevé que prévu initialement, les principaux paramètres macroéconomiques ont évolué de façon favorable.

Du côté des finances publiques, ces développements ont d'ores et déjà conduit à une révision très substantielle des estimations initiales en matière de déficit public. Alors qu'en automne 2009, le Gouvernement tablait sur un déficit public de 4,4% du PIB et un déficit de 6,2% pour la seule Administration centrale, les prévisions furent déjà légèrement meilleures en janvier 2010 dans la 11e actualisation du programme national de stabilité (Administration publique: -3,9%; Administration centrale: -5,5%). Enfin, selon les documents budgétaires publiés au mois d'octobre 2010, les prévisions se sont améliorées de façon très nette, avec une réduction du déficit public de plus de 2% par rapport aux estimations datant d'un an plus tôt.

Tableau: Evolution des prévisions budgétaires pour l'exercice 2010

	<i>Projet de budget 2010</i>	<i>PSC (11e actualisation)</i>	<i>Projet de budget 2011</i>
	<i>en % du PIB</i>		
Administration publique	-4,4%	-3,9%	-2,0% à -2,4%
Administration centrale	-6,2%	-5,5%	-3,9% à -4,4%
Administrations locales	-0,2%	-0,2%	0,0%
Sécurité sociale	2,0%	1,8%	1,9%

Dans sa récente note de conjoncture (2-2010) publiée le 23 novembre, le STATEC table sur une évolution encore légèrement plus favorable de la situation financière de l'Administration publique avec un déficit estimé à 1,9% du PIB. Cependant, la note de conjoncture n'indique pas dans quelle mesure les trois sous-secteurs contribuent à cette amélioration. Il y a lieu de noter que les recettes fiscales supplémentaires résultent en partie des soldes d'impôts d'exercices précédents. Or, cette réserve fiscale cachée semble en voie d'épuisement.

L'amélioration du solde s'explique surtout par des recettes plus abondantes que prévu au budget. Les recettes évolueront probablement comme suit en 2010:

Tableau: Evolution prévisionnelle des recettes de l'Administration centrale en 2010

	Budget voté 2010	Compte prévisionnel 2010	Variation
	en mio €		en %
Recettes totales	10.036,8	10.854,8	8,20%
Production marchande	101,1	134,8	33,30%
Production non marchande	207,8	173,2	-16,70%
Impôts sur la production et les importations	4.445,1	4.649,7	4,60%
Revenus de la propriété	183,3	376,2	105,20%
Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.	4.359,8	4.782,0	9,70%
Cotisations sociales	456,3	448,4	-1,70%
Autres transferts courants	210,4	217,7	3,50%
Transferts en capital à recevoir	73,0	72,8	-0,30%

Source: IGF

Selon les prévisions de l'IGF, le compte 2010 (Administration centrale) se clôturera avec un excédent de recettes par rapport au budget voté de 818 millions d'euros (777,5 millions d'euros selon les règles de la comptabilité nationale), hors recettes d'emprunts. Le tableau suivant indique plus en détail l'origine de ces plus-values, sur base des recettes effectivement encaissées jusqu'au 31 octobre 2010:

	Budget voté 2010	Situation fin octobre			
		2009	2010	Variation 2010/2009	% encaissé*
Recettes courantes et en capital					
Impôt sur le revenu des collectivités	1.200,0	1.161,7	1.171,6	+0,9%	98%
Produit de l'impôt de solidarité/collectivités	50,0	45,3	47,3	+4,5%	95%
Impôt sur le revenu des personnes physiques	450,0	364,8	409,1	+12,1%	91%
Impôt retenu sur les traitements et salaires	2.055,0	1.645,7	1.726,6	+4,9%	84%
Produit de l'impôt de solidarité/pers. phys.	64,2	47,0	50,0	+6,5%	78%
Impôt retenu sur les revenus de capitaux	200,0	216,4	229,9	+6,2%	115%
Impôt sur la fortune	150,0	169,8	154,4	-9,0%	103%
Recettes communes UEBL: accises	940,0	787,3	805,0	+2,3%	86%
Droits d'accises autonomes: huiles minérales	130,0	104,5	118,3	+13,1%	91%
Droits d'accises autonomes: cigarettes	60,0	53,9	59,1	+9,7%	99%
Taxe sur les véhicules automoteurs	27,2	24,9	21,8	-12,5%	80%
Taxe sur la valeur ajoutée	1.900,4	1.602,4	1.657,8	+3,5%	87%
Taxe d'abonnement	550,0	431,7	566,3	+31,2%	103%
Droits d'enregistrement	100,0	84,0	86,9	+3,5%	87%
Droits de succession	47,0	44,3	38,4	-13,5%	82%
Recettes d'emprunts	1.350,0	0,0	1.597,5	-	118%
Autres recettes	544,9	486,6	530,6	+9,0%	97%
Total des recettes courantes et en capital	9.818,8	7.270,3	9.270,6	+27,5%	94%
Recettes totales (hors recettes d'emprunts)	8.468,8	7.270,3	7.673,1	+5,5%	91%

Source: IGF; en millions d'euros; *) par rapport au budget voté 2010

Il en résulte qu'au 31 octobre 2010, les recettes encaissées (hors recettes d'emprunts) ont déjà atteint un taux de réalisation moyen de 91% par rapport au budget voté 2010. Certains impôts ont d'ores et déjà franchi le cap de 100%, comme par exemple la taxe d'abonnement sur les titres de sociétés, l'impôt sur la fortune et l'impôt sur les revenus de capitaux.

La COFIBU constate que les rentrées fiscales du mois d'octobre 2010 confirment, voire amplifient les tendances constatées fin août au moment de l'élaboration du projet de budget. Par rapport aux dernières prévisions fiscales du Gouvernement le rapporteur estime probable une plus-value de recettes

de l'ordre de 50 à 80 millions d'euros. Il faut cependant relever que les rentrées nettes de TVA et de l'impôt sur les revenus des collectivités semblent évoluer de façon moins dynamique sur la fin de l'année.

Les indications de l'IGF sont par ailleurs corroborées par les estimations effectuées par la Cour des Comptes dans son avis sur le projet de budget 2011. Ainsi, la Cour table sur des recettes supplémentaires de près de 700 millions d'euros au titre des huit catégories de recettes qu'elle a pris en considération et qui représentent 74% du total des recettes courantes de l'Etat.

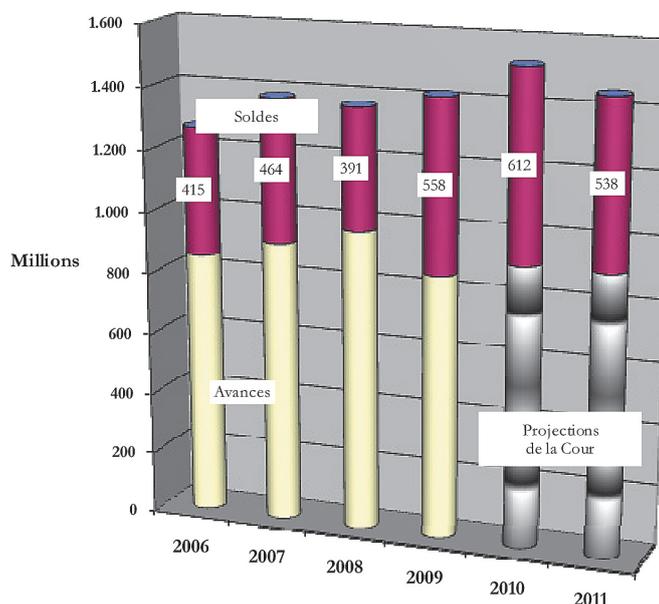
Tableau: Estimations des recettes fiscales pour 2010 par la Cour des Comptes

	Données gouvernementales			Estimations de la Cour			Projet de budget 2011	Hypothèse 2011
	Budget voté 2010	Recettes effectives au 30 sept. 2010	Taux de réalisation 30 sept./ budget voté	Recettes estimées au 31 déc. 2010	Ecart estimations/ budget voté 2010	Ecart estimé		
	en mio €	en mio €	en %	en mio €	en mio €	en %		
Collectivités	1.200	1.146	95,5	1.524	324	27,0	1.450	-4,9
Assiette	450	384	85,4	533	83	18,5	530	-0,6
Traitements	2.055	1.574	76,6	2.115	60	2,9	2.260	6,9
Capitaux	200	204	102,1	244	44	22,1	220	-9,9
Fortune	150	134	89,6	184	34	22,9	180	-2,4
TVA	2.326	1.847	79,4	2.425	99	4,2	2.608	7,6
Enregistrement	100	77	76,7	111	11	11,1	160	44,1
Abonnement	550	439	79,7	592	42	7,6	630	6,5
Total	7.031			7.728	697			

Source: Cour des Comptes, Avis sur le projet de budget pour l'exercice 2011, p. 59.

Néanmoins, il y a lieu de signaler que la bonne résistance des finances publiques ne peut être attribuée de façon mécanique à l'évolution conjoncturelle. Une telle explication serait trop réductrice et ne tiendrait pas compte des réalités comptables et administratives au niveau de l'encaissement des impôts et des moyens dont disposent les administrations gouvernementales pour influencer leur échéance. Ainsi par exemple, la stabilité des recettes perçues au titre de l'impôt sur le revenu des collectivités (et en passant, de l'impôt commercial communal) en 2009 et 2010 résulte d'un recours aux soldes des exercices fiscaux antérieurs plus conséquent que dans les années précédentes.

Graphique: Recours aux soldes d'impôt, 2006-2011



Source: Cour des Comptes, Avis sur le projet de budget pour l'exercice 2011, p. 61.

Ainsi, en ce qui concerne l'IRC, le ratio entre les avances et les soldes encaissés est passé d'environ 70/30 en 2008 à 60/40 en 2009 et 2010. Vu la crise grave que l'économie vient de traverser et sachant qu'en dépit de cela, les avances versées par les entreprises sont restées pratiquement inchangées en 2009 et 2010, la COFIBU ne peut que souscrire à l'appréciation de la Cour des Comptes selon laquelle „le recours aux soldes des années de crise 2008 et 2009 devrait rester limité“⁴⁰.

Dans ce contexte, la Cour des Comptes donne à considérer que „depuis des années, les prévisions de recettes sont imprécises avec comme conséquence des variations importantes entre ces prévisions et les recettes effectivement encaissées. Les exercices 2009 et 2010 ne dérogent pas à ce constat.

C'est pourquoi la Cour est d'avis que les administrations fiscales devraient repenser leurs approches actuelles pour établir les prévisions budgétaires.“

La COFIBU partage cette appréciation de la Cour et attend avec impatience le rapport spécial annoncé par la Cour à ce sujet. En même temps, la COFIBU salue le fait qu'aux cours des dernières années, les documents fournis par les administrations fiscales à la commission parlementaire dans le cadre de l'analyse du projet de budget ont gagné en contenu et ont ainsi contribué à augmenter la transparence en matière d'évaluation des recettes fiscales.

En ce qui concerne l'exécution probable du budget des dépenses en 2010, les informations disponibles sont moins détaillées que pour le budget des recettes. Selon les prévisions de l'IGF, les dépenses effectives de l'Administration centrale dépasseront les dépenses budgétisées de l'ordre de 200 millions d'euros, soit de 1,7%. Alors que la formation de capital (investissements directs) n'atteindra pas le montant inscrit au budget (-77,3 millions d'euros), ce sont surtout les transferts à la Sécurité sociale (part de l'Etat dans les cotisations sociales) qui augmentent fortement, et ce grâce, notamment à une croissance plus soutenue de l'emploi.

⁴⁰ Cour des Comptes, Avis sur le projet de budget pour l'exercice 2011 (doc. parl. 6200²), p. 75.

	2009 <i>Compte</i>	2010		Variation*	
		<i>Budget</i>	<i>Prévisions</i>	<i>en mio</i>	<i>en %</i>
Dépenses totales	11.478,0	12.298,3	12.504,1	+205,8	+1,7%
1. Consommation intermédiaire	867,8	927,7	912,6	-15,1	-1,6%
2. Formation de capital	735,3	1.107,3	1.030,0	-77,3	-7,0%
3. Rémunération des salariés	2.257,4	2.371,1	2.421,3	+50,2	+2,1%
4. Subventions	579,7	632,9	642,1	+9,2	+1,5%
5. Revenus de la propriété	130,9	183,0	226,4	+43,4	+23,7%
6. Prestations sociales autres qu'en nature	978,7	998,8	1.014,1	+15,3	+1,5%
7. Prestations sociales en nature	81,1	67,4	86,1	+18,7	+27,7%
8. Autres transferts courants	5.161,4	5.244,7	5.383,9	+139,2	+2,7%
9. Transferts en capital	674,1	767,2	784,9	+17,7	+2,3%
10. Corrections sur actifs non financiers	11,6	-1,8	2,8	+4,6	-255,6%

Source: IGF; en millions d'euros; *) Variation des prévisions pour 2010 par rapport au budget voté de 2010

Il s'ensuit qu'à la fin de l'exercice 2010, le déficit de l'Administration centrale se chiffrera à environ 1.649 millions d'euros au lieu des 2.261 millions d'euros initialement prévus, ce qui représente une amélioration du solde de 612 millions d'euros.

	2009 <i>Compte</i>	2010		Variation*	
		<i>Budget</i>	<i>Prévisions</i>	<i>en mio</i>	<i>en %</i>
Dépenses totales	11.478,0	12.298,3	12.504,1	+205,8	+1,7%
Recettes totales	10.476,1	10.036,8	10.854,8	+818,0	+8,2%
Besoin de financement	-1.001,9	-2.261,4	-1.649,3	+612,1	—

Source: IGF; en millions d'euros; *) Variation des prévisions pour 2010 par rapport au budget voté de 2010

Le compte prévisionnel de l'exercice 2010, établi selon les règles de la comptabilité nationale, se présentera comme suit:

	<i>Budget voté 2010</i>	<i>Compte prévisionnel 2010</i>	<i>Variation</i>
Recettes totales	9.818,8	10.843,8	+1.025,0
Recettes d'emprunts (correction)	-1.350,0	-1.597,5	-247,5
Recettes hors recettes d'emprunts	8.468,8	9.246,3	+777,5
Dépenses totales	9.793,8	10.141,9	+348,1
Solde	-1.325,0	-895,6	+429,4

Source: IGF; en mio €

En résumé, la situation en 2010 semble donc exactement opposée au scénario qui s'est produit en 2009: au lieu d'un budget optimiste „sapé“ par les effets de la crise, le budget 2010, qui prévoyait les effets de la crise de façon peut-être trop pessimiste, sera à son tour dépassé par les événements.

Bien que les finances publiques connaîtront donc une dégradation moins inquiétante que ne le laissait présager le budget tel qu'il fut établi et voté à la fin de l'année 2009, il reste qu'avec un solde négatif de 1.649 millions d'euros au niveau de l'Administration centrale (comprenant l'Etat central, les établissements publics, les fonds spéciaux et les Services de l'Etat à gestion séparée) et de près de 896 millions d'euros dans le budget „classique“, le déficit reste important, trop important pour compter sur sa résorption quasi automatique une fois qu'une croissance économique soutenue sera de retour.

Rappelons néanmoins que le Luxembourg est actuellement le seul pays de la zone euro qui ne fait pas l'objet d'une procédure de déficit excessif. En effet, la Commission européenne estime que: „*In sum, the planned deficit for 2010 can be regarded as exceptional, close to the 3% of GDP reference*

*value and temporary in the sense of the Treaty and the Stability and Growth Pact. This analysis suggests that the deficit criterion in the Treaty is fulfilled.*⁴¹

Le plan de conjoncture 2009-2010: un bilan provisoire mitigé

Suite au déclenchement de la crise financière et économique internationale en automne 2008, la classe politique européenne afficha la volonté de lutter d'une façon conséquente et surtout coordonnée contre la récession. Voilà pourquoi la Commission européenne publia en date du 26 novembre 2008 une communication⁴² qui proposait la mise au point d'un plan européen pour la relance économique.

Ce plan, qui fut adopté par le Conseil européen du 11 et 12 décembre 2008, s'articulait autour de trois axes principaux, à savoir:

- le soutien de la demande conformément aux principes „timely, temporary, targeted“;
- l'augmentation des dépenses publiques, accompagnée de réductions de la pression fiscale sur les ménages et d'un soutien aux ménages et entreprises fragilisés par la crise;
- un effort accru de mise en œuvre de réformes structurelles dans le cadre de la stratégie de Lisbonne afin de préparer notamment la période de l'après-crise.

Le volume financier total du paquet de relance devait se chiffrer à 1,5% du PIB de l'Union européenne, soit environ 200 milliards d'euros.

Afin d'honorer les engagements pris face à ses partenaires au sein de l'UE et pour soutenir la conjoncture domestique, le Gouvernement luxembourgeois présenta un paquet de relance d'un volume global de 1.228 millions d'euros, soit l'équivalent de 3,24% du PIB.⁴³

Ce plan de conjoncture, qui porte la date du 6 mars 2010, comprend notamment les volets suivants:

- Mesures fiscales en faveur des personnes physiques: 440 millions d'euros;
- Mesures fiscales en faveur des collectivités: 185 millions d'euros;
- Mesures de politique sociale: 82,7 millions d'euros;
- Mesures en faveur de l'emploi: 10,7 millions d'euros/mois;
- Mesures en faveur du logement: 21,7 millions d'euros;
- Mesures environnementales: 61,3 millions d'euros;
- Aides directes aux entreprises: 3,15 millions d'euros;
- Aides forfaitaires au redressement économique: 15 à 30 millions d'euros;
- Investissements supplémentaires: 226 millions d'euros (dont 58 millions d'euros en 2011);
- Préparation de l'après-crise: 125 millions d'euros (estimation);
- Autres mesures législatives et réglementaires: sans impact budgétaire direct.

Alors que le Gouvernement estime dans son exposé introductif au projet de budget pour 2011 qu'„une analyse même sommaire aboutit rapidement à la conclusion que l'exercice budgétaire 2009 a été fortement marqué par les effets de la crise et par l'engagement du Gouvernement en faveur du redressement économique et en faveur de la protection sociale des citoyens“, il semble à la COFIBU qu'une analyse plus nuancée s'impose.

D'abord, il y a lieu de constater que les mesures fiscales et sociales en faveur des personnes physiques sont en effet entrées en vigueur comme prévu, de sorte que le pouvoir d'achat des ménages a très sensiblement augmenté dès le début de l'année 2009. De même, les mesures fiscales en faveur des entreprises sont entrées en vigueur au 1er janvier 2009; or, l'impact concret de cette réduction de la charge fiscale ne se fait pas nécessairement ressentir dans l'immédiat.

Alors que les stabilisateurs automatiques existants ont pleinement joué leur rôle, les mesures supplémentaires introduites dans le cadre du programme de relance en vue de renforcer les moyens d'intervention de la politique de l'emploi (notamment le chômage partiel) ont permis d'atténuer encore davantage les effets potentiellement négatifs de la crise sur le plan social.

41 European Commission, Report prepared in accordance with Article 126(3) of the Treaty, SEC(2010)588/2.

42 Communication de la Commission au Conseil européen. Un plan européen pour la relance économique, COM(2008)800.

43 Discours de M. le Premier Ministre sur l'état de la nation (21 avril 2009).

Du côté des mesures environnementales, les aides financières pour la promotion des voitures à faibles émissions de CO₂ et la „prime à la casse“ pour la promotion du remplacement d’anciennes voitures par des voitures plus écologiques ont connu un franc succès. Par contre, il est encore trop tôt pour faire le bilan des adaptations apportées aux régimes d’aides en matière d’utilisation rationnelle de l’énergie (dont notamment les aides à l’assainissement énergétique des maisons existantes) et de la promotion des énergies renouvelables, ce volet du programme de conjoncture s’étalant jusqu’en l’an 2012.

En ce qui concerne les aides forfaitaires au redressement économique, il semble que, fort heureusement, aucune entreprise n’ait dû avoir recours à cet instrument de secours.

Enfin, il reste la politique d’investissement de l’Etat. Sur ce point précis le bilan est plus équivoque. Contrairement aux objectifs du plan de conjoncture, il y a lieu de constater que les investissements directs de l’Administration centrale se trouvent en recul en 2009 par rapport à l’exercice précédent. Il est vrai que lors de l’élaboration du plan, le Gouvernement n’a pas suffisamment tenu compte du degré d’avancement de la planification des différents projets.

Il ressort du tableau ci-dessous que les investissements directs de l’Etat se chiffraient à 735,3 millions d’euros en 2009, ce qui représente une légère réduction de 2,3% par rapport à l’année 2008. En tenant compte des investissements indirects qui comprennent les transferts en capital de l’Etat aux autres sous-secteurs de l’Administration publique et au secteur privé, le compte 2009 fait état d’une progression des dépenses de 6,8%, passant de 1,32 milliard d’euros à 1,41 milliard.

Tableau: Investissements directs de l’Administration centrale, 2008-2011

	2008 <i>Compte</i>	2009 <i>Compte</i>	2010 <i>Budget</i>	2011 <i>Prévisions</i>
1) Crédits budgétaires	186,6	159,3	191,7	163,5
2) Fonds d’investissements de l’Etat	517,6	484,0	735,9	635,1
3) Etablissements publics	44,4	88,7	159,0	137,8
4) Autres (services de l’Etat à gestion séparée)	9,4	10,2	23,7	20,3
5) Cessions de biens d’investissements	-5,1	-7,0	-2,9	-12,8
6) Total des investissements	752,9	735,3	1.107,3	944,0
Variation en %	-	-2,3%	50,6%	-14,7%
Investissements en % du PIB	1,90%	1,93%	2,78%	2,26%

Source: projet de budget pour l’exercice 2011, p. 31*; en millions d’euros

Tableau: Investissements directs et indirects, 2008-2011

	2008 <i>Compte</i>	2009 <i>Compte</i>	2010 <i>Budget</i>	2011 <i>Prévisions</i>
Investissements directs (Formation de capital)	752,9	735,3	1.107,3	944,0
Investissements indirects (transferts en capital)	566,9	674,1	767,2	744,7
Total	1.319,8	1.409,4	1.874,5	1.688,2
En % du PIB	3,33%	3,70%	4,71%	4,06%

Source: projet de budget pour l’exercice 2011, p. 33*; en millions d’euros

Pour l’exercice 2010, le Gouvernement annonce des investissements directs de l’ordre de 1,1 milliard d’euros, ce qui représente une progression faramineuse de plus de la moitié (50,6%) par rapport aux investissements effectués en 2009.

A noter cependant que les documents parlementaires prévoient des investissements directs de 1.107,3 millions d’euros et des transferts en capital de 767,2 millions d’euros en 2010. Or, selon les documents distribués lors de la présentation du budget 2011 à la Chambre des Députés („nouveau programme d’investissement“), les investissements directs furent réduits à seulement 1.030 millions d’euros, alors que les transferts connaîtront une légère progression de 18 millions d’euros. Il en résulte

que le Gouvernement semble avoir corrigé vers le bas les investissements prévus pour 2010 parallèlement à la révision du programme d'investissement dans le cadre de la stratégie de réduction du déficit prévue pour l'année 2011.

Selon les informations fournies par l'IGF, l'objectif corrigé (investissements directs de 1.030 millions d'euros) pourrait effectivement être atteint d'ici la fin de l'exercice budgétaire. La COFIBU ne peut que s'étonner de cet „envol“ spectaculaire des dépenses d'investissement de l'Etat. Tout en saluant cet état des choses (pour autant qu'il se confirme), la COFIBU serait intéressée de connaître plus en détail les raisons qui ont rendu possible cette progression subite.

La COFIBU tient également à signaler que le compte général pour l'exercice 2009 fait état d'un excédent des dépenses en capital de 181,5 millions d'euros, alors que la somme des principales plus-values de dépenses en capital, telles qu'elles sont renseignées à la page 37* de l'exposé introductif, se chiffre à 221,1 millions d'euros. Il s'ensuit que la différence de près de 40 millions a dû être réalisée au détriment d'autres crédits inscrits au budget en capital qu'il conviendrait d'étudier plus en détail pour pouvoir en tirer des conclusions.

L'exemple suivant illustre bien pourquoi une analyse plus fine de la politique d'investissement de l'Etat s'impose: dans l'exposé introductif du projet de budget pour 2011, le Gouvernement explique que les dotations supplémentaires du Fonds pour les monuments historiques et du Fonds d'entretien et de rénovation des bâtiments de l'Etat pour un montant total de 20 millions d'euros „ont été destinées à soutenir l'activité des entreprises dans le cadre du plan de relance conjoncturelle“. Or, le tableau ci-dessous, qui compare les dépenses projetées de ces deux fonds spéciaux à leurs dépenses effectives, fait ressortir qu'au lieu de dépenses supplémentaires de 20 millions d'euros, le compte 2009 fait état de moins-values de dépenses de 21,5 millions d'euros. En somme, l'effet recherché par l'alimentation extraordinaire des deux fonds spéciaux a été en quelque sorte „neutralisé“ par le retard pris dans l'exécution des projets sur le terrain, et l'argent mis à disposition n'a finalement pas été injecté dans le circuit économique.

<i>en euros</i>	<i>Fonds pour les monuments historiques</i>	<i>Fonds d'entretien et de rénovation</i>
Dépenses prévues pour 2009 (projet de budget 2010)	22.997.138	65.700.000 (ajustées)
Dépenses effectives en 2009 (compte)	9.147.779	58.086.029
Variation	-13.849.359	-7.613.971
Total	-21.463.330	

A noter dans ce contexte que les dépenses du Fonds de rénovation et d'entretien ne sont pas à considérer comme dépenses en capital dans leur entièreté. Ainsi, environ 40% des dépenses de ce fonds sont à considérer comme dépenses d'entretien qui ne constituent pas des dépenses en capital au sens propre du terme.

Pire encore, certains projets de construction ou de rénovation furent d'abord inscrits sur la liste des investissements à réaliser dans le cadre du programme de conjoncture, pour en être retirés par la suite. Ainsi par exemple, l'aménagement du site des „Rotondes“ à Bonnevoie en espace culturel et l'extension du Musée du Vin à Ehnen faisaient partie du plan de relance. Or, lors de la présentation du projet de budget pour l'exercice 2011 à la Chambre des Députés le 5 octobre, il a été annoncé que ces mêmes projets, parmi d'autres, ne seront pas réalisés dans un avenir proche, et ce dans le cadre du programme de réduction du déficit budgétaire.

S'il est donc encore trop tôt pour dresser un bilan définitif du programme de conjoncture lancé par le Gouvernement au mois de mars 2009, on peut d'ores et déjà conclure que le bilan est mitigé dans la mesure où les volets fiscal, social et environnemental ont globalement eu l'impact escompté, alors qu'au niveau des investissements, toutes les attentes reposent sur le bilan de l'exercice 2010 qui devra rattraper le retard pris dans l'exécution des projets en 2009.

Dès lors, la COFIBU demande au Gouvernement de procéder à une évaluation exhaustive du programme de conjoncture dès la fin de l'année en cours, en renseignant notamment, projet par projet, l'état d'avancement des projets d'investissement qui faisaient partie du plan de relance de 2009.

III.2) Le projet de budget pour l'exercice 2011: un „budget de sortie de crise“

La 11e actualisation du programme de stabilité et de croissance

Sur base des prévisions macroéconomiques pour les années à venir, le Gouvernement avait établi en janvier 2010 la 11ème actualisation du programme de stabilité et de croissance, en abrégé PSC.

Les hypothèses macroéconomiques qui ont été retenues pour cette actualisation furent les suivantes:

„Pour la période 2011-2014, le programme de stabilité fait l'hypothèse d'une stabilisation de la situation conjoncturelle. Au cours de cette période, la croissance économique fluctuera autour de 3% l'an ce qui correspond au nouveau niveau de la croissance potentielle. Par conséquent, il faut constater que la croissance économique en 2010-2014 sera nettement en deçà de la croissance économique moyenne au cours de la période 1990-2009 (+4,2%).“

„L'impact retardé de l'évolution cyclique sur le marché du travail implique qu'en 2010, l'emploi intérieur diminue de l'ordre de 0,5%. En parallèle, le taux de chômage augmente de 6% en 2009 à 6,9% en 2010.

A moyen terme, la croissance de l'emploi redevient positive à partir de 2011 (+1%) et atteint 1,6% au cours de la période 2012-2014, sous l'effet de l'amélioration progressive des conditions économiques. A noter que ces taux de croissance sont nettement inférieurs à la moyenne observée au cours de la période 1990-2009 (+3,4% l'an).

Le taux de chômage continue à augmenter jusqu'en 2012. Il s'établit à 7,3% en 2012, alors que le taux de chômage „au sens large“ (politiques actives du marché du travail) est encore plus élevé (environ 9%). Le chômage se résorbera graduellement à partir de 2013, mais le taux de chômage de 6,5% en 2014 est nettement supérieur à la moyenne historique de la période 1990-2009 qui s'établit à 3,3%.“⁴⁴

Tableau: Hypothèses macroéconomiques sous-jacentes à la 11e actualisation de PSC

<i>en %</i>	2010	2011	2012	2013	2014
Croissance du PIB réel	2,5	3,0	2,7	2,9	3,1
Déflateur du PIB	1,4	2,4	1,6	1,5	2,2
Croissance de l'emploi intérieur	-0,5	1,0	1,6	1,6	1,6
Taux de chômage (BIT)	6,9	7,2	7,3	7,0	6,5

Au vu de l'évolution récente des principaux paramètres économiques la COFIBU estime que parmi les hypothèses retenues par le Gouvernement, certaines sont trop pessimistes et devront être corrigées dans la 12e actualisation du PSC.

Dans le scénario „à politique inchangée“ qui en découle, les finances publiques connaîtraient une détérioration importante et structurelle. Ainsi, le solde de financement de l'Administration publique resterait déficitaire tout au long de la période 2011-2014 et ceci toujours à un niveau supérieur à la limite de 3% du PIB autorisée par le pacte de stabilité et de croissance.

⁴⁴ Ministère des Finances, 11e actualisation du programme de stabilité et de croissance, janvier 2010.

Tableau: Administration publique – scénario à politique inchangée

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Déficit en mio €	-401	-1.539	-2.051	-1.993	-1.946	-1.477
Déficit en % du PIB	-1,1	-3,9	-5,0	-4,6	-4,3	-3,1
Dette en mio €	5.616	7.166	9.871	12.622	15.342	17.735
Dette en % du PIB	14,9	18,3	23,9	29,3	34,1	37,4
Variation de la dette brute en mio €	304	1.550	2.704	2.752	2.719	2.393

Ce scénario est basé sur une croissance annuelle en moyenne des dépenses de l'Administration publique de 4,3% et une amélioration progressive des recettes publiques: après une baisse de 1% en 2010, une croissance faible de 1,9% est prévue pour 2011, alors qu'à partir de 2012 jusqu'en 2014, les recettes publiques augmenteraient annuellement de 5%.

Le PSC conclut que „l'installation du déficit structurel s'explique surtout par le fait que l'économie va croître plus lentement après la crise qu'avant la crise. [...] Le déficit budgétaire structurel devient ainsi la résultante d'un niveau de recettes publiques, certes en croissance, mais plus faible à cause d'un taux de croissance économique plus faible et d'un niveau et d'une croissance des dépenses publiques insoutenables.“

En conséquence, la dégradation des finances publiques trouverait son reflet également au niveau de la dette publique et du coût des intérêts afférents. En effet, dans le cas du scénario à politique inchangée, la dette publique passerait d'un niveau de 18,3% du PIB en 2010 à 37,4% du PIB en 2014. Le service de la dette suivrait cette dynamique en passant d'un coût de 0,3% du PIB en 2007 à 1% (488 millions d'euros) en 2014, limitant ainsi encore davantage les marges de manœuvre de la politique budgétaire.

Enfin, les auteurs du PSC donnent à considérer qu' „une telle augmentation de la dette aura aussi un impact sur la qualité et la viabilité à long terme des finances publiques, dans la mesure où la situation des finances publiques aura ainsi dégradé considérablement bien avant le début, en 2020-2025, de la période quand les coûts liés au vieillissement vont commencer à croître de manière importante. Les finances publiques vont donc se trouver dans une situation de départ autrement plus défavorable pour affronter les défis liés aux coûts dus à l'évolution démographique.“

La stratégie de sortie du déficit budgétaire

Vu l'insoutenabilité du scénario à politique inchangée et conformément au plan de relance européen qui prévoit la fin de la politique fiscale expansionniste et le retour à la discipline budgétaire dès 2011, le Gouvernement s'est donné l'objectif d'un rétablissement de l'équilibre budgétaire en 2014 au plus tard. La réalisation de cet objectif implique un effort budgétaire d'environ 300 à 500 millions d'euros par an au cours de la période 2011-2014 pour arriver à un effort cumulé en 2014 de l'ordre de 1,6 milliard d'euros. Dans son programme national de réforme „Luxembourg 2020“ élaboré dans le cadre de la stratégie „Europe 2020“, le Gouvernement affirme cependant qu' „il n'est pas exclu que, sous réserve des incertitudes portant sur les prévisions économiques, le solde de l'administration publique revienne plus rapidement à l'équilibre que prévu“.

Tableau: Administration publique – trajectoire d’ajustement

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Déficit en mio €	-401	-1.539	-1.239	-905	-495	0
Déficit en % du PIB	-1,1	-3,9	-3,0	-2,1	-1,1	0,0
Effort de réduction du déficit en mio €	...	...	300	334	410	495
Effort de réduction du déficit en % du PIB	...	...	0,9	0,9	1,0	1,1
Effort cumulé de réduction du déficit en mio €	...	...	300	634	1.044	1.539
Effort cumulé de réduction du déficit en % du PIB	...	...	0,9	1,8	2,8	3,9
Dettes en mio €	5.616	7.166	9.071	10.722	11.992	12.885
Dettes en % du PIB	14,9	18,3	22,0	24,9	26,7	27,2
Variation de la dette brute en mio €	304	1.550	1.904	1.652	1.269	893

Dans son avis du 26 avril 2010⁴⁵ le Conseil de l’UE atteste au PSC luxembourgeois d’être basé sur des hypothèses macroéconomiques somme toute „plausibles et réalistes“. Or, en ce qui concerne les prévisions budgétaires, le Conseil adopte une attitude nettement plus critique. Ainsi, il estime que le programme présente des lacunes tant pour les données obligatoires que pour les données facultatives, notamment en ce qui concerne les soldes sectoriels qui font défaut. Aussi, le Conseil estime-t-il qu’en l’absence de toute information sur les mesures sous-jacentes, „il n’est pas possible d’évaluer correctement cette trajectoire d’ajustement“.

Tout en comprenant le choix du Gouvernement de ne pas vouloir anticiper les négociations avec les partenaires sociaux sur les mesures concrètes à mettre en œuvre en vue de consolider les finances publiques, la COFIBU constate – et déplore – que le scénario de la trajectoire d’ajustement ne donne pas d’indication dans quelle mesure les trois sous-secteurs de l’Administration publique, à savoir l’Administration centrale, les Administrations locales et les organismes de la Sécurité sociale devront contribuer à l’effort de consolidation prévu. En effet, le PSC se borne à informer que la majeure partie de cet effort sera à fournir par l’Administration centrale, qui continuera malgré tout à éprouver un déficit budgétaire de l’ordre de 1.200 millions d’euros en 2014.

Aussi, la COFIBU doit s’étonner que l’effort de consolidation de la trajectoire d’ajustement telle qu’elle figure au PSC est calculé année par année, de 2011 à 2014, sur base du déficit de 2010, et non pas sur base des déficits respectifs renseignés dans le scénario à politique inchangée pour les exercices 2011 à 2014. Calculé par rapport au déficit dans le scénario à politique inchangée, le besoin de consolidation paraît considérablement plus important.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Déficit selon le scénario à politique inchangée (1)	-401	-1.539	-2.051	-1.993	-1.946	-1.477
Déficit selon la trajectoire d’ajustement (2)	-401	-1.539	-1.239	-905	-495	0
Différence (1)-(2)	...	...	-812	-1.088	-1.451	-1.477
Effort de réduction du déficit (trajectoire d’ajustement)	...	...	300	334	410	495

En conclusion, la COFIBU demande que la 12e actualisation du PSC soit établie dans un futur proche en tenant compte de l’évolution favorable de la situation économique et financière. Aussi, la commission parlementaire exige qu’à l’avenir les objectifs budgétaires fixés au PSC pour l’Administration publique dans son ensemble soient ventilés, expliqués et documentés par sous-secteur.

45 Journal officiel de l’Union européenne, 2010/C143/03 du 2 juin 2010, pp. 12-16.

L'objectif à moyen terme

L'objectif à moyen terme (OMT) est une mesure préventive visant à assurer la discipline budgétaire nécessaire pour le bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire. Chaque Etat membre se voit fixé un OMT, exprimé en % du PIB, concernant sa position budgétaire. Les OMT varient selon les Etats membres: ils peuvent s'écarter de l'obligation d'atteindre une position proche de l'équilibre ou excédentaire. Ainsi, une certaine flexibilité budgétaire est assurée.

En 2005, le Luxembourg s'est fixé un OMT de -0,8% du PIB. Or, les conclusions du Conseil européen de mars 2005 prévoient que les passifs implicites liés aux dépenses croissantes en raison du vieillissement démographique doivent être pris en considération dès que les critères et modalités adéquats auront été établis à cette fin. Ces critères et modalités ont été approuvés par le Conseil Ecofin en juillet 2009 et intégrés au Code de conduite en novembre 2009.

Le tableau suivant indique sur base de trois indicateurs structurels (niveau d'endettement, croissance moyenne à long terme, coût du vieillissement de la population) la position du Luxembourg en matière de soutenabilité des finances publiques en comparaison avec les autres Etats membres de l'UE:

	<i>Debt (2008) % of GDP</i>	<i>Average nominal GDP growth (2010-2060) %</i>	<i>Minimum Benchmark</i>	<i>Euro area and ERM2</i>	<i>Cost of ageing (infinite horizon) % of GDP</i>
BE	89,6	3,8	-1,3	-1	4,7
BG	14,1	3,7	-1,8		1,3
CZ	29,8	3,6	-1,6		3,5
DK	33,3	3,8	-0,5	-1	1,6
DE	65,9	3,2	-1,6	-1	3,1
EE	4,8	3,8	-1,9	-1	-0,3
IE	43,2	4,4	-1,5	-1	6,7
EL	97,6	3,7	-1,4	-1	11,4
ES	39,5	3,9	-1,2	-1	5,7
FR	68,0	3,9	-1,6	-1	1,9
IT	105,8	3,5	-1,4	-1	1,4
CY	49,1	4,8	-1,8	-1	8,2
LV	19,5	3,4	-2,0	-1	0,7
LT	15,6	3,5	-1,9	-1	3,0
LU	14,7	4,6	-1,0	-1	12,6
HU	73,0	3,7	-1,6		1,4
MT	64,1	3,7	-1,7	-1	5,8
NL	58,2	3,5	-1,1	-1	5,1
AT	62,5	3,7	-1,6	-1	3,0
PL	47,2	3,5	-1,5		-1,7
PT	66,4	3,9	-1,5	-1	1,9
RO	13,6	3,8	-1,8		4,7
SI	22,8	3,4	-1,6	-1	8,3

	<i>Debt (2008) % of GDP</i>	<i>Average nominal GDP growth (2010-2060) %</i>	<i>Minimum Benchmark</i>	<i>Euro area and ERM2</i>	<i>Cost of ageing (infinite horizon) % of GDP</i>
SK	27,6	3,7	-2,0	-1	2,6
FI	33,4	3,7	-1,2	-1	4,7
SE	38,0	3,9	-1,0		1,5
UK	52,0	4,1	-1,4		3,5

Source: Commission européenne, Public Finances in EMU 2010, p. 119.

Il ressort très clairement de ce tableau que le Luxembourg connaît un niveau d'endettement parmi les plus faibles au sein de l'UE et une prévision de croissance très élevée. Par contre, en ce qui concerne les coûts liés au vieillissement, le Luxembourg se situe à la tête du peloton, avec une charge équivalente à 12,6% du PIB.

Il s'ensuit qu'à politique inchangée, les dépenses liées au vieillissement démographique augmenteront fortement et les passifs implicites du Luxembourg sont substantiellement plus élevés que les passifs explicites exprimés par la dette publique brute. Par conséquent, la prise en compte des passifs implicites dans la détermination de l'OMT implique une révision à la hausse de ce dernier.

Dans la 11e actualisation du PSC, le Gouvernement fixe le nouvel objectif budgétaire à moyen terme à +0,5% du PIB en termes structurels, c'est-à-dire corrigé pour les variations conjoncturelles et déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires. Or, le retour à l'équilibre budgétaire en 2014 implique un déficit structurel de 0,5% du PIB. L'objectif à moyen terme n'est donc pas atteint et une consolidation budgétaire de l'ordre de 1% du PIB en termes structurels sera nécessaire à partir de 2015 afin de converger vers le nouvel OMT.

La Commission européenne estime qu'au regard des charges importantes liées à l'évolution démographique l'OMT de +0,5% est insuffisant: „*In view of the new methodology and the most recent projections and debt levels, this MTO does not appear to take sufficiently into account the implicit liabilities related to ageing, despite the debt being below the Treaty reference value. The programme does not envisage that this MTO will be achieved within the period covered by the programme.*“⁴⁶

A l'instar de la Commission européenne, la BCL estime qu'un OMT de 0,5% n'est pas suffisant pour préfinancer les charges futures de la Sécurité sociale et plus généralement pour assurer la soutenabilité des finances publiques à long terme. Voilà pourquoi la BCL propose la fixation d'un OMT de +1,15% du PIB.⁴⁷

Or, à ce qu'il paraît, le calcul de l'OMT par la Commission européenne se base sur la dette brute et les coûts liés au vieillissement démographique, tandis que les réserves de l'ordre de 10 milliards d'euros accumulées par les caisses de pension relevant du régime général d'assurance-vieillesse ainsi que les autres actifs de l'Etat ne sont pas considérés. Dès lors, pour obtenir une image plus complète et correcte de la viabilité à long terme des finances publiques, la COFIBU estime qu'il conviendrait de prendre en compte ces actifs lors du calcul de l'OMT luxembourgeois et de se baser sur la situation patrimoniale „nette“ qui, faut-il le rappeler, est largement positive à l'heure actuelle.

Etant donné que la définition de l'OMT national semble devenir une des déterminantes principales de la politique budgétaire luxembourgeoise, la COFIBU souhaite que la 12e actualisation du PSC explique de façon plus détaillée et transparente les hypothèses sous-jacentes et la méthode de calcul de l'OMT.

46 European Commission, Recommendation for a Council Opinion on the updated stability programme of Luxembourg, 2009-2014, SEC(2010)341/2.

47 Banque centrale du Luxembourg, Avis sur le projet de budget pour l'exercice 2011, pp. 15, 34.

Le projet de budget 2011 proprement dit

Généralités

Au Luxembourg, l'analyse du budget n'est jamais une mission aisée, et pour l'exercice 2011 en particulier, elle risque d'être encore moins évidente que pour les années précédentes.

En effet, le travail du rapporteur se trouve compliqué par deux facteurs qui sont indépendants l'un de l'autre, mais qui dans leur combinaison mènent souvent à la confusion:

D'un côté, il y a l'analyse, en parallèle, du budget de l'Etat central tel qu'il est arrêté selon les règles de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat („comptabilité nationale“), et celle du budget de l'Administration centrale établi selon les règles du Système européen des comptes nationaux et régionaux (SEC 95). La difficulté qui se pose réside dans le fait qu'une partie non négligeable des recettes et des dépenses de l'Etat sont „débudgétisées“, c'est-à-dire qu'elles ne se retrouvent pas dans le budget dit „classique“ (par exemple, les dépenses des fonds spéciaux et leur alimentation partielle via le budget pour ordre), alors qu'elles sont reprises dans les budgets et les comptes de l'Administration centrale. Il en va de même des recettes propres et des dépenses des services de l'Etat à gestion séparée (SEGS) et des établissements publics.

Le Gouvernement a tenté de combler ce manque de transparence par la mise au point du „volume III“ du budget qui retrace la transition du budget classique vers la présentation du budget de l'Administration centrale (et des deux autres sous-secteurs, d'ailleurs) en version SEC95. Malgré cet effort louable, la situation reste peu satisfaisante et la COFIBU demande au Gouvernement d'étudier toutes les possibilités pour apporter plus de convergence dans les deux méthodes de présentation du budget, notamment en réduisant la débudgétisation à un strict minimum, ce qui pourrait d'ailleurs constituer un premier pas vers la restauration du principe de l'unité budgétaire qui a été vidé de son sens au cours des dernières années. A ce sujet, la COFIBU renvoie également à l'avis de la Chambre de Commerce qui demande que la débudgétisation toujours croissante soit impérativement accompagnée d'une transparence accrue des opérations en question.⁴⁸

Le deuxième obstacle à une analyse „simple et claire“ de la situation financière de l'Etat est celui de savoir quels chiffres l'on doit comparer à quoi. Le projet de budget pour l'année à venir au budget voté (ou définitif) de l'exercice en cours? Le projet de budget à l'exécution prévisionnelle du budget de l'année en cours? Le projet de budget au compte de l'année écoulée? Cette question revêtirait un caractère plutôt académique si les écarts entre les budgets votés et les comptes étaient négligeables. Or, au Luxembourg, les écarts entre les chiffres qui sont inscrits au projet de budget et l'exécution de fait telle qu'elle est renseignée au compte général sont d'une telle ampleur que le choix des chiffres que l'on compare devient décisif non seulement pour l'appréciation purement comptable de la situation des finances publiques, mais également pour l'interprétation politique qui s'ensuit. Aussi faut-il se poser la question si le principe de la sincérité budgétaire est encore respecté lorsque l'écart entre le budget voté et le compte se rapproche d'un seuil de 10%.

⁴⁸ Chambre de Commerce, Avis sur le projet de budget pour l'exercice 2011, p. viii.

Les principaux agrégats du budget 2011 en projet

Selon les règles de la comptabilité nationale, le projet de budget 2011 se présente comme suit par rapport au budget définitif 2010 et au compte général 2009:

	Compte 2009	Budget 2010	Prévis. 2010	Projet 2011	Variations		
					2011/2009	2011/2010B	2011/2010P
					en millions d'euros				en %
Budget courant							
Recettes	8.812,8	8.398,7	9.176,2	9.547,2	+8,33%	+13,67%	+4,04%
Dépenses	8.566,1	8.850,9	9.033,2	9.377,4	+9,47%	+5,95%	+3,81%
Excédents	+246,7	-452,2	+143,1	+169,8	-	-	-
Budget en capital							
Recettes	86,0	70,1	70,1	78,9	-8,26%	+12,55%	+12,55%
Dépenses	1.118,2	942,9	1.108,8	932,8	-16,58%	-1,07%	-15,87%
Excédents	-1.032,2	-872,8	-1.038,6	-853,9	-	-	-
Budget total							
Recettes	8.898,9	8.468,8	9.246,3	9.626,2	+8,17%	+13,67%	+4,11%
Dépenses	9.684,3	9.793,8	10.141,9	10.310,2	+6,46%	+5,27%	1,66%
Excédents	-785,5	-1.325,0	-895,6	-684,0	-	-	-

Données: IGF; propres calculs

Le projet de budget pour l'année 2011 prévoit des recettes totales de 9.626,2 millions d'euros, ce qui représente une croissance par rapport au budget voté pour 2010 de 13,7%. Par contre, par rapport à l'exécution prévisionnelle du budget 2010, la croissance est de seulement 4,1%. Enfin, comparé au compte général de 2009, donc sur deux ans, la progression des recettes est de 8,2%.

Du côté des dépenses, la situation se présente comme suit: par rapport au budget voté 2010, les dépenses totales connaissent une croissance de 5,3% (dépenses courantes: +6%; dépenses en capital: -1,1%). Par rapport au compte prévisionnel 2010, la progression n'est plus que de 1,7% (dépenses courantes: +3,8%; dépenses en capital: -15,9%). Enfin, par rapport au compte 2009, la progression (sur deux ans) est de 6,5% (dépenses courantes: +9,5%; dépenses en capital: -16,6%). Rappelons qu'en 2009, les dépenses en capital comprenaient e.a. une dépense extraordinaire de 117,6 millions d'euros dans le cadre de la finalisation de la restructuration du secteur bancaire luxembourgeois.

En somme, pour 2011, il se dégage un déficit budgétaire de 684 millions d'euros, soit 6,6% des dépenses totales. Par rapport au budget voté pour 2010, il s'agit d'une amélioration très importante de 641 millions d'euros, soit presque de la moitié. Par rapport aux prévisions pour 2010, l'amélioration se chiffre toujours à plus de 200 millions d'euros.

En version SEC95, le budget de l'Administration centrale se présente comme suit:

en millions d'euros

	2009 compte	2010		2011 projet
		budget voté	prévision	
Recettes des administrations centrales	10.476,1	10.036,8	10.854,8	11.338,7
Dépenses des administrations centrales	11.477,8	12.298,3	12.504,1	12.740,0
Solde	-1.001,8	-2.261,5	-1.649,3	-1.401,3

Il s'avère qu'aussi en version SEC95, le déficit a été largement surestimé lors de l'élaboration du budget 2010. Il en résulte que lors de la comparaison avec le projet de budget 2011, les taux de progression varient fortement selon la base (budget voté ou le compte prévisionnel) que l'on choisit pour le calcul.

Il est cependant intéressant de noter que le Gouvernement table sur une réduction du besoin de financement de l'ordre de 250 millions d'euros seulement en 2011, par rapport au compte prévisionnel

2010. Cette amélioration du solde proviendrait d'une croissance des recettes de l'ordre de 484 millions d'euros (+4,5%) face à une croissance des dépenses de seulement 236 millions d'euros (+1,9%). Le détail de l'évolution probable des recettes et des dépenses sera commenté plus bas.

Dans la note de conjoncture du 23 novembre 2010, le STATEC vient de revoir les prévisions pour le déficit de l'Administration publique pour l'année 2011 très sensiblement à la baisse, avec -0,7% contre -1,7% selon les estimations effectuées dans la note de conjoncture 1-2010 de juin 2010.

