

N° 5800<sup>4</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2007-2008

**PROJET DE LOI****concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat  
pour l'exercice 2008**

\* \* \*

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

(30.11.2007)

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

\*

**TABLE DES MATIERES:**

I. Réflexions introductives	2
II. Le cadre socio-économique du budget 2008	4
L'économie internationale et le contexte de la globalisation	4
Le développement économique international et européen	7
Le rôle de l'Europe dans le monde et le Traité de Lisbonne	13
Le protocole de Kyoto et la nécessité d'une politique écologique proactive	14
Les performances macroéconomiques du Luxembourg	17
Le développement démographique et les spécificités structurelles du Luxembourg	20
Le commerce extérieur et le déséquilibre des échanges	23
La prédominance du secteur financier	24
III. L'analyse financière du projet de budget 2008	27
1. La situation des finances publiques	27
2. Le contexte de Maastricht et le budget selon SEC 95	31
3. Le compte général de l'exercice 2006	36
4. L'exécution du budget 2007	39
5. Le projet de budget pour l'exercice 2008	46
5.1 Considérations générales	46
5.2 L'évolution des recettes en 2008	49
5.3 Le côté des dépenses: les grands engagements financiers de l'Etat	50
6. Le budget pluriannuel et les grands projets d'infrastructure	52
7. La situation des fonds spéciaux de l'Etat	55
8. La dette publique	59
9. Les finances communales, analyse et perspectives	60

10. La politique fiscale en 2008 et la nécessité de mesures sélectives	65
11. Le système des pensions et de la sécurité sociale	69
12. Les avis du Conseil d'Etat et des chambres professionnelles	71
12.1 L'avis du Conseil d'Etat	71
12.2 L'avis de la Chambre de Commerce	72
12.3 L'avis de la Chambre des Employés privés	74
12.4 L'avis de la Chambre des Métiers	75
12.5 L'avis de la Chambre de Travail	76
12.6 L'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics	77
13. Conclusion: Les finances publiques dans l'obligation de la transparence et de la durabilité	79
14. Commentaire des articles de la loi budgétaire	80
IV. Les grands défis pour notre pays à l'horizon 2020	82
La Stratégie de Lisbonne et la mise en œuvre de la politique pour l'innovation et le plein emploi	82
L'IVL, la réforme territoriale et le développement durable à l'horizon 2020	87
Le secteur public et le besoin de réformes politiques, structurelles et administratives	90
L'Université et la recherche, moteurs de la restructuration et fondements de la société du savoir	91
La sidérurgie et le secteur industriel, un pari à gagner	96
La diversification multisectorielle, un défi pour la compétence et la compétitivité	97
La situation des jeunes et l'importance primordiale de l'éducation et de la formation	100
L'intégration, l'égalité des chances et le dialogue, trio-remède contre la société à deux vitesses	102
V. Conclusions et recommandations	108

\*

## I. REFLEXIONS INTRODUCTIVES

Nous avons la chance que les décideurs au Grand-Duché aient fait, aux moments essentiels de notre histoire, les bons choix pour l'avenir de notre pays. Nous en avons profité tout au long du dernier siècle et nous continuons à en profiter encore aujourd'hui.

Jusqu'au milieu des années '70, l'économie luxembourgeoise se basait en grande partie sur l'industrie sidérurgique, pilier de la prospérité de notre pays. Depuis, la diversification économique du pays s'est orientée vers le secteur des services et plus particulièrement vers celui des services financiers.

L'accélération quasiment continue et très soutenue de notre croissance économique durant les dernières décennies a souvent détourné notre attention du fait que notre pays a cumulé de nombreuses déficiences structurelles dans plusieurs domaines pourtant essentiels pour l'avenir de notre société.

Hors des facteurs déterminants pour la compétitivité et la croissance d'un pays, il importe également d'identifier les critères de base du bien-être d'une population. Il s'agit notamment d'assurer des conditions de vie décentes pour les plus démunis, de garantir un accès équitable à l'éducation, à la formation et à l'emploi, d'encourager un comportement consciencieux envers notre environnement et d'offrir des perspectives à chaque citoyen.

L'économie mondiale connaît actuellement un dynamisme impressionnant et une croissance élevée. Ceci est d'autant plus vrai pour notre pays qui dispose d'une situation financière enviable et d'une croissance hors concurrence. Malgré ses bonnes performances économiques, notre pays connaît des

problèmes structurels dont les origines se retrouvent dans la structure même de notre tissu économique et de l'organisation territoriale de notre pays. Il en va de même dans les domaines de l'enseignement, de la formation initiale et continue et du marché de l'emploi, dans les domaines de la recherche, du développement et de l'innovation, éléments-clés pour l'avenir de notre pays.

La Stratégie de Lisbonne, instrument-phare pour dynamiser l'économie et améliorer la compétitivité en Europe a, de par la mise en œuvre de plans d'action nationaux, entraîné un effet modernisateur pour notre pays. Les indicateurs structurels initiaux de Lisbonne couvrent non seulement le contexte économique général et les domaines de la réforme économique, de l'emploi, de l'innovation et de la recherche, mais également les branches de la cohésion sociale et de l'environnement.

Si la mondialisation a approfondi le fossé entre pays du sud et pays du nord, elle a aussi départagé nos sociétés européennes entre une population qui bénéficie pleinement des avantages de la mondialisation et les autres, qui n'en voient pas l'utilité car leur situation ne s'améliore pas.

La question se pose de savoir s'il existe dans notre pays une société à deux vitesses départageant les conditions et les moyens pour un accès équilibré au bien-être social, à la société de l'information, aux structures socioculturelles et économiques ou s'il existe des inégalités qui persistent et qui risquent de diviser notre société.

Le projet de budget 2008 exprime la volonté du Gouvernement de faire face aux défis qui se présentent pour notre pays et pour notre société dans un univers globalisé et d'utiliser notre marge de manœuvre économique et financière pour développer nos infrastructures, pour renforcer nos atouts et pour créer de nouvelles perspectives.

Les succès économiques de notre pays au 20<sup>e</sup> siècle, les instruments-phares mis en place pour garantir la prospérité et la cohésion sociale, la diversité enrichissante de notre société ou notre positionnement courageux au sein de l'Europe ont toujours été le fruit d'une approche novatrice, innovante, voire audacieuse. Une telle attitude doit également nous guider pour affronter les nouveaux défis qui nous attendent dans l'avenir.

C'est dans cet esprit que le présent rapport analyse la situation socio-économique actuelle tout en se focalisant sur les principaux défis, susceptibles de représenter un atout majeur pour le développement de notre pays dans les années à venir.

\*

Au cours de sa réunion du 25 septembre 2007, la Commission des Finances et du Budget a nommé Madame Lydia Mutsch rapportrice du projet de budget.

La COFIBU s'est réunie à neuf reprises pour examiner et discuter le projet de budget ainsi que les avis y relatifs:

<i>Date</i>	<i>Institution invitée</i>	<i>Ordre du jour</i>
12.10.	Ministre du Trésor et du Budget	Présentation des grandes lignes du projet de budget
18.10.	Adm. des Contributions directes Adm. de l'Enregistrement et des Domaines Adm. des Douanes et Accises	Evolution des recettes de l'Etat
23.10.	Ministre des Affaires intérieures et de l'Aménagement du territoire Ministre de la Sécurité sociale	Echange de vues sur la situation financière des administrations locales et de la Sécurité sociale selon le SEC 95
7.11.	STATEC	Prévisions économiques
7.11.	Ministre du Trésor et du Budget Ministre des Travaux publics	Présentation du programme pluriannuel des dépenses en capital
20.11.	Banque centrale du Luxembourg	Echange de vues
22.11.	Cour des Comptes	Examen de l'avis de la Cour des Comptes
27.11.	-	Examen des avis du Conseil d'Etat et des chambres professionnelles
30.11.	-	Présentation et adoption du rapport