Le tableau suivant présente globalement l'ensemble des opérations qui sont effectuées pour passer des dépenses et des recettes du budget de l'Etat établi suivant les règles de la législation sur la comptabilité de l'Etat aux dépenses et aux recettes de l'Administration centrale, au sens du système européen des comptes SEC 95:

<i>Tableau 1</i>	2008	2009	2010*	2011
A. Dépenses				
1) Dépenses du budget de l'Etat	11.396,4	9.684,3	10.141,9	10.310,2
Dépenses à retrancher:				
2) Dotations aux institutions de l'Etat	-40,7	-42,3	-41,8	-42,4
3) Dotations aux fonds spéciaux	-1.805,9	-1.916,2	-1.981,1	-2.017,9
4) Dotations aux Services de l'Etat à gestion séparée	-61,4	-67,1	-77,3	-74,1
5) Dotations aux établissements publics, fondations	-245,1	-262,6	-303,0	-304,1
6) Dépenses pour prises de participations	-2.405,5	-122,8	-14,2	-6,0
7) Compensation entre recettes et dépenses budgétaires	-15,2	-17,6	-16,7	-16,2
8) Autres reclassements	+318,5	+303,1	+227,6	+250,6
9) Dépenses budgétaires ajustées	7.141,2	7.558,9	7.935,4	8.110,1
Dépenses à ajouter:				
10) Dépenses des institutions de l'Etat	+41,2	+39,6	+43,0	+42,6
11) Dépenses des fonds spéciaux	+3.019,5	+3.343,6	+3.873,1	+3.983,6
12) Dépenses des Services de l'Etat à gestion séparée	+66,2	+77,3	+97,0	+100,1
13) Dépenses des établissements publics/fondations	+325,0	+431,3	+485,3	+513,3
14) Autres corrections	+7,4	+27,3	+70,3	+0,4
15) Dépenses de l'Administration centrale	10.600,5	11.477,8	12.504,1	12.740,0
B. Recettes				
16) Recettes du budget de l'Etat	11.480,0	8.898,9	10.843,8	9.626,2
17) Cession de participations, remboursements de crédits et autres opérations financières	-2.283,6	-1,4	-1.598,9	-1,4
18) Compensation entre recettes et dépenses budgétaires	-15,2	-17,6	-16,7	-16,2
19) Autres reclassements	+310,5	+297,0	+227,6	+250,6
20) Recettes budgétaires ajustées	9.491,7	9.176,9	9.455,9	9.859,2
21) Recettes propres des institutions de l'Etat	+0,3	+0,2	+0,3	+0,0
22) Recettes des fonds spéciaux	+1.024,7	+1.085,1	+1.198,8	+1.267,3
23) Recettes propres des Services de l'Etat à gestion séparée	+25,3	+30,4	+30,9	+33,1
24) Recettes propres des établissements publics et fondations	+151,3	+153,8	+163,6	+168,7
25) Autres corrections	-164,3	+29,6	+5,3	+10,3
26) Recettes de l'Administration centrale	10.529,0	10.476,1	10.854,8	11.338,7
C. Solde				
27) Solde de l'Administration centrale (26)-(15)	-71,5	-1.001,8	-1.649,3	-1.401,3

*) Prévision

Les principales opérations concernent donc les fonds spéciaux de l'Etat (remplacement des dotations aux fonds par leurs dépenses effectives, addition des leurs recettes propres) et les établissements publics (par analogie).

La COFIBU tient à signaler que dans les années à venir, une attention plus importante devra être portée aux activités des établissements publics qui rentrent, selon les règles du SEC 95, dans le giron

de l'Administration centrale. La COFIBU souhaite que, dès le projet de budget pour l'exercice 2012, les documents budgétaires soient substantiellement étoffés à cet égard.

Parmi les fonds-établissements publics, ce sont notamment le „Fonds Belval“ et le „Fonds d'Urbanisation et d'Aménagement du Plateau de Kirchberg“ qui connaîtront une forte croissance de leurs activités, et partant de leurs recettes et dépenses, en vue de la réalisation de leurs objets sociaux respectifs. Ainsi, ces fonds-établissements publics canaliseront dans les prochaines années une partie non négligeable des investissements directs de l'Etat.

Du point de vue de la technique comptable, les fonds-établissements publics contractent, suite au vote des lois autorisant les différents travaux, des emprunts qui sont garantis par l'Etat. Une fois que les travaux sont terminés, l'Etat reprend les bâtiments, la dette et l'entretien qui s'y rattachent.

Le **Fonds Belval** (Fonds pour la réalisation des équipements de l'Etat sur le site de Belval-Ouest) est un établissement public institué par la loi du 25 juillet 2002. La mission du Fonds comprend principalement la réalisation, pour le compte de l'Etat, des projets de construction spécifiques en vue de la reconversion et du développement du site de Belval-Ouest. La somme de bilan du Fonds s'élevait à 110,5 millions d'euros au 31 décembre 2009 (2008: 70,9 millions d'euros).

Le montant des engagements pris dans le cadre des projets engagés par le Fonds Belval s'élève au 31 décembre 2009 à 231,8 millions d'euros.

Le montant des emprunts et conventions de crédits garanties par l'Etat relatif aux lois votées s'élève à 373,8 millions d'euros au 31 décembre 2009. Le montant utilisé au 31 décembre 2009 s'élève à 87,8 millions.

Le **Fonds d'Urbanisation et d'Aménagement du Plateau de Kirchberg** (FUAK) a été constitué par la loi modifiée du 7 août 1961. Le Fonds a le caractère d'un établissement public et est constitué en personne juridique distincte de l'Etat luxembourgeois. Au 31 décembre 2009, la somme de bilan du FUAK atteignait 254 millions d'euros (220,2 millions d'euros en 2008).

Le **Fonds de rénovation de la Vieille Ville** est un établissement public créé par la loi du 29 juillet 1993. La mission du Fonds comprend principalement la restauration, la transformation, la construction ou l'adaptation d'immeubles dans le quartier de la Vieille Ville de Luxembourg qui lui ont été cédés dans cet objectif par l'Etat ainsi que l'aménagement des alentours. La somme de bilan du Fonds était de 57,7 millions d'euros au 31 décembre 2008.

Les mesures de consolidation des finances publiques pour 2011 et 2012

Le Plan européen de relance adopté par le Conseil européen en décembre 2008 prévoit le retour à la discipline budgétaire à partir de l'année 2011 au plus tard pour les Etats membres qui ont retrouvé le chemin d'une croissance autoalimentée jusque-là. Avec une croissance économique de 3% à 3,5% en 2010 et 2011, le Luxembourg se trouve incontestablement dans ce cas de figure, de sorte que le retour à la sagesse budgétaire s'impose.

Pour atteindre la trajectoire d'ajustement telle qu'elle est renseignée à la 11^e actualisation du PSC de janvier 2010, le Premier Ministre a présenté lors de son discours sur l'état de la nation le 5 mai 2010 les grandes lignes de la stratégie gouvernementale de réduction du déficit, qui furent confirmées et précisées lors de la présentation du projet de budget 2011, le 5 octobre 2010, à la Chambre des Députés.

Vu l'imprévisibilité de l'évolution conjoncturelle et budgétaire au-delà d'un horizon de deux ans, le Gouvernement a choisi de présenter dans un premier temps un programme de consolidation qui se limite aux exercices budgétaires 2011 et 2012, choix qui trouve l'accord inconditionnel de la COFIBU.

En somme, le paquet de mesures, qui fait l'objet de plusieurs projets de loi distincts qui devront être discutés et votés à la Chambre des Députés avant la fin de l'année 2011, prévoit une réduction du déficit de l'Administration centrale de 718 millions d'euros, dont un tiers environ sera réalisé par le biais de l'augmentation des recettes, et deux tiers par la réduction des dépenses. En détail, il s'agit des mesures et des montants suivants:

	<i>Montant (en mio €)</i>
A) Au niveau des dépenses	
1) Frais de fonctionnement de l'Administration centrale*	-34
2) Réaménagement des modalités d'intervention de l'Etat en faveur des étudiants	-33
3) Ajustement des pensions	-37
4) Transferts en capitaux, y compris les subventions en capital aux entreprises*	-17
5) Dépenses d'investissement**	-361
Sous-total	-482
B) Au niveau des recettes	
1) Relèvement du taux marginal de l'impôt sur le revenu à 39%	+27
2) Impôt de solidarité:	
– Personnes physiques (2,5% à 4,0%)	+52
– Collectivités (4,0% à 5,0%)	+14
3) Prélèvement de crise	+73
4) <i>Modification du régime fiscal en matière de droits d'enregistrement des actes d'acquisition d'immeubles</i>	+70
Sous-total	+236
C) Amélioration du solde de l'Administration centrale	+718

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

* Economies par rapport au budget voté de 2010.

** Economies par rapport au budget de 2010 (programme pluriannuel 2009-2013).

Source: Projet de budget pour l'exercice 2011, p. 29*.

La COFIBU constate que l'impôt forfaitaire de 1.500 euros à payer par toutes les sociétés de participation financière (SOPARFI), qui fait l'objet de l'article 2 du projet de loi 6166 portant introduction des mesures fiscales relatives à la crise financière et économique, ne figure pas sur la liste des mesures d'assainissement reprise dans les documents budgétaires. Cet impôt devrait engendrer une recette supplémentaire de l'ordre de 50 millions d'euros par année, mais restera encore sans incidence sur les recettes encaissées au titre de l'IRC en 2011. Eventuellement les rentrées fiscales sur le premier trimestre 2012 seront comptabilisées au titre de l'exercice 2011 en vertu des règles du SEC 95.

La COFIBU tient à rappeler que le paquet de mesures fiscales et sociales comprend également le relèvement de l'âge de l'octroi du forfait d'éducation de 60 à 65 ans ce qui représente une économie pour le budget de l'Etat d'environ 4,6 millions d'euros au total pour les exercices 2011 et 2012.

Or, comme suite à l'annonce de Monsieur le Ministre des Finances du 23 novembre, l'introduction d'un critère de revenu pour l'octroi du crédit d'impôt en matière de droits d'enregistrement lors de l'acquisition d'un logement („bëllegen Akt“) sera retirée par le Gouvernement, ce qui réduira le volume du paquet fiscal d'environ 70 millions d'euros, soit l'équivalent de presque 0,2% du PIB, de même que la bonification d'intérêt pour enfants dans le cadre de l'acquisition d'un logement sera maintenue, de sorte que l'économie de 5 millions d'euros sur deux ans ne se réalisera pas comme prévu. Les prévisions relatives au déficit de l'Administration publique doivent être corrigées en conséquence. Le Gouvernement n'a pas saisi la Chambre d'un amendement budgétaire à ce sujet, les recettes inscrites au budget constituant une évaluation.

Au-delà de ces mesures, il convient de rappeler que le Gouvernement a annoncé de ne pas adapter le barème de l'impôt sur les revenus des personnes physiques à l'inflation, ce qui signifie que la charge fiscale s'accroît en parallèle avec l'augmentation des revenus, phénomène mieux connu sous le terme allemand de la „kalte Progression“. Or, les „plus-values“ de recettes ainsi générées ne sont pas chiffrées par le Gouvernement. A titre indicatif, l'on peut rappeler que le manque à gagner pour l'Etat résultant de l'adaptation du barème de 9% au début de l'année fiscale 2009 fut chiffré à 342 millions d'euros.

Enfin, en vue de freiner l'évolution des frais de fonctionnement, le Gouvernement a également indiqué en mai 2010 ne pas vouloir procéder à une adaptation du point indiciaire des traitements de la Fonction publique en 2011. Aucune enveloppe budgétaire n'est inscrite dans le projet de budget concernant des négociations salariales dans la Fonction publique.

Recettes

En se basant sur les recettes prévisibles de l'exercice 2010, l'évolution des recettes de l'Administration centrale entre 2010 et 2011 se présente comme suit:

	2009 Compte	2010 Prévisions	2011 Prévisions	Variation 2011/2010
Recettes totales	10.476,1	10.854,8	11.338,8	+4,5%
Production marchande	141,9	134,8	138,4	+2,7%
Production non marchande	209,7	173,2	178,2	+2,9%
Impôts sur la production et les importations	4.417,0	4.649,7	4.950,7	+6,5%
Revenus de la propriété	280,2	376,2	203,5	-45,9%
Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.	4.699,4	4.782,0	5.067,0	+6,0%
Cotisations sociales	421,0	448,4	486,5	+8,5%
Autres transferts courants	222,3	217,7	232,9	+7,0%
Transferts en capital à recevoir	84,6	72,8	81,6	+12,1%

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

La croissance des recettes de 484 millions d'euros (+4,5%) serait donc surtout imputable à la croissance des impôts prélevés sur la production et les importations (+301 millions d'euros, soit +6,5%), des impôts directs (+285 millions d'euros; +6%), tandis que la principale moins-value est attendue au niveau des revenus de la propriété (-173 millions d'euros; -45,9%). Notons cependant que le projet de budget ne prévoit pas de paiement d'un dividende de la BGL BNP Paribas, alors que cette banque avait versé un dividende de 133,6 millions d'euros à l'Etat en 2010, versement qui a été affecté directement à l'alimentation du Fonds de la dette publique.

Or, il est hautement improbable que cette banque décide de ne verser aucun dividende aux actionnaires en 2011. La COFIBU recommande d'affecter une telle recette au Fonds de la dette, à l'instar de l'expérience de 2010.

En détail, l'évolution des recettes se présente comme suit:

	<i>Compte provisoire 2009</i>	<i>Budget définitif 2010</i>	<i>Projet de budget 2011</i>
1. Impôts directs	4.643,6	4.319,8	5.030,2
dont:			
Impôt général sur le revenu	4.152,9	3.906,0	4.461,0
<i>Impôt fixé par voie d'assiette</i>	478,8	450,0	530,0
<i>Impôt sur le revenu des collectivités</i>	1.416,8	1.200,0	1.450,0
<i>Impôt retenu sur les traitements et salaires</i>	1.995,7	2.055,0	2.260,0
Impôt retenu sur les revenus de capitaux	260,7	200,0	220,0
Impôt concernant les contribuables non résidents	1,0	1,0	1,0
Impôt sur la fortune	210,9	150,0	180,0
Impôts de solidarité sur le revenu des collectivités	59,0	50,0	76,3
Impôts de solidarité sur le revenu des personnes physiques	63,4	64,2	125,4
Impôt sur le revenu retenu sur les tantièmes	22,8	22,0	22,0
Impôt retenu sur les revenus de l'épargne (non résidents)	61,0	55,0	45,0
Retenue libératoire nationale sur les intérêts	54,6	60,0	35,0
Contributions de crise	–	–	73,0
Autres impôts directs	18,9	12,6	12,5
2. Impôts indirects	3.737,9	3.789,6	4.200,3
dont:			
Taxe sur les véhicules automoteurs	28,9	27,2	25,0
Part dans les recettes communes de l'U.E.B.L.	953,8	940,0	950,0
Droits d'enregistrement	106,6	100,0	160,0
Droits d'hypothèques	18,9	18,0	30,0
Taxe sur la valeur ajoutée	1.886,3	1.900,4	2.100,3
Taxe sur les assurances	38,3	32,5	38,0
Taxe d'abonnement sur les titres de sociétés	478,7	550,0	630,0
Autres impôts indirects	226,4	221,5	267,0
3. Autres recettes	517,4	359,4	395,7
dont:			
Intérêts de fonds en dépôt	42,1	50,0	50,0
Arcelor Mittal: dividende	26,5	20,0	23,8
SES-Global S.A.: dividende	42,6	10,0	10,0
P. et T.: part de l'Etat dans le bénéfice	20,0	20,0	20,0
Droits de timbre	11,7	12,0	11,4
Droits de succession	52,3	47,0	49,0
Autres recettes	322,2	200,4	231,6
Recettes budgétaires	8.898,9	8.468,8	9.626,2

Source: *Projet de budget pour l'exercice 2011*, pp. 44*-45*.

Avec une recette de 73 millions d'euros, la contribution de crise constitue un impôt nouveau dans ce tableau. Or, il y a lieu de noter que cet impôt revêt un caractère temporaire et sera aboli dès que la situation des finances publiques le permet.

Le montant de l'impôt sur le revenu des collectivités de 1.450 millions d'euros se décompose de la façon suivante: 900 millions au titre d'avances, 250 millions au titre des effets produits par l'introduction de l'imposition suivant déclaration, et 300 millions au titre de soldes à encaisser qui se rapportent aux exercices fiscaux 2007, 2008 et 2009.

La COFIBU note que le Gouvernement table sur des recettes nettes au titre de la TVA de 2,1 milliards d'euros, ce qui représente une plus-value d'une centaine de millions en comparaison avec les estimations faites par l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines.

Dans son avis du 9 novembre 2010, la Cour des Comptes conclut que „*compte tenu des estimations effectuées et des perspectives économiques pour l'exercice à venir, les principales catégories de recettes d'impôt analysées au projet de budget 2011 reposent sur des hypothèses de croissance réalisables*“.⁴⁹

Pour de plus amples renseignements sur l'évolution probable des recettes fiscales de l'Etat en 2011, il est renvoyé à la documentation volumineuse remise aux membres de la COFIBU lors de la réunion du 12 octobre 2010 par les directeurs des administrations fiscales, ainsi qu'à l'analyse effectuée par la Cour des Comptes sur les huit grandes catégories de recettes.

Dépenses

Pour rappel: la croissance des dépenses prévue au projet de budget 2011 est de +5,3% par rapport au budget définitif 2010 (dépenses courantes: +6%) et de +1,7% (+3,8%) par rapport au compte prévisionnel 2010, selon la comptabilité nationale.

Selon l'exposé introductif du projet de budget 2011, la partie essentielle de l'accroissement des dépenses entre 2010 et 2011 résulte des positions budgétaires suivantes:

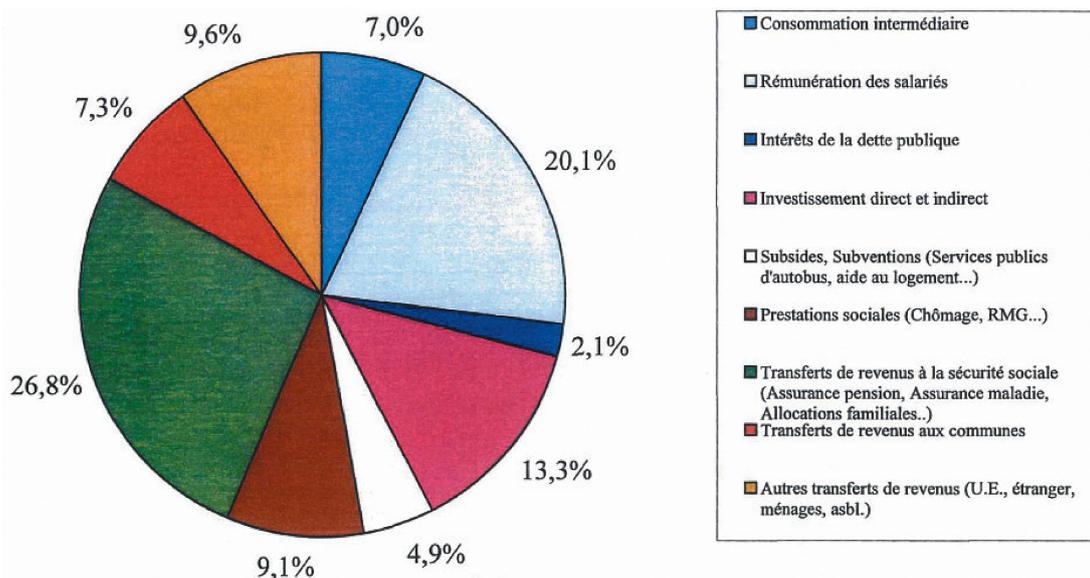
– Dotation extraordinaire du Fonds pour l'emploi	+60,0 millions
– Versement au Fonds pour l'emploi du produit des impôts de solidarité	+87,5 millions
– Rémunérations des agents de l'Etat	+93,2 millions
– Participation dans le financement de l'assurance pension	+64,6 millions
– Aides financières pour études supérieures	+42,7 millions
<i>dont: incidence de la réforme: +33,1 millions</i>	
– Alimentation du Fonds communal de dotation financière	+31,5 millions
– Revenu minimum garanti	+38,6 millions
– Frais de garde d'enfants, notamment incidence chèques services	+36,3 millions
– Participation dans le financement de l'assurance maladie	+40,5 millions
– Participation dans le financement des prestations de maternité	+25,5 millions
– Contribution pour l'Université	+15,6 millions
– Allocation de vie chère	+15,1 millions
– Dotation du Fonds pour la loi de garantie	+15,4 millions
– Dotation du Fonds des pensions des fonctionnaires	+15,0 millions

Les auteurs du projet de budget 2011 donnent à considérer qu'„*Afin de pouvoir s'exprimer en connaissance de cause au sujet de la progression de 5,3% du total des dépenses de l'Etat entre 2010 et 2011, il convient de relever qu'au cours des années écoulées, les changements au niveau de la structure des dépenses de l'Etat ont abouti à un accroissement sensible de la rigidité budgétaire et dès lors également à une réduction des marges de manœuvre dont dispose le Gouvernement pour mener son action politique. Une proportion de plus en plus élevée des dépenses publiques est en effet fixée par ou en vertu de dispositions légales, réglementaires et conventionnelles.*“⁵⁰

La structure des dépenses de l'Administration centrale suivant leur nature économique se présente comme suit:

⁴⁹ Cour des Comptes, Avis sur le projet de budget pour l'exercice 2011 (doc. parl. 6200²), p. 75.

⁵⁰ Projet de budget pour l'exercice 2011, p. 28*.



Source: Ministère des Finances

Les principales catégories de dépenses sont les transferts sociaux (transferts à la Sécurité sociale et prestations sociales), la rémunération des agents publics et les investissements.

Les **frais de fonctionnement**, dépenses en principe compressibles, représentent 7% des dépenses totales de l'Administration centrale. Selon la définition du SEC95, la consommation intermédiaire de l'Administration centrale regroupe les crédits budgétaires qui portent les codes économiques 10, 12, 13 et 14. Elle est définie comme étant la valeur des biens et services utilisés comme entrées au cours de la production, à l'exclusion des actifs fixes dont la consommation est enregistrée comme consommation de capital fixe.

Dans le cadre de sa politique de consolidation des finances publiques le Gouvernement avait annoncé pour l'exercice 2011 des économies à réaliser au niveau des frais de fonctionnement de l'Administration centrale de 34 millions d'euros par rapport au budget voté pour 2010.

En se basant sur les données fournies par l'IGF (cf. tableau ci-dessous) et en tenant compte d'un taux d'inflation de l'ordre de 2% pour l'année 2011, l'effort de réduction des frais de fonctionnement en termes réels (donc aux prix de 2010) serait d'environ 45 millions d'euros (4,9%; 27,5 millions d'euros en termes nominaux) pour l'Administration centrale dans son ensemble, et de 18 millions d'euros (4%; 9,3 millions d'euros) pour le seul budget de l'Etat, par rapport au compte prévisionnel de 2010.

Tableau: Consommation intermédiaire de l'Administration centrale

	2007	2008	2009	2010*	2011
Administration centrale	680,8	778,5	867,8	912,6	885,1
Budget de l'Etat central	368,5	388,5	406,0	460,1	450,8
dont:					
Frais de bureau	6,9	5,6	5,9	6,3	5,7
Frais d'experts et d'études	36,3	43,5	43,6	49,1	46,7
Frais de route et de séjour, frais de déménagement	9,9	10,5	9,1	10,7	9,6
Achats de biens et de services auprès des postes et télécom.	16,5	16,7	17,8	19,5	19,7
Location et entretien des équipements informatiques	6,7	8,6	7,9	10,1	15,5
Bâtiments: exploitation et entretien	26,3	30,7	33,1	31,6	32,9
Loyers d'immeubles et charges locatives accessoires payés au secteur des administrations publiques	20,1	19,2	20,0	21,1	21,8

	2007	2008	2009	2010*	2011
Loyers d'immeubles et charges locatives accés- soires payés à des secteurs autres que le secteur des administrations publiques	40,9	34,9	44,0	49,0	51,6
Frais de publication	12,8	12,1	10,1	10,9	10,5
Frais d'exploitation courants	7,9	9,7	11,3	12,3	15,2
Achats de biens et services spécifiques	81,9	92,4	91,3	101,8	88,0
Frais de réparation et d'entretien	20,1	20,4	21,7	23,9	22,9
Autres dépenses de consommation intermédiaire	18,2	18,9	19,6	40,7	33,2
Fonds spéciaux	170,0	191,8	206,8	232,2	210,6
dont:	119,4	125,4	139,2	150,7	136,3
Services de l'Etat à gestion séparée	30,8	48,8	58,0	63,8	69,1
Etablissements publics	97,1	108,0	142,5	139,2	142,7
dont:	22,4	29,7	43,0	34,0	39,5
Autres	14,4	41,5	54,6	17,2	12,0
dont:	9,5	10,9	9,0	10,8	10,0
	2,9	28,6	43,5	4,3	0,0

*) compte prévisionnel 2010; les chiffres de ce tableau sont exprimés en millions d'euros.

Source: IGF

Alors que la circulaire budgétaire du 8 mars 2010 ne fixe pas d'objectif global de réduction à atteindre, elle énonce trois catégories spécifiques de dépenses qui seront mises à contribution avec un taux de réduction chiffré. Il s'agit des rubriques suivantes:

- Frais de bureau: -10%
- Frais d'experts non liés à des projets de construction: -20%
- Frais de route et de séjour: -10%

Selon les données de l'IGF, les objectifs fixés pour ces trois catégories de dépenses seront globalement atteints en 2011. Or, la COFIBU se doit de constater que ces trois catégories ne représentent que 14,4% (66,1 millions d'euros sur 460,1 millions d'euros en 2010) respectivement 13,75% (62 millions d'euros sur 450,8 millions d'euros en 2011) du total des frais de fonctionnement inscrits au budget de l'Etat.

La COFIBU se demande pourquoi le Gouvernement n'a pas fixé d'objectif global de réduction des frais de fonctionnement, respectivement pourquoi il n'a pas fixé d'objectif précis pour chaque catégorie de dépenses individuellement.

La Cour des Comptes quant à elle „constate que des frais de fonctionnement tels que les achats de biens non durables et services (catégorie 12) sont en nette progression si on prend en considération une période de deux ans (2009-2011). D'après la Cour, il importe de passer en revue les dépenses courantes, et notamment les dépenses de fonctionnement, pour examiner leur efficacité, voire leur nécessité. La Cour invite le Gouvernement à mettre en place une politique du „zero base budgeting“ “.⁵¹

D'une manière générale, la COFIBU constate que les dépenses de consommation intermédiaire de l'Administration centrale et du budget de l'Etat proprement dit ont connu une croissance assez impressionnante au cours des dernières années et invite le Gouvernement à veiller à une évolution plus lente des frais de fonctionnement à l'avenir.

En ce qui concerne l'évolution des **frais de personnel**, la circulaire budgétaire prévoyait ce qui suit: „La maîtrise des dépenses de personnel exige une modération très stricte au niveau des nouveaux engagements de personnel. C'est ainsi que pour chaque département ministériel le nombre des fonctionnaires en place devra, sauf cas exceptionnel dûment justifié, être maintenu, pour chacun des exercices 2011 et 2012, au niveau atteint en 2010. A cette fin, des mesures de réorganisation interne devront, le cas échéant, être mises en œuvre par les départements ministériels au moment notamment des départs à la retraite.“

⁵¹ Cour des Comptes, Avis sur le projet de budget pour l'exercice 2011 (doc. parl. 6200²), p. 108.

La COFIBU se doit de relever que les frais de personnel augmentent en moyenne à un rythme annuel de 5% en fonction de l'évolution des carrières, de l'indexation des traitements et des effets des accords salariaux dans la Fonction publique. L'objectif de discipline budgétaire n'étant réalisable que si l'Etat veille à ce que de nouvelles initiatives ou réglementations ne conduisent à une nécessité de recruter du personnel supplémentaire, la COFIBU soutient le Gouvernement dans sa volonté de maîtriser l'évolution des effectifs. Les plans de recrutement autorisés par des lois spéciales (postes hors *numerus clausus*) doivent être ajustés en fonction de la nécessité de réduire la dynamique des frais de personnel de l'Etat tout en garantissant un fonctionnement correct du service public. Dans ce cadre le remplacement de certains départs pourra être reporté dans le temps. Les postes nouveaux doivent être réservés aux secteurs faisant l'objet d'une priorité en vue de réaliser les objectifs de la stratégie de développement du pays dans le cadre d'Europe 2020.

Tableau: Nouveaux engagements dans la Fonction publique, 1970-2011

Exercice	Numerus clausus					Hors n.c.	Total
	Ministères Administrations Services	Enseignement postprimaire	Enseignement fondamental	Postes handicapés (indiqués à part à partir de 2006)	Autres engagements		
1970	100					n.d.	100
1971	100					n.d.	100
1972	100					n.d.	100
1973	100					n.d.	100
1974	100					n.d.	100
1975	100					n.d.	100
1976	75					n.d.	75
1977	100					n.d.	100
1978	100					n.d.	100
1979	75	75				n.d.	150
1980	75					n.d.	75
1981	75	33			1	n.d.	109
1982	30	30			29	n.d.	89
1983	45	35			6	n.d.	86
1984	76	35			50	n.d.	161
1985	83	40			10	n.d.	133
1986	108	30			20	n.d.	158
1987	83	30			16	n.d.	129
1988	65	30			25	n.d.	120
1989	136	35			10	n.d.	181
1990	139	30			10	6	185
1991	139	30			20	15	204
1992	122	35			5	-	162
1993	121	30			5	76	232
1994	44	10			6	13	73
1995	108	42			-	24	174
1996	109	26			6	25	166
1997	94	20			6	86	206
1998	56	44			-	16	116
1999	77	40			50	220	387
2000	210	40			50	115	415
2001	191	50			50	50	341
2002	150	90			50	45	435
2003	311	50			50	128 (1)	539
2004	90	50			50	422 (2)	612
2005	230	50			50	130 (3)	460
2006	209	50		50	14	40 (3)	363
2007	130	50		50	11	28 (3)	269
2008	225	50		50	6	20 (3)	351

Exercice	Numerus clausus					Hors n.c.	Total
	Ministères Administrations Services	Enseignement postprimaire	Enseignement fondamental	Postes handicapés (indiqués à part à partir de 2006)	Autres engagements		
2009	250			50	7	–	307
2010	120	50	95	50	–	–	315
2011	90	55	95	50	–	–	290

(1) Y compris 100 postes pour les besoins de la réserve nationale de suppléants dans l'éducation préscolaire et l'enseignement primaire;

(2) Y compris 100 postes pour les besoins de la réserve nationale de suppléants dans l'éducation préscolaire et l'enseignement primaire et 270 ouvriers forestiers à tâche complète;

(3) Y compris les postes pour les besoins de la réserve nationale de suppléants dans l'éducation préscolaire et l'enseignement primaire (80 en 2005, 40 en 2006 et 20 en 2007 et 2008).

A noter que le présent relevé n'offre qu'une vue très partielle des renforcements opérés dans les administrations et services de l'Etat, il ne comprend notamment pas les nombreuses opérations de régularisation effectuées au fil des années, ni les renforcements dans l'enseignement préscolaire et primaire (jusqu'en 2009), ni les renforcements dits „hors numerus clausus“ d'avant 1990.

Source: IGF

Le principe de la modération salariale pour 2011 et 2012 doit évidemment trouver application dans la Fonction publique. Les traitements et salaires évolueront en fonction du système d'indexation. Le paiement de la tranche indiciaire interviendra au plus tôt le 1er octobre 2011. Selon les derniers calculs du STATEC le déclenchement du paiement s'effectuera probablement au courant du 4e trimestre 2011.

La COFIBU demande à être tenue informée régulièrement de l'implémentation concrète de ce volet implicite du programme de consolidation budgétaire du Gouvernement.

La politique d'investissement de l'Etat en 2011 et au-delà

Pour les exercices budgétaires 2009 et 2010, le Gouvernement avait exprimé sa volonté de maintenir les dépenses d'investissement à un niveau élevé pour lutter ainsi contre les effets de la crise économique. Un bilan provisoire (mitigé) de cette politique a déjà fait l'objet d'un sous-chapitre au présent rapport.

Dans le cadre de sa politique de consolidation des finances publiques qu'il compte entamer en 2011, le Gouvernement a décidé de ramener les investissements au niveau qu'ils avaient atteint en 2009, selon le discours sur l'état de la nation prononcé par le Premier Ministre le 5 mai 2010, respectivement en 2008, selon les termes de la circulaire budgétaire du mois de mars 2010.⁵²

Par rapport à sa programmation pluriannuelle établie en 2009, la stratégie de réduction du déficit comprend une diminution des investissements directs de l'Etat en 2011 de 361 millions d'euros, voire de 506 millions d'euros, transferts en capital inclus.

	2009	2010	2011
Formation de capital (Investissements directs)			
– prévisions d'octobre 2009	892	1.107	1.305
– nouveau programme	735	1.030	944
– différence	-157	-77	-361
Transferts en capital à payer (Investissements indirects)			
– prévisions d'octobre 2009	793	767	890
– nouveau programme	674	785	744
– différence	-119	18	-145
Total			
– prévisions d'octobre 2009	1.686	1.874	2.194
– nouveau programme	1.409	1.815	1.689
– différence	-276	-60	-506

Source: Ministère des Finances

⁵² Ministère des Finances, Circulaire budgétaire du 8 mars 2010, pp. 16-17.

Lors de sa déclaration sur l'état de la nation 2010, Monsieur le Premier Ministre a évoqué un certain nombre de grands projets d'infrastructure qui ne seraient pas réalisés, respectivement réalisés plus tard que prévu, au vu de la situation financière de l'Etat.

Ainsi, le projet de la ligne ferroviaire directe entre Luxembourg et Esch/Alzette et le raccordement ferroviaire du Kirchberg et du Findel seraient abandonnés. Le projet du tram léger serait reporté de plusieurs années. Seul le tronçon d'autoroute entre Gasperich et l'Aire de Berchem serait mis à 2x3 voies, pour le reste le projet de la mise à 2x3 voies de l'A3 et de l'A6 serait abandonné. Le premier Ministre annonça également que la construction de trois nouveaux lycées à Clervaux, à Differdange et à Mondorf ne pourrait être entamée qu'après 2013 au plus tôt.

Le budget des recettes et dépenses 2011 tient compte de ces décisions. Ainsi, le budget 2010 prévoyait encore des dépenses de 38.214.000 euros en 2011 et de 60.197.000 euros en 2012 pour le raccordement Kirchberg et Findel, tandis qu'au budget 2011 cette dépense est supprimée. De même, la participation Luxtram, chiffrée à 45, respectivement à 75 millions d'euros pour les années 2011 et 2012, a été réduite à 300.000 euros par année. Ces deux projets à eux seuls comptabilisent une réduction des dépenses directes et indirectes en capital de 82,914 millions d'euros en 2011 et de 135,897 millions d'euros en 2012.

Cependant, il n'en est pas de même pour les autres projets mentionnés ci-dessus. Bien qu'il s'agisse de projets de grande envergure, ils ne contribueront pas à la réduction des dépenses d'investissement prévus par le budget 2010, puisqu'ils n'y figuraient qu'à titre indicatif. En effet, les prévisions pluriannuelles du budget 2010 n'avançaient pas de chiffres au-delà de 2010 pour les projets en voie d'élaboration.

Il est clair qu'une réalisation de ces projets à partir de 2012 augmenterait substantiellement les dépenses d'investissement. Leur abandon ou réalisation après 2013 n'explique pourtant pas la réduction des dépenses prévue au budget 2011 par rapport au budget 2010 pour l'année 2011.

Ainsi, le fonds des routes voit ses dépenses diminuer de 237,460 à 188,110 millions d'euros entre le budget 2010 et le budget 2011. Or, le budget 2010 ne fixait qu'un objectif à atteindre en termes de dépenses, sans dresser de plan de financement pour les différents projets. Il est dès lors impossible à la COFIBU de vérifier si une économie a été réalisée et au dépens de quels projets.

La situation se présente toute autre pour le fonds des investissements publics scolaires. Les dépenses sont réduites de 167,900 à 92,330 millions d'euros pour l'année 2011. Une analyse détaillée révèle que les projets en cours de réalisation ont été revus et que le coût prévisionnel total d'un bon nombre de projets a été réduit.

La plus grande partie des investissements directs de l'Etat est réalisée par le biais des fonds spéciaux. Parmi ces fonds spéciaux, la Cour des Comptes distingue 13 fonds qui effectuent l'essentiel de cette dépense. La situation financière de ces 13 fonds évoluera comme suit en 2011:

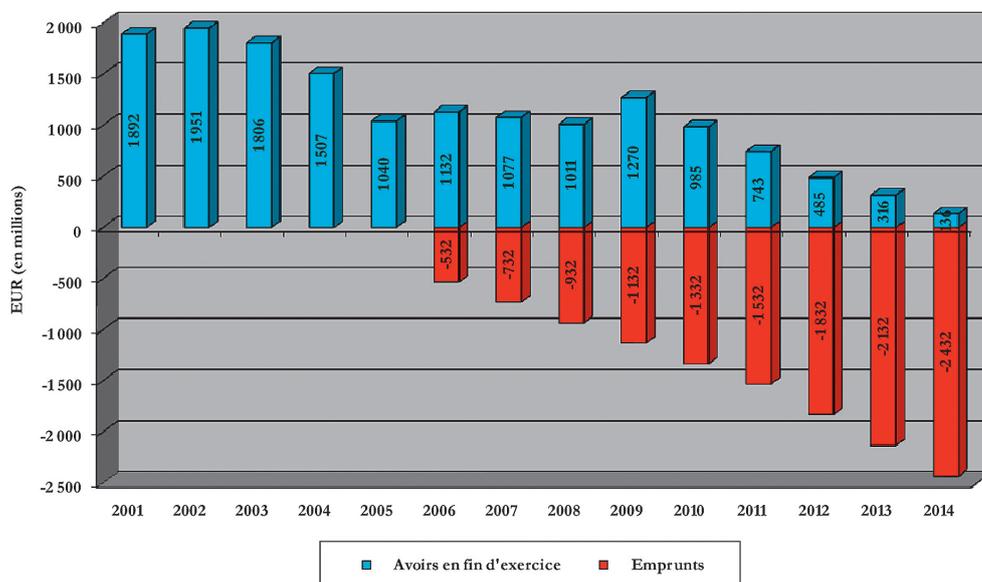
<i>Désignation du Fonds</i>	<i>Avoirs au 1.1.2011</i>	<i>Alimentation budgétaire</i>	<i>Recettes totales</i>	<i>Dépenses</i>	<i>Avoirs au 31.12.2011</i>
Fonds pour les monuments historiques	36.840.656	10.000.000	10.000.000	20.000.000	26 840 656
Fonds pour la gestion de l'eau	58.270.218	25.834.000	36.134.000	86.584.000	7.820.218
Fonds d'équipement sportif national	25.494.119	20.500.000	20.500.000	30.000.000	15.994.119
Fonds pour le financement des infrastructures sociofamiliales	130.324.876	60.000.000	60.000.000	85.000.000	105.324.876
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	34.199.883	8.000.000	8.000.000	14.736.693	27.463.190
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	96.114.335	36.000.000	36.000.000	56.436.223	75.678.112
Fonds d'investissements publics administratifs	64.856.556	55.800.000	55.800.000	113.131.664	7.524.892
Fonds d'investissements publics scolaires	68.245.942	50.900.000	50.900.000	60.012.326	59.133.616
Fonds des routes	153.312.652	2.000.000	102.000.000	122.269.120	133.043.532
Fonds du rail	238.719.902	121.808.517	303.221.674	314.319.915	227.621.661

Désignation du Fonds	Avoirs au 1.1.2011	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2011
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	30.915.766	2.000.000	2.000.000	5.000.000	27.915.766
Fonds pour la loi de garantie	19.360.973	48.500.000	56.048.881	73.838.600	1.571.254
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation	28.154.633	52.000.000	52.000.000	52.800.000	27.354.633
Total	984.810.510	493.342.517	792.604.555	1.034.128.541	743.286.524
Différence entre recettes et dépenses:			-241.523.986		

Source: Cour des Comptes, Avis sur le projet de budget pour l'exercice 2011, pp.125-126.

Il ressort du tableau reproduit ci-dessus que les 13 principaux fonds d'investissement de l'Etat effectueront des dépenses totales de 1.034,1 millions d'euros. Etant donné que les recettes totales s'élèveront à 792,6 millions d'euros, dont 493,3 millions proviennent de dotations budgétaires et 200 millions d'emprunts nouveaux qui alimentent le Fonds du rail et le Fonds des routes (100 millions pour chacun des fonds), les avoirs des fonds d'investissement seront réduits de 241,5 millions d'euros à la fin de l'exercice 2011.

Selon les projections effectuées par la Cour des Comptes basées sur le programme pluriannuel d'investissement du Gouvernement, les avoirs des fonds d'investissement continueraient à diminuer progressivement au cours des années 2012 à 2014 et seraient quasiment épuisés à la fin de cette période. Abstraction faite des emprunts contractés depuis l'année 2006 au profit du Fonds des routes et du Fonds du rail, la capacité de financement des fonds d'investissement se serait déjà transformé en un besoin de financement au cours de l'année 2010. A la fin de l'exercice 2014, le solde négatif des avoirs des fonds (hors emprunts) serait alors de l'ordre de 2,3 milliards d'euros. Le graphique ci-dessous illustre cette évolution:



Source: Cour des Comptes, Avis sur le projet de budget pour l'exercice 2011, p. 130.

Au vu de ces projections, la COFIBU s'interroge sur la stratégie gouvernementale en matière de financement à long terme des grands projets d'infrastructure.

En ce qui concerne l'exécution des projets d'investissement de l'Etat, la COFIBU rappelle qu'aux termes de la circulaire budgétaire de mars 2010, „il s'impose de constater également qu'en dépit des efforts qui ont été réalisés dans un passé récent pour améliorer les prévisions au sujet de l'exécution des grands projets d'investissements, la situation n'est toujours pas satisfaisante. Des efforts supplé-

mentaires devront dès lors être mis en œuvre au niveau de la quasi-totalité des Fonds spéciaux pour améliorer la véracité des prévisions.”⁵³

Au sujet d’une meilleure gestion des grands projets de construction, la COFIBU renvoie aux conclusions du rapport spécial de la Cour des Comptes concernant le projet E-go et dont les principales recommandations sont reproduites dans l’avis de la Cour sur le projet de budget 2011.⁵⁴

Enfin, la COFIBU rappelle qu’aux termes de la circulaire budgétaire, „il s’impose également de rappeler que les départements ministériels qui sont en charge de la réalisation de projets d’investissement ont été invités par le Gouvernement de formuler des propositions concrètes dans l’intérêt de la réduction du coût des ces investissements.“ La COFIBU ne peut que souscrire à cet objectif et souhaite être informée sur les progrès réalisés en la matière.

La situation de la Trésorerie de l’Etat

A côté de la tenue de la comptabilité générale de l’Etat, du paiement de toutes les dépenses de l’Etat et de l’encaissement des recettes non fiscales, la Trésorerie est en charge de la gestion financière qui comprend les placements, les prises de participation, les garanties étatiques et la dette publique.

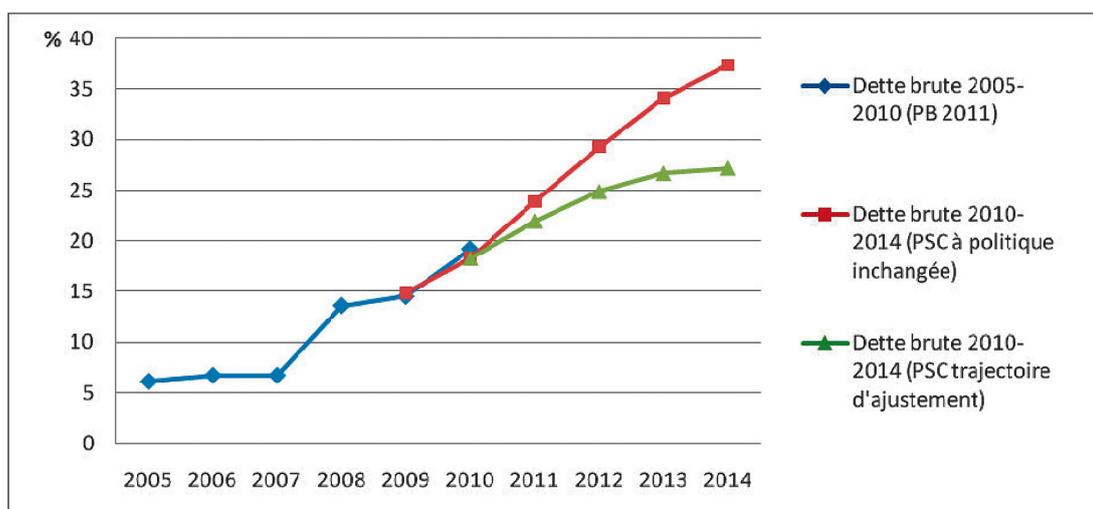
Au 30 septembre 2010, l’actif de l’Etat s’est élevé à 7.688 millions d’euros. Il s’est décomposé comme suit:

- actif circulant: 2.998 millions d’euros, dont 2.144 millions d’euros de moyens liquides;
- actif immobilisé: 4.689 millions d’euros, dont des participations dans des sociétés de droit privé pour un montant de 2.765 millions d’euros (valeur de marché) et dans des établissements publics pour un montant de 1.757 millions d’euros.

Fin avril 2010, le niveau de l’actif circulant avait atteint le plancher critique de 500 millions d’euros, ce qui a amené le Gouvernement à émettre un emprunt de 2 milliards d’euros en mai 2010.

Le passif de 7.688 millions d’euros se compose essentiellement de la dette de l’Etat de 5.515 millions d’euros. La dette publique définie selon le SEC95 s’élève à 7.662 millions d’euros au 1er octobre 2010, soit à 19,2% du PIB. Par rapport à la dette de la Trésorerie (Etat central), la dette publique comprend la dette intégrale de l’Administration centrale (incluant les autres organes de l’Etat et les établissements publics), la dette des communes (934 millions d’euros), ainsi que la dette – en principe inexistante – des organismes de la Sécurité sociale.

Selon les documents budgétaires et la 11e actualisation du PSC, la dette publique brute évoluerait comme suit entre 2005 et 2014:



⁵³ Ministère des Finances, Circulaire budgétaire du 8 mars 2010, p. 16.

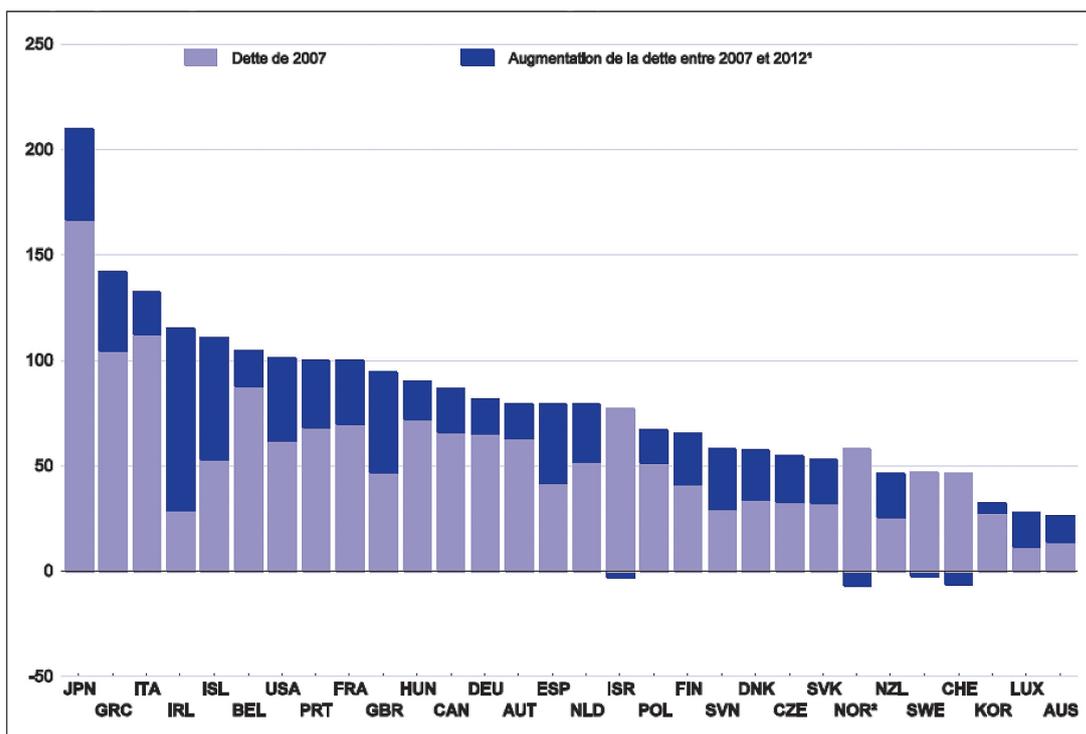
⁵⁴ Cour des Comptes, Avis sur le projet de budget pour l’exercice 2011 (doc. parl. 6200²), pp. 117-118.

Si l'on ne tient pas compte des emprunts qui ont été émis en vue de la stabilisation du secteur financier, l'évolution prévisible de la dette de l'Administration publique serait d'environ 5 points de pourcents moins élevée à partir de 2008.

Pour 2011, une autorisation d'emprunts de 500 millions est prévue dont 100 millions sont destinés au Fonds du rail et 100 millions au Fonds des routes.⁵⁵

S'il est vrai que la dette publique du Luxembourg a pratiquement triplé entre 2007 et 2010, il reste qu'en comparaison avec les autres pays membres de l'OCDE, le Luxembourg se trouve toujours dans une situation plus qu'enviable, comme le démontre le graphique ci-dessous:

Graphique: Augmentation de l'endettement des pays de l'OCDE, 2007-2012



Source: OCDE, Perspectives économiques No 88.

En ce qui concerne le Fonds de la dette publique, ses avoirs s'élèvent à 270,4 millions d'euros au 30 septembre 2010. A cette date, la dette publique n'est provisionnée qu'à raison de 152 millions d'euros, soit 2,9%.

Le projet de budget pour l'exercice 2011 prévoit des dotations au Fonds de la dette publique à hauteur de quelque 144 millions d'euros, alors que les dépenses totales prévues du Fonds avoisinent les 211 millions d'euros. En prenant en considération la dette actuelle, l'alimentation du Fonds pour 2011 ne suffit pas à couvrir les charges d'intérêts des emprunts et l'amortissement des bons du Trésor émis.

⁵⁵ Un tableau reprenant les autorisations et attributions d'emprunts depuis 2003 figure à l'annexe 4.

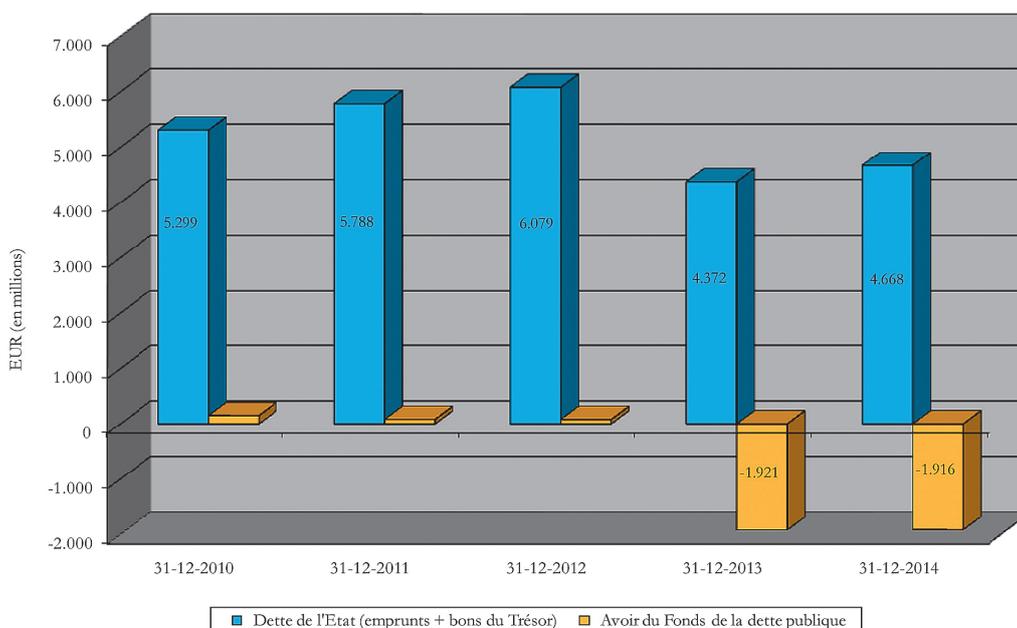
Tableau: Evolution du Fonds de la dette publique

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Avoirs du fonds au 1er janvier	64.042.098	14.844.999	148.500.540	80.812.740	78.504.865	-1.921.025.735
Alimentation budgétaire	93.057.700	278.255.800	143.640.100	226.332.700	238.332.700	175.332.700
Dépenses	142.254.799	144.600.259	211.327.900	228.640.575	2.237.863.300	169.960.046
Avoirs du fonds au 31.12.	14.844.999	148.500.540	80.812.740	78.504.865	-1.921.025.735	-1.915.653.081

Source: Cour des Comptes, Avis sur le projet de budget pour l'exercice 2011, p. 30.