En dehors des échanges de vues menés au sein de la Commission des Finances et du Budget, la rapportrice a eu des entrevues avec les responsables des associations et organismes suivants:

- ABBL
- ALFI
- Banque centrale du Luxembourg
- Caritas Luxembourg
- CGFP
- Chambre d'Agriculture
- Chambre de Commerce
- Chambre de Travail
- Chambre des Employés privés
- Chambre des Fonctionnaires et des Employés Publics
- Chambre des Métiers
- Conseil économique et social
- Conseil supérieur pour le développement durable
- Cour des Comptes
- CRP Gabriel Lippmann
- CRP Henri Tudor
- CSSF
- Groupe d'accompagnement du projet „Eis Schoul“
- Fédération des femmes cheffes d'entreprises
- FEDIL
- Fonds national de la Recherche
- Jonk Entrepreneurinnen a.s.b.l.
- LCGB
- Médiateur
- OGB-L
- SNCI
- SYVICOL
- UEL
- Université du Luxembourg

La rapportrice tient à remercier toutes celles et tous ceux qui, par leur travail, leurs suggestions ou simplement leur support, l'ont aidée dans la préparation du présent rapport.

\*

## **II. LE CADRE SOCIO-ECONOMIQUE DU BUDGET 2008**

### **L'économie internationale et le contexte de la globalisation**

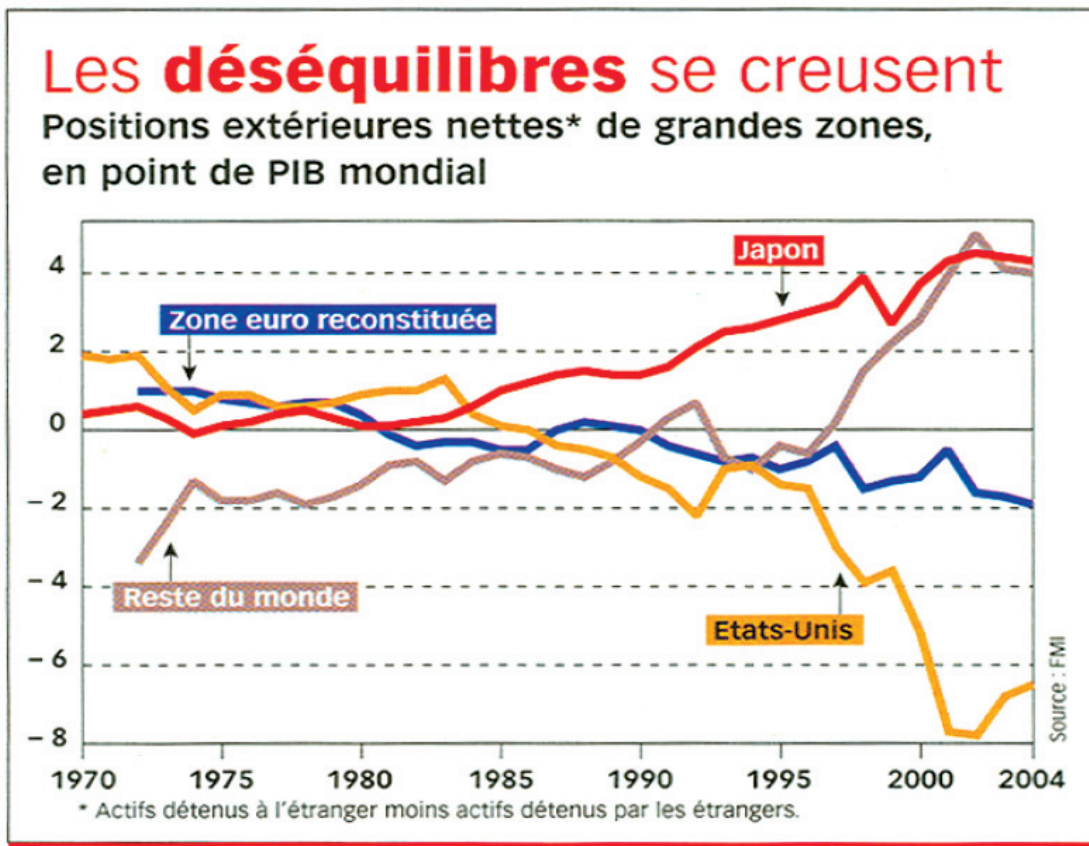
L'économie mondiale connaît actuellement un dynamisme impressionnant et une croissance élevée. La répartition géographique des productions s'élargit et le volume des biens et services augmente. Or, des risques sur le plan environnemental, social et financier mettent de plus en plus en danger cette croissance et l'équilibre fragile sur lequel elle se base. En effet, plus le marché se globalise, plus la pollution s'aggrave et plus les inégalités s'accroissent. Des déséquilibres flagrants risquent de remettre en question tous les acquis et bienfaits, tous les espoirs et toutes les convictions.

Depuis la moitié du siècle dernier, favorisée par un développement technologique toujours croissant, la circulation des biens, des personnes, des idées et des capitaux s'est accélérée. Cet état des choses a eu des répercussions inégales dans différentes régions du monde et a creusé le fossé entre les pays industrialisés et ceux en voie de développement. En effet, force créatrice de richesses, de croissance

et d'innovation pour les uns, la mondialisation a provoqué une dégradation sociale, culturelle, environnementale ou politique pour les autres.

Cependant, comme les données existantes autant au niveau géopolitique qu'économique se trouvent profondément modifiées par la mondialisation, des pays jadis exploités et dont la population vivait dans la misère pourront bientôt être propulsés sur le devant de la scène, alors que les entités anciennement dominantes ne peuvent plus être sûres de la pérennité de leur prospérité.

Dans le cadre d'un audit pour la Banque Mondiale, ses auteurs, dont l'économiste américain Kenneth Rogoff, ont mis en exergue le lien qui existe entre la croissance, la globalisation et la pauvreté. Au même rythme que les effets de la mondialisation se multiplient, les déséquilibres dans le monde s'accroissent. Ces déséquilibres tant sociaux qu'écologiques font accroître les menaces pour l'avenir de la croissance économique mondiale.



Source: Alternatives Economiques No 72 (hors-série: L'état de l'économie 2007), p. 20.

Si la mondialisation a creusé le fossé entre pays du sud et pays du nord, elle a aussi départagé nos sociétés européennes entre une certaine couche de la population qui bénéficie pleinement des avantages de la mondialisation, et les autres, les plus vulnérables, démunis et dépossédés.

Le système devient de plus en plus paradoxal en ce sens que les pays pauvres assurent davantage le financement des pays riches. Ce ne sont plus les pays riches qui, comme dans le passé, mettent en œuvre des investissements importants pour soutenir les pays pauvres, mais ce sont des pays comme la Chine, le Brésil ou la Russie qui prêtent des sommes considérables aux pays aisés comme les Etats-Unis. Les marchés de ces pays sont encore trop fragiles pour absorber les capitaux accumulés en tant que pays émergents. Or, ce manque d'investissements dans leurs propres pays ralentit leur croissance et leur développement.

L'Afrique risque de tomber dans un piège d'endettement: la Chine lui offrant des crédits plus qu'avantageux sans limites et sans réserves avec en contrepartie un accès garanti aux ressources naturelles du pays. Une croissance fragile pour les pays de l'Afrique et un marché prometteur pour la Chine ...