Il ressort du tableau ci-dessus que les dépenses à charge du Fonds de la dette publique vont encore augmenter jusqu'en 2013. A noter que l'emprunt obligataire émis dans le cadre de la recapitalisation d'établissements bancaires génère déjà une charge annuelle d'intérêts de 75 millions d'euros. Ces dépenses ont cependant été compensées en 2010 par les dividendes reçus de la part des banques BGL BNP Paribas et BNP Paribas (133,56 millions d'euros.)

Graphique: Evolution de la dette prévisionnelle et des avoirs du Fonds pour la dette publique



Source: Avis de la Cour des Comptes sur le projet de budget pour l'exercice 2011, p.30.

En 2013, l'emprunt de deux milliards d'euros contracté pour financer la prise de participation de l'Etat dans le capital d'établissements bancaires viendra à échéance. Le remboursement de cet emprunt pourrait se faire soit à l'aide du produit de la vente de ces participations, soit en recourant à un nouvel emprunt.

En matière de garanties de l'Etat, il est rappelé que l'Etat a accordé des garanties financières à des promoteurs immobiliers en vue de la construction de certains immeubles présentant un intérêt public (loi de garantie). Conformément à la décision d'Eurostat sur le traitement statistique des partenariats entre le secteur privé et le secteur public ces transactions sont enregistrées comme des prêts imputés dans les comptes de l'Administration publique. L'encours des garanties financières accordées par l'Etat à des sociétés emprunteuses s'est élevé à quelque 2.571 millions d'euros au 31 décembre 2009.

Ce montant inclut pour un montant de 1.513 millions d'euros des garanties accordées au groupe bancaire Dexia. Il est à noter que ce groupe bancaire ne recourt plus à la garantie d'Etat pour ses dépôts et financements à partir du 30 juin 2010. Pourtant, tous les instruments ayant été émis dans le cadre de la garantie d'Etat avant cette date et non encore remboursés continueront à bénéficier de ladite

garantie. En contrepartie, le total des rémunérations perçues jusqu'au 30 septembre 2010 s'est chiffré à quelque 22 millions d'euros.

Enfin, par la loi du 9 juillet 2010, le Gouvernement a été autorisé à accorder la garantie de l'Etat pour un montant maximal de 1,15 milliard d'euros à la société de droit luxembourgeois „European Financial Stability Facility S.A.“ créée dans le cadre de l'instrument européen de stabilisation de la zone euro. Vu les développements récents en matière de dette souveraine en Europe, une première tranche de cette garantie sera vraisemblablement accordée à l'Irlande.

III.3) La situation financière de l'Administration publique

Lors du dépôt du projet de budget sous avis, le Ministre des Finances a d'emblée placé la présentation budgétaire dans le cadre plus global des finances publiques.

Le Gouvernement ne s'est même pas aventuré à une présentation orale chiffrée selon la législation nationale du projet de budget de l'Etat pour 2011. Pour la première fois pour une présentation d'un tel document, le Gouvernement a pris l'option de ne se référer qu'aux seules indications globales telles qu'elles découlent du Système européen de comptes nationaux et régionaux SEC 95. Plus que jamais la politique budgétaire se situe donc dans un cadre européen, celui des règles et procédures du Pacte européen de stabilité et de croissance.

Dans ce même ordre d'idées la COFIBU n'entend pas se limiter à un examen du seul projet de budget de l'Etat, mais élargir ses travaux et réflexions à l'Administration centrale dans son ensemble, aux Administrations locales, ainsi qu'à la Sécurité sociale. Cette façon de procéder permet d'appréhender le phénomène de la situation et de l'évolution des finances publiques dans leur globalité et dans une présentation consolidée, tenant compte des transferts entre les différentes entités de l'Administration publique.

Une telle approche est par ailleurs conforme aux récentes initiatives européennes visant à instituer un „semestre européen“ en matière budgétaire dans le souci de renforcer la coopération économique entre Etats européens. Anticipant les nouvelles procédures européennes relatives à une meilleure gouvernance économique, la COFIBU a procédé également à une analyse sommaire des objectifs fixés par le Gouvernement dans le cadre du premier programme national de réforme de la stratégie de développement Europe 2020 (cf. Chapitre VI: Le „semestre européen“).

Pour effectuer son travail d'examen la COFIBU se réfère notamment au Volume III du projet de loi, élaboré à la demande expresse du Parlement pour apporter plus de transparence dans la présentation des chiffres des finances publiques. Les explications fournies permettent de voir plus clair au sujet de la présentation administrative du budget de l'Etat et de la présentation des comptes de l'Administration centrale voire de l'Administration publique d'après les règles du SEC 95. Les indications présentées dans le document budgétaire permettent de retracer le passage du solde administratif d'un secteur au solde du même secteur, d'après le SEC 95.

La documentation mise à disposition de la Chambre gagnerait en intérêt à être complétée par des informations plus détaillées sur les différents sous-secteurs de l'Administration publique. A l'avenir ce volume devrait également fournir un aperçu exhaustif de la nouvelle procédure budgétaire européenne et de son impact sur le budget national.

a) Le secteur communal

D'après les chiffres disponibles au moment de l'élaboration du projet de budget pour 2011 l'évolution des recettes et des dépenses du secteur des „Administrations locales“ s'est présentée comme suit:

<i>Tableau 2</i>	2008	2009	2010
A. Dépenses			
1) Dépenses budgétaires des administrations locales	2.198,4	2.319,1	2.756,0
2) Opérations financières	-130,3	-116,6	-90,9
3) Compensation entre recettes et dépenses budgétaires	-233,3	-85,7	-117,4
4) Autres reclassements au niveau des dépenses budgétaires	0,0	-124,5	-477,7
5) Dépenses du Fonds des dépenses communales	1,1	1,1	1,1
6) Dépenses budgétaires ajustées	1.835,8	1.993,3	2.070,9
7) Autres reclassements	21,3	19,2	27,9
8) Dépenses des administrations locales	1.857,2	2.012,5	2.098,8
B. Recettes			
9) Recettes budgétaires des communes	2.263,3	2.227,7	2.523,7
10) Recettes sur opérations financières	-85,8	-137,2	-293,2
11) Compensation entre recettes et dépenses budgétaires	-233,3	-85,7	-117,4
12) Autres reclassements au niveau des recettes budgétaires	0,0	0,0	-83,4
13) Recettes du Fonds des dépenses communales	0,6	0,6	0,6
14) Recettes budgétaires ajustées	1.944,9	2.005,4	2.030,3
15) Autres reclassements	82,4	-3,1	78,7
16) Recettes des administrations locales	2.027,2	2.002,3	2.109,1
C. Solde			
17) Solde des administrations locales (16)-(8)	170,1	-10,2	10,3

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

Source: projet de budget 2011, volume III, p.26.

Sur une période plus longue le secteur communal a enregistré les soldes suivants exprimés en millions d'euros respectivement en pourcentage par rapport au PIB:

<i>Exercice</i>	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
en millions d'euros	-88,2	71,3	138,7	170,0	-10,3	10,3	22,3
en % du PIB	-0,3%	0,2%	0,4%	0,4%	0,0%	0,0%	0,1%

Les données de 2010 et 2011 sont à interpréter avec une grande prudence alors qu'il ne s'agit que d'estimations sur la base de budgets votés et non de chiffres réels résultant de comptes définitifs.

En ce qui concerne l'exercice 2010 le résultat définitif devrait évoluer favorablement alors que les derniers chiffres disponibles sur les rentrées fiscales font apparaître une plus-value importante par rapport au budget voté, notamment au titre de l'impôt commercial communal (recettes estimées à 560-570 millions d'euros au lieu de 500 millions d'euros). Les transferts provenant du Fonds communal de dotation financière devraient également évoluer favorablement avec une plus-value de recette évaluée à 30 millions d'euros.

La plus-value totale pourrait dès lors approcher les cent millions d'euros. Il est regrettable que la circulaire budgétaire adressée au mois d'octobre aux communes n'ait pas repris les estimations du Gouvernement, mais s'est bornée à reproduire les anciens chiffres du budget voté sous la rubrique du budget prévisionnel.

Lors de la réunion de la COFIBU le Ministre de l'Intérieur a d'ailleurs admis sans grand détour que les prévisions pour le secteur communal sont établies de façon approximative, en l'absence de données continues et d'une planification budgétaire pluriannuelle digne de ce nom, il est difficile de procéder autrement. Une solution provisoire pourrait consister à travailler sur un échantillon représentatif de communes.

La persistance de la situation actuelle en matière de suivi et de prévision financière du secteur communal n'est guère satisfaisante.

La COFIBU a pris note que le Ministère de l'Intérieur a fait effectuer, en étroite collaboration avec d'autres instances concernées, des travaux préparatoires relatifs à l'établissement d'un nouveau plan

comptable communal et l'élaboration d'une programmation budgétaire pluriannuelle informatisée, instruments indispensables pour suivre de plus près l'évolution des finances du secteur communal.

Ces nouveaux outils feront l'objet d'un test dans sept communes pilotes. La généralisation du système est prévue pour 2013. Cette réforme nécessitera une modification législative. Le secteur communal est associé à cette expérience par le biais du Conseil supérieur des Finances communales.

L'examen des soldes des totaux budgétaires du secteur communal font apparaître un quasi-équilibre sur la période examinée. Dans son ensemble le secteur communal a même réussi à dégager un résultat légèrement positif, alors que l'Etat central s'est engagé à partir des années 2005 dans une phase de déficits publics répétés, à l'exception notable de l'année „boom“ de 2007 marquée par une croissance économique exceptionnelle supérieure à 6% et des recettes exceptionnelles au titre de l'opération Arcelor-Mittal.

Cet équilibre global est le résultat d'une forte variété de situations budgétaires à l'intérieur du secteur communal. Le Luxembourg connaît quelques communes très riches accumulant des réserves importantes et une majorité de communes moins riches, mais néanmoins à même de faire face à leurs obligations. Finalement, une poignée de communes connaissent des situations budgétaires précaires. Si cet état des choses ne cause pas d'irritations majeures en temps de rentrées fiscales croissantes, il peut néanmoins provoquer des tensions politiques majeures en cas de stagnation voire régression des recettes communales. Dans ce dernier cas de figure les principes de l'égalité des citoyens devant la loi et du droit d'accès égal aux services publics communaux risquent d'être sérieusement ébranlés.

Dans sons avis la Cour des Comptes a analysé de façon plus détaillée les données de l'exercice 2008. Si les communes ont dégagé un excédent global, seulement 85 communes sur 116 ont présenté une situation financière excédentaire. Toutes les communes, sauf une, ont dégagé un bénéfice ordinaire. Douze communes ont réussi à dégager un bénéfice au budget extraordinaire contrairement à la grande majorité du secteur communal pour lequel le budget extraordinaire produit un excédent de dépenses. Ce clivage entre communes est documenté par le tableau suivant qui retrace commune par commune les recettes non affectées en moyenne annuelle pour la période 2005-2009.

Recettes non affectées des communes (CDA) en moyenne par habitant, 2005-2009⁵⁶

<i>Commune</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>Moyenne 2005-2009</i>	<i>Rang</i>
Luxembourg	3.216	3.414	3.595	3.805	3.805	3.567	2
Esch/Alzette	2.114	2.369	2.627	2.817	2.699	2.525	6
Differdange	1.784	1.998	2.167	2.361	2.269	2.116	12
Echternach	1.727	1.934	2.099	2.284	2.179	2.045	18
Clervaux	1.662	2.038	2.065	2.093	2.206	2.013	19
Dudelange	1.683	1.869	2.012	2.131	2.191	1.977	20
Diekirch	1.579	1.759	2.003	2.206	2.265	1.963	21
Remich	1.648	1.842	1.996	2.099	2.074	1.932	25
Ettelbruck	1.661	1.832	1.981	2.075	2.066	1.923	26
Grevenmacher	1.565	1.758	1.910	1.994	1.933	1.832	42
Wiltz	1.502	1.656	1.856	2.075	1.969	1.812	45
Steinfort	1.539	1.676	1.879	1.980	1.977	1.810	46
Vianden	1.582	1.484	1.899	1.975	1.981	1.784	48
Mersch	1.469	1.646	1.817	1.973	1.917	1.764	54
Redange	1.466	1.631	1.786	1.888	1.847	1.723	65
Junglinster	1.412	1.581	1.689	1.804	1.780	1.653	89
Moyenne						1.858	
Médiane						1.743	

Source: Ministère de l'Intérieur

⁵⁶ Le tableau complet reprenant toutes les communes est reproduit à l'annexe 6 du présent rapport.

La dotation totale par habitant varie du simple au triple, ce qui est sans relation directe avec les charges ou besoins des communes concernées. Il s'agit d'une situation inéquitable difficilement tenable sur le long terme.

L'affectation des ressources n'a qu'un lien éloigné avec les charges et missions incombant aux différentes communes en fonction du système des centres de développement et d'attraction (CDA) de programme-directive de l'aménagement du territoire.

Dans son „concept intégratif pour une réforme territoriale et administrative du Grand-Duché de Luxembourg“ du 29 avril 2005 le Ministère de l'Intérieur a développé quelques idées-clés sur une adaptation des finances communales et de leur gestion dans un esprit de durabilité.

Après avoir procédé à une analyse détaillée des potentialités financières actuelles des communes, plusieurs pistes de réflexion sur une adaptation du système existant ont été avancées, dans le respect notamment de la Charte européenne de l'autonomie locale.

Il en résulte que „le montant des apports financiers de l'Etat doit être équitable, transparent et prévisible; l'équité demande que les règles de distribution soient universelles, non discriminatoires, stables, et ni arbitraires ni négociables au cas par cas“.

Des systèmes de péréquation financière sont destinés à permettre aux communes d'offrir à leurs citoyens des niveaux de services généralement comparables pour les communes de dimension comparable. En 2005, le Ministère de l'Intérieur avait préconisé un renforcement de la dotation de base aux communes à partir d'un seuil de 3.000 habitants, seuil de base retenu pour la viabilité à long terme d'une commune.

Une deuxième proposition visait à introduire un plafonnement absolu des revenus par habitant en matière d'impôt commercial.

En troisième lieu, il a été proposé d'„ouvrir aux communes une perspective à moyen terme en ce qui concerne une réforme de l'impôt foncier“.

Finalement, le Ministère avait préconisé la création d'un fonds de dotations à l'équipement communal, un outil destiné à centraliser et à organiser les aides financières en capital en direction des communes.

Dans son rapport du 19 juin 2008 (doc. parl. No 5890) la Commission spéciale „Réorganisation territoriale“ est arrivée aux conclusions suivantes: „Une véritable réforme territoriale basée sur un nouveau découpage des limites communales ne saurait être envisagée sans comporter une réforme des finances communales (...). Chaque transfert de compétence entre l'Etat et les communes devra être accompagné d'un transfert des moyens financiers correspondants (...). En ce qui concerne les centres de développement et d'attraction, il importe de leur attribuer des moyens financiers renforcés par rapport à celles des communes qui n'ont pas besoin de faire face aux mêmes contraintes et qui, le plus souvent, profitent des services ainsi offerts par les CDA“.

Finalement, le Gouvernement a repris l'idée d'une réforme des finances communales dans son programme de législature 2009-2014. Ainsi il a été annoncé que „dans le cadre plus général d'une réforme des finances communales, le Gouvernement analysera, en concentration étroite avec le SYVICOL, la possibilité de faire évaluer les recettes non affectés des communes en ligne avec l'évolution des recettes du budget de l'Etat et en tenant compte des missions confiées aux communes. Les différents départements ministériels seront chargés de mettre au point selon des critères transparents et retraçables, une grille de lecture pour l'attribution de subsides aux collectivités locales. Il sera veillé à ce que la composante intercommunale, respectivement régionale, tenant compte du développement des différents centres de développement et d'attraction (CDA) selon leurs missions et leur rôle dans le cadre d'une politique concertée du développement régional, soit dûment intégrée dans les systèmes de subvention existants“.

Entretemps le Ministère de l'Intérieur vient de charger la BCL d'une étude sur une réforme des finances communales. Cette étude se base sur une analyse de l'existant et d'un exercice de droit comparé en s'inspirant des expériences de réforme récentes menée à l'étranger et leur transposition éventuelle au Luxembourg.

La COFIBU invite le Gouvernement à accélérer les travaux d'analyse en cours afin de permettre de tirer des conclusions concrètes sous forme d'un projet de réforme avant 2014.

La commission regrette que le Gouvernement semble avoir abandonné l'idée d'une réforme en profondeur de l'impôt foncier. Alors que dans la plupart des Etats européens l'imposition frappant le

patrimoine immobilier bâti et non bâti constitue une des principales sources de revenu du secteur communal, son rendement n'a cessé de décroître au Luxembourg au fil du temps.

En 2009 le total de l'impôt foncier s'est élevé à 28,8 millions d'euros représentant un peu plus de 2% des revenus non affectés des communes. Depuis 1980 l'impact de cet impôt sur les revenus communaux s'est réduit de moitié.

Si dans le cadre de la législation sur le pacte logement, les relations entre les différents taux multiplicateurs de l'impôt ont été assouplis, il reste à effectuer une réforme fondamentale en ce qui concerne la détermination de la valeur unitaire qui sert de base à l'établissement de l'impôt.

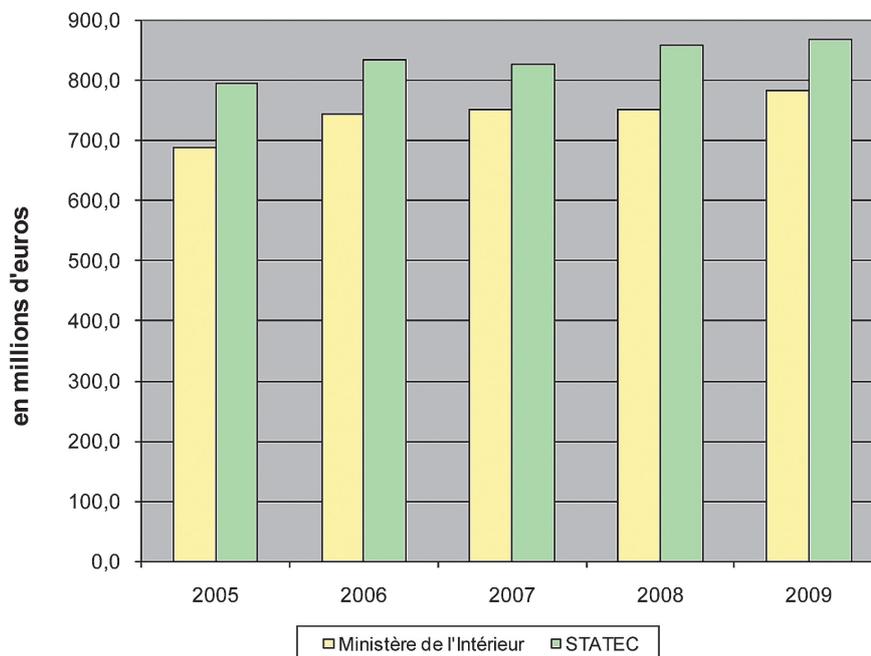
Une telle réforme que la COFIBU souhaite voir engagée dès la législature en cours doit être située dans le cadre plus large d'une réflexion sur une refonte éventuelle de notre système fiscal qui mérite d'être entamée dans le sens d'une plus grande efficacité, d'une simplicité accrue et d'une équité mieux partagée.

La dette communale et les subventions de l'Etat

Les dettes des Administrations locales (communes et syndicats des communes) n'ont que peu évolué durant les exercices marqués par la crise financière et économique. Elles sont passées selon le STATEC de 827,5 millions euros en 2007 à 868,4 millions euros en 2009, soit en progression d'à peine 5% sur deux ans. Les premières indications pour 2010 ne font apparaître aucun dérapage majeur. Comme il s'agit de chiffres globaux la situation d'endettement peut cependant présenter localement des pics importants.

D'après les données du Ministère de l'Intérieur citées dans l'avis de la Cour des Comptes le ratio moyen de la charge de remboursement par rapport aux recettes ordinaires se situe en moyenne entre 3,5% et 4,2%. En 2009, deux communes ont dépassé le seuil critique de 20% fixé par l'autorité de la tutelle.

Graphique: Evolution de la dette communale



Source: Avis de la Cour des comptes, p. 95.

Tout comme l'Etat, le secteur communal dispose par ailleurs de réserves relativement importantes, mais réparties de façon fort inégale entre les communes. Une seule commune a détenu fin 2009 quelques 40% des avoirs totaux des fonds de réserve. Le total s'élevait selon des données provisoires du Ministère de l'Intérieur à 125,85 millions euros, un montant au recul par rapport à l'exercice 2008

(153,88 millions euros). Le tableau afférent est publié à l'annexe 5 du présent rapport. L'explication de l'endettement communal relativement modeste réside en partie dans la réglementation assez stricte des finances communales. Le budget ordinaire doit être présenté en équilibre et l'emprunt n'est admis que s'il s'avère indispensable pour le financement de dépenses extraordinaires. L'article 118 de la loi communale réautorise les administrations communales à recourir au crédit pour financer des dépenses extraordinaires que si le remboursement des annuités est assuré.

En général, on peut constater que la gestion financière communale a été prudente et n'a pas engendré un endettement majeur. Cette pratique positive a été soutenue par une progression dynamique des recettes fiscales sur le long terme et des transferts en capital non négligeables en provenance du budget de l'Etat.

Le tableau ci-après retrace les allocations de l'Etat au secteur communal:

Allocations au secteur communal		Moy: 99-2001	Moy: 2002-2004	Moy: 2005-2007	Moy: 2008-2009	B 2010	PB 2011
1) Subventions affectées:							
a) Ministère de l'Intérieur:							
Sections 09.1/39.1							
„Finances communales“							
09.1 – Dépenses courantes							
09.1.11.060	Majorations biennales	4.595.183	8.178.423	9.969.199	11.423.850	12.275.000	12.700.000
09.1.43.000	Subvention à la Ville de Luxbg.	991.574	991.574	991.574	991.574	991.574	991.574
09.1.43.002	Subventions pour jumelages	35.945	35.945	35.945	35.945	35.945	35.945
09.1.43.003	Enseignement musical	5.196.609	6.477.333	7.893.667	8.891.500	9.932.000	10.429.000
09.1.43.503	Enseignement musical	480.279					
09.1.43.010	Fonds communal péréquat. conj.					100	100
09.1.43.011	Subventions d'équilibre	179.955	63.064	430.928	398.885	200.000	50.000
	Total section 09.1.	11.479.545	15.746.340	19.321.313	21.741.754	23.434.619	24.206.619
	Variation	12,9%	37,2%	22,7%	12,5%	7,8%	3,3%
39.1 – Dépenses en capital							
39.1.63.000	Ecoles régionales	6.295.555	6.258.052	8.250.000	9.000.000	11.000.000	9.500.000
39.1.63.001	Subsides Villes Luxbg. + Esch/Alz.	892.445	892.500	892.500	892.500	892.500	800.000
39.1.63.002	Syndicat d'informatique						
39.1.63.003	Education précoce	1.067.957	3.641.547	1.955.853	2.014.061	2.000.000	714.500
39.1.63.004	Equipements collectifs	3.554.784	3.692.208	6.183.333	9.000.000	14.000.000	13.900.000
39.1.63.020	Syndicat Distribut. Eaux Ardennes	371.840	247.893	337.893	371.000	372.000	250.000
39.1.63.021	Syndicat du crématoire	82.631					
39.1.63.022	Syndicat d'eau de l'est (SIDERE)	379.407	370.613	336.667	335.000	300.000	200.000
39.1.63.023	S.E.B.E.S	661.049	1.404.730	766.667	3.500.000	4.000.000	3.500.000
39.1.63.024	S.E.S.E	247.893	165.262	200.000	175.000	300.000	150.000
39.1.63.025	Syndicats intercommunaux			66.667	500.000	500.000	400.000
39.1.63.001	S.E.S	57.842	79.333	43.333	75.000	100.000	50.000
39.1.93.000	Fonds pour la réforme communale			309.333	1.915.000	1.500.000	1.500.000
	Total Section 39.1	13.611.404	16.752.139	19.342.246	27.777.561	34.964.500	30.964.500
	Variation	52,4%	23,1%	15,5%	43,6%	25,9%	-11,4%

<i>Allocations au secteur communal</i>		<i>Moy: 99-2001</i>	<i>Moy: 2002-2004</i>	<i>Moy: 2005-2007</i>	<i>Moy: 2008-2009</i>	<i>B 2010</i>	<i>PB 2011</i>
b) Autres interventions de l'Etat: Total		110.141.222	158.236.830	206.736.279	264.898.407	284.367.075	343.930.223
Variation		38,4%	43,7%	30,6%	28,1%	7,3%	20,9%
Dont: Aides courantes		51.698.050	83.600.319	102.433.509	126.024.043	114.897.331	147.765.162
Aides en capital		58.443.171	74.636.512	104.302.770	138.874.364	169.469.744	196.165.061
Total (1)		135.232.171	190.735.310	245.399.838	314.417.722	342.766.194	399.101.342
Variation		37,1%	41,0%	28,7%	28,1%	9,0%	16,4%
Dont: Aides courantes		63.177.596	99.346.658	121.754.821	147.765.797	138.331.950	171.971.781
Aides en capital		72.054.575	91.388.651	123.645.017	166.651.925	204.434.244	227.129.561
2) Subventions non affectées:							
Fonds communal dotation financière:							
TVA		105.222.557	141.681.989	153.946.638	212.863.331	211.159.000	233.362.800
Taxe sur les véhicules routiers				4.197.231	14.460.893	13.600.000	12.500.000
Taxe consommation alcool		19.912.174	22.560.906	21.330.065	21.333.029	19.950.000	19.950.000
Complément 09.1.93.000		254.634.282	271.690.318	369.874.244	414.599.815	331.179.500	362.711.000
A ajouter: Part des communes dans les rémunérations du personnel de l'enseignement fondamental (le complément à allouer à charge de l'article 09.1.93.000 est en effet diminué de ce montant sur base de l'article 77 du projet de loi portant organisation de l'enseignement fondamental)					23.006.971	122.559.500	143.764.000
Total (2)		379.769.013	435.933.213	549.348.177	686.264.039	698.448.000	772.287.800
Variation		20,0%	14,8%	26,0%	24,9%	1,8%	10,6%
3) Subventions totale (1) + (2)		515.001.183	626.668.522	794.748.015	1.000.681.761	1.041.214.194	1.171.389.142
Variation		24,0%	21,7%	26,8%	25,9%	4,1%	12,5%
Part dans le budget de l'Etat		9,5%	9,6%	10,0%	11,8%	12,3%	13,8%
4) Impôt commercial communal		440.138.556	520.884.743	494.781.990	585.419.562	500.000.000	560.000.000
Variation		18,3%	18,3%	-5,0%	18,3%	-14,6%	12,0%

<i>Allocations au secteur communal</i>		<i>Moy: 99-2001</i>	<i>Moy: 2002-2004</i>	<i>Moy: 2005-2007</i>	<i>Moy: 2008-2009</i>	<i>B 2010</i>	<i>PB 2011</i>
Total global		955.139.740	1.147.553.266	1.289.530.005	1.586.101.323	1.541.214.194	1.731.389.142
Variation		21,3%	20,1%	12,4%	23,0%	-2,8%	12,3%
Dont: Recettes courantes		883.085.165	1.056.164.615	1.165.884.988	1.421.221.796	1.336.779.950	1.504.259.581
Variation t/t-1		19,8%	19,6%	10,4%	21,9%	-5,9%	12,5%
Budget Etat: Total dépenses courantes		4.458.173.276	5.623.955.454	6.920.050.340	8.339.047.099	8.850.914.097	9.377.446.168
Part relative recettes courantes communes		19,8%	18,8%	16,8%	17,0%	15,1%	16,0%
Budget Etat: Dépenses totales		5.415.145.294	6.550.823.437	7.915.988.023	10.540.348.292	9.793.824.483	10.310.236.104
Part relative des recettes communes		17,6%	17,5%	16,3%	15,0%	15,7%	16,8%

Source: IGF; en euros.

La rubrique „Autres interventions de l'Etat“ englobe une multitude de transferts effectués à partir des crédits des différents départements ministériels.

Les taux de subventionnement varient fortement selon les domaines d'intervention de l'Etat. Si certains départements ministériels interviennent selon des taux variables en fonction de critères tirés de l'aménagement général du territoire (envergure locale, régionale ou nationale du projet subventionné), d'autres régimes font intervenir des critères liés à la situation financière des communes. Parfois l'administration applique des taux uniformes qui sont ou non plafonnés. La plupart des modes de subventionnement prévoient des taux d'aide maxima, donc susceptibles d'être modulés selon les cas. Les taux sont réglés soit par une disposition légale spéciale, soit par une réglementation prise par le Gouvernement.

Par le biais d'une circulaire du 21 octobre 2010 le Ministre de l'Intérieur a ainsi informé les communes que le taux de subventionnement de l'Etat pour la construction de stations d'épuration était porté de 90% à 75%. Cette mesure qui ne produira ses effets financiers qu'à moyen terme, fait partie du programme de consolidation budgétaire du Gouvernement. Elle devrait être supportable pour le secteur communal, les communes disposent de recettes plus importantes au titre des taxes pour l'épuration des eaux usées. Son effet sera cependant neutre au regard du SEC 95.

Il n'en reste pas moins que le ou plutôt les systèmes de subventionnement manquent de cohérence et parfois de transparence et donnent parfois naissance à des suspicions de favoritisme.

La COFIBU rappelle au Gouvernement l'engagement formel pris en 2008 par le Ministre de l'Intérieur de rationaliser les régimes de subventionnement en instituant des comités ad hoc chargés d'aviser les demandes et de proposer des subventions, selon des critères objectifs publics préétablis.

Seule une réforme en ce sens permet de garantir le principe de l'égalité des communes devant la loi. Il est grand temps de mettre les engagements écrits en pratique.

En ce qui concerne les principaux secteurs subventionnés par les Ministères, autres que le Ministère de l'Intérieur, il s'agit essentiellement du Ministère de la Famille qui intervient à plusieurs titres. Pour l'exercice 2011 les crédits pour couvrir le déficit d'exploitation des maisons relais (75% à charge de l'Etat, 25% à charge de la commune) s'élève à 66,61 millions d'euros. Les participations aux offices sociaux (remboursement de frais incl.) se chiffrent à 15,21 millions d'euros. La participation de l'Etat aux mesures d'emploi initiées par les communes est prise en charge par le Ministère du Travail et de l'Emploi et s'élève à 2,5 millions d'euros en 2011, ce qui représente une nette progression (+160%) par rapport à 2009.

En vertu de conventions conclues avec la Ville de Luxembourg et le T.I.C.E. l'Etat participe aux frais engendrés par les services publics d'autobus et la quasi-gratuité du transport des jeunes. Le montant total de la subvention dépasse les 30,5 millions d'euros. Pour la construction de centres culturels régionaux les transferts prévus se chiffrent à 3,80 millions d'euros. Dans le cadre de l'exécution du plan quinquennal touristique les dépenses prévues pour 2011 sont de 4,68 millions d'euros, ceux relatifs au programme quinquennal d'équipement sportif s'élèvent à 30 millions d'euros (dotation du Fonds afférent).

La participation de l'Etat aux centres intégrés pour personnes âgées et aux maisons relais est prise en charge par le Fonds des investissements sociofamiliaux, doté d'un montant de 22,47 millions d'euros en 2011. Le Ministère du Logement participe à hauteur de 6,56 millions d'euros à la construction d'ensembles de logements. La loi du 22 octobre 2008 a introduit un système d'aide aux communes pour financer les coûts d'infrastructures liés à l'augmentation substantielle de leur population (pacte logement): le crédit prévu est de 25,87 millions d'euros. Diverses aides sont allouées aux communes à travers le Fonds de protection de l'environnement. Le crédit d'élève à 11,52 millions d'euros.

Les idées destinées à promouvoir les fusions de communes vont grever le budget de l'Etat à moyen terme. Le système des montants forfaitaires vient d'être reformulé afin de prendre en compte la dimension des entités communales et leurs besoins réels.

Pour être complet la COFIBU tient à relever que le secteur communal continue de participer à raison d'un tiers aux rémunérations du personnel scolaire, tous fonctionnaires et employés de l'Etat à la suite de la loi de 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental. Pour 2011 la part des communes est chiffrée à 143,76 millions d'euros.

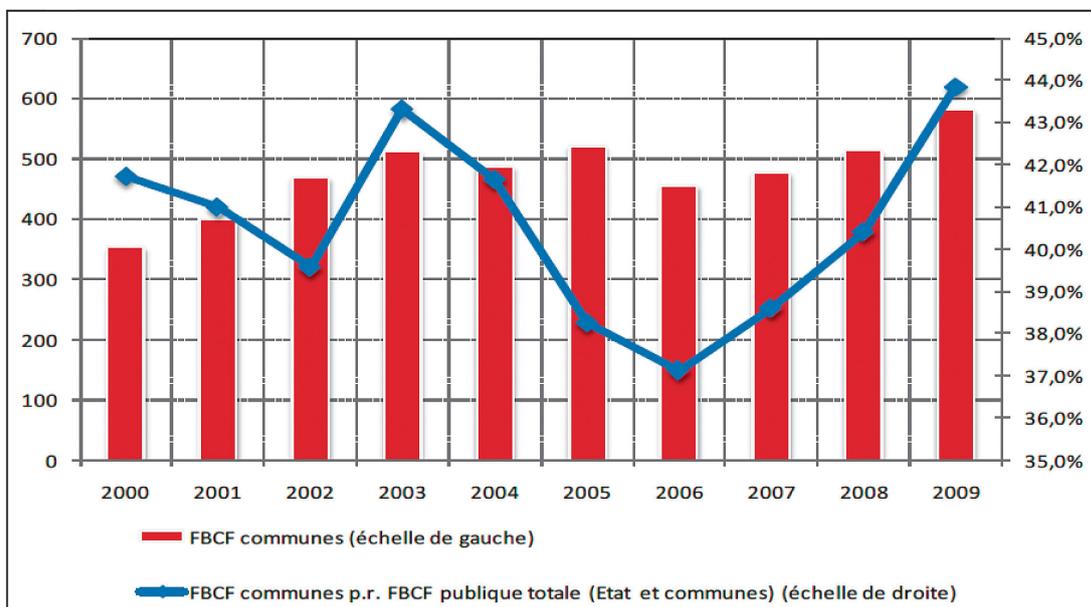
La capacité d'investissement des communes

Alors que le Gouvernement fait régulièrement état du volume des investissements directs et indirects effectués par l'Etat, l'effort d'investissement du secteur communal est souvent passé sous silence.

Les budgets extraordinaires des communes constituent un volume fort important qui a progressé régulièrement et permis, en partie, d'atténuer les effets de la crise de 2008/2009 sur l'économie luxembourgeoise.

Dans son avis sur le projet de budget 2011 la Chambre de Commerce a salué „l'évolution dynamique de la contribution des Administrations locales au titre de la formation brute de capital (FBCF) fixe, un apport qui s'inscrit résolument en hausse et ceci à la fois dans une perspective absolue (581,1 millions euros en 2009 par rapport à 513,8 millions euros en 2008 et 477,8 millions euros en 2007, soit une progression de 21,7% sur trois ans) et dans une perspective relative (contribution des communes à la FBCF publique totale: 43,8% en 2009 par rapport à 40,4% en 2008 et 38,6% en 2007)“.

Graphique: Evolution de la formation brute de capital fixe des Administrations locales



Source: Chambre de Commerce, Avis sur le projet de budget 2011, p. xxi.

Il résulte de cette évolution remarquable que le secteur communal a pleinement pris ses responsabilités dans le cadre d'une politique nationale de soutien à la conjoncture. Même si, contrairement à beaucoup d'autres Etats européens, l'Etat n'a pas associé l'échelon local directement au programme de conjoncture national, la plupart des communes ont concrètement contribué à soutenir l'économie luxembourgeoise et notamment les PME locales. Il semble que leur réaction ait été plus rapide et plus efficace en 2009 que celle de l'Etat, moins flexible dans son action. Comme l'a relevé la Chambre de Commerce: „Le rôle des communes est donc de plus en plus fondamental dans l'aboutissement d'une politique d'investissements publics ambitieuse“.

b) La Sécurité sociale

L'analyse du solde financier de l'Administration publique implique un examen du secteur de la Sécurité sociale.

Le tableau ci-après retrace l'évolution du solde de la Sécurité sociale de 2005 à 2011:

<i>Exercice</i>	<i>Sécurité sociale</i>	
	<i>mio €</i>	<i>% du PIB</i>
2005	444,2	1,5
2006	607,1	1,8
2007	890,9	2,4
2008	1.083,9	2,7
2009	738,2	1,9
2010	758,9	1,9
2011	857,6	2,1

Chiffres: Statec (octobre 2010), projet de budget 2011 (aux erreurs d'arrondi près); *tableau:* Cour des Comptes

Tableau: Recettes et dépenses courantes (2008-2011)

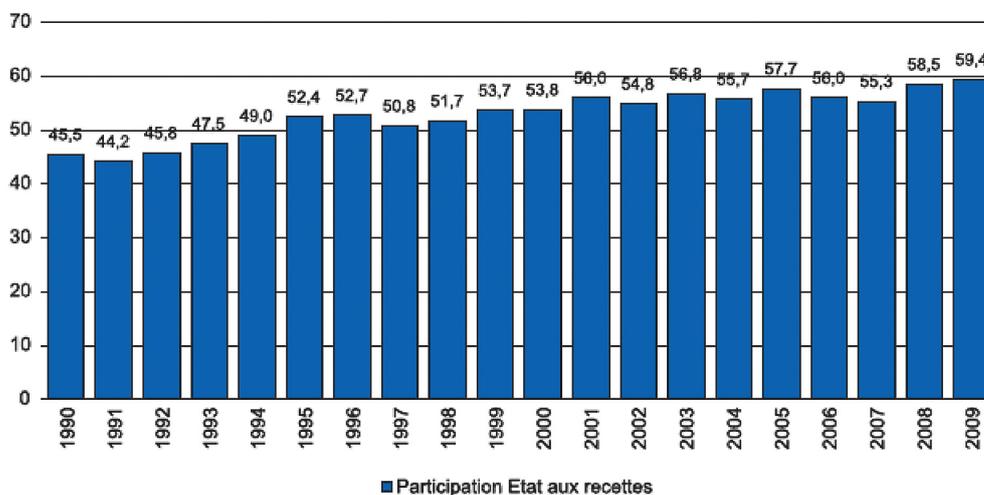
	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>
Recettes courantes	7.531	7.750	8.036	8.399
Dépenses courantes	6.455	7.001	7.274	7.543

(selon SEC 95; en millions d'euros)

Le solde positif de la Sécurité sociale constitue une donnée de base des finances publiques du pays depuis plusieurs décennies. Il est essentiellement le résultat de l'excédent des recettes au niveau de l'assurance pension. Cet excédent s'explique principalement par deux phénomènes: une croissance dynamique du nombre des cotisants et une forte participation de la part du budget de l'Etat.

D'une façon générale, comme le note l'IGSS dans son rapport 2009, une croissance soutenue des dépenses budgétaires en faveur des régimes de protection sociale est à observer pour les vingt dernières années. Les pointes ponctuelles sont à mettre en relation avec la situation de la conjoncture. „En temps de conjoncture faible la rigidité des dépenses budgétaires envers la protection sociale implique des taux plus élevés“.

*Evolution de la participation de l'Etat au financement
de la protection sociale, 1990-2009*



Source: IGSS, Rapport général 2009, p. 30.; en % du budget des dépenses courantes de l'Etat

En 2009 l'Etat a participé avec un montant de 1,114 milliard d'euros à l'assurance pension contributive. Pour la même année le total des transferts de l'Etat à la Sécurité sociale s'est chiffré à 3,158 milliards d'euros. Selon les calculs de la Cour des Comptes (avis p. 81) le solde de la Sécurité sociale hors transferts publics aurait été négatif en affichant un résultat de -6,6% par rapport au PIB.

En 2009, 30% des recettes courantes de l'assurance pension proviennent des pouvoirs publics.

D'après le rapport d'activités de l'Inspection générale de la Sécurité sociale (IGSS) de 2009, l'évolution des dernières années était marquée par une évolution du nombre total des pensions plus lente que celui des assurés. Ainsi de 2003 à 2008 „les pensions ont connu une progression annuelle légère et régulière, le nombre des assurés a augmenté plus fortement jusqu'en 2008. En 2009 néanmoins les évolutions se croisent, le nombre des pensions continue d'augmenter (+3,1%), la progression du nombre des assurés actifs, tributaire d'un environnement économique difficile, tombe à 1,72% (...) En 2009, le coefficient de charges se ressent des effets de la crise, il progresse de 38,6% à 39,2%“. Il y a dix ans il s'établissait cependant à 43%.

Fin 2009, la réserve cumulée s'élevait à 9,75 milliards d'euros, en progression de 4% par rapport à 2008.

En ce qui concerne les chiffres pour 2010 et les projections pour 2011 ceux-ci sont à interpréter avec une certaine prudence.

Dans sa dernière note de conjoncture, le STATEC a partiellement adapté ses prévisions économiques et financières relatives aux exercices 2010 et 2011.

Ceci vaut notamment pour l'évolution plus favorable de l'emploi +1,8% au lieu de 0,6% pour 2010 et +1,5% au lieu de +1,1% pour 2011. Par contre le STATEC a révisé à la baisse ses prévisions au sujet de l'évolution des salaires, notamment pour 2010 (+2,2% au lieu de +2,9%).

L'IGSS semble avoir déjà tenu compte d'une évolution plus favorable de l'emploi. Ses calculs sont, d'après les informations recueillies par le rapporteur, basés sur des hypothèses de travail différentes et plus proches de la réalité que celles présentées à l'exposé introductif du projet de budget (Volume I, p. 21).

On peut donc conclure que le solde positif renseigné au Volume III du projet de loi est réaliste. Il pourrait être légèrement dépassé au moment de l'établissement des comptes généraux.

En ce qui concerne la **Caisse nationale de santé (CNS)**, il y a lieu de se référer à la présentation du budget interne 2011 de la CNS du 10 novembre 2010.

Le budget, entretemps approuvé par le Comité directeur, comporte des changements par rapport aux données ayant servi dans le cadre de l'élaboration du projet de budget de l'Etat. Le solde renseigné dans le volume III était de -39 millions d'euros pour 2010 et de -70 millions d'euros pour 2011.

Sur base des réformes proposées, le budget interne de la CNS-AMM pour 2011 prévoit des recettes courantes de quelque 2.133 millions d'euros et des dépenses de l'ordre de 2.117 millions d'euros, dont résulte un solde excédentaire de 16 millions d'euros.

Il s'ensuit une amélioration du solde du secteur de la Sécurité sociale pour 2011 de l'ordre de 86 millions d'euros, soit 0,2% du PIB. Il est rappelé que la réforme du système de soins de santé constitue la première des réformes structurelles annoncées par le Gouvernement en 2009. Elle a comme objectif de garantir une couverture des risques appropriée, une qualité des soins de haut niveau et une évolution des coûts mieux maîtrisée. Dans ce contexte il est proposé de fixer la participation de l'Etat à 40% de l'ensemble des cotisations et de prévoir une dotation forfaitaire pour les prestations en espèces à hauteur de 20 millions d'euros, afin de compenser les charges supplémentaires incombant à la CNS du fait de l'incorporation de la maternité dans le régime général de l'assurance maladie-maternité.

A partir de 2011 le taux de cotisation sera porté à 5,60%, soit une augmentation de 0,20%, répartie à parts égales entre employeurs et assurés. En comparaison internationale, il s'agit d'un taux de cotisation très modéré.

Des économies directes sur les tarifs de prestataires de soins de l'ordre de 20 millions d'euros sont prévues. Un effort comparable de 20 millions d'euros est demandé aux patients à travers des adaptations statutaires des prestations et des participations.

La programmation pluriannuelle présentée en novembre 2010 fait apparaître un excédent de recettes continu pour la période subséquente 2012-2014.

La COFIBU encourage le Gouvernement à poursuivre dans tous les domaines une politique visant à moderniser le système de la Sécurité sociale dans le sens d'une plus grande efficacité et d'un financement durablement assuré.

Le prochain chantier doit être celui de **l'assurance pension** dont il importe de garantir la soutenabilité à long terme.

Lors d'un débat d'orientation la Chambre des Députés a discuté en juillet 2010 de quelques principes de base pouvant servir de fil conducteur à une réforme.

Tout processus de réforme devra prendre en considération chacun des mécanismes qui interagissent dans l'engrenage du système de pension.

Il s'agit notamment de la durée de vie active, de l'espérance de vie, de l'âge d'accès à la pension anticipée, du niveau du taux de remplacement et des périodes de stage respectivement des périodes de cotisation effective.

D'autres facteurs devront à leur tour être pris en compte tel que l'évolution du plafond cotisable, les dispositions anti-cumul, le taux de cotisation ou les mécanismes d'ajustement.

La COFIBU partage les objectifs sociaux qui doivent présider à une réforme structurelle du système, à savoir la participation équitable des pensionnés au revenu national, le maintien d'un équilibre entre le revenu disponible des actifs et retraités ainsi que la garantie quant aux actifs à leurs pensions futures (cf. chapitre relatif au vieillissement de la population).

La COFIBU invite le Gouvernement à engager dès 2011 le débat public autour de la réforme de l'assurance pension sur la base d'un avant-projet de loi.

En ce qui concerne la soutenabilité du régime des pensions, on ne peut passer sous silence la problématique du financement des pensions de la Fonction publique.

Le financement est réglé par une 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 CFL.

La dépense totale ordonnée en 2009 à charge du Fonds de pension et de l'article 08.11.051 se chiffre à 495,77 millions d'euros.

En contrepartie de cette dépense pour 2009, le budget de l'Etat a enregistré une recette totale de 124,81 millions d'euros à titre de cotisations (source: rapport d'activité du Ministère de la Fonction publique 2009).

Le nombre des pensions de retraités, servies à des fonctionnaires est passé de 5.939 au 1.1.1997 à 8.487 au 1.1.2010, soit une augmentation de 42,9% en 13 ans ou de 2,78% l'an. Pendant la même période le nombre de pensions servies à des employés s'est accru de 88,4%, passant de 336 à 633 unités.

Le phénomène du recrutement accéléré dans la Fonction publique à partir des années 1970 ne manquera pas d'avoir des répercussions sur le financement des pensions de la Fonction publique, le nombre de ceux pouvant faire valoir leurs droits à la retraite augmentant plus vite que le nombre des cotisants. Ainsi, depuis 2000 les effectifs des agents au service de l'Etat sont passés de 18.316 à 23.986 en 2010, soit une augmentation de 30,9%. Les effets à long terme de ce phénomène sur le budget de l'Etat doivent faire l'objet d'une attention particulière.

Une autre réflexion a trait à **l'assurance dépendance**, le pilier le plus récent de notre système de Sécurité sociale.

Le Gouvernement a décidé – sans en discuter préalablement avec les partenaires sociaux – de continuer à geler la participation de l'Etat à 140 millions d'euros. Il en résulte une moindre charge pour le budget de l'Etat par rapport au système de financement initial qui prévoyait une participation du budget de l'Etat de 45%. En 2007 le taux étatique avait été réduit de 5%.

Actuellement la participation de l'Etat est descendue en dessous du seuil de 35%. Par rapport au seuil de 40%, le budget de l'Etat a économisé plus de 20 millions d'euros.

Ce désengagement temporaire de l'Etat a été financièrement rendu possible par l'augmentation du taux de la contribution dépendance des assurés porté à 1,4% à partir du 1.1.2007.

*Evolution des recettes courantes de l'assurance dépendance
selon le décompte rectifié*

Exercice	2005	2006	2007	2008	2009	Variation en %	
						2007/2008	2008/2009
Contributions des ménages	148,1	158,2	234,8	256,2	266,9	9,0	4,2
Contribution de l'Etat	137,9	149,4	140	140	140	0,0	0,0
Redevance AD du secteur de l'énergie	3,9	2,2	1,6	1,8	2	10,7	16,9
Recettes diverses	2,9	2,7	5,9	7,7	2,5	31,4	-67,7
Total des recettes courantes	292,9	312,5	382,3	405,5	411,4	6,1	1,5

1) Le décompte rectifié ne tient pas compte des dotations et prélèvements aux provisions.

Source: IGSS, Rapport général 2009, p. 134; en millions d'euros.

La réserve de l'assurance dépendance a évolué favorablement. En 2008 la réserve a représenté son niveau le plus élevé, soit 172,5 millions d'euros. Elle se rétrécit à 151,1 millions d'euros en 2009.

Plus inquiétant à long terme pour le financement du régime sont les évolutions de 2009. Les recettes courantes n'ont augmenté que de 1,5% tandis que les dépenses ont enregistré un bond de 13,2% par rapport à 2008. L'évolution de l'emploi et de la masse cotisable plus favorable en 2010 et 2011 devrait atténuer momentanément le clivage entre les courbes des recettes et dépenses.

En ce qui concerne d'autres prestations qui relèvent de l'assistance sociale et de l'aide sociale, la COFIBU constate une hausse générale due notamment aux effets sociaux de la crise. Ainsi, le coût total des prestations RMG, charges sociales comprises est passé de 109,1 millions en 2008 à 122,9 millions en 2009. Dû à une modification législative, l'allocation de vie chère a enregistré en 2009 des dépenses de l'ordre de 29,08 millions (2008: 12,03 millions d'euros). Le revenu pour personnes gravement handicapées occasionnait des dépenses de l'ordre de 20 millions d'euros, une augmentation de 33% par rapport à l'exercice précédent. Dans ce domaine le Gouvernement a essayé de peser sur les dépenses dans le domaine du forfait d'éducation en changeant la clause d'âge. Au niveau des prestations familiales, la loi du 26 juillet 2010 a conduit à des économies cumulées chiffrées à 44 millions d'euros.

Le projet de budget pour 2011 tient compte de ces éléments du programme de consolidation financière.

A défaut de reprise économique plus robuste et de reflux du chômage les dépenses sociales continueront à évoluer à un rythme soutenu.