Les crédits liés aux importations de biens des Etats-Unis sont tellement élevés (environ 2 milliards de dollars par jour!) que la dette extérieure des pays africains ne cesse d'accroître (plus de 6,5% du PIB mondial!). Leurs principaux créanciers sont les pays asiatiques, surtout la Chine et le Japon, qui en profitent pour augmenter leur influence politique et économique. Cela risque de créer des interdépendances fragiles, de déclencher des crises et de provoquer des réactions qui mettent en déséquilibre les interfaces économiques entre les Etats-Unis et l'Europe.

Proportionnellement à son volume de production, la Chine utilise trois fois plus d'énergie et de ressources que la moyenne mondiale. La croissance continue et la pollution de l'environnement se poursuit de manière dramatique. Les Etats-Unis sont le seul pays qui produit encore plus de dioxyde de carbone (CO<sub>2</sub>) que la Chine. Il est impératif d'associer les Chinois aux efforts planétaires dans la lutte contre le changement climatique. Cette alliance mondiale est le seul remède pour freiner le réchauffement climatique et les effets néfastes pour la planète et pour l'humanité.

Les délocalisations d'entreprises, d'emplois et de services vers des pays en développement (p. ex. Asie du Sud-est), surtout dans les secteurs du commerce des biens, des services informatiques et financiers, sont les témoins d'un marché de plus en plus globalisé.

Source d'espoir et de croissance dans les pays émergents, ce développement risque de dépasser les acteurs économiques de nos pays et de remettre en question les équilibres trouvés.

Dans ce contexte, le Conseil économique et social soulève dans son avis du 3 octobre 2007 sur les Lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi que *„les délocalisations peuvent avoir comme motivation un rapprochement à la clientèle dans cette partie du monde, ce qui peut avoir un effet bénéfique sur la compétitivité des entreprises européennes. Il n'en est pas moins que certaines branches à faible valeur ajoutée peuvent en faire les frais en termes de perte d'emplois.“*

Exception faite de la Chine et de l'Inde, la forte croissance que connaît actuellement l'économie mondiale n'a pas profité aux pays les plus pauvres mais a, par contre, amélioré la position des pays riches.

L'économiste indien Amartya Kumar Sen s'interroge sur la signification du progrès économique si ni les libertés ni les droits fondamentaux ne sont mis en pratique. On pourrait ajouter la réflexion de Xavier Timbeau, directeur du département „Analyse et Prévision“ de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) qui se demande à qui profite finalement la croissance si *„l'amélioration constatée reste avant tout monétaire“,* que *„la distribution du revenu mondial s'est au contraire polarisée, profitant aux plus riches“* et que *„du côté des pays riches, la globalisation a accru la pression sur les marchés du travail et les inégalités internes ont explosé“.*

Or, force est de constater que les moyens dont nous disposons pour répondre à ces défis d'ordre global sont limités. En effet, les formes d'organisation séculaires de nos sociétés, celles des Etats-Nations, sont désormais en partie inadaptées à ces nouvelles données. De plus, notre système de gouvernance internationale est inadéquat, pour ne pas dire incomplet: nous ne disposons pas, par exemple, d'une Organisation mondiale de l'environnement ou encore d'une Agence internationale des migrations.

Ensuite, les institutions internationales existantes sont souvent contestées quant à leur légitimité. Ainsi, par exemple, on reconnaît indéniablement une certaine légitimité à une institution comme l'Assemblée générale de l'ONU rassemblant la quasi-totalité des Etats de la planète, mais les décisions qu'elle prend sont largement bafouées.

A contrario, une organisation telle que l'Organisation mondiale du Commerce bénéficie d'une certaine efficacité grâce à son tribunal commercial, mais sa légitimité comme forum de législation internationale est dénoncée par une partie de l'opinion publique. Or, il y a aujourd'hui, plus que jamais, urgence de s'orienter vers une mondialisation maîtrisée afin non seulement de mettre fin aux inégalités dans la répartition des richesses, mais aussi pour agir en faveur de nos démocraties déstabilisées notamment par le vote populiste. La construction européenne est l'une des réponses possibles.