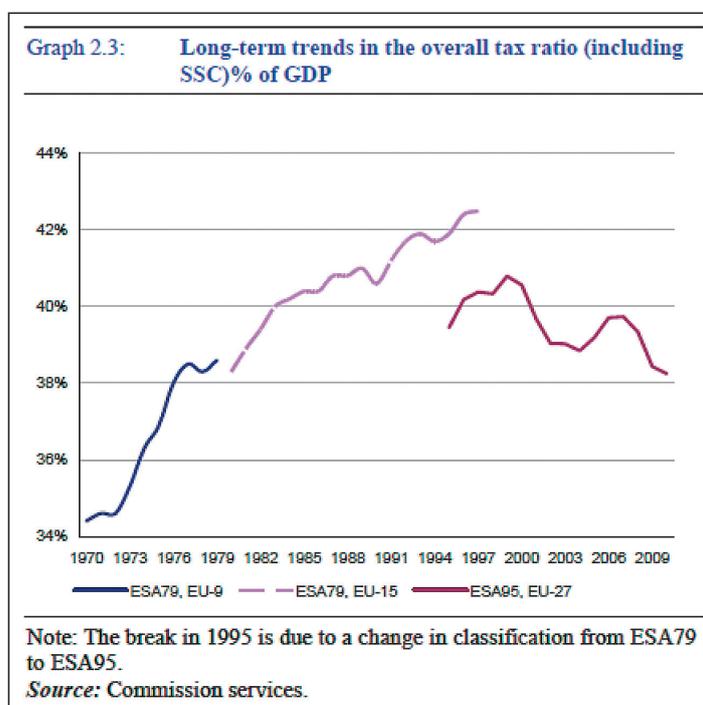
III.4) Le système fiscal luxembourgeois en besoin de réforme?

Dans les pays développés, la fiscalité poursuit au moins trois objectifs majeurs, à savoir:

- 1) lever les fonds nécessaires pour assurer le financement de l'action publique,
- 2) contribuer à la redistribution de la richesse, et
- 3) orienter le comportement des agents économiques en fonction des choix politiques et sociétaux opérés („steuern“).

Parmi les impôts, on peut notamment distinguer entre les impôts directs qui sont perçus, soit à la source, soit après déclaration, sur les revenus et les capitaux, et les impôts indirects, qui sont liés, soit à la consommation de biens et de services (TVA, accises), soit à certains types de transactions économiques (par exemple, les droits d'enregistrement, droits hypothécaires, taxe d'abonnement), etc. Les cotisations sociales servent à financer les systèmes de protection sociale tels que l'assurance maladie, l'assurance pension, etc.

Ainsi qu'il ressort du graphique ci-dessous, la tendance à long terme de l'évolution de la charge fiscale dans les Etats membres de l'UE était à la hausse pendant presque 30 années, de 1970 jusqu'à la fin des années 1990. Depuis lors, on peut observer une diminution pendant la dernière décennie, qui ne fut cependant pas constante, mais plutôt cyclique.

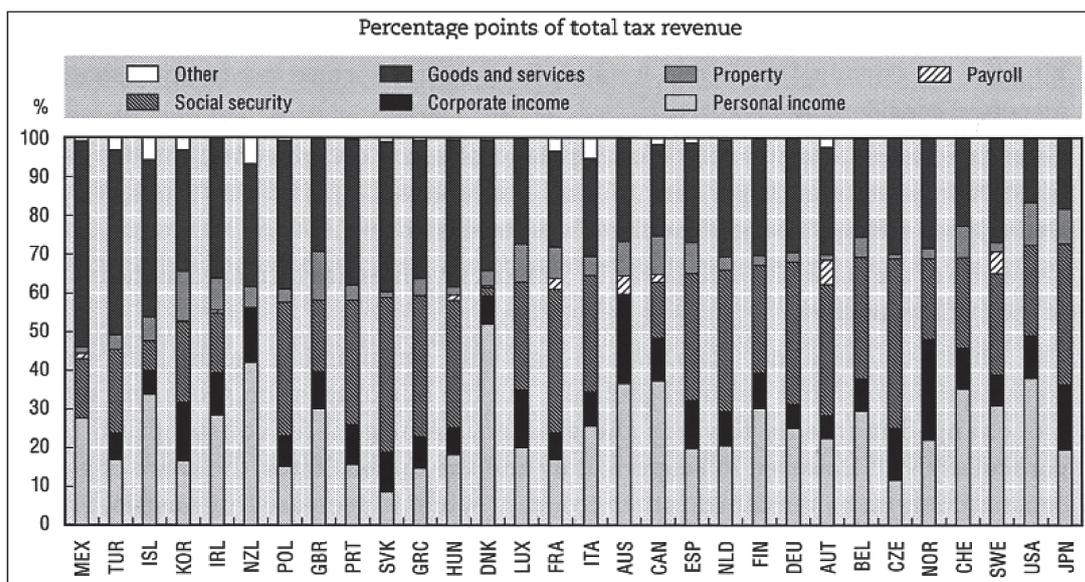


Commission européenne, Monitoring tax revenues and tax reforms in EU Member States 2010, p. 16.

Lorsqu'on procède à une analyse plus nuancée de cette tendance générale, l'on constate que dans la plupart des pays occidentaux la tendance va vers une réduction progressive des impôts prélevés sur les revenus et les capitaux des personnes physiques et des sociétés, alors que les impôts indirects (la TVA notamment) et les charges sociales augmentent. En effet, l'OCDE constate que „*The level and mix of taxation vary markedly across OECD countries but there have been a number of common trends. Many countries have cut personal and corporate tax rates while broadening the tax base and increasing social security contributions. Meanwhile, there has been an increased use of value-added taxes and a general trend to higher VAT rates.*“⁵⁷

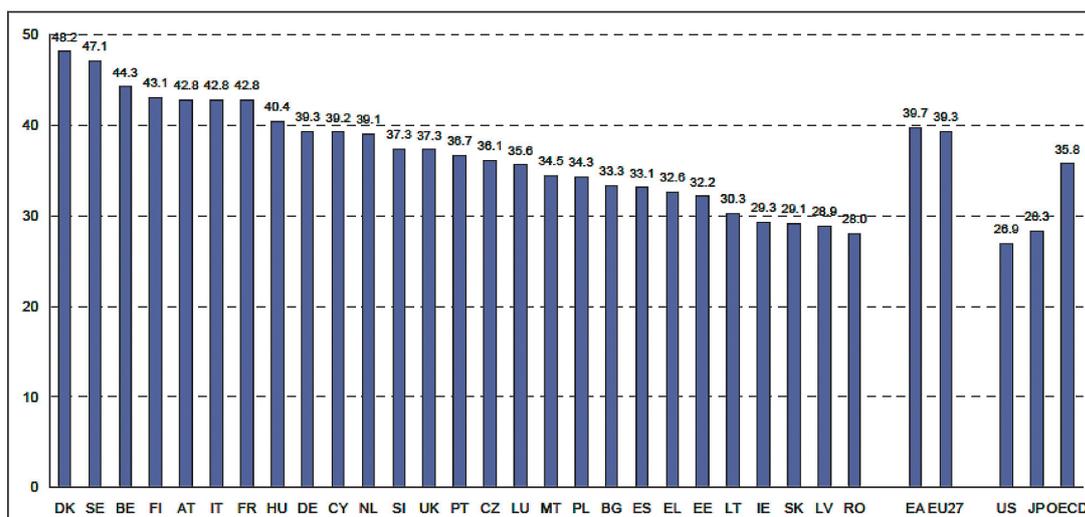
⁵⁷ OECD (2010), Tax Policy Reform and Economic Growth, p. 26.

Malgré cela, la composition des différents agrégats des recettes des administrations publiques dans les pays membres de l'OCDE reste très variée: ainsi par exemple, au Mexique, plus de la moitié des recettes publiques proviennent des taxes et impôts prélevés sur la consommation de biens et de services, alors qu'aux Etats-Unis cette part est largement inférieure à 20%. Au Danemark, c'est l'impôt sur le revenu des personnes physiques qui contribue pour plus de la moitié au total des recettes publiques, alors qu'en Slovaquie ce pourcentage est inférieur à 10%. Par contre, au Danemark, où la Sécurité sociale est hautement fiscalisée, les cotisations sociales ne jouent qu'un rôle très marginal. Le graphique ci-dessous donne une idée de la composition extrêmement hétéroclite des recettes publiques dans les pays industrialisés:



Source: OCDE (2010), Tax Policy Reform and Economic Growth, p. 28.

En comparaison internationale, le Luxembourg, souvent décrié comme „paradis fiscal“, se positionne au bon milieu des Etats européens en ce qui concerne le niveau des prélèvements fiscaux et sociaux, avec un ratio total de 35,6% du PIB:



Commission européenne, Monitoring tax revenues and tax reforms in EU Member States 2010, p. 14.

Au Luxembourg, les réformes fiscales opérées au cours des années 1990 et 2000 ont conduit à une baisse généralisée des taux d'imposition, à la fois en ce qui concerne la fiscalité des personnes physiques et celle des collectivités. Ainsi, le taux marginal de l'impôt sur le revenu des personnes physiques

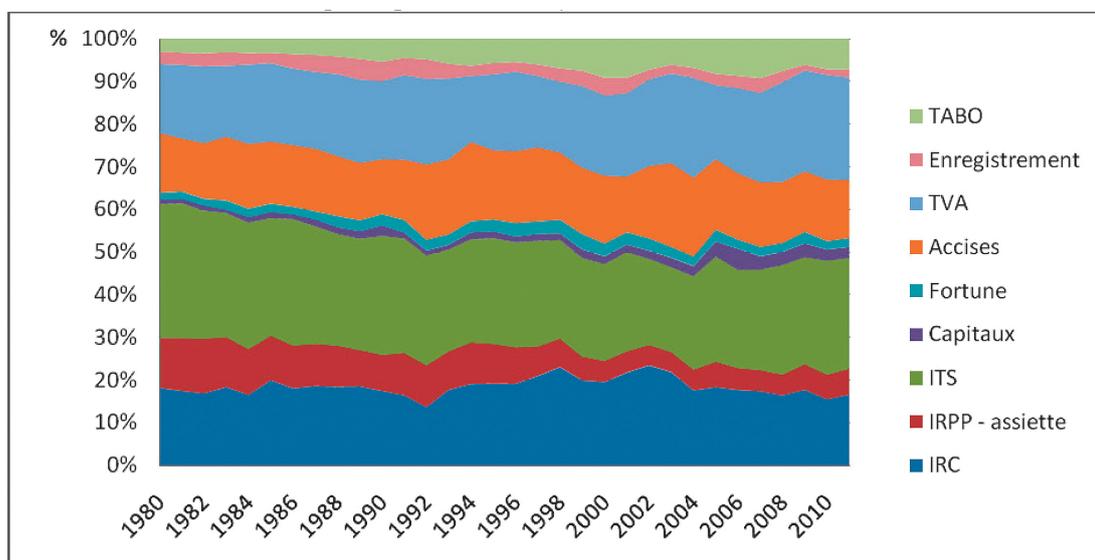
fut ramené de 57% au début des années 80 à seulement 38% à l'heure actuelle. Il s'y ajoutait un impôt de solidarité de 10%. Ceux qui aujourd'hui invoquent le spectre d'une bombe fiscale ont apparemment perdu tout souvenir de cette époque de l'imposition massive des revenus des personnes physiques. Les mesures fiscales prévues pour 2011 prévoient une légère augmentation du taux marginal à 39%.

Le taux de l'IRC quant à lui fut successivement ramené à 21%. En parallèle, le taux normal de la TVA a été porté de 10% dans les années 1970 à 15% aujourd'hui, suite à l'introduction d'un seuil minimal dans le cadre de la mise en place du Marché intérieur dans les années 1990.

D'autres impôts, comme l'impôt sur la fortune des personnes physiques ou le droit d'apport sur les rassemblements de capitaux, ont été abolis entièrement. L'impôt de solidarité, qui contribue au financement du Fonds pour l'emploi, ou la contribution de crise à partir de l'année 2011, sont venus se greffer sur les impôts existants. D'autres adaptations du paysage fiscal ont eu lieu à toute époque, que ce soit au niveau de la base imposable, par l'introduction d'abattements fiscaux et d'exonérations d'impôt, par l'introduction de crédits d'impôts, etc.

En tenant compte de tous ces changements, les recettes fiscales de l'Etat ont évolué de la manière suivante entre 1970 et 2010:

Tableau: Part relative des principales recettes fiscales, 1980-2011



Données: IGF.

Les principales tendances que l'on peut retenir du graphique ci-dessus sont les suivantes:

- l'IRC a connu d'importantes fluctuations au cours des 30 années observées: alors que sa contribution au total atteignait un minimum de 10,9% en 1992, il contribuait à hauteur de 21,2% aux recettes totales en 2002;
- l'impôt fixé par voie d'assiette a connu une réduction relativement constante, en passant de près de 10% au début de la période d'observation à moins de 5% vers la fin;
- l'ITS est resté remarquablement constant tout au long de cette période, en oscillant autour de 20%;
- l'impôt sur les revenus de capitaux et l'impôt sur la fortune contribuent pour une part relativement faible aux recettes totales de l'Etat; alors que l'impôt retenu sur les revenus de capitaux avait atteint des sommets au milieu des années 2000 (suite à l'introduction de la retenue à la source sur les revenus de l'épargne des nationaux et celle des étrangers; en concomitance, l'impôt sur la fortune a connu un affaïssissement vers la fin des années 2010, suite à son abolition dans le chef des personnes physiques);
- les accises et la TVA – et surtout la TVA – ont augmenté leur part dans les recettes totales de l'Etat, en passant de 23,2% en 1980 à 35,7% en 2010;

- le produit de la taxe d'abonnement sur les titres de sociétés s'est multiplié au cours des dernières décennies en parallèle avec l'essor du secteur des organismes de placement collectif depuis le milieu des années 1980;
- les droits d'enregistrement ont enregistré une baisse de leur part relative vers la fin des années 2000, suite à l'abolition d'abord partielle, puis intégrale du droit d'apport.

Ensemble avec l'impôt foncier encaissé directement par les communes et jugé dérisoirement bas par d'aucuns, il s'avère que la taxation de la propriété contribue de façon très limitée aux recettes totales de l'Etat.

En comparaison, les impôts prélevés sur la consommation (TVA, accises) se situent dans la moyenne des pays de l'OCDE. Or, il y a lieu de rappeler que la part relative de ces impôts dans les recettes totales de l'Etat est difficilement comparable aux données de la plupart des autres pays, étant donné que le Luxembourg connaît une très forte consommation des non-résidents (phénomène du tourisme à la pompe) sur son territoire.

Alors que les impôts sur les revenus sont restés relativement stables, la répartition entre IRC et IRPP (ITS et IRPP retenu par voie d'assiette) varie dans le temps. Alors que l'IRC a connu une croissance continue de 1980 jusqu'en 2002, l'ITS est resté stable pendant cette période et l'IRPP-assiette a vu sa part dans le total se réduire. Au cours des années 2000 par contre, l'IRC a reculé et l'ITS a partiellement comblé le trou, surtout vers la fin de la période d'observation.

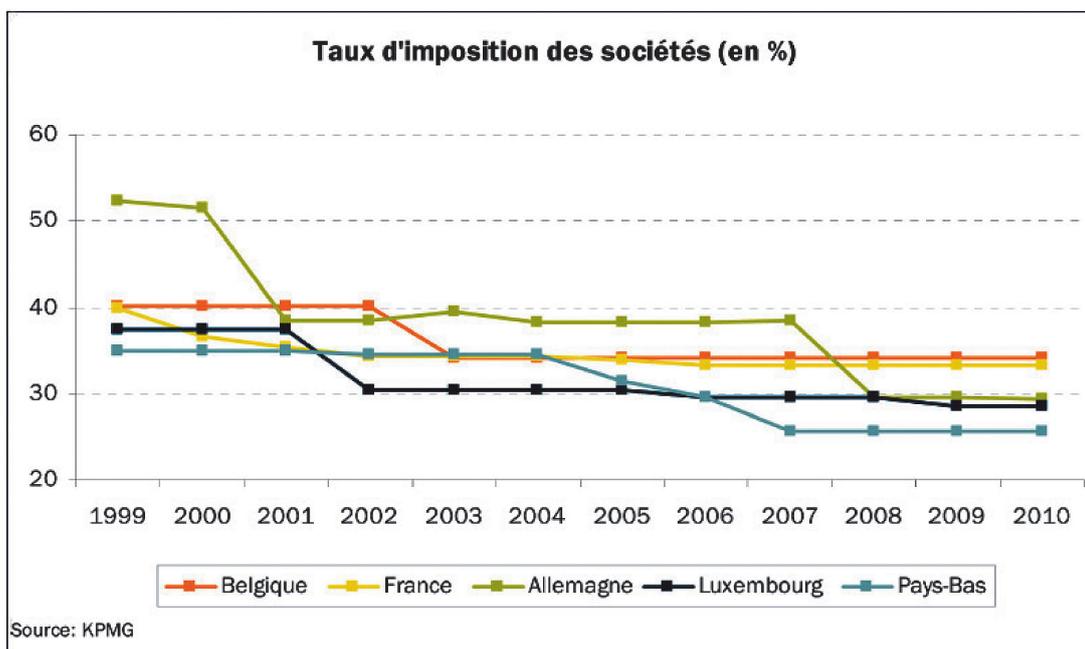
Dans son avis sur le projet de budget 2011, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics fait la démonstration que le ratio entre l'IRC et l'ITS a évolué en défaveur des personnes physiques entre 2000 et 2009:

	2000	2009
Impôt revenu collectivités:	1.009	1.417
variation en neuf ans:		+40%
Impôt sur les salaires:	1.167	1.996
variation en neuf ans:		+71%
Autres impôts pers. phys. (assiette):	255	479
variation en neuf ans:		+88%
Ventilation des impôts directs:		
1) collectivités	42%	36%
2) ménages	58%	64%
Total	100%	100%

Source: Chambre des FEP, Avis sur le projet de budget pour l'exercice 2011, p. 39.

Comme l'illustre le tableau ci-dessus, la charge de l'impôt sur les collectivités n'a progressé en termes nominaux que de 40% au cours de la dernière décennie, alors que les rentrées au titre de l'impôt sur les salaires ont augmenté de 71% et celles de l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette de 88%. En conséquence, le partage de la charge a passé de 42% pour les entreprises contre 58% pour les particuliers en 2000 à 36% contre 64% dans le compte final de l'année 2009.

Les chambres professionnelles patronales à leur tour critiquent que les taux d'imposition pratiqués au Luxembourg sont de moins en moins compétitifs par rapport aux taux qui sont appliqués dans les principaux pays concurrents.



Source: Chambre des Métiers, Avis sur le projet de budget pour l'exercice 2011.

A l'instar des conclusions de rapports budgétaires antérieurs, la COFIBU rappelle encore une fois qu'un certain nombre d'avantages compétitifs du Luxembourg en matière fiscale vont disparaître dans les années à venir en raison notamment d'une harmonisation toujours plus poussée au niveau communautaire.

Cette harmonisation concerne plus particulièrement:

- la fiscalité sur les revenus de l'épargne,
 - le projet d'introduction d'une assiette harmonisée pour l'imposition des collectivités (ACCIS),
 - les taux minima de la TVA (régime actuel prorogé jusqu'en 2015),
 - le lieu de paiement de la TVA prélevée sur les opérations de commerce électronique (changement de régime vers le „principe du pays du destinataire“ avec phase de transition de 2015 à 2018; notons qu'actuellement, cet impôt rapporte quelque 350 millions d'euros par an au budget de l'Etat),
 - les taux d'accise sur les produits de pétrole,
- pour ne citer que les réformes „sensibles“ pour le budget luxembourgeois en termes de pertes éventuelles, voire certaines, de recettes fiscales.

Dès lors, la COFIBU est d'avis que dans un avenir proche, une réflexion de fond devrait être menée sur la fiscalité luxembourgeoise, notamment pour définir une stratégie fiscale à mettre en œuvre pour parer au mieux les conséquences possibles des changements qui s'annoncent. Aussi, la COFIBU souhaite être informée sur l'avancement de travaux menés au sein du groupe d'analyse fiscale institué par le Gouvernement, et de connaître d'éventuels résultats intermédiaires de ces travaux.

La COFIBU souhaite recevoir davantage d'informations sur la répartition de l'impôt sur les revenus des personnes physiques: combien de ménages dans quelle classe d'impôt paient combien d'impôts? Combien de ménages au Luxembourg ne paient pas d'impôts du tout? La COFIBU souhaiterait vérifier, chiffres à l'appui, les déclarations faites à ce sujet notamment par Monsieur le Premier Ministre à l'occasion de son discours sur l'état de la nation le 5 mai 2010, lors duquel il a réaffirmé que 3,79% des ménages contribuent à concurrence de 42,5% aux recettes fiscales encaissées au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, et que 40% des ménages ne paient pas d'impôts du tout.

Aussi, la COFIBU rappelle que Monsieur le Premier Ministre avait présenté, dans le cadre de la déclaration sur l'état de la nation de 2007, deux études, dont la première portait sur l'introduction d'une „flat tax“ en lieu et place du taux progressif de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, alors que la seconde creusait la piste souvent évoquée par le passé de l'imposition individuelle des conjoints.

Alors que la COFIBU estime qu'il n'y a pas lieu de poursuivre l'idée de l'introduction d'un impôt linéaire, elle encourage le Gouvernement à étudier les autres pistes qui permettraient d'adapter le droit fiscal applicable aux personnes physiques aux réalités sociales d'aujourd'hui.

Dans ce même contexte et conformément au programme gouvernemental pour la législature 2009-2014, la COFIBU demande que les subsides et abattements fiscaux soient réexaminés quant à leur finalité et leur impact fiscal, économique, social et environnemental.

Enfin, la COFIBU souhaite qu'une réflexion soit menée sur une meilleure prise en compte de la propriété dans le système fiscal luxembourgeois, et que concrètement, la réforme de l'impôt foncier (et surtout les travaux préliminaires nécessaires au niveau de la redéfinition des valeurs unitaires, basées sur une évaluation datant de 1941) soit enfin entamée.

Dans le cadre d'une refonte plus générale de notre législation fiscale, la réflexion devra également englober des considérations d'ordre écologique. La fiscalité peut aider à décourager des comportements non soutenables ou encore mieux à favoriser des attitudes ou projets conformes au concept du développement durable.

*

IV) LE VIEILLISSEMENT DE LA POPULATION: UN ENJEU MAJEUR POUR L'ACTION PUBLIQUE

Traditionnellement le rapport budgétaire fournit l'occasion de mettre en relief l'un ou l'autre thème politique crucial pour le développement du pays.

Le rapporteur du projet de loi sous avis a choisi d'attirer l'attention politique sur le phénomène de vieillissement de la population et ses répercussions sur la société luxembourgeoise dans une optique à long terme.

Si ce sujet est sporadiquement abordé dans le débat politique et budgétaire, il l'est généralement sous un angle de vue partiel et fortement rétréci.

Il est vrai que la longévité et la part des personnes âgées dans la population sont des facteurs déterminants de la discussion sur l'avenir de notre système des retraites. Néanmoins il serait trop facile de réduire la question du vieillissement de notre population aux seuls aspects de la Sécurité sociale.

Dans ce chapitre la COFIBU essaie d'esquisser les contours du phénomène dans une approche globale de la modification de la structure d'âge de la population et des changements qui en découlent.

Loin de représenter nécessairement une charge, cette tendance lourde au vieillissement de la population constitue surtout un défi à relever comportant de nombreuses opportunités. Encore faut-il prendre pleinement conscience de l'envergure de la question, avoir le courage d'anticiper les évolutions et d'agir concrètement.

Le vieillissement de la population: un processus inéluctable

Le vieillissement de la population est un processus long qui a débuté déjà au 19e siècle et qui touche aujourd'hui l'ensemble des pays à des rythmes et selon des ampleurs différents.

Les récents travaux du STATEC (Projections socio-économiques 2010-2060, Bulletin STATEC No 5-10) ont clairement établi que „le vieillissement de la population est inéluctable et cela quelque soit le scénario démographique envisagé. Actuellement les 65 ans et plus représentent environ 14% de la population totale du Luxembourg. Selon les hypothèses envisagées, leur part passerait en 2060 à 25,5% ou 31,7%. Même en supposant que le solde migratoire reste au niveau élevé des dernières années (autour de + 6.000 par an), la proportion de cette catégorie d'âge des 65+ avoisinerait les 25% en 2060.

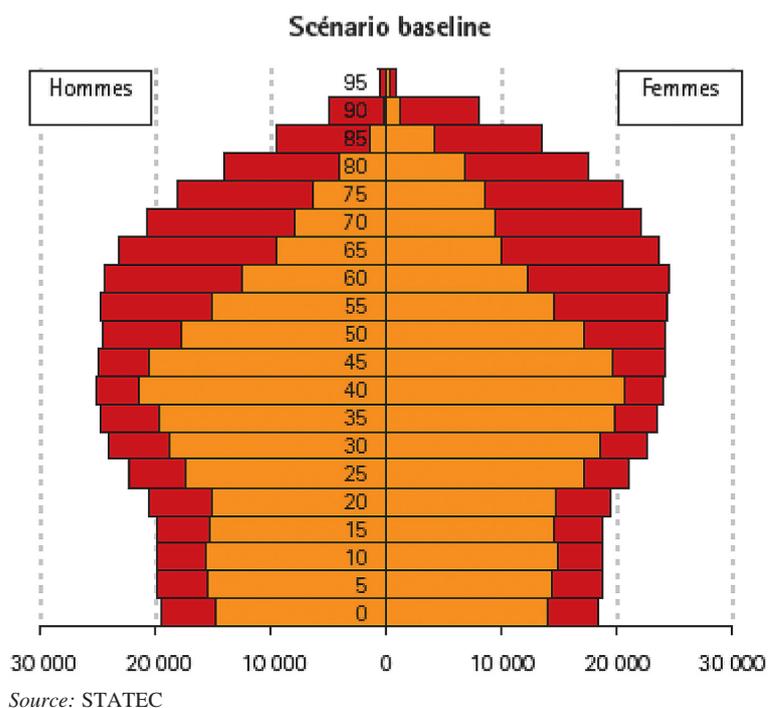
Si le Luxembourg a été jusqu'à présent moins touché que d'autres pays européens par ce phénomène, cela est dû à une immigration d'une ampleur extraordinaire liée à l'essor économique de notre pays depuis quelques vingt-cinq ans.

L'immigration de main-d'œuvre étrangère n'a pas seulement permis de faire tourner l'économie du pays, elle a aussi eu comme corollaire un rajeunissement de la population. Elle a permis de compenser en grande partie les deux autres facteurs qui influencent la structure d'âge de la population: la réduction du taux de fécondité et l'allongement de la durée de la vie. Au Luxembourg le taux de fécondité est de 1,63%, il se trouve donc largement en dessous du seuil de 2,1% considéré comme nécessaire pour assurer un renouvellement de la population.

L'espérance de vie n'a cessé d'augmenter. Elle se situe actuellement à 83,4 ans pour les femmes et à 78,5 ans pour les hommes. On peut retenir l'hypothèse qu'elle continuera de croître à un rythme d'une année gagnée en une période de huit à dix ans. L'espérance de vie s'accroît à tous les âges. En 2008, l'espérance de vie à 65 ans se situerait à 21 ans pour les femmes et à 18 ans pour les hommes.

Les projections du STATEC prévoient ainsi que le pourcentage des 75 ans et plus, actuellement à 6,6%, va plus que doubler en cinquante ans selon le scénario de base. Celui des 85 ans et plus va presque tripler dans la même période. En 2060 une personne sur vingt appartiendra à la catégorie du „grand âge“, plus de 35.000 personnes sur une population totale de plus de 700.000. Finalement, la catégorie des 95 ans et plus va pratiquement quintupler, passant de 283 aujourd'hui à presque 1.400 dans cinquante ans.

Graphique: Pyramide des âges 2010 vs 2060 (orange: 2010; rouge: 2060)



Ceux qui ont atteint l'âge légal de la retraite (65 ans) sont actuellement 70.000. Leur nombre pourrait passer à presque 200.000 selon l'hypothèse de base adoptée par le STATEC dans son étude.

Toute cette évolution est d'ores et déjà inscrite dans la pyramide des âges. Cette tendance peut se réaliser moins vite que prévu ou s'accélérer: elle est cependant inéluctable. Elle doit faire partie intégrante des stratégies à long terme.

Réinvention du modèle de la gestion des âges

Il devient de plus en plus évident que le double phénomène du vieillissement démographique et l'accroissement de la longévité va profondément bouleverser notre modèle culturel de l'organisation des âges et des temps sociaux.

Dans une contribution publiée au Bulletin luxembourgeois des questions sociales, le Professeur Anne-Marie Guillemard a démontré que le modèle du cycle de vie à trois temps – éducation, travail, retraite – caractéristique de la société industrielle – est dépassé par l'évolution de la société. Dans le

modèle existant, l'âge s'est imposé comme „marqueur principal du déroulement linéaire et irréversible de la vie“.

Comme l'ont déjà rappelé K. Mayer et U. Schoepflin en 1989: „Avec l'Etat Providence le déroulement continu de la vie est transformé en une série d'étapes, chacune ayant une définition formelle stricte (...). La périodisation des cours de vie et la multiplication des coupures entre âges opérées par les systèmes d'assurance sociale s'agencent en un modèle biographique d'existence“.

On assiste ces derniers temps à un nouvel enchevêtrement des temps sociaux reflétant des itinéraires biographiques atypiques. Les experts parlent d'un „brouillage des âges“ qui fait que la séquence ordonnée et hiérarchisée des trois temps de vie est bouleversée. Des temps d'activité, de non-activité et de formation s'intercalent sans suivre le cours „ordinaire“ des choses. C'est à la sécurisation de ces trajectoires individuelles que doit s'attacher la Sécurité sociale. Face au phénomène du vieillissement, il importe de veiller à ce que les gens vieillissent en bonne santé et restent autonomes le plus longtemps possible.

Ceci implique des politiques de prévention du vieillissement qui interviennent très en amont, c'est-à-dire tout au long du cycle de vie, afin d'accompagner les trajectoires individuelles. Il faut davantage veiller à accompagner les périodes de transition majeures de la vie. Pour les personnes âgées, il s'agit de réussir et mieux agencer les passages de l'emploi à la retraite ou du domicile à l'entrée en institution dans le cas de la dépendance.

Toutes ces constatations mènent à la définition d'une stratégie globale pour un vieillissement actif, plus attentive à la diversité.

Dans son plan d'action „The Healthing Ageing“ (2002-2004) l'Union européenne a consacré le concept du vieillissement réussi et l'a défini comme suit: „le vieillissement réussi est un processus qui vise à optimiser l'égalité des chances pour que la santé permette à des personnes plus âgées de prendre part active dans la société et d'apprécier une qualité de vie qui fait la part à l'autonomie et au bien-être“.

Les résultats de l'enquête européenne SHARE (Survey on Health Ageing and Retirement in Europe), axée sur les questions sanitaires et socio-économiques constituent une bonne base de départ pour mettre sur pied un véritable plan d'action stratégique interdépartemental promouvant le „mieux vivre plus longtemps“.

Le vieillissement et l'emploi

Souvent le vieillissement d'une population est associé à un phénomène de déclin. S'il constitue un défi pour le fonctionnement du marché de l'emploi luxembourgeois, il recèle aussi des opportunités de création d'emplois plutôt non exposés à la concurrence internationale.

Le renforcement du taux d'emploi des seniors (personnes âgées de 55 à 64 ans) figure du moins indirectement parmi les objectifs „emplois“ de la stratégie Europe 2020 qui a succédé à la Stratégie de Lisbonne.

Cet objectif politique s'inscrit aussi dans la volonté de garantir la viabilité de notre régime des retraites à long terme en incitant les salariés à rester actifs et faire reculer ainsi l'âge effectif de la retraite. Le projet de programme national de réforme du Luxembourg arrêté par le Gouvernement en novembre 2010 consacre des développements intéressants à ce phénomène: „Le taux d'emploi des travailleurs âgés de 55-64 ans dépend étroitement de leur niveau d'éducation et le marché de travail luxembourgeois a du mal à maintenir dans l'emploi les seniors à faible niveau d'éducation. En ce qui concerne le taux d'emploi des travailleurs âgés à niveau d'éducation supérieur, le Luxembourg a atteint en 2009, aussi bien pour les hommes que pour les femmes, les objectifs de la stratégie de Lisbonne qui étaient fixés à 50% pour 2010“.

Le Gouvernement a effectué plusieurs constats:

- Le taux d'emploi des seniors (55-64 ans) au Luxembourg est sensible à l'évolution du taux d'emploi des deux classes d'âge qui le composent (55-59 ans et 60-64 ans).
- La classe d'âge des 55-59 ans affiche un taux de 53% en 2009 tandis que la classe d'âge des 60-64 ans vient grever la tendance d'âge de la classe d'âge inférieur.

Le Gouvernement s'est prononcé pour la mise en œuvre de politiques visant les seniors à l'approche de l'âge de la retraite, ainsi que leur niveau de formation professionnelle et l'importance de la formation continue tout au long de la vie.

La COFIBU apprécie l'idée d'un plan d'action en faveur de l'emploi des seniors (2010-2015-2020) centré sur le bien-être, la sécurité et la santé au travail.

Un rôle central est attribué à la médecine préventive, au médecin du travail et à la formation continue tout au long du parcours professionnel. Un effort particulier de suivi individualisé sera consacré à la catégorie des personnes dites reclassées à capacité de travail réduite.

Une telle action concertée s'impose aussi au regard de l'évolution récente du nombre de demandeurs d'emploi. En une seule année, le nombre des plus de 50 ans a augmenté de plus de 15%. Leur part représentait fin août 2010 environ 28% dans le total des demandeurs d'emploi.

Un tel plan d'action doit être porté par les partenaires sociaux et trouver une traduction sur le plan local. Il s'agira de revoir la gestion de l'emploi dans les entreprises en faveur d'un nouveau management des âges et d'une plus grande mobilité professionnelle.

Plusieurs pistes valent d'être poursuivies:

- le développement de l'accès à la formation,
- la valorisation des compétences détenues par les travailleurs âgés,
- l'adaptation des postes de travail des seniors, et
- la prévention des risques professionnels et l'amélioration des conditions de travail de l'ensemble des salariés.

Le Luxembourg semble s'orienter dans sa politique d'après le modèle des pays de l'Europe du Nord caractérisé par une politique du cycle de vie favorisant un maintien choisi des seniors dans l'emploi.

Le vieillissement de la population peut avoir un impact positif sur l'emploi, en favorisant la création d'emplois pour répondre aux besoins multiformes de la population âgée, toujours plus nombreuse.

Encore faut-il se préparer pour pouvoir répondre à cette demande accrue qui va se faire ressentir dans l'ensemble du secteur des services à la personne. Le Luxembourg dispose-t-il du personnel suffisant et des formations adéquates pour profiter de ce dynamisme des services à la personne en général, et destinés aux personnes âgées en particulier. Il faut faire évoluer l'offre en fonction de la demande et procéder à une adaptation des métiers. Dans ce cadre une révision des profils de recrutement peut s'avérer nécessaire pour que davantage d'hommes et de jeunes investissent ces métiers.

Notre système de formation professionnelle doit prendre pleinement en compte ces évolutions. Il faut en outre valoriser les compétences des professionnels, organiser des passerelles entre les interventions à domicile et les fonctions occupées en établissement. Le cas échéant, il faudra faciliter le passage entre des métiers de la petite enfance et ceux de l'aide aux personnes âgées. A plus longue échéance, des emplois chargés de la coordination et de la gestion des interventions des professionnels auprès des personnes âgées devront être créés.

La proportion croissante des personnes âgées va également conduire à un changement du mode de consommation qui va plutôt fournir les services au détriment des biens industriels. Les structures du commerce devront s'y adapter. Peut-être ce phénomène peut-il déclencher une revitalisation du commerce de proximité des centres-villes?

Il s'y ajoute une réflexion sur les questions urbanistiques. L'offre en matière de logements adaptés aux différents besoins des personnes âgées doit être élargie.

Dans l'optique d'une diversification de notre économie nationale, il ne faudra pas négliger le potentiel de croissance lié à la „silver economy“. Le Japon a montré l'exemple. Comme l'a écrit M. Tristan Klein dans un rapport (No 28, 2010) du Centre d'analyse stratégique de la France „Il faudrait investir davantage dans le secteur de la robotique, de la domotique et des TIC, des applications spécifiques aux seniors pouvant largement être développées dans ce domaine. Par exemple, le secteur des gérontechnologies et des dispositifs médicaux (audioprothèses, ...) est porteur de perspectives favorables pour l'emploi hautement qualifié (...) et constitue un des moyens de faire face au vieillissement“.

A la recherche d'une justice intergénérationnelle

Notre système de protection sociale repose sur un ensemble de transferts publics qui circulent entre générations.

L'exemple le plus discuté est celui du système de retraite par répartition, les actifs cotisant pour les retraités.

Comme dans la plupart des pays européens les plus de soixante ans perçoivent une part importante des transferts publics, nettement supérieure à la part qu'ils représentent dans la population. Ce phénomène traduit l'importance de la solidarité intergénérationnelle consentie à leur profit.

Par contre, en ce qui concerne les impôts et les cotisations „les ménages entre 18 et 64 ans payent en moyenne presque le double d'impôts et plus que le triple de cotisations que les ménages 65+“ (Rapport de l'IGSS, 2009).

Qu'il s'agisse de l'évolution du régime de retraites, des dépenses de santé ou des dépenses de l'assurance-dépendance, de la dynamique intrinsèque de la sécurité sociale et des changements démographiques, l'importance des transferts en faveur des personnes âgées risque de croître rapidement, le coût étant essentiellement supporté par les actifs.

L'action publique doit répondre au souci de ne pas pénaliser les jeunes générations et de veiller à l'équité entre générations.

Une action volontariste en ce sens est d'autant plus nécessaire alors que l'électorat limité aux seuls Luxembourgeois vieillit proportionnellement plus vite que l'ensemble de la population, ce qui pourrait bien avoir un impact sur les orientations politiques des gouvernants, généralement soucieux de leur réélection.

Les plus récentes études ont par ailleurs confirmé le niveau appréciable du revenu des personnes âgées. Le risque de pauvreté frappe dans notre pays essentiellement les familles monoparentales. Les personnes âgées sont peu touchées par ce phénomène, notamment grâce à notre système généreux de sécurité sociale.

Taux de risque de pauvreté selon le type de ménage au Luxembourg 2005-2008⁵⁸

	2005	2008
Ménages avec enfants à charge	18%	17%
2 adultes avec 1 enfant à charge	12%	11%
2 adultes avec 2 enfants à charge	18%	14%
2 adultes avec 3 enfants ou plus à charge	21%	26%
Isolé avec enfant(s) à charge	33%	44%
Ménages sans enfant à charge	8%	8%
Isolé	16%	14%
Isolé de moins de 65 ans	20%	17%
Isolé de 65 ans et plus	7%	8%
2 adultes de moins de 65 ans sans enfant à charge	6%	8%
2 adultes dont au moins 1 est âgé de 65 ans et plus sans enfant à charge	8%	3%

L'allongement de l'espérance de vie a conduit à la coexistence de quatre générations. L'analyse des transferts privés entre générations, complémentaires aux transferts publics, devient plus complexe et peu concluante. Une charge énorme risque de peser sur la génération pivot, à la fois en position de „grands-parents“ et „d'ascendants familiaux“ des personnes dépendantes.

L'enquête européenne SHARE a permis de déterminer que les transferts financiers privés se font d'abord aux enfants (66%), puis aux petits-enfants (14%). Le soutien aux ascendants est minoritaire. Les aides financières qui ont pour la plupart un caractère ponctuel sont soit liées à des dépenses courantes, à l'achat de logement et à des événements familiaux.

„Les aides privées en temps mettent particulièrement en relief le rôle-clé de la génération pivot, comme la montée en puissance de la figure grand-parentale“.⁵⁹

58 Chambre des Salariés, Pauvreté monétaire, inégalités et conditions de vie au Luxembourg, juin 2010.

59 Vanessa Wisnia-Weill, Rapport 28/2010 du Centre d'analyse stratégique français.

Dans son étude, la chercheuse conclut à l'existence d'une complémentarité entre transferts privés et publics. Un désengagement éventuel de l'Etat n'entraînera donc probablement pas de compensations intrafamiliales. Les familles ne peuvent donc se substituer à l'aide publique, ni être remplacées par cette dernière. La marge de manœuvre pour les réformes structurelles touchant à la solidarité intergénérationnelle se trouve réduite. Cependant toute réforme devra nécessairement penser l'articulation entre transferts familiaux et transferts publics, au cœur du pacte intergénérationnel.

La COFIBU estime qu'il importe d'aborder le sujet d'avenir du vieillissement de la population dans un cadre interministériel et pluridisciplinaire au lieu de procéder par des analyses et politiques sectorielles. Elle préconise l'élaboration d'un plan national global en y associant l'ensemble des forces vives du pays et les acteurs travaillant sur le terrain.

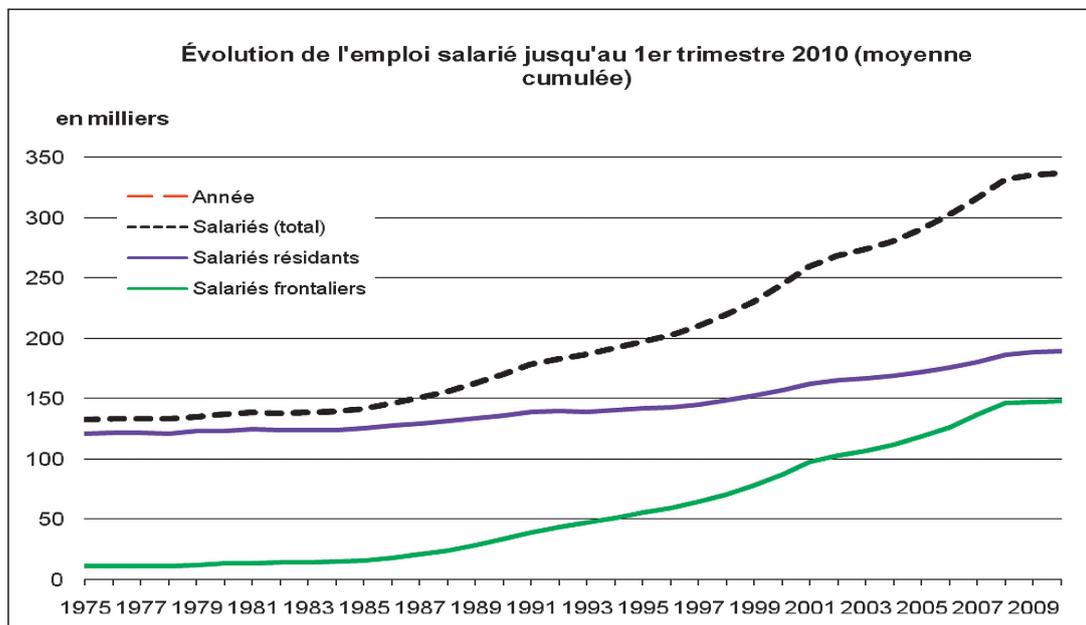
*

V) LA POLITIQUE EN FAVEUR DE L'EMPLOI: UN DEFI PERMANENT

La situation sur le marché du travail

Le marché du travail national souffre depuis le début des années 1990 d'un problème structurel. Il y a vingt ans, le Grand-Duché de Luxembourg enregistrait un taux de chômage d'environ 2%, un taux qui, en sciences économiques, équivaut au plein emploi. Même si en presque vingt ans l'emploi salarié a doublé, le nombre de demandeurs d'emploi a également plus que triplé.⁶⁰ Ce phénomène d'une véritable explosion de l'emploi, d'une part, et d'une hausse considérable et constante du chômage, d'autre part, est qualifié comme le „paradoxe luxembourgeois“.

Ce phénomène s'explique notamment par la forte progression du marché transfrontalier dans un marché du travail qui n'est pas national, mais interrégional et par ce biais fortement concurrentiel. L'expansion considérable de l'emploi des deux dernières décennies a donc principalement attiré des travailleurs frontaliers. Leur nombre étant passé, entre 1990 et 2010, de 50.000 à environ 150.000 personnes.



Source: Statec

⁶⁰ Chambre des Députés, Commission du Travail et de l'Emploi, Procès-verbal de la réunion du 25 mars 2010.

La grande concurrence interrégionale sur le marché du travail luxembourgeois complique davantage la recherche d'emploi des travailleurs résidents peu ou pas qualifiés, et alourdit également la recherche d'un emploi pour les personnes plus âgées.

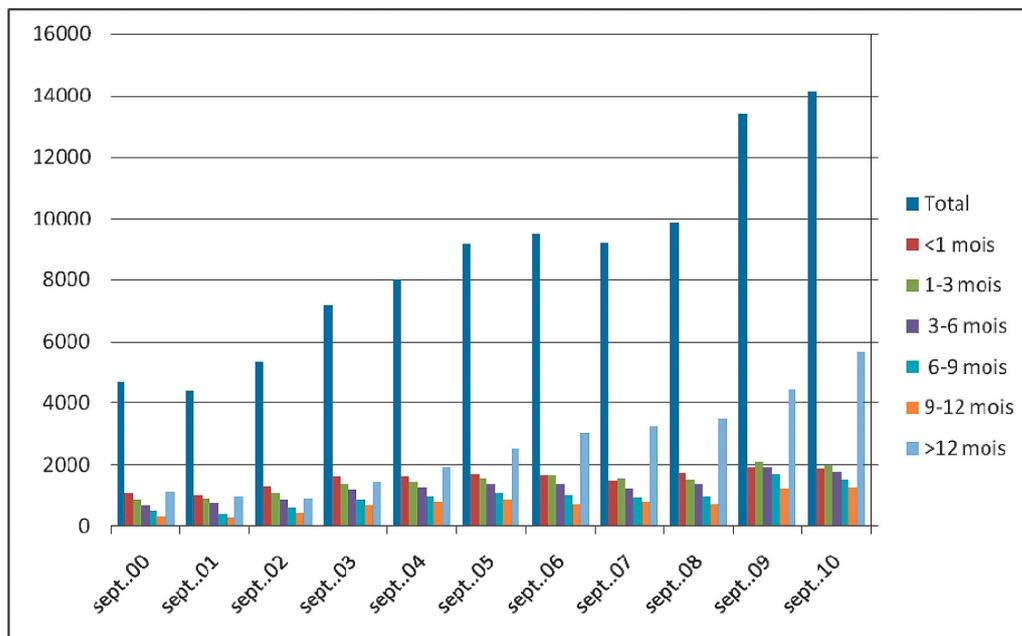
Bilan intermédiaire de la crise

La forte croissance de l'emploi au Luxembourg, enregistrée au cours des vingt dernières années, n'a cependant pas pu amortir les effets de la crise économique, intervenue brusquement en automne 2008.

En août 2008, donc avant le déclenchement de la crise, le taux de chômage au Luxembourg s'élevait à 4,2%, c'est-à-dire 9.374 personnes étaient inscrites auprès de l'Administration de l'Emploi (ADEM) comme demandeurs d'emploi résidents. A partir de cette date, le taux de chômage ne cessait d'augmenter pour atteindre un point culminant historique en février 2010 avec 6,5%, ce qui se traduisait par 15.222 demandeurs d'emploi résidents. Pris au sens large, c'est-à-dire en y incluant également les personnes bénéficiant d'une mesure pour l'emploi, le taux de chômage atteignait même 7,9%, donc quelque 18.704 personnes étaient à la recherche d'un emploi.

Il importe de relever qu'à cette époque l'emploi national affichait une légère hausse, alors que l'emploi transfrontalier, qui était dopé par la création d'emplois ces dernières années (70%-75% des postes créés ont été occupés par des frontaliers) a été plus touché par les évolutions économiques défavorables. Ceci s'explique par le fait que les travailleurs frontaliers sont fortement représentés dans les secteurs qui ont été touchés en premier par la crise, à savoir le secteur financier, l'industrie manufacturière et le travail intérimaire.

La détérioration générale du marché de l'emploi laisse apparaître un problème spécifique assez grave, à savoir une forte augmentation de la durée d'indemnisation et corrélativement une augmentation du nombre de demandeurs qui arrivent en fin de droit d'indemnisation.



Source: Statec

Le graphique ci-dessus montre clairement que jusqu'en 2003, le nombre de chômeurs inscrits pendant moins d'un mois était égal ou même inférieur au nombre des chômeurs inscrits pendant plus de douze mois. A partir de l'année 2004, on constate une hausse continue du nombre de chômeurs de longue durée, inscrits pendant plus de douze mois, dépassant largement celui des chômeurs inscrits pour une durée inférieure à un an.

Afin de se rendre compte de l'ampleur, il suffit de comparer les chiffres suivants: en septembre 2009, 33,4% des demandeurs d'emploi étaient inscrits depuis plus de douze mois auprès de l'ADEM.

Un an plus tard, leur taux s'élève à 40,1%, donc 5.669 personnes. Même si ces données doivent être quelque peu ajustées par le nombre de personnes reclassées, dont un grand nombre est inscrit depuis plus de douze mois, l'allongement du chômage est un fait.

A l'allongement des périodes de chômage s'ajoute qu'environ un tiers des chômeurs de longue durée sont âgés de plus de 50 ans, ce qui rend une réinsertion rapide sur le marché du travail difficile. Le nombre de personnes dans la catégorie d'âge de 51 à 60 ans s'élevait en septembre 2009 à 2.496, une année plus tard ce furent 2.864 personnes.

Afin de protéger les chômeurs âgés et les chômeurs de longue durée de ne pas sombrer dans la pauvreté et de leur garantir en même temps un revenu digne, une loi du 3 août 2010 consacre toute une série d'initiatives temporaires et définitives visant particulièrement ces catégories de chômeurs „à risques“.

La loi en question prévoit par exemple que dans 3 cas spéciaux, les chômeurs peuvent bénéficier d'un rallongement de la période d'indemnisation pouvant atteindre un maximum de six mois. En plus, le premier taux dégressif de l'indemnité de chômage est décalé de trois mois et la diminution de l'indemnité à 150% du salaire social minimum est transitoirement supprimée.

La forte hausse du chômage, son allongement général, le recours massif au chômage partiel et les différentes initiatives pour combattre le fléau en soi, augmentent considérablement les dépenses du Fonds pour l'emploi.

En 2008, les coûts figurant sous la rubrique „indemnités de chômage“ s'élevaient à 346,6 millions d'euros, le projet de budget pour l'année 2011 prévoit 519,2 millions d'euros⁶¹, soit une augmentation de 172,6 millions d'euros en 3 ans seulement.

Le chômage des jeunes de moins de 26 ans a légèrement diminué au cours d'une année, passant de 17,8% en septembre 2009 à 16,5% en septembre 2010. L'entrée en vigueur de la loi du 11 novembre 2009⁶² et la promotion des mesures y relatives ont permis d'insérer 500 jeunes de plus sur le marché du travail par rapport à novembre 2009.