Dans le cadre des discussions sur le Traité établissant une Constitution pour l'Europe et lors de l'élaboration de l'actuel Traité de Lisbonne qui sera soumis au vote des parlements dans les prochains mois (à l'exception de l'Irlande qui y procédera par référendum), les pays de l'Union européenne se sont fortement interrogés sur le développement futur de l'UE.



Dans son „Sozialalmanach 2007“, la Caritas lance un appel pour une défense véhémente de nos acquis sociaux dans un monde globalisé: *„Dazu gehört auch zu klären, in welcher Form soziale Sicherheit den Bürgerinnen und Bürgern der Europäischen Union weiterhin gewährt werden kann. So wird die Frage intensiv diskutiert, ob sich die europäischen Staaten dem amerikanischen Modell, das die Eigenverantwortung der Individuen und die Zurückhaltung des Staates betont, annähern müssen, um im globalen Wettbewerb bestehen zu können. Oder aber können sie auch in Zukunft darauf vertrauen, dass das Zusammenspiel von wirtschaftlichem Wettbewerb und Sozialstaat, wie es in Europa vorherrscht, auch im Zeitalter der Globalisierung seine Vorteile hat?“*.

La mondialisation peut donc représenter un grand défi pour la préservation de la cohésion sociale dans nos sociétés industrialisées.

Pour beaucoup de citoyens luxembourgeois, le phénomène de la globalisation risque de mettre en danger notre conception d'une société solidaire et d'un développement économique basé sur la croissance et la cohésion sociale. Avec tous les respects pour la capacité nationale de mettre en évidence notre modèle économique et social bien différent de tous les autres pays, n'oublions pas que le Grand-Duché, pays fondateur de l'Union européenne, a également tiré beaucoup d'avantages de la mondialisation.

Dans un article publié en juin 2007<sup>1</sup> dans le cadre du cinquième anniversaire de la monnaie unique européenne, le Premier ministre regrette que l'euro ne soit pas apprécié à sa juste valeur par les citoyens. En effet, 93% des citoyens de l'espace euro seraient d'avis que la nouvelle monnaie a entraîné une hausse des prix. En soulignant d'abord la stabilité monétaire au sein de la zone euro, le Premier ministre rappelle qu'entre 1999 et 2007 sept fois plus d'emplois ont été créés dans cette même zone qu'avant l'introduction de la monnaie unique: *„L'euro ne détruit donc aucunement l'emploi comme on peut l'entendre parfois. Il est au contraire favorable à l'emploi. (...) Le taux d'inflation dans l'espace euro s'est depuis le début de l'union économique et monétaire durablement établi à près de deux pour cent par an. (...) Le calme et la stabilité sont tels, qu'on en a oublié les tensions d'antan.“*

La COFIBU confirme la nécessité et l'importance d'une monnaie unique stable ayant fait ses preuves, notamment en relation avec la protection de l'économie luxembourgeoise contre les turbulences des marchés financiers et les dérapages du prix du pétrole et la stabilité monétaire au sein de l'espace euro. La COFIBU partage l'avis du Ministre d'Etat que *„la zone euro elle-même devra (...) renforcer les instruments dont elle dispose pour atteindre les objectifs ambitieux qu'elle s'est fixés, notamment en matière de coordination des politiques économique et budgétaire des Etats membres“*.

Cette analyse confirme qu'un travail en profondeur sera nécessaire afin d'augmenter la confiance des citoyens en l'Europe. Dans le cadre du nouveau Traité de Lisbonne une politique engagée d'information, de sensibilisation et de dialogue devra être continuée et renforcée dans tous les Etats membres de l'UE.