Etant donné que la loi en question expirera le 31 décembre 2010 et afin d'éviter une augmentation du chômage des jeunes, le Ministre du Travail et de l'Emploi a déposé un projet de loi prolongeant d'une année les mesures en question, donc jusqu'au 31 décembre 2011. L'objectif est de trouver pour chaque jeune inscrit endéans 4 mois une proposition de poste, et le cas échéant, soit une formation pour mieux l'adapter aux besoins du marché de l'emploi, soit un stage ou un contrat „jeune“.

Même si le taux de chômage général a baissé entre mars et mai 2010, une légère hausse s'est de nouveau manifestée à partir de juin 2010, de sorte que les derniers mois font même preuve d'une quasi-stagnation du taux de chômage au sens strict.

La croissance économique molle et la faible reprise de l'emploi se révèlent encore insuffisantes pour pouvoir impacter sensiblement à la baisse le taux de chômage.⁶³

Le chômage partiel

Un instrument essentiel de la politique de l'emploi, qui s'est avéré comme très efficace en période de crise, afin d'éviter le recours massif aux licenciements, est le chômage partiel. Cet outil a permis et permet toujours de tempérer sensiblement les aspects conjoncturels de la crise.

La baisse significative de l'activité économique a mis en graves difficultés toute une série de secteurs; l'industrie affiche fin 2009 la baisse la plus importante avec -4,9%, les activités financières enregistrent -1,3% et la construction -0,7%.⁶⁴ Cette régression a augmenté considérablement le nombre de demandes pour pouvoir bénéficier du chômage partiel et le Gouvernement a, par la loi du 17 février

61 Projet de loi 6200 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2011, p. 598.

62 Loi du 11 novembre 2009 concernant certaines mesures temporaires visant à atténuer les effets de la crise économique sur l'emploi des jeunes; 2. modifiant certaines dispositions du Code du travail.

63 Statec, Conjoncture flash, septembre 2010.

64 Comité économique et social, Evolution économique, sociale et financière du pays 2010, Avis, p. 37.

2009⁶⁵, par la loi modificative du 29 mai 2009⁶⁶ et par la loi du 3 août 2010⁶⁷, introduit des mesures spéciales applicables en matière de chômage partiel. Ces mesures ont flexibilisé les dispositions existantes de soutien aux entreprises en matière de chômage partiel, elles sont en vigueur jusqu'à la fin de l'année 2011.

Grâce à cet instrument de la politique de l'emploi, les entreprises en chute d'activité ont pu continuer, même si à un rythme réduit, leurs affaires, ce qui leur permettait de garder la plupart de leurs salariés dans l'emploi. Le recours accru au chômage partiel a donc évité la disparition de plusieurs milliers d'emplois et assure en plus aux entreprises la possibilité de recourir lors de la relance économique, à une main-d'œuvre expérimentée et qualifiée.

A titre de comparaison, en 2009 le nombre de demandes des entreprises pour avoir recours au chômage partiel s'élevait à 129 en moyenne par mois, contre 8 en moyenne en 2008.⁶⁸

Pendant l'année 2009, 1.346 demandes au chômage partiel⁶⁹ ont été avisées favorablement, introduisant un coût d'environ 55,7 millions d'euros au Fonds pour l'emploi. A titre de comparaison, en 2008 leur nombre s'élevait à 75⁷⁰, engendrant un coût de 260.801 euros.⁷¹

Fin mars 2010, à la faveur de la reprise économique, on a constaté une première diminution du recours au chômage partiel. Pour le mois de septembre 2010, le nombre de demandes au chômage partiel ne s'élevait plus qu'à 53⁷², le même mois de l'année 2009 ce furent encore 133 requêtes⁷³.

Le projet de budget pour l'exercice 2011 part de l'hypothèse que le chômage partiel continuera à baisser au cours de l'année 2011, et prévoit des dépenses à hauteur de 25 millions d'euros.⁷⁴

Le Fonds pour l'emploi

Les conséquences de la crise économique et financière, qui se traduisent particulièrement par un taux de chômage élevé stagnant à l'heure actuelle, un recours massif au chômage partiel et des périodes de chômage plus longues, engendrent une augmentation considérable des dépenses du Fonds pour l'emploi.

En ce qui concerne la situation financière du Fonds pour l'emploi, les données montrent que sans dotation budgétaire supplémentaire, les fonds propres auraient déjà laissé en 2009 un découvert de 216,3 millions d'euros. En extrapolant les données pour 2010, on peut prévoir que les fonds propres et la réserve subsistante du Fonds pour l'emploi seront largement insuffisants pour couvrir les dépenses de 2011.⁷⁵

Selon le projet de budget pour l'exercice de 2011, les avoirs du fonds pour l'emploi ne s'élèveraient plus qu'à 76,25 millions d'euros à la fin de l'exercice 2010, contre 280 millions d'euros résultant du compte général de 2009 et 260 millions de celui de 2008.⁷⁶

Dans ce contexte, le projet de budget pour l'exercice 2011 prévoit une dotation budgétaire normale s'élevant à 110 millions d'euros. Sachant que cette dotation budgétaire s'élevait à 50 millions d'euros en 2009, elle a donc été doublée pour éviter un épuisement du fonds.

65 Loi du 17 février 2009 portant 1. modification de l'article L. 511-12 du Code du Travail; 2. dérogeant, pour l'année 2009, aux dispositions des articles L. 511-5, L. 511-7 et 511-12 du Code du Travail.

66 Loi du 29 mai 2009 portant modification de la loi du 17 février 2009 portant 1. modification de l'article L. 511-12 du Code du Travail; 2. dérogeant, pour l'année 2009, aux dispositions des articles L. 511-5, L. 511-7 et L. 511-12 du Code du Travail.

67 Loi du 3 août 2010 portant introduction de diverses mesures temporaires visant à promouvoir l'emploi et à adapter les modalités d'indemnisation de chômage.

68 Statec, La situation économique au Luxembourg, Evolution récente et perspectives, Note de conjoncture No 2-2009, p. 64.

69 Rapport d'activités, Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur, 2009, p. 24.

70 Rapport d'activités, Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur, 2008, p. 20.

71 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2010, p. 600.

72 Note du comité de conjoncture, août 2010.

73 Note du comité de conjoncture, août 2009.

74 Projet de loi 6200 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2011, p. 596.

75 Chambre des Députés, Commission du Travail et de l'Emploi, Procès-verbal de la réunion du 25 mars 2010.

76 Projet de loi 6200 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2011, p. 596.

(€)

	2009	2010	2011
Avoir au 1.1	164.798.939	280.758.724	76.257.033
Avoir au 31.12	280.758.724	76.257.033	1.058.125
Recettes			
Impôts de solidarité	122.481.884	129.102.564	201.676.292
Impôt sur le revenu des collectivités	59.032.966	61.666.667	76.315.790
Impôt sur le revenu des personnes physiques	63.448.918	67.435.897	125.360.502
Contribution sociale sur carburants	134.348.141	130.000.000	130.000.000
Remboursements	38.230.658	36.600.000	39.700.000
Dotations budgétaires	332.106.257	50.000.000	110.000.000
Dotation normale	50.000.000	50.000.000	110.000.000
Dotation supplémentaire*	282.106.257	–	–
Total Recettes	627.166.940	345.702.564	481.376.292
Dépenses			
Indemnités de chômage	250.901.679	260.000.000	282.500.000
Chômage complet	181.828.537	192.000.000	200.000.000
Remboursement du chômage des frontaliers	–	22.000.000	50.000.000
Chômage partiel	55.708.663	31.000.000	25.000.000
Chômage pour intempéries/accidentel et technique	13.364.479	15.000.000	7.500.000
Actions pour combattre le chômage des jeunes	6.451.090	23.394.255	12.500.000
Actions en faveur de l'emploi	190.419.143	209.685.000	202.335.200
Section spéciale (Formation)	25.920.887	20.675.000	21.890.000
Dépenses liées à la sidérurgie	34.427.712	36.250.000	37.350.000
Remboursement comptables extraordinaires	3.086.644	200.000	–
Total Dépenses	511.207.155	550.204.255	556.575.200

(*): 100 millions provenant d'un dépassement, 95 millions résultant de l'affectation du résultat excédentaire de l'exercice 2007, 80 millions résultant de l'affectation du résultat excédentaire de l'exercice 2008 et 7,1 millions provenant du solde du produit de l'impôt de solidarité de 2008 imputé sur 2009.

Source: Projet de budget pour l'exercice 2011 (doc. parl. 6200)

Partant de l'hypothèse que le niveau élevé du chômage persistera au cours de l'année 2011, les nombreuses mesures en faveur de l'emploi, y compris les mesures en faveur du chômage partiel et les initiatives pour l'emploi, sont donc maintenues et les coûts y relatifs sont estimés à quelque 556,5 millions d'euros pour l'année 2011, alors que les dépenses de ce fonds n'ont jusqu'en 2008 jamais dépassé 384 millions d'euros.

Les indemnités de chômage, quant à elles, sont estimées avoir un impact financier supplémentaire de quelque 23 millions d'euros par rapport à 2010.

Il faut également prendre en compte que depuis mai 2010, le fonds pour l'emploi a une charge supplémentaire à couvrir, à savoir le remboursement de l'indemnité de chômage touché par les frontaliers dans leur pays d'origine, qui peut atteindre un maximum de 3 mois. Cette dépense est estimée à 22 millions d'euros pour l'année 2010 (mai-décembre) et à 50 millions pour l'année 2011.⁷⁷ Il est curieux que fin novembre 2010 aucune information concrète sur la charge effective pour le budget de l'Etat ne soit disponible.

Vue l'augmentation immense des besoins financiers du fonds, l'évolution de ses avoirs est très incertaine. Le projet de budget pour l'exercice 2011 évalue la réserve du Fonds pour l'emploi au 31.12.2011 à seulement 1,05 million d'euros; le fonds sera donc quasiment épuisé. Il devra bénéficier de ressources ou dotations supplémentaires.

⁷⁷ Projet de loi 6200 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2011, p. 596.

L'impôt de solidarité

Le Fonds pour l'emploi est entre autre alimenté par l'impôt de solidarité. Dans le cadre des mesures fiscales relatives à la crise financière et économique, le Gouvernement a décidé d'augmenter l'impôt en question, ce qui constitue une source de recettes supplémentaires en faveur du fonds.

L'augmentation de l'impôt de solidarité à charge des personnes physiques, comme prévu par le projet de loi 6166 passe donc de 2,5% à 4%. Au-delà d'un revenu imposable de 150.000 euros en classe d'impôt 1, respectivement 300.000 euros en classe 2, le taux de la contribution au Fonds pour l'emploi passe à 6%. Le relèvement de la contribution au Fonds pour l'emploi à charge des collectivités passe de 4% à 5%.⁷⁸

Selon le projet de loi 6166, le relèvement de l'impôt de solidarité des personnes physiques et des sociétés, de 1,5% respectivement 1%, procurerait au Gouvernement des recettes fiscales supplémentaires de l'ordre de 55 millions d'euros en 2011.

Le projet de budget pour l'exercice 2011 estime que le montant des recettes dues à l'impôt de solidarité prélevé sur le revenu des collectivités s'élève pour l'année 2011 à 76,3 millions d'euros et celui prélevé sur le revenu des personnes physiques à 125,3 millions d'euros.

Ce qui procurerait des recettes supplémentaires en faveur du fonds de l'ordre de 72,5 millions d'euros.

Face à ces deux estimations différentes, il revient à la COFIBU d'analyser l'impact que le relèvement de l'impôt de solidarité aura véritablement sur le budget 2011.

Comment faire diminuer le chômage?

Mesures générales

L'objectif européen énoncé dans la stratégie Europe 2020 concernant l'emploi est le suivant: „s'employer à porter à 75% le taux d'emploi des femmes et des hommes âgés de 20 à 64 ans, notamment grâce à une plus grande participation des jeunes, des travailleurs âgés et des travailleurs peu qualifiés, ainsi qu'à une meilleure intégration des migrants légaux“.

L'évolution du taux d'emploi est liée à la reprise économique qui devra se traduire par un impact positif sur le marché de l'emploi. Cependant, deux éléments ont un impact non négligeable sur la possibilité d'atteindre les objectifs que le Luxembourg va se fixer: le premier concerne le grand nombre de frontaliers sur le marché de l'emploi. Le second est en relation avec l'évolution démographique. La population du Luxembourg est en constante progression, notamment du fait de l'immigration et la population active a augmenté de septembre 2009 à septembre 2010 de 2,2%. On constate que la population âgée de 20 à 64 ans (toutes nationalités confondues), que l'on peut assimiler à la population en âge de travailler, voit sa part progresser très légèrement à 62,3% en 2009. Compte tenu de ces éléments, l'objectif du Luxembourg en matière du taux d'emploi à atteindre en 2020 est finalement fixé à 73%.

Afin d'atteindre cet objectif, il faut faciliter l'insertion des femmes dans l'emploi. Il est indispensable de mettre l'accent sur des mesures favorisant la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale, par exemple les crèches, les garderies, l'école à temps complet, etc. Le Gouvernement réfléchit à des possibilités permettant d'assouplir le temps de travail des hommes et des femmes qui désirent s'occuper de leurs enfants avec l'objectif de rendre le congé parental plus attractif pour les hommes.

Le budget du département de la Famille et de l'Intégration s'élève à 1.819 millions d'euros en 2011 (budget voté 2010: 1.730 millions d'euros). L'évolution globale des crédits est marquée par une économie nette de quelque 74 millions d'euros au niveau des allocations familiales et par la volonté de maîtriser les frais de fonctionnement, mais reste néanmoins positive de l'ordre de 5,5% au total.

Ainsi, les crédits du domaine de l'encadrement de l'enfance continuent à progresser. A noter que jusqu'en 2002, il y avait au Luxembourg un manque réel de structures d'accueil. Depuis lors ce manque est comblé de façon progressive. En 2009, il y avait 110 maisons relais, parmi lesquelles 92 étaient gérées par les communes ou les syndicats, offrant ainsi 26.500 places. D'après les projections, le nombre de places devrait passer à 33.000 en 2011 et à 35.000 en 2015. Parallèlement, les crèches

⁷⁸ Projet de loi 6166 portant introduction des mesures fiscales relatives à la crise financière et économique.

privées et les assistants parentaux se sont développés de façon significative. Le crédit de l'accueil de l'enfance devrait s'élever à 139 millions d'euros au total pour le projet de budget 2011.

A noter que certains chiffres publiés dans le projet de budget se différencient des chiffres présentés à la COFIBU par Madame la Ministre de la Famille et de l'Intégration. Selon Madame la Ministre, ces différences s'expliquent par la vitesse d'évolution, la difficulté d'effectuer des prévisions fiables et la nécessité permanente d'adapter les chiffres.

Ensuite, le Gouvernement a lancé en 2010 le concept „fit4job“ qui tient à la fois compte des besoins en matière de recrutement des différents secteurs d'activité économique, ainsi que des besoins des demandeurs d'emploi inscrits à l'Administration de l'Emploi (ADEM). Un label de qualité est créé pour chaque secteur en ce qui concerne les compétences de leurs salariés et donc par conséquent leur employabilité. Un accent particulier est par ailleurs mis sur le „*coaching*“.

De plus, afin d'augmenter l'efficacité et la qualité des services dans le sens d'un suivi plus personnalisé rendu aux demandeurs d'emploi, l'ADEM est en cours de réforme depuis 2009. Ainsi, l'ADEM est amené à travailler en étroite collaboration avec les employeurs et les demandeurs d'emploi. L'ouverture d'agences régionales, ainsi que le recrutement de conseillers professionnels devraient amener l'ADEM à muter en une réelle „Agence de Développement de l'Emploi“.

Finalement, le Gouvernement est en train de créer un Observatoire du marché de l'emploi permettant de mieux connaître le fonctionnement du marché de l'emploi et d'évaluer les mesures en faveur de l'emploi.

Diminuer le chômage par la formation tout au long de la vie

Confrontée à une inadéquation croissante entre l'offre et la demande de l'emploi, les politiques de l'emploi et de lutte contre le chômage dépendent largement des politiques mises en œuvre en matière d'éducation et de formation. En effet, comme le taux d'emploi dépend fortement du niveau d'éducation, la politique de l'emploi doit mettre un accent particulier sur l'augmentation de la qualification et le „*life long learning*“, tout comme sur la diminution du nombre de jeunes quittant l'école sans qualification.

Le décrochage scolaire

Rappelons dans ce contexte l'objectif retenu dans le cadre de la stratégie Europe 2020: „*améliorer les niveaux d'éducation, en particulier en s'attachant à réduire le taux de décrochage scolaire à moins de 10% et en portant à 40% au moins la proportion de personnes âgées de 30 à 34 ans ayant obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur ou atteint un niveau d'études équivalent*“.

Le Luxembourg se propose comme objectif national de maintenir le décrochage scolaire en dessous de 10%, alors que le taux de décrochage permanent théorique se situe aux environs de 11,2%⁷⁹. Pour faire face à ce défi, le Gouvernement a déjà pris différentes mesures et assure la coordination de plusieurs projets pilotes et se propose de continuer sur la voie des réformes récentes qui ont été entamées.

Parmi les mesures déjà prises, citons la redéfinition des critères de promotion; création de classes-relais, classes-passerelles et de classes d'insertion professionnelle pour donner aux jeunes la possibilité de réintégrer une formation; suivi individuel des décrocheurs afin de les aider à être réintégrés dans une formation; accueil et prise en charge d'élèves étrangers, notamment des primo arrivants par la création législative de classes d'accueil, de classes d'insertion et de classes à régime linguistique spécifiques.

Des projets pilotes ont été initiés pour explorer des voies nouvelles dans le domaine des apprentissages, de l'encadrement et de l'évaluation des élèves et pour diversifier l'offre scolaire (Le „*Neie Lycée*“, le lycée transfrontalier „*Schengen-Lyzeum Perl*“, l'introduction du Bac international dans deux établissements scolaires).

Ensuite trois lois concernant la réforme de l'enseignement fondamental ont été votées en 2009. Elles prévoient la réorganisation successive des neuf premières années de scolarisation sur le plan pédagogique et organisationnel, dans le but d'une meilleure réussite de tous les élèves. Depuis la rentrée

⁷⁹ Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle.

scolaire 2008-2009, une réforme du cycle inférieur de l'enseignement secondaire et secondaire technique est en cours. Une approche par compétences est mise en œuvre qui sera étendue au fur et à mesure à l'ensemble des voies de formation de l'enseignement postprimaire y inclus la formation professionnelle. Ainsi, la prise en charge et la réintégration scolaire des élèves ayant quitté prématurément l'école seront facilitées.

Prochainement, une école de la deuxième chance ouvrira ses portes, permettant aux jeunes décrocheurs de (ré)intégrer les classes traditionnelles de l'enseignement secondaire classique et technique, l'apprentissage ou le marché de l'emploi.

Au total, les crédits mis à disposition du Ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle augmenteront en 2011 de 3,76%, en passant de 1.167,3 millions d'euros à 1.211,2 millions d'euros.

Augmenter le nombre de personnes diplômées de l'enseignement supérieur

Un autre objectif européen consiste à porter à 40% la proportion de personnes âgées de 30 à 34 ans ayant obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur ou atteint un niveau d'études équivalent. Cette proportion se situe actuellement à 30%⁸⁰.

Par la réforme de la formation professionnelle de nouvelles passerelles vers des études supérieures ont été créées. Ainsi seront offerts des modules préparatoires aux études techniques supérieures qui peuvent être accomplis soit pendant la durée normale des études, soit à la suite de l'obtention du diplôme. L'offre de formations offertes au niveau de l'enseignement supérieur luxembourgeois sera élargie. Par ailleurs les liens avec le monde économique se traduisant par une collaboration renforcée avec des partenaires professionnels seront renforcés. De plus, le système de validation de l'acquis de l'expérience vise un accroissement aussi bien de l'accès aux études que du nombre de diplômés. Relevons finalement que le nouveau système de l'aide financière pour études supérieures donne la possibilité à tout résident du Luxembourg de poursuivre des études supérieures indépendamment du pouvoir financier ou de la volonté de ses parents.

Une stratégie visant les séniors

Les statistiques montrent que le taux d'emploi des travailleurs âgés de 55-64 ans dépend étroitement de leur niveau d'éducation et le marché du travail luxembourgeois a du mal à maintenir dans l'emploi les séniors à faible niveau d'éducation.

Pour de plus amples développements, il est renvoyé au chapitre relatif au phénomène du vieillissement de la population.

*

VI) LE „SEMESTRE EUROPEEN“: VERS UNE GOUVERNANCE ECONOMIQUE ET BUDGETAIRE SUPRANATIONALE?

VI.1) La stratégie „Europe 2020“: vers une croissance intelligente, durable et inclusive

En date du 10 juin 2010, le Conseil européen a adopté la stratégie communautaire Europe 2020 qui prend la relève de la stratégie de Lisbonne venue à échéance. La nouvelle stratégie repose sur trois priorités, à savoir tourner l'économie européenne vers une croissance intelligente, durable et inclusive. A côté d'une nouvelle gouvernance économique, le Conseil européen a adopté également cinq grands objectifs qui devront avoir été accomplis d'ici 2020:

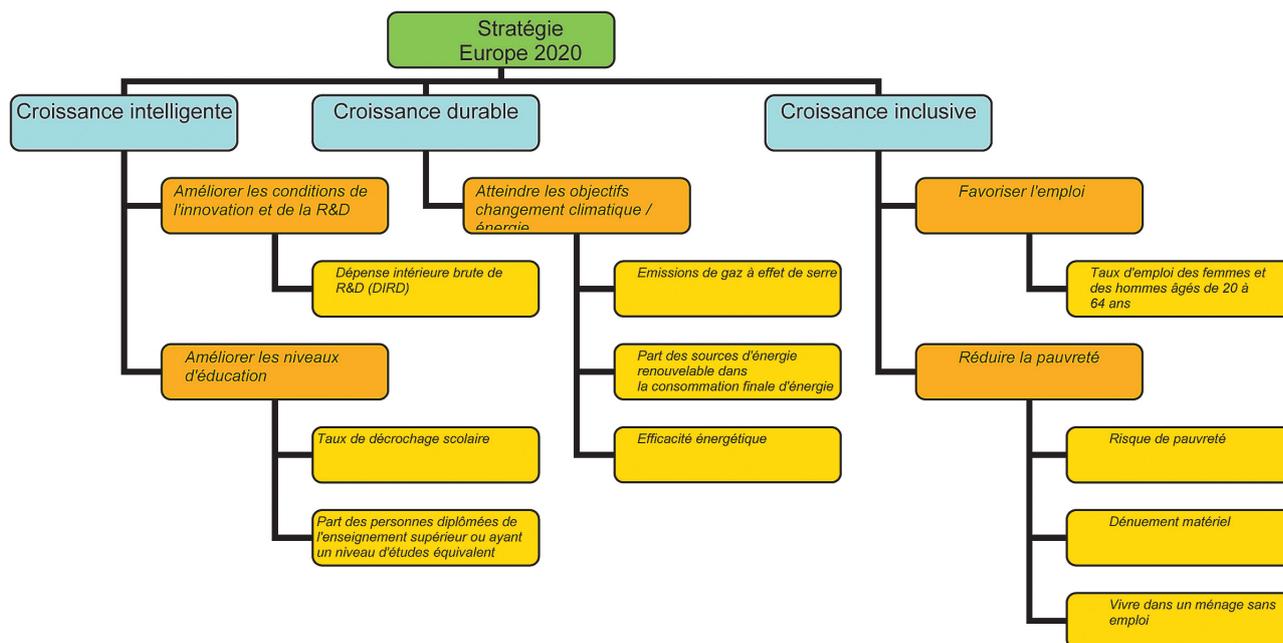
- 75% de la population âgée de 20 à 64 ans devraient avoir un emploi;
- 3% du PIB de l'UE devraient être investis dans la R&D;

⁸⁰ Il s'agit là du taux „national“. Selon l'enquête sur les forces de travail (Eurostat) le Luxembourg affiche un taux de 46,6%.

- les objectifs „20/20/20“ en matière de climat et d'énergie⁸¹ devraient être atteints (y compris le fait de porter à 30% la réduction des émissions si les conditions adéquates sont remplies);
- le taux d'abandon scolaire devrait être ramené à moins de 10% et au moins 40% des jeunes générations devraient obtenir un diplôme de l'enseignement supérieur;
- réduire de 20 millions le nombre de personnes menacées par la pauvreté.

Le graphique suivant montre que les différentes priorités et objectifs sont intimement liés. Une dizaine d'indicateurs permettent de mesurer les progrès réalisés dans l'atteinte des objectifs fixés:

Les priorités, objectifs et indicateurs de la stratégie Europe 2020



Remarque: Schéma élaboré par l'Observatoire de la Compétitivité sur base de la communication de la Commission européenne (mars 2010) et des conclusions du Conseil européen (juin 2010)

Chaque Etat membre doit traduire ces cinq grands objectifs européens en objectifs nationaux dans le cadre d'un projet de Programme national de réforme (PNR) à soumettre pour le 12 novembre 2010 à la Commission européenne. La version complète du PNR est à soumettre pour la mi-avril 2011 à la Commission européenne. Durant la période de transition jusqu'au lancement du nouveau cycle de gouvernance „semestre européen“ débutant en janvier 2011, le projet de PNR constitue en quelque sorte une première ébauche du nouveau PNR du Luxembourg en rapport avec la stratégie Europe 2020.

En date du 12 novembre 2010, le Gouvernement a adopté le projet de PNR⁸².

Les objectifs nationaux suivants ont été arrêtés:

⁸¹ Réduire les émissions de gaz à effet de serre de 20% par rapport aux niveaux de 1990; faire passer à 20% la part des sources d'énergie renouvelable dans notre consommation finale d'énergie; s'acheminer vers une augmentation de 20% de l'efficacité énergétique.

⁸² A noter que le projet de PNR arrête non seulement les objectifs nationaux, mais inclut également un scénario macroéconomique et une partie dédiée à la nouvelle surveillance macroéconomique ainsi qu'aux freins macrostructurels à une croissance durable.

Objectif „emploi“

L'objectif du Luxembourg en matière du taux d'emploi des personnes âgées de 20 à 64 ans à atteindre en 2020 est fixé à 73%.

Selon le projet de PNR le taux d'emploi était de 62,3% en 2009.

Principales mesures proposées pour atteindre l'objectif

- faciliter l'insertion des femmes dans l'emploi;
- mettre un accent particulier sur l'augmentation de la qualification et le „life long learning“;
- réforme de l'ADEM: augmenter l'efficacité et la qualité des services dans le sens d'un suivi plus personnalisé rendus aux demandeurs d'emploi;
- plan d'action en faveur de l'emploi des seniors (55-64 ans).

Projet de Budget 2011

Les nombreuses mesures en faveur de l'emploi (lutte contre le chômage des jeunes, amélioration de l'employabilité, initiatives pour l'emploi, etc.) entraînent en 2011 quelque 557 millions d'euros de dépenses du Fonds pour l'emploi.⁸³

En 2011 l'intervention de l'Etat en faveur du financement des mesures de garde d'enfants (maisons relais, crèches, etc.) atteindra le montant de 158,2 millions d'euros, ce qui constitue une hausse de 32% par rapport à 2010.

Objectif „R&D“

En ce qui concerne les investissements en matière de R&D, le Gouvernement a fixé comme objectif national un taux d'intensité de R&D de 2,6% du PIB.

Selon le Gouvernement, cet objectif pourra donner lieu à un partage de 1,8%-1,9% (environ 70%) pour la recherche privée et 0,7-0,8% (environ 30%) pour la recherche publique.

Principales mesures proposées pour atteindre cet objectif partagé

- développement d'un pôle de compétences en médecine personnalisée
- renforcer le lien entre la recherche, l'enseignement supérieur et l'innovation
- en vue de mieux exploiter les résultats de la recherche publique le Gouvernement appuiera une politique de la propriété intellectuelle au sein des établissements de recherche publique et soutiendra la création de „start-ups“ ou „spin-offs“ au sein des structures d'accueil de jeunes entreprises innovantes par la mise à disposition d'un encadrement adéquat

Projet de Budget 2011

La dotation allouée par l'Etat à l'Université s'élève en 2011 à plus de 87 millions d'euros, ce qui représente une progression de 21,76% par rapport au montant alloué en 2010.

La mise en œuvre du Plan d'action „Technologie de la santé“. L'initiative de partenariat stratégique avec trois instituts de recherche américains dans laquelle le Gouvernement investira quelque 140 millions d'euros sur la période 2008-2013 se poursuivra.

⁸³ Cf. chapitre relatif au Fonds pour l'emploi.

Objectif „changement climatique et énergie“

Pour les émissions de gaz à effet de serre et les énergies renouvelables il existe déjà des objectifs nationaux contraignants pour le Luxembourg.⁸⁴

Projet de Budget 2011

Le Fonds pour le financement des mécanismes de Kyoto prévoit un accroissement du total des dépenses de quelque 31,1 millions d’euros en 2009 à 127,2 millions d’euros en 2011.

Le Gouvernement a l’intention de donner une nouvelle orientation à ce fonds en l’appelant à l’avenir „Fonds climat et énergie“ et en y intégrant un volet „Energie“.

Objectif „éducation“

En matière d’éducation, le Gouvernement se propose comme objectif national de maintenir le taux de décrochage scolaire en dessous de 10% et de porter à 40% la proportion de personnes âgées de 30 à 34 ans ayant obtenu un diplôme de l’enseignement supérieur ou atteint un niveau supérieur.

Décrochage scolaire

Taux de décrochage permanent théorique: 11,2 %⁸⁵

Principales mesures proposées pour atteindre cet objectif

- la réforme de notre système scolaire (enseignement fondamental, enseignement secondaire et secondaire technique, formation professionnelle) sur le plan pédagogique et organisationnel dans le but d’une meilleure réussite de tous les élèves;
- la création d’une école de la deuxième chance

Diplôme de l’enseignement supérieur

Le Gouvernement a décidé de définir cet indicateur par rapport à la population résidente afin d’évaluer la capacité du système scolaire national à former des jeunes aptes à achever avec succès une formation postsecondaire. Ce taux „national“ s’oriente actuellement autour de 30%.

Principales mesures proposées pour atteindre cet objectif

- la réforme de la formation professionnelle crée de nouvelles passerelles vers des études supérieures;
- instauration d’un système de la validation des acquis de l’expérience en vue de l’obtention d’un diplôme;
- élargissement de l’offre de formations au niveau de l’enseignement supérieur luxembourgeois;
- nouveau système d’aide financière pour études supérieures

⁸⁴ Dans le cadre du paquet „énergie/climat“ décidé par le Conseil européen en mars 2007, le Luxembourg devra **réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) de 20%** à l’horizon 2020 par rapport à 2005 dans les secteurs non couverts par le système d’échange de quotas d’émissions de GES. Il devra atteindre un objectif de **11% d’énergie renouvelable** de sa consommation finale d’énergie en 2020 et un objectif de **10% de carburants renouvelables** de sa consommation finale d’énergie dans le secteur des transports en 2020 (directive 2009/28/CE). Par le biais de la directive 2006/32/CE, le Luxembourg a dû établir un plan national d’efficacité énergétique (PAEE) en 2007, qui devra être révisé en 2011 et en 2014. Tel que prévu par cette directive, le Luxembourg s’est fixé dans son premier PAEE un objectif national indicatif en matière **d’efficacité énergétique** dans les utilisations finales d’énergie qui prévoit une économie en énergie de **10,38%** à l’horizon 2016. Cet objectif sera réévalué lors de l’élaboration du PAEE 2011.

⁸⁵ Selon l’étude la plus récente (année scolaire 2007/2008) du Ministère de l’Education nationale.

Projet de Budget 2011

La préparation et la mise en oeuvre des réformes scolaires a un impact budgétaire non négligeable.

A l'école de la 2^{ème} chance, des classes pilotes seront mises en place à partir du 2^{ème} semestre 2010-2011.

L'aide financière aux étudiants est élargie. Les étudiants pourront désormais bénéficier d'une aide financière de base de 13.000 euros (divisé en une partie „bourse“ et une partie „prêt“).

Objectif „inclusion sociale“

Pour ce qui est de l'objectif „inclusion sociale“, le Gouvernement a l'intention „de contribuer à la réalisation de l'objectif défini à l'échelle de l'UE en s'attachant à ce que 1 personne sur 24 cesse d'être confrontée au risque de pauvreté et d'exclusion sociale d'ici à la révision à mi-terme de la stratégie Europe 2020“.

Parmi les cinq mesures que propose le Gouvernement, quatre ont pour l'objet de favoriser l'intégration ou la réintégration sur le marché de l'emploi. La cinquième mesure devrait contribuer selon le Gouvernement à maintenir la bonne performance luxembourgeoise en matière de privation matérielle.

Projet de Budget 2011

En ce qui concerne l'assistance aux personnes les plus démunies, la loi sur l'aide sociale entrera en vigueur le 1er janvier 2011. La participation de l'Etat s'élève à 8,2 millions d'euros.

L'allocation de vie chère enregistre une augmentation de presque 76% de 19,9 millions d'euros à 34,9 millions d'euros.

VI.2) La compétitivité du Luxembourg*Introduction*

La crise de la dette souveraine a démontré que les déséquilibres budgétaires et macroéconomiques sont intimement liés et qu'ils peuvent se renforcer mutuellement. C'est pourquoi le nouveau cycle de gouvernance, à savoir le „semestre européen“, consolide non seulement les mécanismes de surveillance existants mais élargit également le périmètre de supervision afin de prévenir et de réduire à la fois les déséquilibres budgétaires et les déséquilibres macroéconomiques excessifs.

La nouvelle architecture de supervision macroéconomique apporte une attention particulière à l'évolution de la situation compétitive de chaque pays membre. Le système de détection, de prévention et de correction des déséquilibres macroéconomiques tel que proposé par la Commission européenne⁸⁶ se base sur un tableau de bord d'indicateurs mesurant notamment la compétitivité en termes de prix et de coûts.

Avec l'entrée en vigueur du „semestre européen“, la surveillance de la position compétitive du Luxembourg gagnera encore en importance. Le présent chapitre résume et commente les principaux éléments du débat sur la compétitivité.

Une notion complexe à multiples facettes

Dans son rapport intitulé „Compétitivité au Luxembourg: une paille dans l'acier“ Lionel Fontagné, professeur en sciences économiques à l'Université Paris I (Panthéon-Sorbonne), avait avoué que la notion de compétitivité n'était pas populaire parmi les économistes académiques et que „l'idée de compétitivité d'une économie nationale n'est pas fongible dans les corpus analytiques des économistes“⁸⁷.

⁸⁶ Commission européenne, Proposition de règlement établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro, COM(2010)525, 29 septembre 2010.

⁸⁷ Lionel Fontagné, Compétitivité au Luxembourg: une paille dans l'acier, novembre 2004, p. 31.

Selon Paul Krugman, lauréat du prix Nobel d'économie en 2008, la compétitivité est un mot dépourvu de sens lorsqu'il est appliqué aux économies nationales. Pour lui, la compétitivité n'est que le mot poétique pour exprimer la productivité d'un pays.

Une difficulté particulière réside dans la définition du concept de compétitivité. L'Observatoire de la Compétitivité estime que „la notion de „compétitivité“ constitue probablement le terme le plus utilisé, mais en même temps aussi le plus abusé, en sciences économiques modernes“⁸⁸.

L'analyse théorique des économistes n'a pourtant pas empêché la classe politique à porter une attention particulière à l'amélioration de la compétitivité de l'économie luxembourgeoise. Depuis plus de 25 ans, la question de la compétitivité est au cœur de la réflexion des partenaires sociaux et du Gouvernement.

Le redressement de la situation compétitive de l'économie luxembourgeoise figurait également à l'ordre du jour des négociations tripartites de printemps 2010. Rappelons que le Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur avait élaboré et soumis au Comité de coordination tripartite 65 propositions d'ordre général pour améliorer la compétitivité nationale. Fin juin 2010, ces propositions ont fait l'objet d'un débat d'orientation à la Chambre des Députés.⁸⁹

Le Gouvernement interprète la notion de compétitivité au sens large. D'après le programme gouvernemental, „la compétitivité est mesurée en intégrant des critères sociaux, écologiques et économiques conformément au principe du développement durable. A cette fin, de multiples indicateurs quantitatifs et qualitatifs ont pour objectif d'informer sur la compétitivité de l'économie luxembourgeoise.“⁹⁰.

Le Conseil économique et social (CES) se base dans ses analyses également sur une interprétation large de la notion de compétitivité en la définissant comme la capacité d'une nation à améliorer durablement le niveau de vie de ses habitants et à leur procurer un haut niveau d'emploi et de cohésion sociale tout en préservant l'environnement. Cette définition est donc validée par les partenaires sociaux.

La COFIBU partage cette conception au sens large de la notion de compétitivité.

A noter encore qu'une vaste consultation de la société est actuellement en train de se poursuivre dans le contexte du développement d'un „indicateur composite du bien-être au-delà de l'indicateur traditionnel PIB/tête en vue de la mesure du progrès de la société et du bien-être dans une optique de long terme“⁹¹.

Une fois les travaux méthodologiques et conceptuels terminés, il importe que ce nouvel indicateur synthétique soit réellement pris en compte lors de l'appréciation de l'évolution socio-économique du Luxembourg.

Le Luxembourg et les classements „Compétitivité“

Même si les classements internationaux fortement médiatisés reposent sur un choix parfois redoutable des paramètres mesurés, il convient cependant de souligner que le grand public et les décideurs économiques les scrutent attentivement et qu'une détérioration dans ces classements nuit à l'attractivité d'un pays en tant que site d'implantation pour les investisseurs. Le tableau ci-dessous fait ressortir qu'entre 2009 et 2010 la position relative du Luxembourg dans les classements internationaux s'est légèrement améliorée.

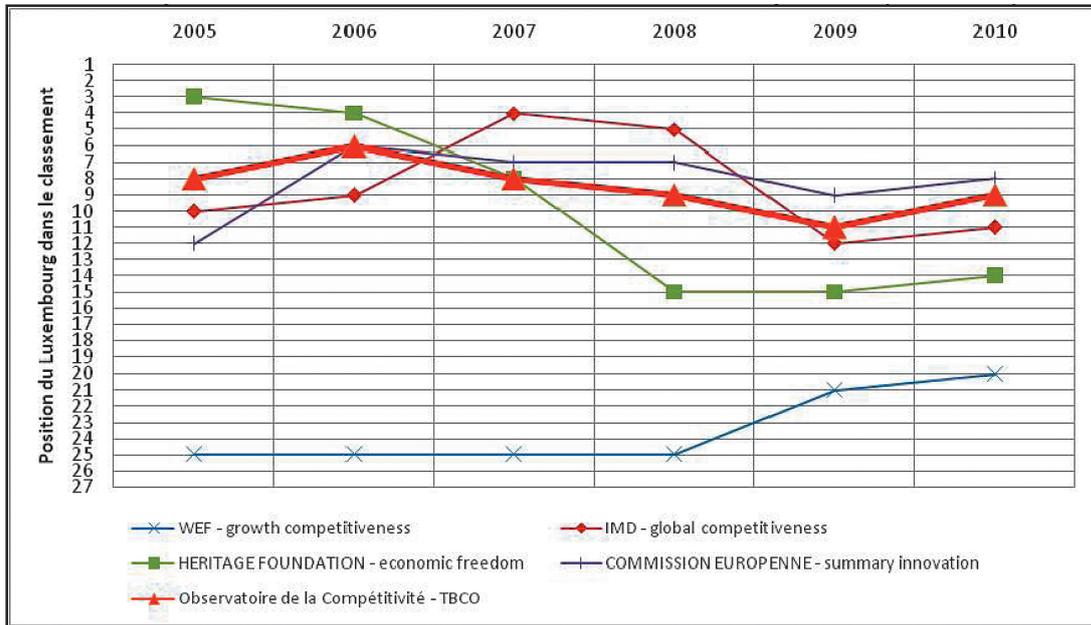
88 Observatoire de la Compétitivité, Bilan Compétitivité 2010 Vers une croissance intelligente durable et inclusive, octobre 2010, p. 19.

89 Dans le cadre de ce débat, le groupe parlementaire CSV a présenté un document intitulé „20 ou 21 propositions destinées à améliorer la compétitivité de notre économie“.

90 Programme gouvernemental, p. 56.

91 Idem.

Evolution des rangs du Luxembourg dans quatre majeurs classements globaux ainsi que dans l'indice TBCO (Tableau de Bord „Compétitivité“) de l'Observatoire de la Compétitivité (2005-2010)



Source: Observatoire de la Compétitivité

Note: WEF = World Economic Forum; IMD = International Institute for Management Development.

Nombre de pays analysés par les classements de 2010: WEF 139 pays; IMD 58 pays; Heritage Foundation 183 pays; Commission européenne 27 pays; Observatoire de la Compétitivité 27 pays.

L'Observatoire de la Compétitivité analyse la compétitivité au Luxembourg à travers 81 indicateurs qui sont regroupés en dix catégories⁹² et publiés dans un *Tableau de bord „Compétitivité“* (TBCO) qui est actualisé annuellement. L'indicateur synthétique TBCO sert à résumer en un chiffre la performance d'un pays en matière de compétitivité.

En 2009, le Luxembourg se place en 9^{ème} position⁹³ parmi les 27 Etats membres de l'Union européenne et gagne ainsi deux positions par rapport à 2008. Selon l'Observatoire de la Compétitivité cette amélioration s'explique notamment par une résistance relativement bonne de l'emploi durant la crise économique et financière, par rapport aux autres pays membres de l'UE.

Une analyse par catégorie et par indicateur permet de mieux appréhender l'évolution de la compétitivité au Luxembourg. Sur les 81 indicateurs analysés, 17 ont connu une évolution défavorable par rapport à 2008 tandis que 42 indicateurs sont restés stables⁹⁴. Parmi les indicateurs qui se sont détériorés, dix relèvent de la catégorie „performances macroéconomiques“ et quatre de la catégorie „productivité et coût du travail“. La détérioration est surtout due au ralentissement conjoncturel provoqué par la crise économique et financière.

Même si la compétitivité comprise dans un sens large suivant la définition du CES et de l'Observatoire de la Compétitivité est certainement plus déterminante du moins pour le long terme, la contro-

⁹² Performances macroéconomiques; Emploi; Productivité et coût du travail; Fonctionnement des marchés; Cadre institutionnel et réglementaire; Entrepreneuriat; Education et formation; Economie de la connaissance; Cohésion sociale; Environnement.

⁹³ Le tableau de classement général de l'indicateur synthétique TBCO est repris à l'annexe 2.

⁹⁴ Les auteurs du Bilan souligne que parmi ces 42 indicateurs, beaucoup d'indicateurs n'ont pas pu être mis à jour et donc une évolution par rapport à 2008 n'a pas pu être observée.

verse récemment observée entre les partenaires sociaux porte sur une dimension plus étroite de la compétitivité, à savoir la compétitivité-coût⁹⁵.

La compétitivité-coût

Le Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur constate dans l'édition 2010 du Bilan Compétitivité qu' „en parlant de compétitivité, il faut dire que tout le monde ne parle pas de la même chose. Le concept de compétitivité au sens large utilise des éléments de soutenabilité structurelle à long terme qui prennent en compte un large éventail d'indicateurs économiques, sociaux et écologiques. Dans les discussions qui nous préoccupent actuellement, le Gouvernement, tout comme certains partenaires sociaux, se réfèrent le plus souvent à cette acception du terme „compétitivité“. En revanche, les entreprises s'intéressent fort légitimement à la compétitivité-coût. Si on prétend que le Luxembourg a progressé en ce qui concerne la compétitivité au sens large, il faut cependant admettre qu'il est en train de perdre du terrain lorsqu'on considère la compétitivité-coût.“⁹⁶

Coût salarial unitaire: une différence d'école entre le camp salarial et patronal

Le coût salarial unitaire (CSU) met en relation les coûts salariaux et la productivité du travail. Si la rémunération des salariés augmente plus vite que la productivité du travail, alors le CSU augmente également, engendrant ainsi une baisse de compétitivité. Ceci dit, il importe de signaler que cet indicateur de compétitivité-coût dépend fortement de l'environnement conjoncturel: il se dégrade en temps de crise. Inversement, en temps de reprise, le coût salarial unitaire se met à baisser.

Tandis que l'UEL préfère le coût salarial unitaire nominal (sans correction de prix), la Chambre des Salariés se base dans ses analyses sur le CSU réel. On constate que le CSU nominal évolue plus rapidement que le CSU réel à la hausse. En revanche, la dégradation de la compétitivité indiquée par le CSU réel est beaucoup moins prononcée.

Le STATEC qui a été chargé de rechercher un dénominateur commun entre les deux camps a proposé le raisonnement suivant: „l'élément le plus important de la compétitivité est la productivité. La pertinence du concept respectif de CSU dépend de la position respective du secteur économique et des entreprises respectives sur leur marché – sont-elles „price takers“ ou „price setters“? Peuvent-elles répercuter des hausses au niveau de leurs coûts de production sur leurs clients? Une enquête de la BCE a montré que la majorité des entreprises européennes sont des „price takers“. Les „price setters“ se caractérisent par une position dominante sur leur marché respectif. Au Luxembourg, avec son économie très ouverte, la grande majorité des entreprises semblent également opérer sur des marchés se caractérisant par une grande rigidité au niveau des prix de vente. Partant, le concept du coût salarial unitaire nominal semble plus adapté à la situation de la plupart des secteurs et entreprises luxembourgeoises.“⁹⁷

Une étude récente sur la productivité et compétitivité au Luxembourg a relevé que le Luxembourg connaît le plus haut niveau de productivité du travail de l'Europe des 15⁹⁸, cependant les taux de croissance de la productivité du travail et de la productivité totale des facteurs (qui est un reflet du progrès technique) sont plus faibles⁹⁹. Les auteurs de l'étude s'expliquent cet affaiblissement d'abord par une croissance très soutenue de l'emploi et par un progrès technique lent, ce qui comporte des risques évidents pour l'évolution vers une société de la connaissance.

Le tableau ci-dessous illustre que le Luxembourg dispose à la fois d'un haut niveau de productivité et d'un faible taux de croissance de la productivité.

⁹⁵ Dans son annuaire de la compétitivité 2010, l'Union des entreprises luxembourgeoises (UEL) regroupe sous la notion compétitivité-coût les indicateurs suivants: le taux d'inflation, les coûts salariaux unitaires, la productivité globale des facteurs, les termes de l'échange, les prélèvements obligatoires sur les salaires, l'impôt des sociétés, le taux de TVA standard, le prix de l'électricité et du gaz.

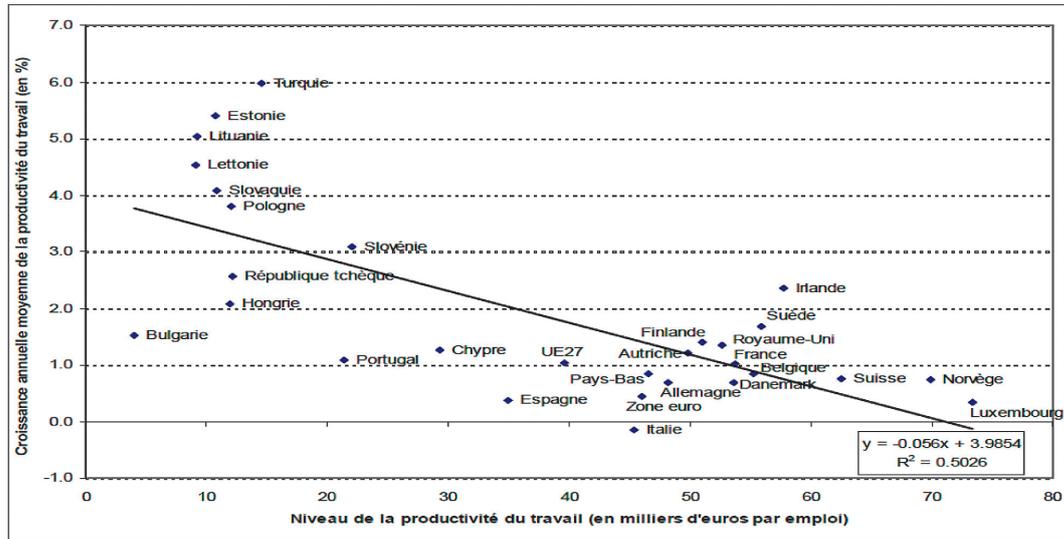
⁹⁶ Observatoire de la Compétitivité, op.cit, p. 4.

⁹⁷ Procès-verbal du 10 juin 2010 de la Commission de l'Economie et du Commerce extérieur, p. 3.

⁹⁸ Les pays de l'UE 15 sont: Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Luxembourg, Italie, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni et Suède.

⁹⁹ Observatoire de la Compétitivité, Productivité et Compétitivité au Luxembourg: Une comparaison par pays et par branches. L'évolution de la productivité totale des facteurs au Luxembourg entre 1995 et 2008, mai 2010, p. 9.

Productivité en niveau et en évolution



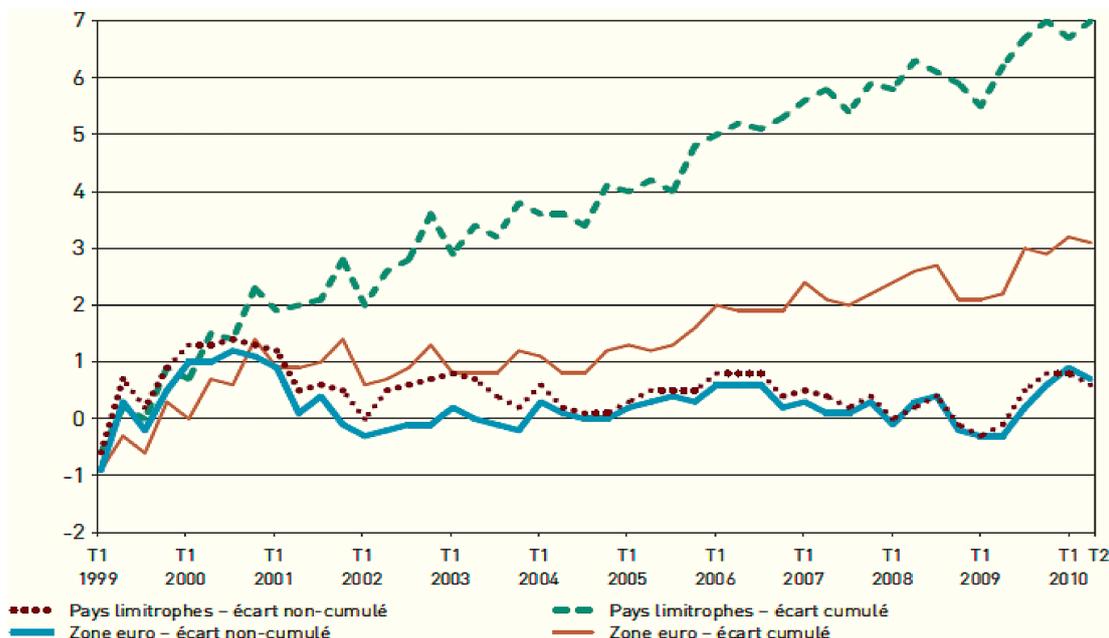
Source: STATEC, 1995-2009

Pour ce qui est de l'inflation, autre indicateur important de compétitivité-coût, l'UEL signale que „si le Luxembourg veut accroître sa compétitivité de manière à regagner en attractivité et faire figure de site d'implantation de premier choix pour les investisseurs, il doit impérativement se donner les moyens d'une politique anti-inflationniste volontariste, qui consisterait à prévenir tout différentiel d'inflation par rapport à nos principaux partenaires commerciaux. Un tel différentiel est particulièrement dommageable lorsqu'il revêt un caractère structurel.“¹⁰⁰

Le graphique ci-après fait ressortir que les écarts d'inflation non cumulés au Luxembourg par rapport à la zone euro et par rapport aux pays limitrophes sont redevenus défavorables au 2^{ième} semestre 2009. Les écarts d'inflation cumulés au Luxembourg entre 1999 et le 2^{ième} trimestre 2010 ont atteint 3,1 points de pourcentage par rapport à la zone euro et 7 points de pourcentage par rapport aux pays limitrophes.

100 UEL, Annuaire de la Compétitivité 2010, p. 7.

Écarts d'inflation cumulés et non cumulés du Luxembourg (en %)¹⁰¹



Source: Statec, Eurostat, Calcul BCL

Le Gouvernement, tout en affirmant son attachement au principe de la liberté des prix, et tout en étant conscient du fait qu'en tant que petite économie ouverte, le Luxembourg est largement tributaire de facteurs extérieurs, fait savoir dans le programme gouvernemental qu'il veille à la mise en œuvre de mesures d'ordre structurel ayant un impact sur la formation des prix et qui sont reprises dans le Plan d'action contre une inflation excessive. Il s'agit notamment de la poursuite des accords volontaires de prix avec différents secteurs économiques, de la poursuite de la désindexation des contrats conclus par l'Etat et d'une politique prudente en matière d'adaptation des prix administrés.¹⁰²

Par ailleurs, il a été décidé dans le cadre de l'accord „bipartite“ du 29 septembre 2010 entre le Gouvernement et les représentants syndicaux de mettre en place un dispositif d'observation des prix à la consommation, des coûts et des marges afin de disposer d'informations de qualité sur la situation du marché et sur la formation et l'évolution des prix.

La compétitivité structurelle

La compétitivité-coût représente sans aucun doute un volet important à surveiller de près. Les défis qui se posent au pays ne se limitent cependant pas à la seule maîtrise des coûts. Les 65 mesures que le Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur a élaborées pour améliorer la compétitivité nationale s'inscrivent pleinement dans l'interprétation horizontale de la notion de compétitivité. En guise d'introduction, le papier met en évidence que „la cohésion sociale doit constituer un pilier majeur de la compétitivité nationale du Luxembourg. (...) La compétitivité ne doit pas être considérée comme une fin en soi, mais comme un moyen, parmi d'autres, pour arriver à un objectif commun qu'est le bien-être de la population“¹⁰³.

Lors de son discours à l'occasion de l'ouverture de la foire d'automne 2010¹⁰⁴, le Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur a souligné que „(...) les partenaires sociaux ont validé ces

101 BCL, Bulletin 2010-2, septembre 2010, p. 29.

102 Programme gouvernemental 2009-2014, p. 57.

103 Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur, Propositions d'ordre général pour l'amélioration de la compétitivité nationale, en vue du Comité de coordination tripartite, version du 30 juin 2010, p. 1.

104 http://www.gouvernement.lu/salle_presse/discours/autres_membres/2010/10-octobre/16-krecke/index.html

mesures, à quelques exceptions près. En tant que compétence partagée, le plan ne sera couronné de succès que si tous les pouvoirs publics collaborent et prennent leurs responsabilités:

Le premier pilier de mesures proposées concerne l'organisation même de l'Etat. En ce qui concerne mon département, nous visons à optimiser notre fonctionnement en vue d'une véritable approche „client“ en faveur des entreprises. Il s'agit notamment pour les administrations publiques de veiller à ce que les procédures administratives soient accélérées, cohérentes et rendues plus transparentes pour les investisseurs.

La deuxième grande catégorie de mesures proposées concerne la création d'un environnement plus favorable aux activités économiques. Une série d'outils sont à disposition du Gouvernement, dont notamment: une fiscalité attrayante pour les entreprises et les personnes physiques, des infrastructures d'une qualité exemplaire, des efforts de spécialisation multisectorielle permettant aux entreprises de tirer pleinement profit des économies d'échelle et du savoir-faire ainsi générés, la compétitivité-coût de notre économie par rapport à nos principaux partenaires commerciaux, etc.

Enfin, passons au troisième pilier des mesures proposées qui concerne la promotion du Luxembourg à l'étranger. Ce pilier concerne, d'une part, la prospection de nouveaux investisseurs à l'étranger. Bien que l'économie luxembourgeoise affiche souvent des performances impressionnantes et un potentiel de marché non négligeable en plein cœur de l'Europe, la majorité des investisseurs internationaux ne semblent pas suffisamment connaître notre pays pour être tentés d'y investir. D'autre part, nous visons un soutien accru aux entreprises désireuses d'exporter leurs biens et services à l'étranger. De nouveaux instruments doivent être mis en place afin d'aider nos entreprises à réussir sur les marchés internationaux et ainsi à aller chercher des points additionnels de croissance dont nous aurons besoin dans les années à venir.“

Il convient maintenant de mettre en œuvre de manière rigoureuse toutes les mesures qui ont été validées par les partenaires sociaux.

Avis des chambres professionnelles

Dans leurs avis sur le projet de budget 2011, les chambres professionnelles se sont penchées sur la situation compétitive du Luxembourg. Les divergences de vues entre le camp salarial et le camp patronal que l'on pouvait déjà observer lors des négociations tripartites de printemps 2010 se reflètent également dans les différents avis. Tandis que les chambres professionnelles patronales, notamment la Chambre des Métiers et la Chambre de Commerce constatent une perte de compétitivité flagrante par rapport aux pays voisins, la Chambre des Salariés ainsi que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics démontrent que la compétitivité n'est absolument pas en jeu et que le Luxembourg arrive à demeurer une des économies les plus dynamiques d'Europe.

Etant donné que la compétitivité est une notion complexe à multiples facettes, les partenaires sociaux ont tendance à se servir de préférence des indicateurs d'appréciation qui leur conviennent le mieux, c'est-à-dire ceux qui leur permettent de corroborer de manière scientifique leurs points de vues respectifs.

Ainsi, la Chambre des Métiers se base dans ses analyses notamment sur la productivité totale des facteurs et sur le CSU nominal afin de conclure que la performance du Luxembourg peut être qualifiée de médiocre. La Chambre de Commerce met en exergue la dégradation visible et continue de la compétitivité du Luxembourg notamment à travers le taux de change effectif réel „optique coût“ et „optique prix“.

La Chambre des Salariés se concentre dans son avis principalement sur l'évolution du CSU réel pour prouver la bonne performance du Luxembourg en matière de compétitivité. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics pour sa part présente dans son avis une étude de la Banque Mondiale sur la charge fiscale des entreprises, ainsi que quelques indicateurs structurels exprimés en standards de pouvoir d'achat pour justifier que le Luxembourg est le champion d'Europe en matière de productivité.

Quelles conclusions en tirer?

Il est tout à fait compréhensible que les forces vives de la nation se focalisent sur les indicateurs économiques et les classements internationaux qui permettent de renforcer leurs points de vue des choses, d'où l'importance d'un Observatoire de la Compétitivité qui contribue à rendre le débat public au sujet de la position compétitive de l'économie luxembourgeoise plus objectif.

Ceci dit, il convient de relever que malgré toute dégradation de la compétitivité repérée, le Luxembourg arrive quand même à défendre sa première place en matière de performance macro-économique comme le démontre le Bilan de Compétitivité 2010.

La balance commerciale est largement excédentaire, l'emploi intérieur continue à progresser même en temps de crise, le niveau de productivité du travail est très élevé. On ne peut donc pas nier que le Luxembourg a des atouts économiques convaincants et reste un site d'implantation attractif.

Cependant, il convient de relativiser et de nuancer ces bonnes performances. Le taux de croissance de la productivité est relativement faible, l'excédent de la balance commerciale provient surtout des exportations de services financiers, le taux de chômage ne cesse de croître malgré l'augmentation du taux d'emploi etc.

Si le Luxembourg veut garder ses atouts économiques, il importe de rester vigilant et de réagir aux défis qui se posent. En regardant de près les 81 indicateurs analysés par l'Observatoire de la Compétitivité, force est de constater qu'une bonne partie d'entre eux sont au rouge, ce qui signifie que la performance du Luxembourg est 20% moins bonne (ou égale) à la moyenne de l'Union européenne.

VI.3) Le pouvoir budgétaire du Parlement en pleine mutation

Historiquement le développement du modèle démocratique est intimement lié aux questions budgétaires et fiscales.

L'approbation du budget constitue une attribution constitutionnelle de la Chambre des Députés. Ainsi, l'article 104 de la Constitution dispose: „Chaque année la Chambre arrête la loi des comptes et vote le budget. Toutes les recettes et dépenses de l'Etat doivent être portées au budget et dans les comptes“.

Cette prérogative traditionnelle en matière budgétaire du Parlement fait partie d'un certain nombre de moyens de contrôle du pouvoir législatif sur le Gouvernement.

Généralités

Par son vote du budget la Chambre met des crédits à disposition du Gouvernement. Il appartient au Gouvernement de les utiliser conformément à la loi, selon la règle de la spécialité.

Du côté des recettes, le budget constitue avant tout une évaluation chiffrée. En ce qui concerne les impôts, conformément à l'article 100 de la Constitution, le budget contient l'autorisation de les lever pour l'exercice visé.

De par son envergure et son côté programmatique, la discussion du budget et son vote relèvent du domaine de l'approbation de la politique gouvernementale dans son ensemble. Les commentateurs ne se sont pas trompés sur l'effet politique du vote du budget de l'Etat par la Chambre. „Le refus du budget par la Chambre équivaldrait à un retrait de la confiance et mettrait le Gouvernement dans l'impossibilité de remplir ses fonctions“ (M. Pierre Majerus, l'Etat luxembourgeois, éd. 1980, p. 232). Le Gouvernement serait acculé à l'obligation de démissionner. Dans ces conditions, estime M. Paul Schmit, le Gouvernement ne disposerait plus de majorité parlementaire disposée à appuyer son action politique. (Précis de droit constitutionnel, p. 193)

Il n'existe dans l'histoire politique du Luxembourg, marquée par une extraordinaire stabilité gouvernementale, aucun exemple de refus du budget par le Parlement.

Il n'en reste pas moins que l'importance de ce vote a exercé une influence notable sur le travail de la Chambre en la matière. Le clivage majorité-opposition risque d'apparaître de façon plus évidente que lors de l'examen d'un projet de loi ordinaire.

Du point de vue formel, le budget est présenté par le Gouvernement sous l'aspect d'une loi. Cette loi suit, en principe, la procédure législative ordinaire. Il s'y ajoute des contraintes dans le calendrier et des règles de débat particulières.

Du point de vue matériel, le budget n'est pas une loi. En effet, il ne constitue pas une règle générale, impersonnelle et obligatoire d'où découlent des droits et des obligations pour les particuliers.

Le budget est annexé à la loi budgétaire qui arrête le budget pour l'exercice subséquent et contient certaines dispositions financières, fiscales, de personnel ou de nature comptable. Pour répondre au

principe constitutionnel de l'annalité de l'impôt, la loi budgétaire proroge généralement les impôts indirects et directs en vigueur pour une année.

La procédure en vigueur

Le Règlement actuel de la Chambre des Députés consacre un titre entier à la procédure budgétaire. Il résulte de la philosophie de cette procédure particulière, amendée à plusieurs reprises depuis les années 1960, que le débat et le vote du budget ne constituent que le point final d'un travail parlementaire réparti en plusieurs étapes.

La procédure débute en avril/mai (premier semestre) avec la déclaration gouvernementale de politique générale sur l'état de la nation présentée par le Premier Ministre. Le débat général qui s'ensuit est censé orienter les choix du Gouvernement en matière budgétaire. La Chambre devrait disposer préalablement, pour le 1er mars au plus tard, des rapports élaborés par les Ministères sur l'activité de l'exercice précédent. Normalement, le Gouvernement communique alors ses orientations budgétaires fondamentales par le biais d'une circulaire aux différents Départements ministériels et Administrations de l'Etat. En vertu de l'article 97 du Règlement de la Chambre, il doit préalablement consulter et entendre la Commission des Finances et du Budget.

La prochaine étape consiste dans la saisine de la Chambre sur initiative du Gouvernement d'une liste de nouveaux projets d'infrastructure d'envergure, susceptibles de grever les budgets de l'Etat et dont la Chambre, à travers une motion adoptée après débat en séance publique, reconnaît le caractère prioritaire et donne son accord politique à l'engagement de frais d'études. Cette implication de la Chambre à un stade précoce de la planification a été conçue récemment pour permettre au Parlement d'influer sur les choix du Gouvernement et de respecter les dispositions de l'article 99 de la Constitution.

Le dépôt du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat doit intervenir au cours de la 3ème semaine d'octobre au plus tard. Il est d'usage que lors du dépôt, le Ministre du Budget commente publiquement le projet du Gouvernement.

C'est la Commission des Finances et du Budget qui est chargée de l'examen du projet de loi. Elle aura préalablement désigné un rapporteur avec la mission de rédiger le rapport de la commission qui sera présenté en séance publique de la Chambre, en guise d'introduction au débat au courant du mois de décembre.

Le rapport devra être élaboré dans un laps de temps réduit de 6 à 8 semaines, sur la base des réunions en commission, des entretiens du rapporteur et des avis des chambres professionnelles, du Conseil d'Etat, et le cas échéant, de la Banque centrale et de la Cour des Comptes. En principe les travaux parlementaires seront enrichis par les observations de la Cour des Comptes et le rapport parlementaire sur les Comptes généraux de l'exercice précédent.

Le Règlement de la Chambre rappelle que les membres du Gouvernement peuvent être entendus par la Commission des Finances et du Budget, et que les autres Commissions parlementaires ont la faculté de présenter un rapport pour avis qui sera publié avec le rapport de cette commission comme document parlementaire.

Finalement, les députés se voient accorder le droit de transmettre des notes et questions à la Commission des Finances et du Budget que cette dernière pourra transmettre au Gouvernement. Si la question est jugée recevable pour elle, le Gouvernement disposera d'un délai de dix jours pour formuler une réponse qui sera publiée à l'annexe du rapport sur le projet de budget.

Si les parlementaires ont à leur disposition un large éventail de moyens d'action et d'examen, le débat en séance publique est encadré. Le lendemain de la présentation du rapport parlementaire, le Gouvernement obtient la faculté de présenter le projet de loi. La discussion en séance publique aura lieu la semaine d'après. Elle sera limitée à une seule semaine et ne porte que sur la politique financière et budgétaire du Gouvernement.

Appréciation critique et suggestions

L'essentiel de la procédure budgétaire au Parlement remonte à la réforme générale du 20 mars 1985. C'est de cette époque que date la subdivision en trois phases et la limitation des débats en séance publique à une semaine. Cette réforme visait à atteindre un double objectif: Tout d'abord rationaliser

la procédure législative en mettant fin au traditionnel „marathon budgétaire“, les débats s'étant éternisés sur une période de trois semaines. Ensuite, rendre plus efficace l'intervention de la Chambre des Députés en permettant de peser sur les orientations budgétaires au moment du débat sur la déclaration sur l'état de la nation au printemps, c'est-à-dire avant l'élaboration du projet de budget par le Gouvernement.

L'expérience des dernières années indique que les résultats obtenus ne sont pas à la hauteur des ambitions initiales. Force est de constater que l'impact de la Chambre sur le contenu du projet de budget ne s'est guère accru et que les débats budgétaires à la Chambre n'ont pas gagné en profondeur.

La Chambre, dans son ensemble, semble se préoccuper moins du détail des recettes et dépenses prévues qu'auparavant. Preuve de ce manque relatif d'intérêt: comme déjà en 2009 aucune commission parlementaire spécialisée ne s'est penchée en 2010 sur le budget de sa sphère de compétence. Aucun rapport de commission spécialisée n'a été établi. Aucune note ou question n'a été transmise à la COFIBU.

Par contre, il faut relever que la Chambre a nettement renforcé son examen du volet des recettes de l'Etat. Il demeure primordial que les commissions concernées (Commission des Finances et du Budget et Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire) suivent de près l'évolution des principales recettes de l'Etat et l'exécution des dépenses conformément au budget voté. La COFIBU estime approprié de procéder à un examen des recettes et dépenses courantes à un rythme bimensuel. Elle préconise l'établissement d'un véritable tableau de bord sur l'évolution des finances publiques actualisé en cours d'année retraçant les variations des paramètres financiers et économiques. L'examen en commission de ces données continuera de se faire en présence du Ministre du Budget et des représentants des Administrations et Institutions concernées. La commission souhaite que ce suivi de l'évolution des finances publiques ne se limite point au seul secteur étatique, mais englobe la totalité de la sphère publique (Etat central, Sécurité sociale, secteur communal) conformément à l'approche européenne.

Si la Chambre n'a pas épuisé systématiquement tous ses moyens d'action en matière budgétaire, il faut relever que le Gouvernement ne s'est guère distingué par un excès de zèle en ce qui concerne l'information préalable et la consultation de la Chambre en matière de finances et de budget.

Ainsi, la consultation obligatoire de la Commission des Finances et du Budget avant la transmission de la circulation budgétaire n'est pas effectuée de façon systématique.

A l'exception notable de l'année 2010, le Gouvernement n'a pas procédé à une information voire consultation de la Chambre avant la communication de l'actualisation du programme de stabilité et de croissance du Luxembourg à Bruxelles.

Aucun débat public n'a lieu. Cela paraît incompatible avec un contrôle démocratique de l'action gouvernementale alors que ce programme constitue un engagement politique important du pays en matière économique et financière dans une optique de moyen terme. Le programme fixe le cadre de la politique budgétaire dans une optique de 4 à 5 ans.

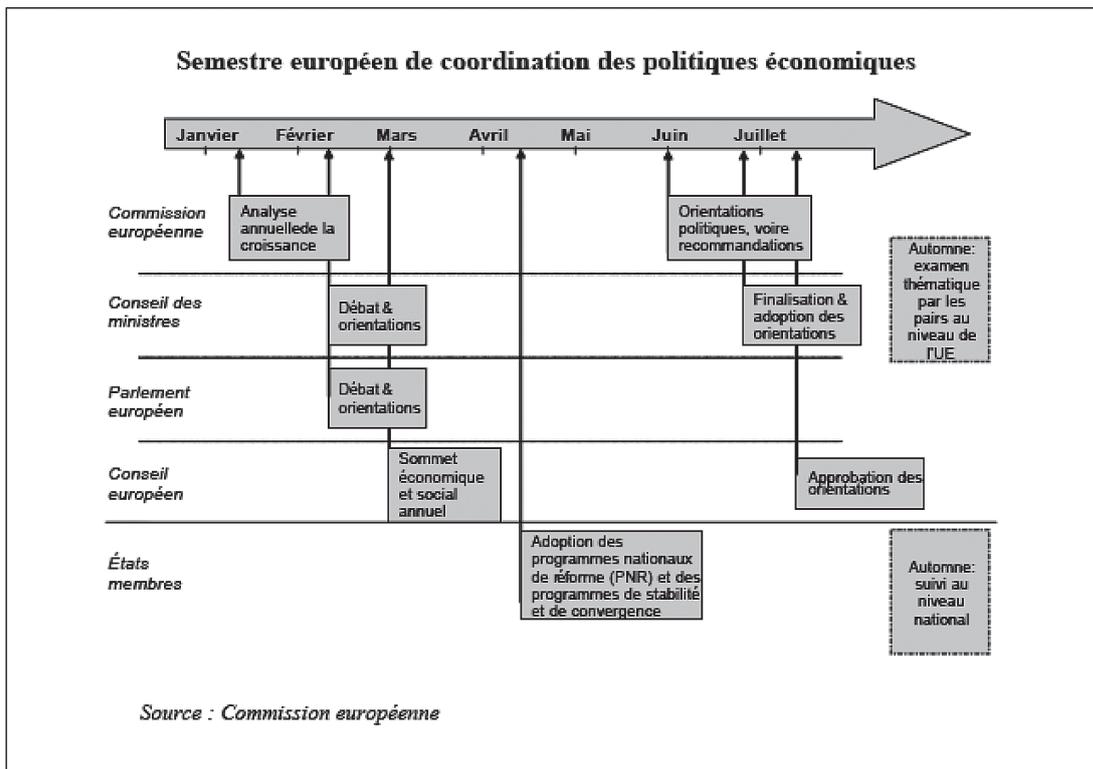
L'importance de cet instrument de planification au niveau de l'Union européenne se trouve considérablement renforcé avec la nouvelle réglementation européenne visant à renforcer la coopération des politiques européennes de l'UE.

Le nouveau cadre européen du débat budgétaire

Si pour l'essentiel, le cadre de surveillance budgétaire instauré au niveau de l'Union européenne reste valable, les Etats membres de l'UE viennent de se mettre d'accord sur une amélioration de la gouvernance économique en Europe. Il faut que cette dernière soit à la mesure du niveau d'intégration économique et financière qu'ont déjà permis d'atteindre l'union monétaire et le marché intérieur. D'une part, il s'agit de tenir compte de la forte interdépendance économique entre Etats membres, en particulier dans la zone euro. D'autre part, il importe de préserver les responsabilités nationales en matière budgétaire et économique.

Il ne fait de doute que la dimension européenne dans l'élaboration des budgets nationaux se trouve renforcée par la mise en place de nouvelles règles à l'échelle européenne.

Ainsi l'introduction d'un „semestre européen“ ne manquera pas d'avoir des effets directs sur les procédures budgétaires nationales. Il s'agit d'un cycle renforcé de coordination politique dont la mise en œuvre se fera à partir du 1er janvier 2011.



Selon le rapport final du groupe de travail Van Rompuy au Conseil européen du 21 octobre 2010 „ce cycle de coordination a priori renforcée couvrira tous les éléments de la surveillance économique, y compris les politiques visant à assurer la discipline budgétaire et la stabilité macroéconomique et à favoriser la croissance, conformément à la stratégie Europe 2020“.

Il en résulte que les programmes nationaux de stabilité ou de convergence, ainsi que les programmes nationaux de réforme dans le cadre de la nouvelle stratégie de Lisbonne devront être soumis par les États membres simultanément et feront l’objet d’une évaluation et de recommandations à l’échelle européenne.

Comme l’UE s’est fixé comme objectif commun que les États membres s’approprient davantage les règles budgétaires européennes, d’autres changements notables vont avoir lieu, notamment en vue de renforcer les cadres budgétaires nationaux. Par cadre budgétaire national on comprend „l’ensemble des éléments qui forment la base de la gouvernance budgétaire nationale, autrement dit la configuration institutionnelle, législative et réglementaire propres à un pays donné qui détermine l’élaboration et la mise en œuvre de sa politique nationale“ (rapport précité Task Force Van Rompuy).

D’où la nécessité de procéder à court terme, si possible avant mars 2011 à une révision de la procédure budgétaire à la Chambre des Députés, suivie sans aucun doute d’une réforme de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l’État.

Il y a lieu de sauvegarder, voire de renforcer les attributions et les instruments d’intervention et de contrôle du Parlement national sur un budget national plus que jamais recentré sur une gouvernance économique européenne.

Quelques pistes pour une réforme

L’indispensable ajustement de la procédure budgétaire doit se faire en fonction du calendrier européen et sur base d’une analyse des forces et faiblesses du système en vigueur.

La réforme préconisée pourrait dès lors être articulée autour des idées clés suivantes:

- La première phase de la procédure budgétaire est constituée par l’élaboration et la discussion du programme national de stabilité et de croissance. La Chambre doit être davantage impliquée dans

ce processus de fixation du cadre financier et économique à moyen terme. Il y a lieu d'assurer également un débat public sur les grandes orientations budgétaires du pays.

- Tout comme au niveau européen, il incombe de garantir au niveau national une corrélation étroite entre le PSC et le PNR de la stratégie Europe 2020.
- Le contrôle de l'évolution des recettes et de l'exécution des dépenses par le biais d'un tableau de bord bimensuel des finances publiques devrait être ancré dans le Règlement de la Chambre.
- Il importe d'assurer un examen par la Chambre de l'évaluation du PSC et du PNR effectuée par les instances européennes.
- Le débat sur l'état de la nation pourrait être réorienté davantage vers un examen des différentes politiques sectorielles au lieu d'être orienté exclusivement vers un débat de politique générale qui fait largement double emploi avec le débat général sur le budget.
- La politique budgétaire et son contrôle doivent être établis en fonction de critères qualitatifs et non exclusivement en fonction de critères quantitatifs. Le Luxembourg pourrait utilement s'inspirer des travaux et expériences menés dans des organismes internationaux tels que l'OCDE ou dans d'autres Etats européens.
- Finalement se pose la question d'une mise en cause du principe de l'annualité du budget et de l'adoption d'une méthode de planification budgétaire pluriannuelle.

La COFIBU va entamer sans tarder ses travaux au sujet d'une redéfinition et d'un réagencement de la procédure budgétaire en fonction de l'évolution du cadre européen.

Dans un avis politique adopté le 24 novembre 2010 la commission, tout en marquant son accord avec l'approche globale reflétée dans les propositions de règlement du Parlement européen et du Conseil, exprime e.a. la réserve que „*l'implication des parlements nationaux dans le processus décisionnel en matière d'établissement de l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) devrait se faire à un stade précoce de la procédure afin que l'exercice des prérogatives constitutionnelles en matière budgétaire soit assuré*“.¹⁰⁵

L'Union européenne a engagé un processus de rapprochement des différentes planifications sectorielles à long terme. La COFIBU estime indispensable d'entreprendre une opération similaire sur le plan national en rapprochant et harmonisant les différents programmes ou plans nationaux pluriannuels en vue d'en renforcer la cohérence politique.

*

VII) RESUME ET CONCLUSIONS

Le modèle luxembourgeois est mis à rude épreuve. Qu'il s'agisse du modèle de développement économique pratiqué avec succès depuis les dernières vingt-cinq années ou du modèle de dialogue social institutionnalisé à travers le comité de coordination tripartite, les fondations de l'âge d'or du Luxembourg sont ouvertement remises en cause et présentent des fissures. Même si dans l'immédiat le Luxembourg sort plutôt mieux de la crise que la plupart des pays européens, les incertitudes quant à l'évolution à moyen et à long terme persistent.

Après un consensus général sur la nécessité de procéder au fond de la crise à une politique de soutien à la conjoncture misant sur une stimulation de l'activité économique et de la consommation au prix d'un endettement public, les clivages d'opinions réapparaissent avec vigueur au moment où il s'agit de réussir la sortie de crise. Il n'y a accord, ni sur l'appréciation de la situation de l'économie et des finances publics, ni sur la politique budgétaire à mener. Les uns prônent une attitude d'attente face aux incertitudes du moment, les autres réclament avec instance des réformes structurelles incisives. Les deux parties se rejoignent de nouveau un court moment pour critiquer le plan de consolidation budgétaire préconisé par le Gouvernement.

¹⁰⁵ Cf. annexe 8.

Trop timides pour les représentants du patronat, les mesures gouvernementales, répercutées dans le projet de budget 2011 vont déjà trop loin pour les représentants du salariat, les deux côtés dénonçant un déséquilibre au profit de l'autre camp.

Face à la nécessité de réagir à chaud et de donner corps à la première étape du programme de retour à l'équilibre des finances publiques pour 2014, les réflexions et débats autour d'un nouveau modèle de croissance sont passés à l'arrière-plan. Ceci vaut non seulement pour le Luxembourg, mais pour pratiquement tous les Etats pris isolément et la communauté internationale dans son ensemble.

Le réalisme politique a pris rapidement le dessus sur les discours moralistes au moment du choc de crise. Alors que le concept du PIB du bien-être continue d'être développé, l'Union européenne redéfinit une nouvelle gouvernance économique fondée exclusivement sur les normes macroéconomiques traditionnelles, sans le moindre égard pour des considérations plus qualitatives. On assiste à un certain retour en arrière, également en ce qui concerne le combat contre les excès du système de l'économie de marché non régulé, dénoncés dans le dernier rapport budgétaire sous la dénomination de „péchés du capitalisme-casino“. Il est vrai que l'Union européenne a avancé dans la voie d'une surveillance renforcée des marchés financiers, d'une régulation de certaines activités et d'une meilleure répartition des risques en cas de crise bancaire. Les critiques contre le fonctionnement du système capitaliste de l'économie de marché se font cependant beaucoup plus discrètes.

Peut-on vraiment affirmer que la communauté internationale a entrepris tous les efforts nécessaires pour effectuer les réformes indispensables pour prévenir une crise financière comparable à celle de 2008? Rien n'est moins sûr!

Après l'échec des négociations dans le cadre de la réunion tripartite, le Gouvernement a – non sans difficultés – arrêté un premier programme de réduction des déficits publics et de limitation de l'endettement essentiellement axé sur une réduction pondérée des investissements, des recettes fiscales supplémentaires et des réductions des dépenses.

Par rapport à la première version, le programme a fait l'objet de plusieurs ajustements ce qui a fini par créer dans l'opinion publique une certaine confusion sur les véritables objectifs de la politique gouvernementale.

L'année prochaine, le déficit de l'Etat central se réduira, l'Administration publique améliorant son solde grâce aux résultats encore largement positifs de la Sécurité sociale et l'équilibre étonnant des Administrations locales. La dette publique ne progresse que modérément en 2011.

Ce programme, même réduit, constitue depuis longtemps le premier effort de la part d'un Gouvernement de réduire le déficit budgétaire public.

Le plan de consolidation réussit à sauvegarder le pouvoir d'achat des ménages à revenu modeste et à respecter le principe de la proportionnalité de l'effort par rapport au déficit enregistré. Il appartiendra au Gouvernement de procéder aux adaptations nécessaires en cours de route vers l'équilibre.

La COFIBU constate que le projet de budget, loin de prôner l'austérité, continue à être un instrument efficace de gestion du service public, de redistribution des revenus et d'investissement. La discipline budgétaire est de mise pour en assurer l'exécution conforme à l'autorisation du législateur.

Le budget comporte certains accents politiques qui peuvent faire avancer le pays dans la voie de la stratégie de développement Europe 2020.

En fonction de l'ampleur de la reprise avec un taux de croissance économique annuel de l'ordre de 3-3,5% pour la période 2010-2012 et une plus-value de recettes 2010 de l'ordre de 800 millions d'euros par rapport aux prévisions de fin 2009, le Gouvernement a pris le pari de ne pas décréter au pays une cure d'austérité.

Il n'y a ni réduction des effectifs de la Fonction publique, ni démantèlement des fondements du système social, ni hausse généralisée des impôts. Le principe de l'indexation des salaires reste en vigueur.

La COFIBU doute cependant que l'équilibre des finances publiques et l'arrêt de la progression de la dette publique vont s'installer de façon mécanique avec un retour d'une croissance soutenue, le déficit de l'Etat central présentant les caractéristiques d'un déficit structurel.

1. La COFIBU encourage dès lors le Gouvernement à effectuer une analyse critique des dépenses courantes de l'Etat en ayant enfin recours à la méthode du „budget base zéro“ lors de l'établissement du projet de budget pour l'exercice 2012.

2. La commission réitère sa demande d'une réforme fondamentale de la législation sur la comptabilité nationale en y introduisant une rationalisation des choix budgétaires basée sur la fixation d'objectifs et une évaluation systématique des performances réalisées.¹⁰⁶
3. La COFIBU constate qu'une nouvelle fois des écarts importants sont apparus entre les recettes planifiées et les recettes réalisées durant l'exercice en cours. Elle invite le Gouvernement à prendre les mesures nécessaires pour améliorer les procédures et techniques des administrations fiscales pour planifier leurs recettes fiscales sur la base des recommandations de la Cour des Comptes.
4. La COFIBU préconise le retour à un mécanisme de norme budgétaire¹⁰⁷ dans un cadre pluriannuel, d'abord pour l'Etat, puis dans une seconde étape pour l'ensemble de l'Administration publique. Un tel mécanisme politique permettra de garantir que la progression des dépenses publiques ne dépasse pas, à moyen terme, les limites de la croissance économique du pays.
5. Le suivi régulier de l'évolution des finances publiques devient un enjeu politique majeur en temps de déficits publics et dans le cadre d'une gouvernance économique renforcée dans la zone euro. La COFIBU invite le Gouvernement à prendre sans faute les mesures nécessaires pour améliorer le flux des informations économiques et financières entre les instances compétentes (IGF, STATEC, BCL) et optimiser les analyses et les projections macroéconomiques et budgétaires.
6. Il est essentiel que le Luxembourg se prépare pour parer à une possible diminution de certaines recettes fiscales en fonction de l'évolution du cadre législatif européen. La COFIBU préconise un mécanisme contraignant d'affectation de recettes exceptionnelles (par exemple les dividendes de participation à des sociétés privées), soit au Fonds de la dette ou à une réserve ou un fonds spécial destiné à contrebalancer une chute brutale de certaines recettes à l'avenir.
7. L'introduction du „semestre européen“ aura des implications profondes sur l'élaboration des politiques budgétaires nationales quant au calendrier et quant au fond. La COFIBU demande à ce que la Chambre des Députés soit associée activement à la nouvelle procédure budgétaire en amont de la communication aux instances européennes du programme national de stabilité et de croissance et du plan national de réforme de la stratégie Europe 2020. Il est indispensable que les orientations budgétaires et stratégiques annuelles fassent l'objet d'un débat public préalable impliquant les forces vives de la nation.
8. Dans le cadre des réformes structurelles souhaitables en vue d'adapter notre société à un environnement en permanente mutation la COFIBU considère qu'à côté du système de la sécurité sociale confronté au défi des changements démographiques, le système fiscal fasse également l'objet d'un examen critique quant à son efficacité, sa complexité et son effet de redistribution. La réforme des finances communales doit aller de pair avec la réforme territoriale actuellement en cours.

Certaines des recommandations formulées sont nouvelles, une majeure partie d'entre elles ont déjà été avancées précédemment par la COFIBU sous une forme ou une autre. Il est regrettable que le Gouvernement n'ait toujours pas apporté la diligence nécessaire pour les mettre en pratique. Cette année-ci les principales conclusions sont reprises sous forme d'une motion adressée au Gouvernement, à débattre en séance publique.

*

VIII) COMMENTAIRE DES ARTICLES DE LA LOI BUDGETAIRE

Comme il est de tradition, ce sont uniquement les articles ayant donné lieu à observation de la part du Conseil d'Etat qui feront ici l'objet d'un bref commentaire. A noter que le projet de loi budgétaire pour l'exercice 2011 comporte 41 articles, dont la grande majorité n'apporte guère de modification à l'architecture traditionnelle de cette loi. Aussi n'a-t-il pas paru nécessaire de les soumettre à une analyse article par article dans le cadre du présent rapport parlementaire.

¹⁰⁶ A ce sujet, il est renvoyé à la proposition de loi No 6092 visant à renforcer le pouvoir budgétaire de la Chambre des Députés et à promouvoir la modernisation de la gestion publique (auteur: M. Roger Negri).

¹⁰⁷ Cf. annexe 7.

Observations préliminaires

En présentant conjointement avec le projet de loi sous revue un projet de loi fixant les droits d'accise et taxes assimilées des produits énergétiques, de l'électricité, des produits de tabacs manufacturés, de l'alcool et des boissons alcooliques, le Gouvernement a tenu compte des recommandations formulées à cet égard par le Conseil d'Etat dans un souci de transparence et de sécurité juridique. Il en résulte que le projet sous examen se trouve considérablement allégé par rapport aux lois budgétaires antérieures.

Article 2

L'article sous revue tient compte de l'article 100 de la Constitution d'après lequel „Les impôts au profit de l'Etat sont votés annuellement. Les lois qui les établissent n'ont de force que pour un an si elles ne sont renouvelées.“

A la révision du texte proposé, le Conseil d'Etat constate que le libellé met sur un pied d'égalité „les lois et les tarifs“. Comme la Constitution réserve la matière fiscale à la loi formelle, le tarif résulte de la loi; il n'a pas de force équipollente à la loi. Le Conseil d'Etat propose de redresser le libellé en lui donnant la teneur suivante:

„Art. 2. – Prorogation des lois établissant les impôts

Les impôts directs et indirects existant au 31 décembre 2010 sont recouverts pendant l'exercice 2011 d'après les lois qui en règlent l'assiette, les taux ou tarifs et la perception.“

La COFIBU fait sienne la proposition du Conseil d'Etat.

Article 4

L'article prévoit différentes modifications à l'endroit de l'article 22 de la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système de quotas d'émission de gaz à effet de serre afin d'opérer une extension des domaines d'intervention et un changement des modalités de gestion du Fonds de financement des mécanismes de Kyoto, dénommé désormais „Fonds climat et énergie“.

Le point 3 visant la modification du paragraphe 4 de l'article 22 de la loi précitée est à supprimer sous peine d'opposition formelle, alors qu'au regard de l'article 76 de la Constitution, qui réserve au Grand-Duc l'organisation de son Gouvernement, il n'appartient pas au législateur d'instituer un comité interministériel ayant pour mission de conseiller les ministres compétents.

Le Conseil d'Etat note par ailleurs que, d'un point de vue formel, il convient d'écrire „ministre ayant dans ses attributions l'Environnement“, „ministre ayant dans ses attributions l'Energie“ et „ministre ayant dans ses attributions les Finances“.

La COFIBU décide de suivre le Conseil d'Etat. Toutefois, elle est d'avis que l'institution de ce type de comité ne relève pas de la compétence exclusive du pouvoir exécutif et cite à titre d'illustration l'article 24 de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire qui institue un tel comité interministériel. Par ailleurs, la COFIBU donne à considérer que le point 3 ne vise pas à instituer un nouveau comité interministériel, mais à modifier la composition du comité créé par la loi du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, créant un Fonds de financement des mécanismes de Kyoto et modifiant l'article 13bis de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés.

En ce qui concerne les propositions de texte, la COFIBU suit le Conseil d'Etat.

Article 6

L'article sous revue envisage différentes modifications à l'endroit du Fonds pour monuments historiques.

D'un point de vue formel, la phrase introductive de l'article 6 devrait se lire comme suit:

„L'article 17 de la loi modifiée du 4 mars 1982 a) portant création d'un Fonds Culturel National; b) modifiant et complétant les dispositions fiscales tendant à promouvoir le mécénat et la philanthropie est remplacé par les dispositions suivantes:“

Le texte proposé envisage entre autres la situation où l'Etat intervient comme maître d'ouvrage dans la restauration de monuments classés dont il n'est pas le propriétaire. Le commentaire des articles fournit un certain nombre d'exemples qui illustrent de façon pertinente que la préservation de monu-

ments peut requérir l'intervention des pouvoirs publics à défaut d'initiative de la part des propriétaires privés.

Toutefois, le Conseil d'Etat en renvoyant à ses observations faites dans le cadre de son avis susmentionné du 10 novembre 2009 relatif au projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2010 (doc. parl. No 6100¹) ne peut admettre qu'un cavalier budgétaire puisse servir d'autorisation pour porter atteinte au droit de propriété. Au regard des développements du commentaire des articles, le rôle de sauvegarder des immeubles historiques, dont les propriétaires ne se préoccupent pas, appartiendrait à l'Etat en vertu de l'article 10 de la loi du 18 juillet 1983 sur la conservation et la protection des sites et monuments et de l'article 16 de la loi du 25 juin 2004 portant réorganisation des instituts culturels de l'Etat. Le Conseil d'Etat accepte de retenir le principe de l'intervention envisagée du fonds. Toutefois, comme l'alinéa 2 de l'article 17.3 est inséré contrairement aux règles légistiques entre les points c) et d), il propose de faire figurer ledit alinéa à la suite du point d).

A moins qu'il y ait anguille sous roche, le Conseil d'Etat ne voit pas la pertinence de l'article 17.6, qu'il y a lieu de supprimer.

Après avoir examiné ces observations, la COFIBU décide de suivre la Haute Corporation, sauf en ce qui concerne la suppression de l'article 17.6. La COFIBU souhaite en effet conserver cet article afin de préserver la sécurité juridique.

Article 8

Le dispositif relatif au „*numerus clausus*“ ne donne pas lieu à observation à l'exception du paragraphe 6 qui se réfère encore de façon erronée à „l'article 282 du code des assurances sociales“, qu'il y a lieu de remplacer en tout état de cause par „l'article ... du Code de la sécurité sociale“.

La COFIBU fait sienne la proposition du Conseil d'Etat en remplaçant la référence à „l'article 282 du code des assurances sociales“ par „l'article 484 du Code de la sécurité sociale“.

Articles 10 à 12

Par ces cavaliers budgétaires, le Gouvernement entend répondre aux difficultés de certaines administrations et services publics de recruter des spécialistes possédant les qualifications linguistiques prévues par la législation applicable. Le Conseil d'Etat n'irait pas jusqu'à rappeler sa critique de l'approche prosaïque adoptée sous pression. Toujours est-il d'avis que du moment où l'on n'est pas en présence d'emplois participant directement à l'exercice de la puissance publique, le droit communautaire en matière de libre circulation des personnes doit s'appliquer pleinement. Or, d'après ce droit, la langue ne constitue pas *a priori* un empêchement à l'exercice du droit à la libre circulation.

Dans ces conditions, le Conseil d'Etat marque son accord avec les assouplissements envisagés.

Quant à la forme, le Conseil d'Etat rappelle qu'il faut indiquer dans le dispositif de chacune de ces trois dispositions modificatives la loi appelée à être modifiée. La loi qu'il est proposé de modifier à l'article 12 sous avis peut être référée sous forme de son intitulé abrégé. Il conviendra ainsi d'écrire:

„Art. 10. *Modification de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat*

A l'article 2, paragraphe 1er de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat, le point f) est complété comme suit: (...)

Art. 11. *Modification de la loi modifiée du 27 janvier 1972 fixant le régime des employés de l'Etat*

A l'article 3, alinéa 1er de la loi modifiée du 27 janvier 1972 fixant le régime des employés de l'Etat, le point e) est complété comme suit: (...)

Art. 12. *Modification de la loi du 29 juin 2010 portant création d'une réserve nationale de chargés d'enseignement pour les lycées et les lycées techniques*

Le point 6 de l'article 2 de la loi du 29 juin 2010 portant création d'une réserve nationale de chargés d'enseignement pour les lycées et les lycées techniques est supprimé.“

La COFIBU décide de suivre le Conseil d'Etat.

Article 37

En ce qui concerne l'emprunt envisagé par l'article sous revue, le Conseil d'Etat renvoie aux observations faites dans le cadre des considérations générales de son avis.

Article 38

Compte tenu des engagements pris, l'article sous revue autorise le Gouvernement, que le Conseil d'Etat recommande d'écrire avec lettre initiale majuscule, à augmenter le montant des prêts remboursables à octroyer au Fonds monétaire international.

La COFIBU fait sienne la proposition du Conseil d'Etat.

Article 39

L'article sous revue proroge la mesure transitoire maintenant l'intervention de l'Etat dans le financement de l'assurance dépendance à 140 millions d'euros. Le Conseil d'Etat est d'avis que le maintien de cette mesure au-delà de son terme initialement fixé à l'exercice 2009 a ramené la part de l'Etat à un niveau difficilement conciliable avec les engagements pris au moment de l'institution de l'assurance dépendance en 1999. Aussi invite-t-il le Gouvernement à procéder sans délai à l'analyse financière envisagée lors de l'introduction de la mesure transitoire en 2006.

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Finances et du Budget recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi dans la teneur qui suit:

*

**IX) TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION DES FINANCES
ET DU BUDGET**

PROJET DE LOI

**concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat
pour l'exercice 2011**

Chapitre A – Arrêté du budget

Art. 1er. – Arrêté du budget

Le budget de l'Etat pour l'exercice 2011 est arrêté:

En recettes à la somme de		euros	9.626.174.480
soit:			
recettes courantes	euros	9.547.234.905	
recettes en capital	euros	<u>78.939.575</u>	
	euros	9.626.174.480	
En dépenses à la somme de		euros	10.310.236.107
soit:			
dépenses courantes	euros	9.377.446.168	
dépenses en capital	euros	<u>932.789.939</u>	
	euros	10.310.236.107	

Le tout conformément aux tableaux annexés.

Chapitre B – Dispositions fiscales

Art. 2. – Prorogation des lois établissant les impôts

Les impôts directs et indirects existant au 31 décembre 2010 sont recouvrés pendant l'exercice 2011 d'après les lois qui en règlent l'assiette, les taux ou tarifs et la perception.

Chapitre C – Autres dispositions financières

Art. 3. – 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 2011 au paiement d'une taxe de 100 euros.

Art. 4. – Extension des domaines d'intervention et modification des modalités de gestion du fonds de financement des mécanismes de Kyoto

La loi modifiée du 23 décembre 2004, 1) établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre; 2) créant un fonds de financement des mécanismes de Kyoto; 3) modifiant l'article 13bis de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés est modifiée comme suit:

1° A l'article 22, l'intitulé est remplacé par l'intitulé suivant: „Fonds climat et énergie“.

2° A l'article 22, les paragraphes (1) et (2) sont remplacés par le texte suivant:

(1) Il est créé un fonds spécial sous la dénomination de „Fonds climat et énergie“ et appelé fonds par la suite.

Le fonds est placé sous l'autorité du ministre ayant dans ses attributions l'Environnement et, pour ce qui est des domaines d'intervention énumérés au paragraphe (2), alinéa 2, points 7 et 8, du ministre ayant dans ses attributions l'Energie.

Le financement se fait sur décision conjointe du ministre ayant dans ses attributions l'Environnement et du ministre ayant dans ses attributions les Finances, à l'exception des interventions énumérées au paragraphe (2), alinéa 2, point 6 pour lesquelles le financement se fait sur décision du ministre ayant dans ses attributions l'Environnement et à l'exception des interventions énumérées

au paragraphe (2), alinéa 2, points 7 et 8, pour lesquelles le financement se fait sur décision conjointe du ministre ayant dans ses attributions l'Énergie et du ministre ayant dans ses attributions les Finances.

(2) Le fonds a pour objet de contribuer au financement des mécanismes de flexibilité créés par le protocole de Kyoto ainsi que ceux prévus par la décision No 406/2009/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à l'effort à fournir par les États membres pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre afin de respecter les engagements de la Communauté en matière de réduction de ces émissions jusqu'en 2020. Il a également pour objet de contribuer au financement des mesures nationales afférentes qui sont mises en œuvre en vue de la réduction des émissions de gaz à effet de serre, et de contribuer au financement des mesures de promotion des énergies renouvelables.

Il intervient dans les domaines suivants:

1. échange de droits d'émission et projets communs concernant la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans le cadre d'un accord avec un ou plusieurs pays respectivement une ou plusieurs entités privées;
2. activités de projet de mise en œuvre conjointe (MOC) réalisées dans les pays membres de l'OCDE et les pays à économie de transition, y compris l'achat et la vente de droits d'émission;
3. activités de projet de mécanisme de développement propre (MDP) dans des pays en développement, y compris l'achat et la vente de droits d'émission;
4. participation à des fonds multilatéraux gérés par des organismes internationaux ou régionaux qui ont pour mission notamment d'appuyer financièrement lesdites activités et projets communs;
5. financement de la lutte contre le changement climatique dans les pays en développement;
6. projets, programmes, activités, rapports et autres mesures visant la réduction des émissions de gaz à effet de serre;
7. mécanisme de compensation tel que prévu par l'article 7 de la loi modifiée du 1er août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité;
8. mesures de coopération prévues par la directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables.

Le fonds intervient

1. soit par l'achat ou la vente de crédits d'émission de gaz à effet de serre respectivement par leur transfert statistique entre pays,
2. soit par le financement ou le cofinancement des domaines visés sous les points 2 à 8, sous la forme
 - a) soit d'investissements,
 - b) soit d'études ou de conseils portant sur les modalités d'investissement,
 - c) soit d'études ou de conseils portant sur la faisabilité et l'éligibilité d'activités de projet,
 - d) soit d'études portant sur les potentiels de réduction des émissions de gaz à effet de serre et d'énergies renouvelables,
 - e) de participation financière directe.

La limite de quarante pour cent, prévue au dernier alinéa de l'article 14 de la loi modifiée du 25 juin 2009 sur les marchés publics, ne s'applique pas aux interventions du fonds.

Art. 5. – Modification du mécanisme de compensation prévu par la loi modifiée du 1er août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité

A l'article 7 de la loi modifiée du 1er août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité, un nouveau paragraphe (5bis) est inséré qui a la teneur suivante:

(5bis) Sans préjudice des modalités de financement du mécanisme de compensation prévues aux paragraphes (4) et (5) du présent article, l'État peut contribuer au mécanisme de compensation. Les modalités d'application du présent paragraphe sont précisées par règlement grand-ducal.

Art. 6. – *Modification de la loi modifiée du 4 mars 1982 a) portant création d'un Fonds Culturel national; b) modifiant et complétant les dispositions fiscales tendant à promouvoir le mécénat et la philanthropie*

L'article 17 de la loi modifiée du 4 mars 1982 a) portant création d'un Fonds Culturel National; b) modifiant et complétant les dispositions fiscales tendant à promouvoir le mécénat et la philanthropie est remplacé par les dispositions suivantes:

„**Art. 17.1** Il est institué un fonds spécial dénommé „Fonds pour les monuments historiques“, appelé par la suite „fonds“. Le fonds est placé sous l'autorité du ministre ayant la Culture dans ses attributions, appelé par la suite „ministre“.

Art. 17.2 Le ministre est autorisé à imputer sur ce fonds:

- a) les dépenses en relation avec l'acquisition d'objets immobiliers et mobiliers ayant un intérêt historique, architectural, artistique, scientifique, technique ou industriel pour le patrimoine culturel du Luxembourg;
- b) les dépenses d'investissement à réaliser par l'Etat dans l'intérêt de la restauration, la reconstruction, l'équipement et la mise en valeur des objets visés sub a);
- c) les subventions en capital allouées, par l'Etat aux communes, aux syndicats de communes ainsi qu'à toute autre personne morale ou physique qui procède comme propriétaire ou maître d'ouvrage à la restauration, la reconstruction, l'équipement et la mise en valeur des objets visés à l'alinéa premier.

Les conditions et modalités de l'allocation des subventions en capital sont définies par règlement grand-ducal.

Art. 17.3 Le fonds est géré par le service des sites et monuments qui a pour mission:

- a) d'établir une planification pluriannuelle des dépenses du fonds;
- b) d'ajuster le rythme des dépenses du fonds aux disponibilités financières du fonds;
- c) d'assurer la maîtrise d'ouvrage des projets d'investissements réalisés directement par l'Etat dans l'intérêt des objets visés à l'article 17.2 dont il est propriétaire;
- d) de conseiller les maîtres d'ouvrage de projets de restauration qui ne sont pas directement effectués par l'Etat.

Dans des cas exceptionnels, pour des raisons dûment motivées et expressément arrêtées par le Ministre de la Culture, l'Etat peut procéder en tant que maître d'ouvrage à la restauration, l'équipement et la mise en valeur des objets classés monuments historiques ou inscrits à l'inventaire supplémentaire dont il n'est pas propriétaire.

Art. 17.4 Le fonds est alimenté par des dotations budgétaires annuelles et, éventuellement, par des dotations du Fonds Culturel National conformes aux dispositions des articles 2 et 8 de la loi modifiée prémentionnée. Les dotations en provenance du Fonds Culturel National sont portées directement en recette au fonds.

Art. 17.5 Pour chaque projet faisant l'objet d'une loi spéciale en exécution des dispositions de l'article 80 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, un règlement grand-ducal institue un comité d'accompagnement, appelé par la suite „comité“.

Le comité se compose de représentants du ministre et des ministres ayant dans leurs attributions le Budget et les Travaux publics ainsi que du délégué du maître de l'ouvrage concerné. En cas de besoin, il peut se faire assister par des experts en la matière.

Le comité a pour mission de suivre la mise au point des projets à réaliser, en suivant leur exécution sur le plan technique, financier et budgétaire. Il peut à cet effet adresser ses observations sous forme de rapports au ministre. Les modalités d'organisation et de fonctionnement du comité sont précisées par règlement grand-ducal.

Art. 17.6 A titre transitoire, les projets en cours de réalisation au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi et bénéficiant de taux d'aides du fonds arrêtés avant cette date, continueront à bénéficier de cette aide conformément aux engagements pris. La liste exhaustive de ces projets, y compris les engagements financiers afférents, est arrêtée par le ministre ayant la Culture dans ses attributions.“

Chapitre D – Dispositions concernant le budget des dépenses

Art. 7. – Crédits pour rémunérations et pensions

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

Art. 8. – Nouveaux engagements de personnel

(1) Au cours de l'année 2011, le Gouvernement est autorisé à procéder au remplacement du titulaire d'un emploi vacant dans la limite de l'effectif total autorisé.

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

- a) les fonctionnaires, les employés et les ouvriers occupés à titre permanent et à tâche complète au service de l'Etat à la date du 31 décembre 2010;
- b) les fonctionnaires, les employés et ouvriers occupés à tâche partielle dans la limite des effectifs en hommes-heures/an au 31 décembre 2010.

Sont comprises dans l'effectif total les vacances d'emploi qui se sont produites avant le 1er janvier 2011 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 2011:

- 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 90 unités l'effectif total tel qu'il est défini au paragraphe (2) a);
- b) à des engagements de renforcement de personnel enseignant dans les ordres d'enseignement secondaire et secondaire technique, dont le nombre ne peut toutefois pas dépasser 55 unités;
- c) à des engagements de renforcement de personnel enseignant dans l'enseignement fondamental, d'éducateurs intervenant comme deuxième personne dans les classes de l'éducation précoce et de personnel pour les besoins des équipes multiprofessionnelles dans l'enseignement fondamental, dont le nombre ne peut toutefois dépasser 95 unités;
- d) aux engagements de personnel pour les besoins des services de l'Etat reconnus nécessaires pour l'occupation anticipée d'emplois non vacants, sans que la durée de l'occupation anticipée ne puisse être supérieure à six mois;
- e) au remplacement à titre définitif des agents de l'Etat bénéficiant du régime de la préretraite. Lorsque le remplaçant est recruté en vue de son admission ultérieure au statut de fonctionnaire, et lorsque le cadre correspondant de l'administration concernée ne comprend pas de vacance de poste, il est placé temporairement hors cadre jusqu'au moment où les droits du fonctionnaire remplacé à l'indemnité de préretraite cessent de plein droit;
- f) à des engagements de renforcement de personnel occupé à titre permanent et à tâche partielle dans les différents services de l'Etat dans la limite de 800 hommes-heures/semaine;
- g) 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.

(4) Sont prorogées, pour la durée de l'année 2011, les autorisations de création d'emplois énumérées ci-après et prévues par l'article 24, paragraphe 4) de la loi budgétaire du 18 décembre 2009 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, le Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche et le Ministre de la Famille et de l'Intégration, à engager, sans autre forme de procédure et pour une durée ne dépassant pas deux mois, des employés temporaires en remplacement de titulaires absents pour des raisons imprévisibles. Le présent alinéa n'est applicable qu'aux établissements d'enseignement. Il se limite au remplacement d'enseignants, de personnel éducatif et social ainsi que de personnel exerçant une profession de santé. Le ministre du ressort transmet tous les trois mois un relevé récapitulatif des engagements effectués sur base du présent alinéa au Premier Ministre, Ministre d'Etat, qui le transmet à la commission spéciale visée à l'alinéa premier du présent paragraphe.

(6) La participation de l'Etat aux dépenses d'organismes autres que les institutions de sécurité sociale visées à l'article 404 du Code de la sécurité sociale, et dont les frais de personnel sont couverts, en tout ou en partie, par le budget de l'Etat, est limitée, en ce qui concerne les engagements réalisés après le 31 décembre 1969, à ceux autorisés par les Ministres compétents, sur avis de la commission spéciale prévue à l'article 6 de la loi du 24 décembre 1946 et après délibération du Gouvernement en conseil.

Art. 9. – Recrutement d'employés de nationalité étrangère auprès des administrations de l'Etat

(1) Sont autorisés pour 2011, 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>Administration</i>	<i>Carrière</i>	<i>Effectif</i>
<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. Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle:</i>		
Enseignement fondamental	chargé de cours	6
	agent socio-éducatif	3
Enseignement secondaire et enseignement secondaire technique	chargé d'éducation	6
Education différenciée	agent socio-éducatif	3
Institut national des langues	chargé de cours	4
Service de coordination de la recherche et de l'innovation pédagogiques et technologiques	employé de la carrière supérieure (psychologue)	1

Service de la scolarisation des enfants étrangers	employé	2
III. <i>Services dépendant du Ministère des Affaires étrangères et de la Coopération et de l'Action humanitaire:</i>		
Représentations diplomatiques et bureaux décentralisés de la coopération luxembourgeoise	employé de bureau	16
IV. <i>Services dépendant du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur:</i>		
Représentations économiques	employé de bureau	20
V. <i>Services dépendant du Ministère de la Culture:</i>		
Bibliothèque nationale	employé de la carrière supérieure	1

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

Le statut du personnel engagé en vertu du paragraphe (1) du présent article est régi par l'article L.121-1 du Code du travail.

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

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

Art. 10. – *Modification de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat*

A l'article 2, paragraphe 1er de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat, le point f) est complété comme suit:

„Exceptionnellement, le Gouvernement en conseil pourra procéder à l'engagement d'agents hautement spécialisés ne pouvant pas se prévaloir de la connaissance de deux des trois langues administratives en cas de nécessité de service dûment motivée et sur avis conforme du ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions. L'engagement de ces agents ne pourra avoir lieu qu'après la publication des vacances d'emploi en question.“

Art. 11. – *Modification de la loi modifiée du 27 janvier 1972 fixant le régime des employés d'Etat*

A l'article 3, alinéa 1er de la loi modifiée du 27 janvier 1972 fixant le régime des employés de l'Etat, le point e) est complété comme suit:

„Exceptionnellement, le Gouvernement en conseil pourra procéder à l'engagement d'agents hautement spécialisés ne pouvant pas se prévaloir de la connaissance de deux des trois langues administratives en cas de nécessité de service dûment motivée et sur avis conforme du ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions. L'engagement de ces agents ne pourra avoir lieu qu'après la publication des vacances d'emploi en question.“

Art. 12. – *Modification de la loi du 29 juin 2010 portant création d'une réserve nationale de chargés d'enseignement pour les lycées et les lycées techniques*

Le point 6 de l'article 2 de la loi du 29 juin 2010 portant création d'une réserve nationale de chargés d'enseignement pour les lycées et les lycées techniques est supprimé.

Art. 13. – *Dispositions concernant le Ministère de la Famille et de l'Intégration*

Par dérogation aux lois et règlements régissant la matière et sans préjudice des dispositions inscrites à l'article 14, paragraphe (6) 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 2011 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 des Finances 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. 14. – Indemnités pour pertes de caisse

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

Art. 15. – Avances: marchés à caractère militaire

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

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

Au cours de l'exercice 2011 les dépenses pour ordre concernant les droits de douane constituant des ressources propres à l'Union européenne peuvent dépasser temporairement le montant des recettes correspondantes.

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

Au cours de l'exercice 2011, les recettes et les dépenses effectuées dans l'intérêt de la rémunération du personnel civil pour le compte d'autorités militaires alliées peuvent être imputées au budget des recettes et des dépenses pour ordre. Au cours de l'exercice, les dépenses d'un tel article du budget pour ordre peuvent dépasser le montant des recettes correspondantes.

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

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

Art. 19. – Recettes et dépenses pour ordre: Coopération au développement déléguée

Les contributions de la Belgique dans l'intérêt du cofinancement de projets de développement mis en œuvre par le Luxembourg ainsi que leur affectation aux projets de développement peuvent être imputées au budget des recettes et des dépenses pour ordre.

Art. 20. – 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. 21. – 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. 22. – 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. 23. – Recettes et dépenses pour ordre: rémunérations des agents publics du Centre hospitalier neuropsychiatrique, des centres, foyers et services pour personnes âgées et du Service national de santé au travail

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

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

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

Art. 24. – Recettes et dépenses pour ordre: surtaxes perçues par l'Entreprise des postes et télécommunications

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

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

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

(I) Sont prorogées avec effet au 1er janvier 2011 et jusqu'au 31 décembre 2011:

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

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

Chapitre G – Dispositions concernant les finances communales

Art. 26. – Fonds communal de dotation financière. Dotation et répartition pour l'année 2011

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 2011 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 automoteurs;
4. un montant forfaitaire de 24.225.000 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 2011, 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 2011, 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 2008;
- 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 2008;
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 des Finances. La répartition de ces avances entre les communes est faite par le Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région, conformément aux dispositions des sections (1) et (2) qui précèdent.

2. Après la fin de l'année, le Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région 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

A la section IV de la loi modifiée du 22 décembre 1987 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1988, l'année 2010 est remplacée par l'année 2011.

Art. 27. – Fonds communal de péréquation conjoncturale

(1) Le Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région est autorisé à rembourser au cours de l'exercice 2011 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 2010 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 2011, à un remboursement supérieur au déficit du service ordinaire de son budget constaté à la clôture de l'exercice 2009.

Chapitre H – Dispositions concernant les fonds d'investissements

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

(1) Au cours de l'exercice 2011, 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.....	6.750.000 euros
– Unité de sécurité Dreibern	7.300.000 euros
– Ecole Nationale des Sapeurs Pompiers Niederfeulen: rénovation complète.....	3.100.000 euros
– Ministère de l'Education nationale 29, rue Aldringen: réhabilitation de l'immeuble.....	8.800.000 euros
– Ferme Grisius Lultzhausen: SN des sports	8.200.000 euros
– Caserne Herrenberg: remise en état de 3 pavillons	9.000.000 euros
– Centre de Recherche Public-Santé: pavillon provisoire	7.000.000 euros
– Ponts et Chaussées: dépôt à Walferdange.....	5.800.000 euros
– Centre national de littérature Mersch (Maison Eiffes)	3.250.000 euros
– Centre Marienthal	4.022.000 euros
– Centre pénitentiaire Schrassig: réfection toitures plates et béton mur d'enceinte	5.700.000 euros
– Musée „A Possen“ Bech-Kleinmacher: transformation.....	2.500.000 euros
– Château de Schoenfels: remise en état et atelier thérapeutique (phase 1)	4.000.000 euros
– Police grand-ducale Strassen: nouvelle construction.....	2.000.000 euros
– Stand de tir Reckenthal: extension.....	7.700.000 euros
– Administration de la nature et des forêts Diekirch.....	8.500.000 euros
– Foyer d'accueil pour toxicomanes à Luxembourg.....	3.800.000 euros
– Ferme Casel Givenich	3.400.000 euros
– Ponts et Chaussées Mersch: dépôt	14.940.000 euros
– Palais de justice Diekirch: transformation	8.000.000 euros
– Foyer Don Bosco.....	10.000.000 euros
– Police Redange: nouvelle construction	3.500.000 euros
– Haff Remich.....	4.400.000 euros
– Pont Abbaye Neumünster.....	800.000 euros
– Ponts et Chaussées Grevenmacher: dépôt Potaschbiereg.....	5.000.000 euros
– Police Lorentzweiler: nouvelle construction.....	2.000.000 euros
– Musée du Vin Ehnen: réaménagement et extension.....	6.600.000 euros
– Administration des services de secours Gasperich.....	16.000.000 euros

– Bâtiment administratif pour la Police au Verlorenkost	25.000.000 euros
– Laboratoire pour l’ASTA et infrastructures à Gilsdorf	35.110.000 euros
– „Les Rotondes“: aménagement en espace culturel	16.000.000 euros
– Centre de production artistique Bonnevoie.....	2.200.000 euros
– Château de Colmar Berg: construction d’un abri pour jardiniers et parking.....	600.000 euros
– Château de Senningen: nouvelle annexe pour permanence des communications .	2.000.000 euros
– Centre pénitentiaire Schrassig: structures préfabriquées pour personnel.....	5.000.000 euros
– Château de Schoenfels: aménagement du centre d’accueil (2ème phase)	5.000.000 euros

(2) Fonds d’investissements publics scolaires:

– Lycée technique des Arts et Métiers: cantine et structures d’accueil (sports)....	25.200.000 euros
– Lycée technique hôtelier Diekirch: mise en conformité cuisine	3.300.000 euros
– Lycée technique et Lycée technique agricole Ettelbruck: infrastructures prioritaires	10.000.000 euros
– Ecole européenne Kirchberg: extension salle des sports.....	3.200.000 euros
– Centre national sportif Kirchberg: rénovation façades vitrées et vestiaires.....	6.500.000 euros
– Centre de Logopédie: mise en conformité	1.500.000 euros
– Lycée technique Grevenmacher: nouvelle construction	29.000.000 euros
– Lycée Hubert Clement Esch/Alzette: réaménagement	35.000.000 euros
– Lycée des Sports Luxembourg	15.000.000 euros
– Lycée technique pour professions de santé à Bascharage	20.000.000 euros
– Lycée Nic Biever Dudelange (annexe): hall des sports.....	7.015.000 euros
– Athénée (rénovation): structure temporaire	32.000.000 euros
– Lycée de la 2e chance à Luxembourg-Hamm	36.000.000 euros
– Uni Limpertsberg: transformation ancienne Ecole Américaine	17.000.000 euros
– Lycée technique Mathias Adam Pétange: démolition ancien bâtiment.....	2.600.000 euros
– Lycée technique pour professions de santé à Ettelbruck.....	38.000.000 euros
– Centre de Logopédie: nouvelle construction.....	26.000.000 euros
– Lycée Echternach: transformation aile Gendarmerie en salles de classes et nouveau hall des sports (phase 1+2)	14.000.000 euros
– Lycée technique Esch/Alzette – place Victor Hugo: transformation et salle des Sports.....	8.000.000 euros

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

– CHNP Ettelbruck: remise en état	3.600.000 euros
– Femmes en détresse: immeuble rue Rollingergrund, Luxembourg.....	4.150.000 euros
– Centre d’accueil pour réfugiés Marienthal: aménagements.....	4.500.000 euros
– CIPA Niederkorn: transformation, adaptation au projet SERVIOR	4.500.000 euros
– Foyer Eislecker Heem Lullange: transformation	5.100.000 euros
– Kraïzbiërg Dudelange: mise en conformité Centre Emile Mayrisch	6.000.000 euros
– Réhabilitation du pré barrage du Pont Misère	1.441.000 euros
– Réhabilitation du pré barrage de Bavigne.....	1.050.000 euros
– Réhabilitation des barrages secondaires de la Haute-Sûre	1.165.000 euros
– Domaine Thermal Mondorf: mise en conformité de la cuisine centrale.....	2.800.000 euros
– Internat sociofamilial (ancien CNA) Dudelange: nouvelle construction	6.000.000 euros
– Valeriusshaff à Tandel (phase 2)	3.000.000 euros

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

(1) Au cours de l’exercice 2011, 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:

- 3ième bâtiment administratif Kirchberg (Bâtiment Konrad Adenauer)
- Centre Marienthal
- Centre Hollenfels
- Caserne Herrenberg: hall logistique
- Caserne Herrenberg: modernisation des bâtiments existants et construction d'un hall sportif
- Bâtiment Schuman: transformation
- Bibliothèque nationale à Luxembourg-Kirchberg
- Centre de Recherche Public-Santé
- Laboratoire médecine vétérinaire et médecine légale (2ième phase)
- 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
- Nouveau centre pénitentiaire (maison d'arrêt) à Sanem
- Château Schoenfels: centre d'accueil (phase 2)
- Hémicycle Kirchberg: mise à niveau
- Zone protégée d'intérêt européen „Mullerthal“ à Berdorf: aménagement d'un centre d'accueil
- Ponts et chaussées Windhof: ateliers et garages
- Centre d'intervention Findel
- Bâtiment Jean Monnet Kirchberg
- Ponts et Chaussées Echternach: nouvelle construction
- Ponts et Chaussées Clervaux: extension
- Centre douanier Gasperich: nouvel atelier à 3 niveaux
- Service central des Imprimés Leudelange
- Protection civile Lintgen: construction nouvel hangar
- Maison Robert Schuman: transformation
- Police Wiltz

(2) Fonds d'investissements publics scolaires:

- CNFPC Ettelbruck
- Lycée technique agricole Gilsdorf
- Lycée technique Bonnevoie: extension et mise en état
- Lycée Clervaux
- Lycée funiculaire Differdange
- Lycée technique Michel Lucius Luxembourg
- Athénée: rénovation
- Neie Lycée et Lycée technique pour professions éducatives et sociales
- Deuxième Ecole Européenne
- Lycée „Nordstad“
- Infrastructures sportives Diekirch
- Lycée Mondorf
- Lycée Michel Rodange: rénovation

- Lycée classique Diekirch, annexe Mersch: rénovation
- Lycée technique du Centre: nouvelle construction sports et réfectoire
- Lycée technique Michel Lucius: nouvelle construction sur terrain bloc 2000
- HMC Capellen: nouvelle construction
- Lycée classique Echternach: rénovation et extension
- Centre d'éducation différenciée Esch/Alzette

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

- C.I.P.A. Echternach: transformation rez-de-chaussée et création d'une cuisine de production
- C.I.P.A. Bofferdange: agrandissement
- Barrage d'Esch-sur-Sûre: assainissement (2e phase)
- CHNP Ettelbruck: transformation de neuf bâtiments
- Domaine thermal Mondorf
- Centre d'accueil pour réfugiés Waldhaff

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

(1) Au cours de l'exercice 2011, 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 deux projets précédents (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 deux projets précédents (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 des tirets 3 et 6)
- Gare périphérique de Kirchberg (LUXEXPO)
- Tunnel de raccordement en direction d'Oberkorn
- Optimisation de la 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
- Suppression des passages à niveau Nos 91, 91a et 92 à Schiffflange (participation Fonds du Rail)
- Suppression du passage à niveau No 18 à Heisdorf (participation Fonds du Rail)
- Suppression du passage à niveau No 20b à Lorentzweiler (participation Fonds du Rail)
- Triage Bettembourg/Dudelange: extension des faisceaux de débranchement et de réception

- Bettembourg-Dudelange: aménagements futurs pour le fret ferroviaire – phase 1
- Bettembourg-Dudelange: aménagements futurs pour le fret ferroviaire – phase 2
- Gare de Bettembourg: modernisation et renouvellement des infrastructures ferroviaires à l'exception du module B3 concernant la modification des installations fixes en Gare de Bettembourg, entrée Nord
- Triage de Bettembourg-Dudelange: modernisation et renouvellement complets des installations fixes
- Suppression du passage à niveau No 4a à Bettembourg
- Gare Belval-Usines: modernisation et renouvellement complets des installations fixes
- Port de Mertert: modernisation et extension des installations fixes
- Réaménagement des alentours de la Gare d'Ettelbruck
- Construction d'une sous-station 225kV/2x25kV à Flebour
- Installation d'un système de suivi et de régulation de la circulation des trains en temps réel
- Gestion centralisée nationale des installations de génie technique
- Suppression des passages à niveau No 13 et No 14 à Oberkorn
- Ligne du Nord: renouvellement complet des différents tronçons de voie avec amélioration de la plate-forme en vue de la mise en œuvre de traverses en béton

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

(1) Au cours de l'exercice 2011, 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.

Division des Services Régionaux de la Voirie à Luxembourg:

– N4 Réaménagement carrefour à Esch/Alzette	2.245.000 euros
– N6 Giratoire route d'Arlon-boulevard de Merl à Strassen	7.500.000 euros
– N7 Réaménagement Place Dargent-rue de Beggen	2.500.000 euros
– N10 Traversée de Machtum	3.400.000 euros
– N10 Réaménagement à Grevenmacher	2.920.000 euros
– N10 Redressement Machtum-Ahn-Hëttermillen.....	6.500.000 euros
– N10 Traversée de Remich	5.000.000 euros
– N13 Suppression du PN 5 à Dippach-Gare	6.500.000 euros
– N13 Réaménagement à Windhof	6.100.000 euros
– N16/CR162 Carrefour Ellange-Gare	2.000.000 euros
– N28 Raccordement N28/N2 à Bous.....	4.795.000 euros
– CR102 Relogement du CR102 à Mamer	5.800.000 euros
– CR122 Suppression PN20b à Lorentzweiler.....	5.000.000 euros
– CR129 Redressement Godbrange-Junglinster.....	2.450.000 euros
– CR132 Réaménagement Roeser-Crauthem-Bettembourg.....	2.900.000 euros
– CR134 Traversée de Wecker.....	3.900.000 euros
– CR146 Redressement Primerbiert vers Greiveldange.....	2.950.000 euros
– CR148 Traversée de Welfrange vers N13	2.350.000 euros
– CR153 Redressement à Dalheim.....	2.300.000 euros
– CR161 Wolser-W.S.A. entre Bettembourg et Dudelange	2.200.000 euros
– CR234/CR234B Z.I. Contern et Sandweiler.....	3.100.000 euros
– CR306 Suppression PN24 et PN24A à Pettingen.....	5.500.000 euros

– OA202 Viaduc de Mersch.....	17.000.000 euros
– OA265 Réhabilitation OA sur CFL à Bettembourg	2.900.000 euros
– Voie Bus N4 Cloche d’Or-Leudelange	2.500.000 euros
– Voie Bus N11 Waldhaff-Gonderange	3.000.000 euros
– Voie Bus N12 Traversée Kopstal-P&R Quatre-Vents-Traversée Bridel	4.000.000 euros
– PC5 Soup-Junglinster	3.800.000 euros
– PC15 Lintgen-Lorentzweiler et élargissement CR123	3.500.000 euros
– Renforcement, reprofilage et raclage routes nationales et chemins repris.....	18.000.000 euros
– Redressement et aménagement des routes nationales et chemins repris.....	6.000.000 euros

Division des Services Régionaux de la Voirie à Diekirch:

– N7 Couche de roulement et aménagements sécuritaires entre Fridhaff et Hoscheid	3.000.000 euros
– N7/N18 Transversale de Clervaux	33.000.000 euros
– N10 Réaménagement Dasbourg-Marnach	2.500.000 euros
– N10 Redressement Reisdorf-Hoesdorf-Bettel.....	3.500.000 euros
– N12 Accès à la décharge pour matériaux inertes à Folschette.....	5.200.000 euros
– N12 Renforcement Grosbous-Hierheck (lot 1).....	2.100.000 euros
– N27A (B7) Accès zone d’activités Fridhaf.....	25.000.000 euros
– CR322 Redressement Schinker-Wahlhausen	2.400.000 euros
– CR324/CR325 Redressement Kirel-Wilwerwiltz	3.000.000 euros
– CR331 Réaménagement Kautenbach-Alscheid	2.500.000 euros
– CR339 Redressement Kalborn-Tintesmuhle.....	2.300.000 euros
– CR348 Réaménagement Schlindermanscheid-Consthum.....	2.400.000 euros
– CR349 Réaménagement Welscheid-Scheidel-Kehmen	2.000.000 euros
– CR350 Réaménagement Welscheid-Niederfeulen	2.800.000 euros
– CR352 Redressement Bastendorf-Groesteen	2.200.000 euros
– CR356 Redressement Ermsdorf-Savelborn.....	2.000.000 euros
– CR357 Redressement Bettendorf-Hessemillen	2.100.000 euros
– CR377 Réaménagement du carrefour Koeppenhaff et redressement Koeppenhaff-CR353 Brandenburg	3.000.000 euros
– Couloir multi-modal N7 entre Ettelbruck et Diekirch.....	22.000.000 euros
– Gare N7 Ettelbruck.....	21.000.000 euros
– Voie bus N7 et piste cyclable à l’approche de la gare d’Ettelbruck (Dreieck Patton).....	3.000.000 euros
– Parking écologique CR326A gare de Drauffelt.....	2.400.000 euros
– PC16 Aménagement Goebelsmuhle-Kautenbach-Schwarzepull	2.500.000 euros
– Renforcement, reprofilage et raclage routes nationales et chemins repris.....	18.000.000 euros
– Redressement et aménagement des routes nationales et chemins repris.....	5.000.000 euros

Division des Ouvrages d’Art:

– OA127 reconstruction du pont portant N7 sur les CFL à Schieren	3.361.000 euros
– OA174 reconstruction du pont portant CR357C sur la Sûre à Moestroff.....	4.152.000 euros
– OA401 reconstruction du pont frontalier portant N10A sur la Moselle à Grevenmacher (part lux. et allemande à préfinancer par le Luxembourg)	22.000.000 euros
– OA499/498 reconstruction des tabliers des ponts portant N27 sur le lac barrage à Lultzhausen/Insenborn.....	27.935.000 euros
– OA753 reconstruction du pont portant N3 sur l’Alzette à Hesperange (part. Ponts et Chaussées)	3.851.000 euros
– OA1161 tunnel Howald – protection cathodique	2.415.000 euros

– Contrat d’entretien ouvrages d’art.....	6.109.000 euros
Division des Travaux Neufs:	
– Pénétrante de Differdange (N32)	7.000.000 euros
– Pénétrante de Lankelz entre l’échangeur Lankelz et la N4C (bd G.-D. Charlotte) à Esch/Alzette.....	2.300.000 euros
– N34 Bertrange, section médiane + giratoire „rue de l’industrie/N34“.....	6.100.000 euros
– Boulevard de Merl (Giratoire N5/N34-route d’Arlon), voie de liaison Bourmicht	23.400.000 euros
– Modification raccordement à la N10 de la bretelle d’accès vers l’échangeur de Schengen	2.500.000 euros
– Mise à 2x2 voies de la N1 entre l’échangeur Senningerberg et l’aéroport	2.500.000 euros
– Mise à 2x2 voies de la N1 entre l’échangeur Irrgarten et l’aéroport.....	14.000.000 euros
– Elimination des passages à niveau dans la traversée de Schiffflange	7.200.000 euros
– Echangeur Pontpierre.....	17.250.000 euros
– Echangeur Burange.....	38.600.000 euros
– Transformation/sécurisation de l’échangeur Sanem sur la A13	27.500.000 euros
– Transformation/sécurisation de l’échangeur Differdange/Gadderscheier sur la A13.....	6.000.000 euros
– Sécurisation de l’échangeur A7/N11.....	5.750.000 euros
– Travaux de sécurisation et de finition sur la A13 et la N13 (giratoire).....	4.400.000 euros
– Déplacement de la station Shell et modifications afférentes à apporter à la A4	2.900.000 euros
– Voirie d’accès vers la nouvelle maison d’arrêt à Sanem.....	2.500.000 euros
– Voie de délestage à Echternach, tronçon 1 voie Charly.....	5.800.000 euros
– Voirie Desserte Aéroport.....	3.580.000 euros
– Helfenterbruck: giratoire provisoire & sebes.....	12.900.000 euros
– OA208 nouveau pont ferroviaire dans le cadre de la mise à double voie de la ligne ferroviaire Luxembourg-Pétange.....	5.100.000 euros
– Voies bus sur autoroutes.....	15.000.000 euros
– Projets à moindre envergure, urgents ou imprévus	87.000.000 euros

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

(1) Au cours de l’exercice 2011, 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.

Division des Services Régionaux de la Voirie à Luxembourg:

N1 Réaménagement à Senningerberg

N5 Traversée de Bascharage

N5 Rodange frontière

N5B rue de l’Eglise à Pétange

N7 Giratoire N7/CR123 à Bereldange

N14 Redressement entre Biwer et Blumenthal

N16 Avenue Fr. Clement à Mondorf-les-Bains
 N31 Route d'Esch à Belvaux
 CR101 Redressement Schoenfels-Gosseldange
 CR102 Aménagement carrefour à Schoenfels
 CR106 Schouweiler-Limpach
 CR110 Route d'Esch à Ehlerange
 CR122 Suppression PN25 à Walferdange
 CR124 Suppression du PN18 à Heisdorf
 CR131 rue de Junglinster à Bourglinster
 CR132 Syren-Moutfort
 CR132 Redressement Schlammesté-Weiler-la-Tour
 CR134 Traversée Hagelsdorf
 CR134 SES Betzdorf
 CR141 Rue Boxbierg à Wasserbillig
 CR145 Greiveldange-Hettermillen
 CR148 Traversée de Waldbredimus
 CR164 Rue Boudersberg à Dudelange
 CR174 rue Grand-Duchesse Charlotte à Belvaux
 CR226 Contern-Syren
 OA438 Pont SES Betzdorf
 OA439 à Hagelsdorf
 OA756 Alzinger Knupp sur la N3 à Alzingen
 PC1 Leudelage-Luxembourg
 Etudes en rapport avec le transport commun par la route
 Etudes diverses

 Division des Services Régionaux de la Voirie à Diekirch:
 B7 mise à 2x2 voies entre Colmar-Berg et Fridhaff/Ettelbruck
 N7 Contournement Nord Diekirch
 N7/E421 Contournement de Hosingen
 N7/E421 Contournement de Heinerscheid
 N7/N15 Contournement de Niederfeulen et d'Ettelbruck
 N7 Gare routière à Ettelbruck
 N10/N11 Voies de délestage à Echternach (PST) „Voie Charly“ (tronçon 1)
 N10/CR372 Raccordement giratoire pont frontalier à Rosport
 N12 Contournement de Troisvierges
 N12 Raccordement Bastogne-Troine
 N17A Réaménagement Rue Alexis Heck à Diekirch
 N26/26A Aménagement d'un giratoire à l'entrée ouest à Wiltz
 N26A Réaménagement de la rue Michel Thilges à Wiltz
 CR316 Réaménagement de la traversée d'Esch-sur-Sûre
 CR324/CR343 Redressement Pintsch-Siebenaler et reconstruction OA475
 CR331 Réaménagement traversée de Wilwerwiltz
 CR331A Redressement Merkholtz-Merkholtz/Halte
 Etudes en rapport avec le transport commun par la route
 Etudes diverses

Division des Ouvrages d'Art:

OA115 réhabilitation des piles du pont routier à Bivels
 OA149 assainissement du tunnel routier à Lipperscheid
 OA383 réhabilitation du pont frontalier portant N10 sur la Sûre à Echternach (part lux.)
 OA750 réhabilitation du Pont Adolphe
 OA788 pont Passerelle portant N50 sur la Pétrusse à Luxembourg
 OA1048 Viaduc haubanné-inspection décennale
 OA1134 viaduc Sernigerbach mise en conformité structure métallique
 Contrat d'entretien ouvrages d'art (5ème soumission)
 Westumfahrung Trier et/ou traversée à Mertert
 Etudes ponts à faible portée
 Etudes charges admissibles sur OA-PCH pour convois exceptionnels
 BD-OA: banque de données OA + études générales OA
 Inspections et expertises d'ouvrages d'art
 Etudes diverses

Division des Travaux Neufs:

Liaison Micheville (A4)
 Echangeur Hesperange et raccord rue des Scillas
 Contournement d'Olm et de Kehlen (N6-CR102-N12)
 Contournement Nord de Strassen (N6-CR181/A6)
 Elargissement du viaduc Haute-Syre (OA1134) sur A1
 Réaménagement des aires de service
 Echangeur Burange (A13)
 Echangeur Pontpierre (N13/A4)
 Amélioration de la sécurité du réseau autoroutier
 Modernisation tunnels existants
 Voies bus sur autoroutes
 Plan d'action contre le bruit routier
 Pont Adolphe à Luxembourg (OA750), y compris pont provisoire
 Pénétrante de Differdange (N32)
 Contournement Bascharage-Dippach (N5/E44)
 Contournement Ettelbruck-Niederfeulen (N7-N15)
 Contournement Junglinster (N11/E29)
 Contournement Echternach, dit „Voie Charly“ (N10-N11/E29)
 Contournement Remich (N2/E29-N16)
 Contournement Nord Differdange (N31) avec déviation du CR175
 Contournement Troisvierges (N12)
 Contournement Hosingen (N7/E421)
 Transversale Clervaux (N7-N18)
 Descente vers la vallée de l'Alzette (CR181-N7)
 Boulevard de Merl (N6-N5-A4-N4)
 Contournement de Cessange
 Contournement sud de Alzingen
 Réaménagement rues Esch/Raiffeisen et voirie secondaire côté Gluck et Cloche d'Or
 Extension CITA sur la voirie annexe

Viaducs d'Insenborn (OA498) et de Lultzhausen (OA499) sur N27
 Pont frontalier Grevenmacher (OA401) portant N10A
 Nouvel accès SIDOR (CR169-N4/A4)
 Raccordement échangeur Mertert à la N1 et au Port de Mertert, y compris le nouveau pont frontalier
 Déplacement de la station Shell et modifications afférentes à apporter à la A4
 Elargissement de l'assise de la N27A (ancienne B7) entre giratoire Fridhaff et échangeur Erpeldange dans le cadre de l'aménagement de la zone d'activités Fridhaff
 Mise à 2x2 voies de la B7 de Colmar à Erpeldange
 Contournement Heinerscheid (N7/E421)
 Voirie d'accès vers la nouvelle maison d'arrêt de Sanem
 Optimisation/dédoublage de l'A4 entre les échangeurs Ehlerange/Lankelz et Foetz
 Transformation/sécurisation de l'échangeur Sanem (A13)
 Réhabilitation Pont Passerelle (OA788)
 Desserte intercommunale Belvaux-Oberkorn-Differdange-Niederborn pour accès friches industrielles
 Mise à 2x2 voies de la N1 entre l'échangeur d'Irrgarten et l'aéroport
 Mise à 2x2 voies de la N1 entre l'échangeur de Senningerberg et l'aéroport
 Mise à 2x3 voies des A3 et A6 entre l'échangeur de Bettembourg et l'échangeur de Capellen
 Bypass Robert Schaffner
 Elimination des passages à niveau dans la traversée de Schiffflange
 Nouveau viaduc de Mersch (OA202) et voirie annexe
 Bypass Hellange (A13): réalisation du tronçon manquant entre les échangeurs Hellange et Frisange
 Aménagement d'une station de service sur la liaison avec la Sarre (A13)
 Modification raccordement à la N10 de la bretelle d'accès vers l'échangeur de Schengen
 Transformation/sécurisation de l'échangeur Differdange/Gadderscheier (A13) donnant accès à la N32
 Audits de sécurité sur autoroutes TERN
 Inspections de sécurité sur autoroutes
 Etudes en rapport avec le transport commun par l'autoroute
 Etudes diverses

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

(1) Au cours de l'exercice 2011, le Gouvernement est autorisé à imputer à charge des crédits du Fonds pour la Gestion de l'Eau la participation de l'Etat aux frais d'études d'opportunité, de la relation coût-efficacité ainsi que des études de faisabilité technique et des études en vue de l'établissement de l'étude préalable avec la comparaison de variantes, du projet détaillé, du dossier d'autorisation ainsi que du dossier projet de loi des projets d'infrastructure, d'ouvrages d'art et d'équipements techniques énumérés ci-dessous, ainsi que la participation de l'Etat relative aux frais d'études des incidences sur l'environnement (EIE), les frais des études olfactives, géotechniques et des études de bruit et de l'étude relative à la gestion de projet concernant les projets énumérés ci-dessous.

(2) Les dépenses pour frais d'études ne peuvent pas dépasser par projet le montant plafond fixé à l'article 80, paragraphe (1) sous d) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat. Le taux de la participation de l'Etat aux frais d'études est celui qui est applicable aux projets énumérés ci-dessous:

- Réseau de collecteur dans la Vallée de l'Attert, phases 2, 3 et 4
- Raccordement de Differdange, Oberkorn et Sanem à la station d'épuration du SIACH à Pétange, avec agrandissement de la station d'épuration de Pétange

- Travaux d'agrandissement et de modernisation de la station d'épuration du SIDEST à Uebersyren avec raccordement des installations de l'aéroport de Luxembourg-Findel
- Agrandissement et modernisation de la station d'épuration à Bleesbruck.

Chapitre I – Dispositions diverses

Art. 34. – 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 45.0.51.006, 45.0.51.040 et 45.0.52.000 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. 35. – Constitution de services de l'Etat à gestion séparée

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

- I. Administrations dépendant du Ministère de la Culture:
 - Musée national d'histoire et d'art;
 - Musée national d'histoire naturelle;
 - Centre national de l'audiovisuel;
 - Bibliothèque nationale;
 - Archives nationales;
 - Centre national de littérature.
- II. Administrations dépendant du Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle:
 - Centre de Logopédie;
 - Athenée à Luxembourg;
 - Lycée classique et lycée technique à Diekirch;
 - Lycée classique à Echternach;
 - Lycée de garçons à Luxembourg;
 - Lycée de garçons à Esch-sur-Alzette;
 - Lycée Robert Schuman à Luxembourg;
 - Lycée Michel Rodange à Luxembourg;
 - Lycée Hubert Clement à Esch-sur-Alzette;
 - Lycée Aline Mayrisch à Luxembourg;
 - Lycée technique agricole à Ettelbruck;
 - Lycée technique des Arts et Métiers à Luxembourg;
 - Lycée technique à Esch-sur-Alzette;
 - Lycée technique à Ettelbruck;
 - Lycée du Nord;
 - Lycée technique Joseph Bech à Grevenmacher;
 - Lycée technique à Bonnevoie;
 - Lycée technique hôtelier Alexis Heck à Diekirch;
 - Lycée technique Michel Lucius à Luxembourg;
 - Lycée technique Mathias Adam à Pétange;

- Lycée Nic. Biever à Dudelange;
 - Lycée technique „Ecole de commerce et de gestion“;
 - Lycée technique pour professions de santé;
 - Lycée technique du Centre à Luxembourg;
 - Lycée Josy Barthel à Mamer;
 - Lycée technique à Lallange;
 - Atert-Lycée à Redange;
 - Neie Lycée à Luxembourg;
 - Lycée technique pour professions éducatives et sociales;
 - Service des restaurants scolaires;
 - Uelzecht-Lycée à Dommeldange;
 - Nordstad-Lycée;
 - Ecole préscolaire et primaire de recherche fondée sur la pédagogie inclusive;
 - Service de la formation professionnelle;
 - Institut national des langues;
 - Ecole de la 2ème chance.
- III. Administration dépendant du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur:
- Commissariat aux affaires maritimes.
- IV. Administration dépendant du Ministère de la Famille et de l'Intégration:
- Service national de la Jeunesse.
- V. Administration dépendant du Ministère du Développement durable et des Infrastructures:
- Administration de la Navigation aérienne.

Art. 36. – 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 2011

I) Pour l'exercice 2011, par dérogation à l'article 9 (1) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat, les opérations relatives à l'ordonnancement des dépenses peuvent se prolonger jusqu'au 31 mars de l'année suivante.

II) Pour l'exercice 2011, 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 29 avril de l'année suivante.

III) 1. Pour l'exercice 2011, 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 2011, 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. 37. – Autorisation d'émission d'emprunts à moyen et long terme

Le Ministre du Trésor est autorisé à émettre, selon les besoins, en une ou plusieurs tranches, un emprunt pour un montant global de 500 millions.

Le produit d'une ou de plusieurs tranches de cet emprunt sera réparti comme suit:

Un montant de 100 millions d'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 d'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. 38. – *Modification de la loi du 14 mai 1997 relative à la participation à des institutions financières internationales*

L'article 4 de la loi du 14 mai 1997 relative à la participation à des institutions financières internationales est remplacé par la disposition suivante:

Le Gouvernement est autorisé à octroyer au Fonds monétaire international des prêts remboursables pour un montant maximum équivalent en euros de 971 millions de droits de tirage spéciaux.

Art. 39. – *Mesures en matière d'assurance dépendance*

A l'article 34, alinéa 2, de la loi du 22 décembre 2006 promouvant le maintien dans l'emploi et définissant des mesures spéciales en matière de sécurité sociale et de politique de l'environnement l'année „2010“ est remplacée par l'année „2011“.

Art. 40. – *Prise en charge des tâches domestiques dans les établissements d'aide et de soins*

Sans préjudice de l'article 357, alinéa 2 du Code de la sécurité sociale, la majoration pour tâches domestiques est fixée transitoirement à un forfait correspondant à 1,19 heure par semaine pour les charges imputables directement, et un forfait correspondant à 1,38 heure par semaine pour les charges imputables indirectement aux personnes dépendantes au sens de l'article 349 du Code de la sécurité sociale, sous condition que l'établissement d'aide et de soins réalise les enquêtes en vue de l'établissement périodique du relevé des activités et tiennent à partir de l'exercice 2010, une comptabilité analytique, conformément à l'article 388bis, alinéa 3, point 6) du Code de la sécurité sociale.

La prise en charge des tâches domestiques d'après les présentes dispositions prend fin au 1er janvier de l'année suivant l'exercice pour lequel les établissements d'aide et de soins disposent des données nécessaires pour l'application de l'article 357, alinéa 2 du Code de la sécurité sociale.

Aux fins de l'application des présentes dispositions il y a lieu d'entendre par les termes „plan comptable uniforme“ au sens de l'article 388bis, alinéa 3, point 6) du Code de la sécurité sociale tant le plan comptable actuel que le plan comptable national provisoire.

Chapitre J – *Entrée en vigueur de la loi*

Art. 41. – *Entrée en vigueur de la loi*

La présente loi entrera en vigueur le 1er janvier 2011.

Luxembourg, le 30 novembre 2010

Le Rapporteur,
Alex BODRY

Le Président,
Michel WOLTER

ANNEXES

- 1) Résumé des avis sur le projet de budget pour l'exercice 2011: Les principaux commentaires du Conseil d'Etat, de la Banque centrale et des chambres professionnelles
- 2) Tableau de bord „Compétitivité“
- 3) Evolution des recettes et dépenses de l'Administration publique: note d'experts (juillet 2009) vs. note de conjoncture 2-2010 du STATEC
- 4) Autorisations et attributions d'emprunts 2003-2011
- 5) Fonds de réserve des communes 2009
- 6) Recettes non affectées des communes par habitant, 2005-2009
- 7) Norme budgétaire
- 8) Projet de résolution de la Chambre des Députés sur la mise en œuvre de la surveillance macroéconomique et budgétaire dans la zone euro

*

ANNEXE 1

LES AVIS SUR LE PROJET DE BUDGET 2011

Conseil d'Etat

Dans son avis du 16 novembre 2010, le Conseil d'Etat estime que l'hypothèse de croissance de 3% qui se trouve à la base du scénario central du Programme de stabilité et de croissance 2009-2014 est trop optimiste, compte tenu des taux de croissance prévisionnels de la zone euro. Voilà pourquoi le Conseil d'Etat privilégie le scénario basé sur une croissance de 2%.

Aussi, „le Conseil d'Etat conclut qu'une politique de stimulation économique financée par des déficits publics ne serait plus opportune dans la présente phase de reprise économique, de sorte que la politique du Gouvernement engagée avec le projet de budget 2011 et visant à rétablir l'équilibre des finances publiques dès 2014 rencontre l'approbation du Conseil d'Etat.“

Cependant, la Haute Corporation constate que le projet de budget ne comporte pas d'indication sur les mesures de redressement prévues au-delà du budget 2011. En ce qui concerne les économies portant sur les dépenses et les réductions et reports de projets d'investissement, le Conseil d'Etat ne comprend pas pourquoi le Gouvernement n'indique pas une enveloppe d'économies prévues alors que le commentaire place les mesures proposées dans le cadre du programme de rétablissement de l'équilibre de la situation financière de l'Administration publique à l'horizon de 2014.

Le Conseil d'Etat estime que les projections pour les années 2012 à 2014 ne sont plus d'actualité et suggère en conséquence que le Gouvernement établisse une projection actualisée du PSC. Dans ce cadre, le Conseil d'Etat invite avec insistance le Gouvernement à quantifier, à partir des données actuellement disponibles, ses objectifs relatifs à la politique budgétaire de l'Etat central pour les exercices 2011-2014, à documenter le déficit prévisible de l'Etat central exigeant des mesures de redressement au cours de cette période et à ébaucher un paquet de mesures apte à rapprocher le déficit prévisible des objectifs préalablement quantifiés au cours des prochaines années. Le Conseil d'Etat estime qu'en l'absence d'une telle documentation, il est difficile de se prononcer en connaissance de cause sur la pertinence du plan d'assainissement proposé.

Banque centrale du Luxembourg

Dans son avis sur le projet de budget pour l'exercice 2011, la BCL estime que l'amélioration du solde de l'ensemble de l'Administration publique en 2011 reflète principalement les mesures de consolidation budgétaire présentées dans le projet de budget 2011 et dans une moindre mesure une évolution de l'emploi plus favorable qu'escomptée au projet de budget.

La BCL constate que cette consolidation passe à raison d'environ 60% par l'augmentation de recettes (principalement des prélèvements frappant les ménages) et pour les 40% restants par une baisse des dépenses. Aussi, selon les estimations de la BCL, la baisse des investissements publics effectifs sur

cette même période ne se chiffrerait qu'à environ 50 millions d'euros, soit nettement moins que les quelque 350 millions identifiés par l'Etat. Selon la BCL, cette différence s'explique principalement par le fait qu'au Luxembourg, le taux de réalisation effectif des investissements publics reste traditionnellement nettement inférieur au taux initialement présenté par le Gouvernement dans le volume II du projet de budget. La BCL affirme avoir procédé à son propre calcul de ces dépenses en fonction du taux effectif et non du taux théorique et a chiffré l'effort de consolidation en conséquence.

A l'instar du Conseil d'Etat, la BCL est d'avis que l'essentiel de l'effort de consolidation prévu dans la 11e actualisation du PSC doit cependant encore faire l'objet de mesures concrètes, les mesures adoptées jusqu'à présent ne représentant qu'un cinquième de l'effort total annoncé d'ici 2014. Par ailleurs, la BCL estime que cet effort annoncé est lui-même insuffisant: *„Il ne permet pas de converger suffisamment vite vers l'OMT et il ne garantit nullement le rétablissement de la soutenabilité à terme des finances publiques. Une stratégie d'assainissement s'impose d'urgence, car une consolidation budgétaire est d'autant plus douloureuse socialement qu'elle est tardive.“*

Enfin, la BCL est d'avis qu'il n'est pas judicieux d'asseoir l'effort d'ajustement des finances publiques sur une augmentation de la pression fiscale et que le Luxembourg devrait d'urgence endiguer l'augmentation insoutenablement forte des dépenses.

Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

La position de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, telle qu'elle ressort de son avis du 10 novembre 2010, peut être résumée comme suit:

- „Autant la Chambre des fonctionnaires et employés publics a approuvé la gestion de la crise par le gouvernement dans la phase aiguë, autant elle doit désapprouver avec fermeté le paquet de mesures proposé au législateur. Elle estime que la situation budgétaire est restée fondamentalement saine.“
- „De toute évidence, la détérioration intervenue en 2009 n'a que des raisons conjoncturelles, de sorte qu'il est manifestement incorrect d'affirmer ou d'impliquer que notre pays serait confronté à un problème structurel.“
- „Les choix de politique budgétaire pour 2011, dont surtout les mesures fiscales, doivent dès lors prendre en considération l'évolution budgétaire concrète de l'exercice en cours. La Chambre des fonctionnaires et employés publics n'est pas convaincue de la nécessité de ces propositions essentiellement dirigées contre le salariat, les ménages et les familles.“
- „La Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que la situation du Trésor n'est pas gravement compromise par la récente crise financière et elle se prononce donc contre l'ensemble des hausses fiscales prévues.“
- „La Chambre conteste de façon générale l'ensemble des mesures proposées dans le projet de loi destiné à transposer le paquet des mesures fiscales dites „*anticrise*“, constatant que, structurellement, elles ne sont pas nécessaires et, conjoncturellement, elles risquent de s'avérer néfastes. Elle se dit particulièrement opposée aux mesures prévues en matière de droits d'enregistrement (70 millions d'euros) contrecarrant des efforts nationaux de longue haleine („*bëllegen Akt*“).“

Chambre des Salariés

Dans son avis du 11 novembre 2011, la Chambre des Salariés donne à considérer que la situation du Luxembourg est particulièrement enviable:

„non seulement, il ne fera pas l'objet de procédure pour déficit excessif, avec le plus faible déficit de la zone euro pour 2010. Mais encore il dispose du plus faible taux d'endettement de l'ensemble de la zone euro. En outre, compte tenu des excédents cumulés, il est également le seul pays de la zone euro avec la Finlande à disposer d'une position patrimoniale positive.“

La CSL estime qu'il y aura toujours des esprits chagrins pour souligner que, si la position globale des finances publiques est plutôt bonne, il n'en va pas de même de l'Administration centrale. Cet argument n'est pas recevable aux yeux de la CSL. Ainsi, la CSL souligne que, si le critère de Maastricht concernant le solde budgétaire porte sur l'ensemble des Administrations publiques et non sur l'Administration centrale, c'est bien parce que c'est cette première qui revêt de l'importance.

En ce qui concerne le paquet de mesures de consolidation, la CSL se demande si tous les sacrifices demandés aux salariés et aux ménages en général sont nécessaires, voire ne risquent pas d'être contre-

productifs dans un climat de relance et de confiance qui, doucement, se rétablit. Selon la CSL, l'ensemble des mesures d'assainissement budgétaire votées et proposées, et notamment le resserrement de la vis fiscale pour les ménages à faible et moyen revenu, risquerait de se révéler contre-productif, d'un point de vue économique, en cassant la dynamique encore fragile de reprise économique et de confiance des consommateurs et investisseurs.

Enfin, la CSL rappelle le „piège de Maastricht“ qui signifie que les réserves accumulées par le Luxembourg, et dans les fonds spéciaux de l'Etat, et dans le régime général d'assurance-pension, seront comptabilisées comme dépenses lors de leur déboursement et contribueront ainsi à gonfler le „déficit“ de l'Etat à ce moment.

Chambre de Commerce

Dans son avis du 15 novembre, la Chambre de Commerce constate que le projet de budget 2011 ne comporte guère de mesures d'assainissement structurelles et ne prévoit pas de réformes d'envergure ayant un effet bénéfique sur la consolidation à long terme des finances publiques. De l'avis de la chambre professionnelle, les mesures proposées par les autorités gouvernementales pour équilibrer les finances publiques d'ici 2014 sont trop timides et se basent en grande partie sur les quatre éléments suivants:

1. l'espoir d'un redressement conjoncturel soutenu, source d'une croissance de l'emploi et des recettes fiscales;
2. la diminution des dépenses d'investissements par rapport à un niveau gonflé de projets d'investissements annoncés en 2009 et 2010;
3. des hausses fiscales qui risquent de s'avérer contre-productives et de nuire à l'attractivité du site luxembourgeois;
4. un surplus virtuel du système d'assurance pension, qui „sauve“, en apparence et seulement à moyen terme, la situation financière de l'Etat sous l'optique „Maastricht“.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce estime que les hypothèses macroéconomiques sous-jacentes à l'établissement du projet de loi budgétaire sont trop optimistes. Elle critique notamment le report de réformes structurelles pourtant inévitables, notamment au niveau du système de protection sociale et de la compétitivité des entreprises, de la progression toujours trop importante des dépenses courantes, de l'absence d'efforts pour réaliser davantage d'économies au niveau des frais de fonctionnement de l'Etat, de l'écart trop important entre investissements publics annoncés et réalisés, ainsi que de l'absence d'une stratégie d'avenir basée sur un tryptique vertueux de renforcement de la compétitivité des entreprises, du développement socio-économique et de la constitution d'un excédent structurel des finances publiques luxembourgeoises.

Selon la Chambre de Commerce, le principal problème de la politique budgétaire reste la mauvaise maîtrise des dépenses courantes auprès de l'Administration centrale, dont l'évolution est en moyenne supérieure à celle des recettes courantes. La Chambre de Commerce réitère sa position en vertu de laquelle il existe un potentiel d'économies très important au niveau des dépenses courantes. Dès lors, il s'agirait d'abord, avant de revoir à la baisse la politique des investissements publics et de procéder à des hausses fiscales contre-productives, d'exploiter les gisements d'économies manifestes qui existent dans les principaux blocs de dépenses gouvernementales.

La Chambre de Commerce estime qu'un véritable effort de réduction des dépenses de fonctionnement de l'Etat doit aller de pair avec l'introduction d'une architecture budgétaire axée sur la définition de missions, de programmes et d'objectifs et sur l'adoption d'indicateurs de performance visant à mesurer les résultats atteints par rapport aux moyens budgétaires investis.

Enfin, la Chambre de Commerce signale qu'elle soutiendrait tout engagement ferme, à travers une disposition légale, visant à contenir la dette publique largement en deçà de la limite européenne des 60%, à l'image de la „Schuldenbremse“ instituée par le législateur allemand.

Chambre des Métiers

Pour la Chambre des Métiers, il ne fait pas de doute qu'il faut corriger la trajectoire des finances publiques afin d'éviter à plus long terme le piège de la dette. A force de s'endetter, le pays risque de perdre de plus en plus de sa marge de manœuvre au niveau de la politique budgétaire du fait qu'une

part croissante des fonds devra être consacrée au service de la dette (remboursement du principal et paiement des intérêts). Si la Chambre des Métiers approuve la démarche du Gouvernement de ficeler un paquet de mesures visant à consolider les finances publiques et de réduire le déficit, elle se doit néanmoins de critiquer le contenu de celui-ci.

Tout d'abord, la Chambre des Métiers estime dans son avis du 11 novembre 2010 que les mesures ayant pour objectif d'augmenter les recettes publiques, à travers une hausse de la charge fiscale à supporter par les ménages et les entreprises, sont en volume beaucoup plus importantes (33%) que celles concernant le volet des dépenses hors réductions des investissements (17%).

La Chambre des Métiers estime que du côté des dépenses, le Gouvernement choisit la solution de facilité en réduisant avant tout le volume des investissements publics, par une réduction de ces dépenses à un niveau inférieur à celui de l'année 2009.

La Chambre des Métiers regrette que le Gouvernement, craignant selon elle l'opposition de l'opinion publique et des syndicats, ne s'attaque qu'avec une grande hésitation à la part la plus importante des dépenses budgétaires, à savoir le budget social. De même, la Chambre des Métiers dénonce que la réduction des dépenses de fonctionnement ne se fait que par doses homéopathiques.

En somme, la Chambre des Métiers est d'avis que les mesures de consolidation, et notamment la trajectoire d'ajustement, ne sont pas assez ambitieuses, en ce que l'Administration centrale accusera toujours un besoin de financement en 2014. De l'avis de la chambre, des efforts supplémentaires sont donc indispensables pour corriger l'évolution des finances publiques.

Dans un contexte plus large, la chambre professionnelle soulève la question de savoir si les difficultés actuelles sont de nature conjoncturelle, en ce sens qu'elles seraient le résultat de la crise économique ou s'il s'agit plutôt de problèmes structurels, de sorte que même une reprise ne pourrait y remédier.

En conclusion, la Chambre des Métiers demande

- d'introduire un mécanisme de limitation de la dette publique;
- d'accroître la discipline budgétaire par une norme de croissance des dépenses publiques, et
- de soumettre les dépenses publiques à des tests d'efficience.

*

ANNEXE 2

**Tableau de Bord „Compétitivité“ (TBCO) de l’Observatoire de la Compétitivité –
Bilan Compétitivité 2010**

Classement général de l’indicateur synthétique TBCO

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Allemagne	10	10	12	11	10	13	10	12	8	10
Autriche	7	6	7	6	6	8	7	7	6	6
Belgique	24	23	20	19	15	20	21	19	19	18
Bulgarie	23	24	22	18	18	16	19	25	22	22
Chypre	18	19	19	22	21	23	20	18	16	15
Danemark	2	2	2	2	2	2	2	3	2	2
Espagne	19	16	17	14	17	17	17	15	14	14
Estonie	9	7	8	7	9	7	6	11	12	12
Finlande	3	3	3	3	3	3	3	2	4	5
France	13	13	14	12	11	15	16	14	10	11
Grèce	21	18	23	16	20	18	18	16	15	16
Hongrie	17	15	16	21	25	24	23	27	26	25
Irlande	8	8	5	10	12	10	11	8	17	13
Italie	25	26	26	23	23	25	25	21	20	21
Lettonie	11	20	11	20	19	14	15	17	25	26
Lituanie	12	9	13	13	13	9	12	10	13	23
Luxembourg	6	11	9	9	8	6	8	9	11	9
Malte	22	25	21	27	27	22	24	26	27	27
Pays-Bas	5	4	4	5	4	5	4	4	3	3
Pologne	26	27	27	26	24	26	26	22	23	17
Portugal	20	22	24	24	22	27	27	23	24	20
Roumanie	16	12	10	8	7	19	14	24	21	19
Royaume-Uni	4	5	6	4	5	4	5	5	5	4
République slovaque	27	21	25	25	26	22	21	20	18	24
République tchèque	14	17	18	17	16	13	12	13	9	8
Slovénie	15	14	15	15	14	9	11	6	7	7
Suède	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1

Source: Observatoire de la Compétitivité

Avant de commenter brièvement ce classement, il y a lieu, à l’instar des benchmarks internationaux, de relativiser la signification de cet indicateur synthétique. Les auteurs du Bilan Compétitivité 2010 soulignent qu’„il s’agit par construction d’un classement relatif, c’est-à-dire le classement du Luxembourg dépend également de la performance des autres pays. Même si les performances du Luxembourg sont mauvaises, il se peut que les autres pays se soient détériorés beaucoup plus, de façon à ce que la position relative du Luxembourg s’améliore au final. Le classement ne dit rien sur les performances absolues du Luxembourg.“¹⁰⁸

¹⁰⁸ Observatoire de la Compétitivité, op. cit., p. 94.

Ceci dit, le tableau ci-dessus met en évidence qu'au fil des dernières années, la position générale du Luxembourg s'est constamment détériorée en passant de la 6^{ième} position en 2005 à la 11^{ième} en 2008 sur les 27 pays membres de l'Union européenne.

L'indicateur synthétique 2009 par catégorie

	<i>Cat A</i>	<i>Cat B</i>	<i>Cat C</i>	<i>Cat D</i>	<i>Cat E</i>	<i>Cat F</i>	<i>Cat G</i>	<i>Cat H</i>	<i>Cat I</i>	<i>Cat J</i>
Allemagne	11	4	22	20	17	22	8	5	14	14
Autriche	8	7	19	7	11	14	10	7	6	9
Belgique	13	21	6	18	27	26	14	10	2	17
Bulgarie	6	15	27	4	19	6	21	24	23	25
Chypre	5	5	20	25	7	5	17	21	17	27
Danemark	10	2	9	3	9	19	2	3	7	18
Espagne	23	22	1	21	12	12	20	17	18	4
Estonie	17	10	10	2	1	17	18	11	26	13
Finlande	7	8	25	6	13	18	3	2	12	10
France	14	17	3	10	20	13	16	12	5	16
Grèce	25	20	4	8	26	1	22	22	16	20
Hongrie	24	27	16	23	24	24	19	20	11	7
Irlande	20	13	2	22	2	20	15	14	19	21
Italie	19	24	18	16	25	10	23	15	15	2
Lettonie	27	19	13	11	16	11	12	27	27	11
Lituanie	26	16	23	17	18	3	6	25	25	24
Luxembourg	1	12	15	19	3	15	25	8	8	22
Malte	15	26	11	26	6	25	26	16	3	26
Pays-Bas	3	1	21	12	8	16	4	4	10	15
Pologne	12	23	7	13	23	4	11	23	20	23
Portugal	18	11	5	15	10	7	27	19	21	19
Roumanie	22	18	26	1	22	2	24	26	24	8
Royaume-Uni	16	6	12	5	4	8	9	6	22	12
République slovaque	21	25	17	27	21	21	13	13	13	5
République tchèque	9	9	8	14	15	23	7	18	9	3
Slovénie	4	14	24	24	5	9	5	9	1	6
Suède	2	3	14	9	14	27	1	1	4	1

Note: Cat. A Performances macroéconomiques; Cat. B Emploi; Cat. C Productivité et coût du travail; Cat. D Fonctionnement des marchés; Cat. E Cadre institutionnel et réglementaire; Cat. F Entrepreneuriat; Cat. G Education et formation; Cat. H Economie de la connaissance; Cat. I Cohésion sociale; Cat. J Environnement.

Source: Observatoire de la Compétitivité

Il ressort du tableau ci-dessous que le Luxembourg enregistre un mauvais résultat en matière de l'éducation et de la formation (Cat. G) et de l'environnement (Cat. J). Des efforts supplémentaires sont nécessaires en ce qui concerne les catégories productivité et coût du travail (Cat. C), emploi (Cat. B), fonctionnement du marché (Cat. C) et entrepreneuriat (Cat. F). En matière de performances macroéconomiques (Cat. A), le Luxembourg arrive à défendre sa toute première position. Le cadre institutionnel et réglementaire (Cat. E) est également favorable au Luxembourg comparé aux autres Etats membres.

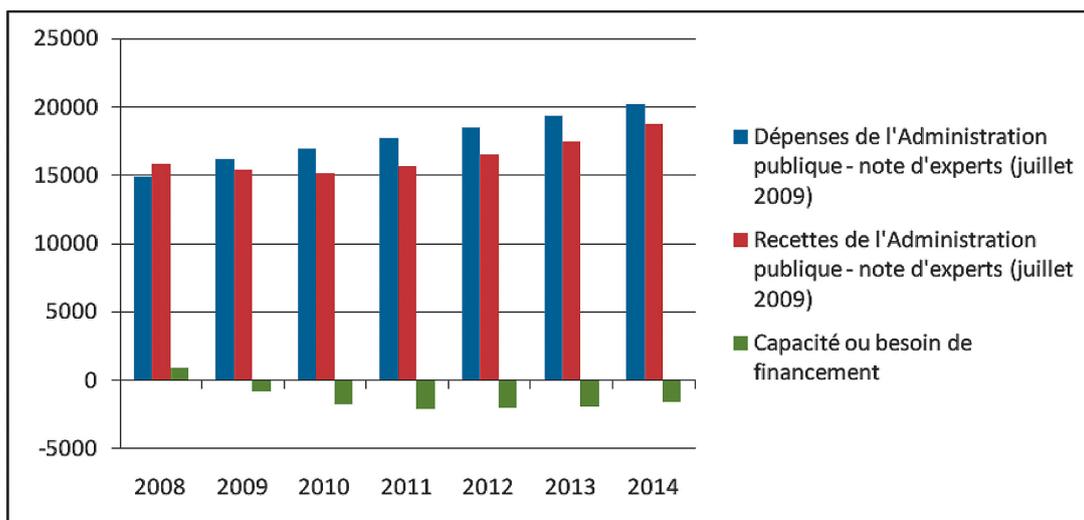
Quelques constats de la part de l'Observatoire de la compétitivité lors de son analyse de l'évolution des indicateurs du Luxembourg par rapport à l'année précédente:

- en ce qui concerne la diversification de l'économie, le coefficient de diversification pour le Luxembourg a reculé;
- le taux de chômage de longue durée s'est amélioré;
- les prix énergétiques sont plus élevés au Luxembourg que dans les pays voisins, ce qui alourdit les charges des entreprises et les rendent ainsi moins compétitives;
- l'indicateur des jeunes ayant quitté prématurément l'école annonce une diminution de la performance du Luxembourg tandis que l'apprentissage tout au long de la vie s'est amélioré;
- le taux de risque de persistance de la pauvreté et l'espérance de vie à la naissance se sont améliorés par rapport à l'année précédente;
- l'indicateur relatif au total des émissions de gaz à effet de serre a connu une amélioration.

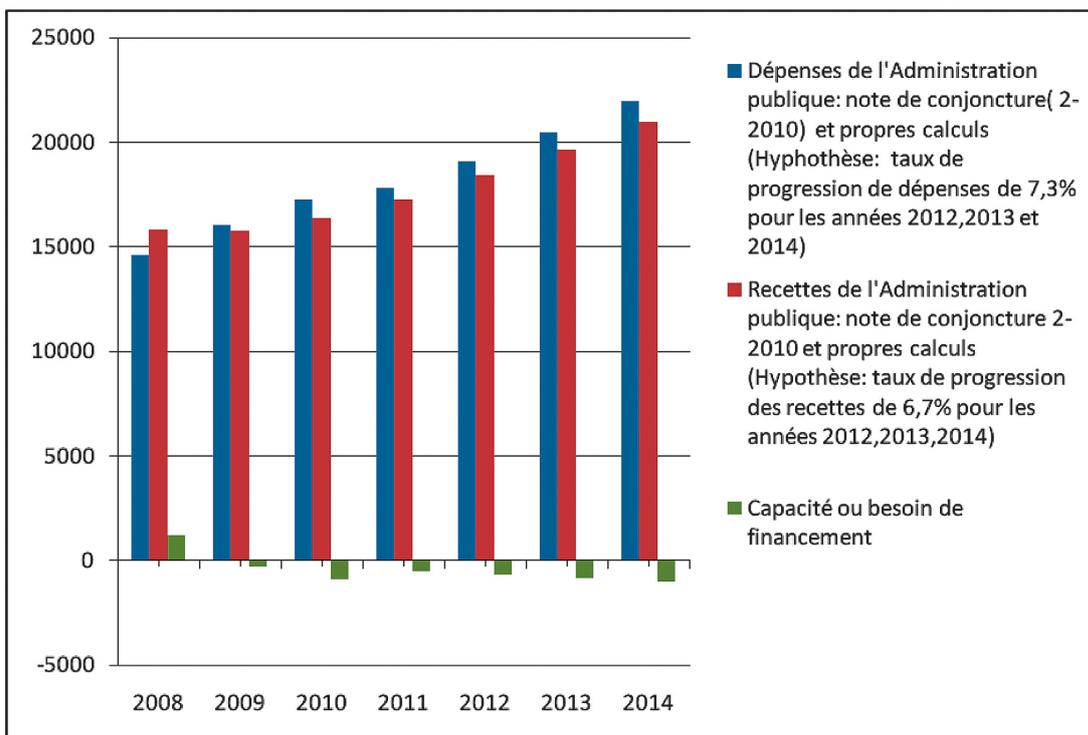
*

ANNEXE 3

*Evolution des recettes et dépenses de l'administration publique:
note d'experts (juillet 2009) (en millions EUR)*



*Evolution des recettes et dépenses de l'administration publique:
note de conjoncture 2-2010 du STATEC et propres calculs (en millions EUR)*



Note: Les taux de progression des recettes et des dépenses de 6,7% respectivement de 7,3% correspondent à la moyenne historique 1995-2009.

*

ANNEXE 4

Autorisations et attributions d'emprunts

	montant nom. autorisé	montant nom. emprunté	date emprunt	autorisation disponible	montant net attribué
Loi du 19.12.2003 (loi à part!)	50.000.000,00	0,00	-	0,00	50.000.000,00 par dépassement des art. budg. d'alimentation
	Fonds des routes	0,00	-	0,00	70.000.000,00 par dépassement des art. budg. d'alimentation
Loi budgétaire 2005	100.000.000,00	100.000.000,00	15+22.2.2006	0,00	100.000.000,00
	Fonds du rail	100.000.000,00	22.2.2006	0,00	100.000.000,00
	Fonds des routes	0,00	-	0,00	0,00
Loi budgétaire 2006	100.000.000,00	100.000.000,00	22.2.2006	0,00	100.000.000,00
	Fonds du rail	100.000.000,00	22.2.2006	0,00	100.000.000,00
	Fonds des routes	100.000.000,00	22.2.2006	0,00	100.000.000,00
	Budget en capital	300.000.000,00	2.10.2008	0,00	300.000.000,00 porté en recette sur article 95.0.96.000/ exercice 2008
Loi du 18.12.2006	132.000.000,00	132.000.000,00	21.5.2007	0,00	132.000.000,00 (avance de trésorerie en décembre 2006/ exercice 2006)
Loi budgétaire 2007	100.000.000,00	100.000.000,00	8.2.2008	0,00	100.000.000,00 (avance de trésorerie en novembre 2007/ exercice 2007)
	Fonds du rail	100.000.000,00	8.2.2008	0,00	100.000.000,00 (avance de trésorerie en juillet 2007/ exercice 2007)
	Fonds des routes	100.000.000,00	8.2.2008	0,00	100.000.000,00
	Budget en capital	0,00	-	0,00	0,00
Loi budgétaire 2008	100.000.000,00	100.000.000,00	2.10.2008	0,00	100.000.000,00 porté en recette sur exercice 2008
	Fonds du rail	100.000.000,00	2.10.2008	0,00	100.000.000,00 porté en recette sur exercice 2008
	Fonds des routes	100.000.000,00	2.10.2008	0,00	100.000.000,00
	Budget en capital	0,00	-	0,00	0,00
Loi du 24.10.2008	3.000.000.000,00	2.000.000.000,00	4.12.2008	1.000.000.000,00	1.981.000.000,00 porté en recette sur article 95.0.96.000/ exercice 2008
Loi budgétaire 2009	100.000.000,00	100.000.000,00	18.5.2010	0,00	100.000.000,00 (avance de trésorerie en novembre 2009/ exercice 2009)
	Fonds du rail	100.000.000,00	18.5.2010	0,00	100.000.000,00 (avance de trésorerie en décembre 2009/ exercice 2009)
	Fonds des routes	100.000.000,00	18.5.2010	0,00	100.000.000,00

		<i>montant nom. autorisé</i>	<i>montant nom. emprunté</i>	<i>date emprunt</i>	<i>autorisation disponible</i>	<i>montant net attribué</i>
Loi budgétaire 2010	Fonds du rail	100.000.000,00	100.000.000,00	18.5.2010	0,00	100.000.000,00 porté en recette sur exercice 2010
	Fonds des routes	100.000.000,00	100.000.000,00	18.5.2010	0,00	100.000.000,00 porté en recette sur exercice 2010
	Budget en capital	1.600.000.000,00	1.600.000.000,00	18.5.2010	0,00	1.597.500.000,00 porté en recette sur article 95.0.96.000/ exercice 2010
Projet de loi budgétaire 2011	Fonds du rail	100.000.000,00	0,00	-	100.000.000,00	0,00
	Fonds des routes	100.000.000,00	0,00	-	100.000.000,00	0,00
	Budget en capital	300.000.000,00	0,00	-	300.000.000,00	0,00
Total		6.732.000.000,00	5.232.000.000,00		1.500.000.000,00	

*

ANNEXE 5

Fonds de réserve budgétaire des communes: soldes au 31 décembre 2009

Bascharage	1.551.567	Garnich	0	Putscheid	24.340
Beaufort	690.600	Goesdorf	199.916	Rambrouch	1 979.732
Bech	0	Grevenmacher	0	Reckange	0
Beckerich	0	Grosbous	0	Redange	247.700
Berdorf	941.194	Heffingen	0	Reisdorf	0
Bertrange	0	Heiderscheid	475.700	Remich	536.804
Bettembourg	3.000.450	Heinerscheid	104.377	Roeser	1.000.000
Bettendorf	192.335	Hesperange	0	Rospport	302.500
Betzdorf	11.891.604	Hobscheid	0	Rumelange	0
Bissen	411.384	Hoscheid	492.451	Saeul	0
Biwer	865.220	Hosingen	448.100	Sandweiler	2.991.698
Boevange/Att.	193.292	Junglinster	0	Sanem	3.000.000
Boulaide	369.561	Kayl	0	Schengen	219.246
Bourscheid	0	Kehlen	1.743.426	Schieren	674.029
Bous	308.220	Kiischpelt	0	Schifflange	0
Burmerange	544.317	Koerich	1.269.369	Schuttrange	1.608.088
Clemency	334.615	Kopstal	286.721	Septfont.	324.343
Clervaux	0	Lac de la Hte-S.	278.025	Stadtbred.	481.600
Colmar-Berg	428.339	Larochette	179.846	Steinfort	0
Consdorf	750.000	Lenningen	964.901	Steinsel	1.582.020
Consthum	145.125	Leudelange	0	Strassen	22.048
Contern	0	Lintgen	0	Tandel	0
Dalheim	650.872	Lorentzweiler	0	Troisvierges	800.000
Diekirch	0	Luxembourg	10.000.000	Tuntange	313.696
Differdange	0	Mamer	0	Useldange	43.821
Dippach	0	Manternach	0	Vianden	0
Dudelange	4.000.000	Medernach	0	Vichten	90.699
Echternach	613.000	Mersch	0	Wahl	86.712
Ell	0	Mertert	0	Waldbillig	0
Ermsdorf	151.222	Mertzig	0	Waldbredimus	515.999
Erpeldange	541.200	Mompach	475.800	Walferdange	541.691
Esch/Alzette	4.020.516	Mondercange	1.197.110	Weiler-la-T.	0
Esch/Sure	0	Mondorf/B.	1.300.000	Weiswampach	676.557
Eschweiler	0	Munshausen	0	Wellenstein	201.782
Ettelbruck	3.266.536	Neunhausen	170.255	Wiltz	56.508
Feulen	418.872	Niederanven	50.000.000	Winrange	557.730
Fischbach	273.188	Nommern	0	Winseler	0
Flaxweiler	62.989	Pétange	0	Wormeldange	603.996
Frisange	60.172	Préizerdaul	111.617	Total	125.857.345

Source: Ministère de l'Intérieur

ANNEXE 6

Recettes non affectées par habitant par commune, 2005-2009

<i>Commune</i>	2005	2006	2007	2008	2009	<i>Moyenne 2005-2009</i>	<i>Rang</i>
Betzdorf	5.310	3.364	3.836	5.080	3.609	4.240	1
Luxembourg	3.216	3.414	3.595	3.805	3.805	3.567	2
Niederanven	2.495	3.338	3.934	3.929	3.339	3.407	3
Strassen	2.400	2.901	2.555	2.592	2.525	2.595	4
Sandweiler	2.319	3.065	2.494	2.319	2.519	2.543	5
Esch/Alzette	2.114	2.369	2.627	2.817	2.699	2.525	6
Berg (Colmar-)	2.025	2.245	2.602	3.003	2.602	2.495	7
Leudelange	1.922	2.050	2.707	2.492	3.116	2.457	8
Bertrange	1.864	2.257	2.475	2.710	2.597	2.380	9
Schuttrange	1.744	1.876	2.249	3.299	2.255	2.285	10
Koerich	1.980	2.167	2.303	2.211	2.308	2.194	11
Differdange	1.784	1.998	2.167	2.361	2.269	2.116	12
Mamer	1.823	2.020	2.294	2.337	2.065	2.108	13
Hesperange	1.711	2.016	2.060	2.277	2.422	2.097	14
Weiswampach	1.758	2.035	2.066	2.283	2.198	2.068	15
Schifflange	1.723	1.941	2.188	2.251	2.189	2.058	16
Pétange	1.725	1.970	2.092	2.248	2.237	2.055	17
Echternach	1.727	1.934	2.099	2.284	2.179	2.045	18
Clervaux	1.662	2.038	2.065	2.093	2.206	2.013	19
Dudelange	1.683	1.869	2.012	2.131	2.191	1.977	20
Diekirch	1.579	1.759	2.003	2.206	2.265	1.963	21
Mertert	1.695	1.885	1.982	2.153	2.094	1.962	22
Walferdange	1.663	1.891	2.000	2.098	2.087	1.948	23
Steinsel	1.586	1.758	1.995	2.163	2.171	1.934	24
Remich	1.648	1.842	1.996	2.099	2.074	1.932	25
Ettelbruck	1.661	1.832	1.981	2.075	2.066	1.923	26
Bettembourg	1.578	1.771	1.997	2.129	2.121	1.919	27
Contern	1.615	1.646	2.049	2.007	2.241	1.912	28
Esch/Sûre	1.472	1.778	2.024	2.135	2.143	1.910	29
Erpeldange	1.638	1.776	1.950	2.112	2.049	1.905	30
Roeser	1.707	1.813	1.910	2.063	2.017	1.902	31
Mondercange	1.574	1.749	1.967	2.172	2.044	1.901	32
Kopstal	1.673	1.776	1.989	2.077	1.938	1.891	33
Troisvierges	1.505	1.819	1.975	2.061	2.025	1.877	34
Rumelange	1.587	1.773	1.913	2.040	2.031	1.869	35
Mondorf/Bains	1.543	1.763	1.948	2.031	2.011	1.859	36
Biwer	1.588	1.755	1.875	1.986	2.075	1.856	37
Beckerich	1.624	1.756	1.919	1.967	1.962	1.846	38
Bascharage	1.638	1.746	1.866	1.940	2.023	1.842	39
Remerschen	1.560	1.787	1.859	1.992	1.988	1.837	40

<i>Commune</i>	2005	2006	2007	2008	2009	<i>Moyenne 2005-2009</i>	<i>Rang</i>
Sanem	1.560	1.750	1.899	2.008	1.962	1.836	41
Grevenmacher	1.565	1.758	1.910	1.994	1.933	1.832	42
Bissen	1.560	1.744	1.853	2.026	1.934	1.823	43
Munshausen	1.552	1.777	1.824	2.010	1.942	1.821	44
Wiltz	1.502	1.656	1.856	2.075	1.969	1.812	45
Steinfort	1.539	1.676	1.879	1.980	1.977	1.810	46
Consthum	1.573	1.784	1.833	1.926	1.918	1.807	47
Vianden	1.582	1.484	1.899	1.975	1.981	1.784	48
Schieren	1.467	1.672	1.788	2.035	1.883	1.769	49
Kayl	1.506	1.666	1.824	1.936	1.908	1.768	50
Septfontaines	1.497	1.679	1.832	1.951	1.881	1.768	51
Winseler	1.480	1.689	1.838	1.910	1.921	1.768	52
Neunhausen	1.611	1.709	1.797	1.861	1.847	1.765	53
Mersch	1.469	1.646	1.817	1.973	1.917	1.764	54
Heinerscheid	1.552	1.546	1.785	1.993	1.934	1.762	55
Hoscheid	1.568	1.694	1.812	1.909	1.816	1.760	56
Larochette	1.484	1.623	1.872	1.895	1.868	1.749	57
Mertzig	1.502	1.663	1.806	1.903	1.846	1.744	58
Kehlen	1.489	1.651	1.779	1.934	1.856	1.742	59
Burmerange	1.512	1.656	1.773	1.919	1.837	1.739	60
Stadtbredimus	1.480	1.634	1.739	1.910	1.920	1.737	61
Hosingen	1.514	1.535	1.825	1.920	1.869	1.733	62
Reckange	1.464	1.669	1.727	1.909	1.882	1.730	63
Lenningen	1.518	1.683	1.810	1.840	1.797	1.729	64
Redange	1.466	1.631	1.786	1.888	1.847	1.723	65
Waldbredimus	1.476	1.598	1.743	1.943	1.846	1.721	66
Lintgen	1.465	1.631	1.738	1.900	1.860	1.719	67
Wellenstein	1.471	1.652	1.748	1.871	1.817	1.712	68
Frisange	1.448	1.622	1.741	1.880	1.847	1.708	69
Wormeldange	1.452	1.624	1.716	1.904	1.838	1.707	70
Grosbous	1.470	1.625	1.732	1.840	1.849	1.703	71
Heiderscheid	1.460	1.635	1.731	1.844	1.791	1.692	72
Eschweiler	1.449	1.633	1.720	1.868	1.788	1.692	73
Feulen	1.451	1.583	1.736	1.850	1.836	1.691	74
Medernach	1.489	1.675	1.719	1.806	1.762	1.690	75
Weiler/Tour	1.449	1.587	1.710	1.841	1.849	1.687	76
Bourscheid	1.462	1.613	1.681	1.850	1.820	1.685	77
Clemency	1.408	1.562	1.725	1.854	1.819	1.674	78
Beaufort	1.470	1.609	1.686	1.832	1.770	1.674	79
Hobscheid	1.417	1.567	1.725	1.863	1.786	1.672	80
Kiischpelt	1.526	1.559	1.688	1.816	1.770	1.672	81
Dippach	1.446	1.594	1.708	1.812	1.789	1.670	82
Fischbach	1.476	1.640	1.705	1.744	1.782	1.669	83

<i>Commune</i>	2005	2006	2007	2008	2009	<i>Moyenne 2005-2009</i>	<i>Rang</i>
Rambrouch	1.452	1.583	1.704	1.845	1.759	1.669	84
Bettborn	1.440	1.548	1.708	1.828	1.775	1.660	85
Lac H/Sûre	1.423	1.576	1.706	1.826	1.763	1.659	86
Ell	1.419	1.550	1.673	1.855	1.784	1.656	87
Wincrange	1.431	1.571	1.703	1.809	1.766	1.656	88
Junglinster	1.412	1.581	1.689	1.804	1.780	1.653	89
Saeul	1.482	1.616	1.671	1.786	1.704	1.652	90
Nommern	1.426	1.575	1.693	1.806	1.747	1.649	91
Bous	1.398	1.537	1.663	1.827	1.815	1.648	92
Boevange/A.	1.407	1.539	1.687	1.804	1.777	1.643	93
Useldange	1.433	1.561	1.670	1.812	1.725	1.640	94
Heffingen	1.373	1.528	1.665	1.850	1.783	1.640	95
Consdorf	1.397	1.535	1.690	1.796	1.763	1.636	96
Lorentzweiler	1.375	1.530	1.665	1.820	1.783	1.634	97
Tuntange	1.376	1.518	1.652	1.834	1.786	1.633	98
Putscheid	1.448	1.538	1.651	1.785	1.728	1.630	99
Vichten	1.419	1.558	1.678	1.779	1.716	1.630	100
Berdorf	1.389	1.571	1.710	1.754	1.702	1.625	101
Bettendorf	1.352	1.495	1.690	1.805	1.772	1.623	102
Boulaide	1.364	1.499	1.683	1.795	1.754	1.619	103
Garnich	1.392	1.554	1.661	1.765	1.715	1.618	104
Bech	1.385	1.524	1.686	1.775	1.717	1.617	105
Flaxweiler	1.411	1.544	1.630	1.759	1.741	1.617	106
Dalheim	1.344	1.523	1.626	1.805	1.775	1.614	107
Tandel	1.396	1.533	1.640	1.751	1.735	1.611	108
Wahl	1.474	1.511	1.656	1.711	1.685	1.607	109
Ermsdorf	1.365	1.544	1.643	1.740	1.714	1.601	110
Mompach	1.330	1.463	1.586	1.732	1.848	1.592	111
Rosport	1.326	1.511	1.645	1.742	1.707	1.586	112
Manternach	1.380	1.522	1.615	1.734	1.669	1.584	113
Goesdorf	1.308	1.493	1.606	1.743	1.664	1.563	114
Reisdorf	1.359	1.479	1.592	1.688	1.655	1.555	115
Waldbillig	1.305	1.486	1.580	1.698	1.684	1.551	116
Bastendorf	1.427						
Fouhren	1.366						
Kautenbach	1.590						
Wilwerwiltz	1.461						
Moyenne						1.858	
Médiane						1.743	

Source: Ministère de l'Intérieur

ANNEXE 7

La norme budgétaire

Depuis plusieurs années, certaines institutions et chambres professionnelles, notamment la Chambre de Commerce et la Banque Centrale du Luxembourg plaident pour l'introduction d'une norme de croissance des dépenses publiques qui devrait guider le Gouvernement dans l'élaboration d'une politique budgétaire à moyen et long terme.

Tandis que la Chambre de Commerce propose une norme de progression des dépenses budgétaires courantes qui soit en ligne avec le taux de progression moyen de la zone euro, la BCL se prononce en faveur d'une norme budgétaire par type de dépenses

La nouvelle norme budgétaire telle que proposée par la BCL¹⁰⁹

- La BCL plaide pour une optique „large“ des normes de dépenses (idéalement l'ensemble des administrations publiques, afin d'incorporer à la norme les dépenses „ultimes“ plutôt que les transferts assurant le financement de ces dernières).
- Le meilleur horizon temporel serait, du point de vue économique, la durée d'un cycle économique. Les taux de croissance quinquennaux de dépenses devraient être déterminés sur la base d'un scénario prudent et contraignant en matière d'évolution des recettes, les éventuels excédents de recettes enregistrés ex post étant affectés à des réserves.
- Les taux de croissance des dépenses sur les cinq années à venir seraient déterminés par type de dépenses, idéalement en fonction d'une répartition par programmes des dépenses publiques. Les prévisions relatives aux dépenses et aux paramètres affectant leur évolution seraient proposées par des experts.
- Ces taux de croissance des dépenses pour cinq ans ne seraient pas de simples prévisions à politique inchangée, faute de quoi la notion de norme perdrait toute consistance. Il devrait s'agir de limites certes fixées au cas par cas et en tenant compte de toutes les informations pertinentes, qui incorporeraient néanmoins des mesures volontaristes. Ces mesures devraient garantir le respect d'une double contrainte, à savoir (i) une situation budgétaire saine à l'issue de la période de cinq ans et (ii) la sauvegarde de la soutenabilité à terme des finances publiques. Des considérations telles que le niveau absolu de dépenses en comparaison internationale (ou en comparaison par rapport aux pays limitrophes) ou la croissance des dépenses chez nos principaux partenaires commerciaux seraient également pris en compte lors de la calibration des plafonds de dépenses.
- Afin d'assurer le respect de cette deuxième condition, il s'imposerait d'ailleurs d'intégrer à chaque budget, à chaque actualisation du Programme de Stabilité et à chaque réexamen annuel du programme quinquennal de dépenses (les trois exercices devant idéalement coïncider) une analyse complète, circonstanciée et entérinée par des experts de la soutenabilité à terme des finances publiques.
- Lors des examens annuels du plan quinquennal de dépenses, certains dérapages seraient inmanquablement constatés. Afin de prévenir une telle dérive, la BCL propose l'adoption d'un „mécanisme de correction d'erreurs“ en trois ans. En clair, tout dérapage devrait être corrigé par tranches d'un tiers.
- Ce mécanisme pourrait prévoir trois exceptions:
 - Les cas de force majeure (catastrophes naturelles, sanitaires).
 - Les dépenses d'investissement, qui sont au Luxembourg le principal vecteur d'une politique contracyclique. En cas de crise économique majeure, une dérive à la hausse des investissements publics pourrait être tolérée. Une telle pratique suppose cependant que les avoirs des fonds spéciaux soient préalablement reconstitués.

¹⁰⁹ Banque Centrale du Luxembourg, Avis sur le projet de budget 2010.

- Pour les dépenses cycliques telles que les indemnités de chômage, les plafonds pourraient être calculés dans une version apurée des cycles. Cette pratique est d’application en Autriche, où les plafonds varient en fonction du nombre de chômeurs.
Eventuellement, les dépenses des communes, afin de préserver l’autonomie communale.
- Les diverses dépenses, bien que couvertes par des régimes d’exception à l’égard des „mécanismes de correction d’erreurs“, seraient cependant prises en compte lors de l’évaluation des plans quinquennaux et à l’occasion de la calibration des plafonds de dépenses. Elles affectent en effet directement la soutenabilité à terme des finances publiques.

A noter encore que le groupe salarial du Conseil économique et social (CES) se prononce contre toute norme budgétaire car elle limiterait le champ d’action et le pouvoir de décision d’un Gouvernement et d’un Parlement démocratiquement élu par l’imposition de principes budgétaires techniques¹¹⁰.

Assainissement budgétaire: besoins, calendrier, instruments et cadre institutionnel¹¹¹

Un cadre institutionnel qui favorise l’assainissement des finances publiques

Les données d’observation semblent indiquer que des niveaux très élevés d’endettement et de déficit encouragent les pouvoirs publics à assainir les finances publiques (Guichard *et al.*, 2007; encadré 3). L’expérience montre aussi, cependant, que cette volonté d’assainissement peut s’évanouir rapidement. Un cadre de règles et de procédures budgétaires et d’organismes indépendants spécialisés dans ce domaine qui se renforcent mutuellement peut contribuer à rétablir durablement la viabilité des finances publiques.

Règles budgétaires

Des règles budgétaires peuvent aider à maintenir les efforts d’assainissement à mesure que l’économie se redresse, que les recettes augmentent et que l’enthousiasme politique pour l’assainissement des finances publiques s’éteint. Dans la présente situation, ces règles doivent être adaptées aux besoins d’assainissement actuels et non viser à imposer une discipline budgétaire comme il conviendrait de le faire en des temps plus „ordinaires“. Les recettes commençant de s’améliorer dans le cadre de la reprise conjoncturelle en cours, il faut maîtriser les dépenses et éviter les allègements d’impôt. Une solution possible serait donc d’ancrer les efforts d’assainissement dans une règle d’endettement qui définisse, tout d’abord, une trajectoire menant à la stabilisation du ratio dette-PIB puis, dans un deuxième temps, une trajectoire de réduction de ce ratio. Ce dispositif pourrait être complété par des règles budgétaires qui aideraient à corriger la tendance aux dérapages et la procyclicité qui peuvent entraîner une hausse inexorable des impôts et des dépenses. Il existe deux catégories générales de règles budgétaires de ce type: les règles de déficit, qui limitent le déficit budgétaire annuel, et les règles de dépenses, qui restreignent les augmentations discrétionnaires des dépenses ou exigent leur réduction et, dans certains cas, limitent les réformes de la politique fiscale qui entraînent des pertes de recettes. Ces deux types de règles ont été utilisés simultanément, avec efficacité comme on l’a vu dans l’encadré 4.3, se traduisant en fait par une règle implicite de recettes publiques (tableau 4.11).

¹¹⁰ Conseil économique et social, Avis annuel 2009.

¹¹¹ OCDE, Perspectives économiques, Volume 2010/2, Chapitre 4, p. 237.

Tableau 4.11. Règles fiscales appliquées dans les pays de l'OCDE

<i>Caractéristiques de l'ensemble des règles</i>					
		<i>Objectif de solde</i>	<i>Objectif de dépenses</i>	<i>Règle applicable aux recettes imprévues</i>	<i>Règle d'or</i>
Australie	Charte de sincérité budgétaire (1998)	oui	non	non	non
Autriche	Pacte de stabilité et de croissance (1998) Pacte de stabilité interne (2000)	oui	oui	non	non
Belgique	Pacte de stabilité et de croissance (1997) Règle budgétaire nationale (2000)	oui	oui	oui	non
Rép. tchèque	Pacte de stabilité et de croissance (2004) Loi sur les règles budgétaires (2004)	oui	oui	non	non
Danemark	Stratégie budgétaire à moyen terme (1998)	oui	oui	non	non
Finlande	Pacte de stabilité et de croissance (1997) Plafonds de dépenses pluriannuels (depuis 1991)	oui	oui	non	non
France	Pacte de stabilité et de croissance (1997) Plafonnement des dépenses de l'Etat central (1998)	oui	oui	oui	non
Allemagne	Pacte de stabilité et de croissance (1997) Règle constitutionnelle (2009)	oui	oui	non	non
Grèce	Pacte de stabilité et de croissance (1997)	oui	non	non	non
Hongrie	Pacte de stabilité et de croissance (2004) Loi sur la responsabilité budgétaire (2008)	oui	oui	non	non
Irlande	Pacte de stabilité et de croissance (1997)	oui	oui	non	non
Italie	Pacte de stabilité et de croissance (1997) Pacte national de stabilité (depuis 1999)	oui	non	non	non
Luxembourg	Pacte de stabilité et de croissance (1997) Accord de coalition sur le plafonnement des dépenses (depuis 1999)	oui	non	non	non
Mexique	Loi sur la responsabilité budgétaire et fiscale (2006)	oui	non	oui	non
Pays-Bas	Pacte de stabilité et de croissance (1997) Accord de coalition sur des objectifs pluriannuels en matière de dépenses (depuis 1994)	oui	oui	oui	non
Nouv. Zélande	Loi de responsabilité budgétaire (1994)	oui	oui	non	non
Norvège	Principes directeurs de stabilité budgétaire (2001)	oui	non	oui	non
Pologne	Pacte de stabilité et de croissance (2004) Loi sur les finances publiques (1999)	oui	non	non	non
Portugal	Pacte de stabilité et de croissance (1997)	oui	non	non	non
Rép. slovaque	Pacte de stabilité et de croissance (2004)	oui	oui	oui	non
Espagne	Pacte de stabilité et de croissance (1997) Loi de stabilité budgétaire (depuis 2001)	oui	oui	non	non
Suède	Loi sur le budget de l'Etat (depuis 1996)	oui	oui	non	non
Suisse	Règles du frein à l'endettement (2001, mais en vigueur depuis 2003)	oui	oui	oui	non
Royaume-Uni	Code de stabilité budgétaire (1998); remplacé par le mandat budgétaire pluriannuel	oui	non	non	non
Etats-Unis	Règles PAYGO (2010)	oui	non	non	non

Source: D'après Guichard et al. (2007), OCDE.

Des règles simples de limitation du déficit ont l'avantage d'être faciles à communiquer. Toutefois, comme les résultats budgétaires sont étroitement liés au cycle économique, il est possible d'atteindre les objectifs en matière de déficit du fait d'une amélioration de la situation conjoncturelle, sans variation des équilibres sous-jacents. Pour remédier à cet inconvénient, on pourrait se concentrer sur le solde corrigé des influences conjoncturelles ou sur un équilibre „sur l'ensemble du cycle“, mais au prix de l'introduction d'une incertitude supplémentaire dans la procédure budgétaire du fait que ces concepts ne sont pas observables et doivent être estimés. En définitive, compte tenu des difficultés que soulève actuellement la mesure de l'écart de production et qu'elle soulèvera probablement encore pendant un certain nombre d'années, et étant donné qu'il est important de disposer d'une règle qui ne puisse pas être manipulée, une simple règle de déficit est sans doute mieux adaptée à la situation actuelle, moyennant peut-être une flexibilité suffisante pour remédier à l'impossibilité de prévoir précisément le taux de croissance futur.

Les règles de dépenses sont moins soumises à l'influence du cycle économique. Lorsque les recettes augmentent au cours d'une reprise, elles sont automatiquement épargnées en vertu d'une règle de dépenses bien conçue, ce qui n'est pas le cas avec une règle limitant le déficit (Anderson et Minarik, 2006). Une règle de dépenses bien conçue présente aussi l'avantage de rendre les entorses relativement transparentes et d'obliger les ministres responsables des dépenses à être directement comptables de leurs actions (Atkinson et van den Noord, 2001; Guichard *et al.*, 2007; Price, 2010). En revanche, les règles de dépenses peuvent faire l'objet de manipulations, car la ligne de démarcation entre une augmentation des dépenses et une diminution des recettes n'est pas toujours bien nette.

On a reproché aux règles de dépenses de nuire à la qualité des dépenses publiques. D'où l'adoption de règles d'or qui excluent expressément les dépenses d'investissement du plafond au motif qu'il existe un biais de myopie naturel qui privilégie la réduction des dépenses d'investissement par rapport aux dépenses courantes. Ce type de règle est cependant plus difficile à suivre dans son application et plus facile à contourner (Fatás, 2005). Dans la pratique, la distinction entre les dépenses courantes et les dépenses d'investissement est loin d'être parfaitement claire. Le Royaume-Uni et l'Allemagne ont tous deux abandonné les règles d'or. De plus, toutes les règles encouragent à recourir à des „artifices“, notamment des mesures ponctuelles et des manipulations comptables, pour les contourner (Koen et van den Noord, 2005). Ce problème pourrait être plus sérieux avec une règle de dépenses ambitieuse qui ferait plus souvent sentir ses effets qu'une règle de déficit, incitant plus fortement à la contourner. La solution consiste, pour partie, à faire en sorte que la règle de dépenses ait un vaste champ d'application, englobant les dépenses totales (Price, 2010), qu'elle s'applique aux différents niveaux d'administration et couvre le suivi des dépenses fiscales (Anderson et Minarik, 2006). A l'intérieur de ce cadre, les décisions concernant les différentes catégories de dépenses doivent prendre en compte des considérations d'efficacité et les autres objectifs de l'action publique.

Des conseils budgétaires indépendants et des procédures budgétaires améliorées

Un conseil budgétaire indépendant peut contribuer grandement à un meilleur respect des objectifs budgétaires annoncés en rendant tout écart politiquement plus coûteux. Un organisme indépendant chargé d'examiner la viabilité des finances publiques peut aussi aider à renforcer l'engagement politique envers l'assainissement budgétaire et, éventuellement, à étendre cet engagement à l'ensemble du spectre politique, d'où un gain de crédibilité. En améliorant la crédibilité et la prévisibilité des efforts d'assainissement des finances publiques, un conseil budgétaire indépendant peut aussi faciliter la coordination avec la politique monétaire. Pour être efficace, il doit avoir un rôle central dans le processus budgétaire (Debrun, Hauner et Kumar, 2009). Les épisodes passés d'indiscipline budgétaire ont été principalement causés par des prévisions macroéconomiques excessivement optimistes, problème qui pourrait être évité si les prévisions budgétaires à court terme étaient fondées sur une moyenne des projections économiques par exemple établies par des prévisionnistes du secteur privé. L'une des principales missions d'un organisme budgétaire indépendant serait de fournir des prévisions indépendantes de l'évolution économique et budgétaire à court et à long terme, que le Gouvernement pourrait considérer comme données dans son processus budgétaire. De même, il est indispensable de déterminer les éléments fondamentaux et les éléments plus éphémères de la position budgétaire.

Les données d'observation internationales laissent penser qu'il existe un rapport étroit entre l'influence *de jure* des conseils budgétaires indépendants et leur effet perçu sur les résultats budgétaires (Debrun et Kumar, 2008). Il apparaît aussi que les conseils indépendants qui émettent des jugements

normatifs sur les décisions de politique budgétaire sont plus efficaces (Debrun, Hauner et Kumar, 2009). Il coûte moins cher, politiquement, d'ignorer des organismes purement consultatifs que de ne pas tenir compte d'évaluations et recommandations normatives car ces dernières servent de référence pour juger des mesures prises par les pouvoirs publics. Il ressort aussi d'analyses économétriques que des organismes indépendants peuvent, de façon plus générale, aider à améliorer l'équité et l'efficacité dans la prise de décisions budgétaires et réduire les distorsions dues aux incitations politiques (Khemati, 2007) et renforcer la discipline budgétaire (Eichenberger et Schelker, 2007). La création de ce type d'organisme suscite un intérêt grandissant. Le Conseil suédois de politique budgétaire a été mis en place en août 2007. En mai 2010, le Royaume-Uni a décidé d'en faire autant, créant l'Office of Budget Responsibility, chargé en outre d'établir des hypothèses indépendantes pour les prévisions économiques qui sont intégrées dans le processus budgétaire. Plus récemment, la BCE a proposé de créer un organisme budgétaire indépendant pour l'UE (BCE, 2010). Les expériences récentes nous enseignent notamment qu'il est nécessaire d'allouer des ressources appropriées à ces organismes et de veiller à ce qu'ils soient réellement indépendants de l'Etat sur le plan institutionnel. En outre, s'agissant de la zone euro, le cadre institutionnel de gouvernance économique doit être renforcé de manière à éviter les turbulences observées au printemps dernier face à des questions de viabilité budgétaire.

D'une manière plus générale, les résultats d'analyses économétriques semblent indiquer que des procédures budgétaires transparentes accroissent les chances de réussite des efforts d'assainissement des finances publiques (Commission européenne, 2007). La pratique de plus en plus répandue qui consiste à fixer des plafonds de dépenses dans le cadre d'une programmation budgétaire descendante, tout en laissant aux gestionnaires une marge de manœuvre en matière de dépenses dans le respect de ces limites, peut aider à mettre en œuvre des objectifs de dépenses tout en autorisant une certaine flexibilité afin d'obtenir des gains d'efficacité. Les études laissent penser aussi qu'un processus dans lequel le ministre des finances est en mesure de contraindre à la discipline les ministres dépensiers contribue au respect des objectifs budgétaires (Hallerberg et von Hagen, 1999; von Hagen, 2002).

*

ANNEXE 8

Projet de résolution de la Chambre des Députés sur la mise en œuvre de la surveillance macroéconomique et budgétaire dans la zone euro**RESOLUTION***La Chambre des Députés*

- Considérant l'article 168 du Règlement de la Chambre des Députés;
- Rappelant que la Commission des Finances et du Budget a été saisie des propositions de règlement du Parlement européen et du Conseil
 - o modifiant le règlement (CE) No 1467/97 du Conseil visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs (COM (2010) 522),
 - o sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro (COM (2010) 524),
 - o modifiant le règlement (CE) No 1466/97 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques (COM (2010) 526),ainsi que d'une proposition de directive du Conseil sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des Etats membres (COM (2010) 523), propositions émanant de la Commission européenne et relevant du contrôle de subsidiarité;
- Constatant que la Commission des Finances et du Budget a adopté lors de sa réunion du 24 novembre 2010 à l'unanimité un avis politique au sujet de l'initiative précitée;

décide de faire sien cet avis politique de la Commission des Finances et du Budget ayant la teneur suivante:

„La Commission des Finances et du Budget, tout en marquant son accord avec l'approche globale reflétée par les propositions sous rubrique, exprime ses réserves pour les raisons suivantes:

- Les éléments correctifs envisagés risquent de rester lettre morte tant que les sanctions prévues ne sont pas déclenchées de façon automatique selon une procédure précise fixée d'avance;
- L'implication des parlements nationaux dans le processus décisionnel en matière d'établissement de l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) devrait se faire à un stade précoce de la procédure afin que l'exercice des prérogatives constitutionnelles en matière budgétaire soit assuré.

Pour les raisons reprises ci-dessus, la Commission des Finances et du Budget est d'avis qu'il faudrait clarifier les propositions dont question, y apporter les ajustements qui s'imposent et veiller à un équilibre aussi judicieux qu'efficace entre les différents intervenants dans la procédure budgétaire conformément à leurs prérogatives respectives.“