### **Le développement économique international et européen**

Dans son actualisation récente des *Perspectives de l'économie mondiale*<sup>2</sup> datant du mois d'octobre 2007, le Fonds monétaire international (FMI) note que la croissance mondiale est restée vigoureuse au cours du premier semestre de l'année 2007, affichant un taux supérieur à 5%.

La Chine (11,5%), l'Inde (9%) et la Russie (8%) ont contribué à elles seules à plus de la moitié à ce résultat. Ensemble avec les autres pays émergents et les pays en voie de développement, qui ont également connu une expansion rapide de leur PIB, elles ont pu compenser la croissance modérée de l'ordre de 2,25% qui persiste aux Etats-Unis, où la crise du marché du logement a continué de freiner considérablement l'activité.

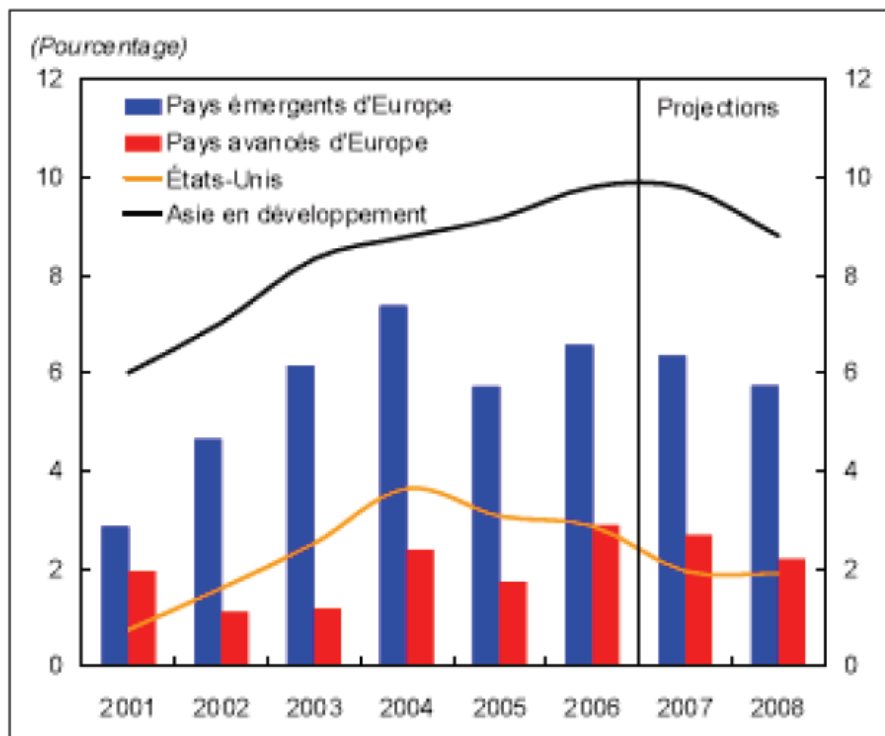
<sup>1</sup> d'Wort du 1er juin 2007

<sup>2</sup> FMI, *World Economic Outlook*, October 2007

Quant au Japon, la croissance a connu un certain ralentissement au cours du deuxième trimestre de 2007. En somme, les prévisions économiques pour l'année en cours n'ont guère été touchées par la révision des prévisions de croissance du FMI qui s'est imposée suite à l'éclatement de la crise du marché hypothécaire américain et les remous ainsi provoqués sur les marchés financiers internationaux depuis quelques mois. La croissance mondiale devrait donc se situer à environ 5,2% en 2007.

Pour l'année 2008 par contre, le FMI a dû revoir sa copie, en corrigeant vers le bas d'un demi point de pourcent ses nouvelles estimations par rapport aux prévisions établies en juillet 2007. Ainsi, la croissance mondiale se situerait aux alentours de 4,8%, toujours portée par des paramètres fondamentaux généralement solides et une forte expansion dans les pays émergents.

Graphique: Croissance du PIB réel 2001-2008 (Europe, Etats-Unis, Asie)



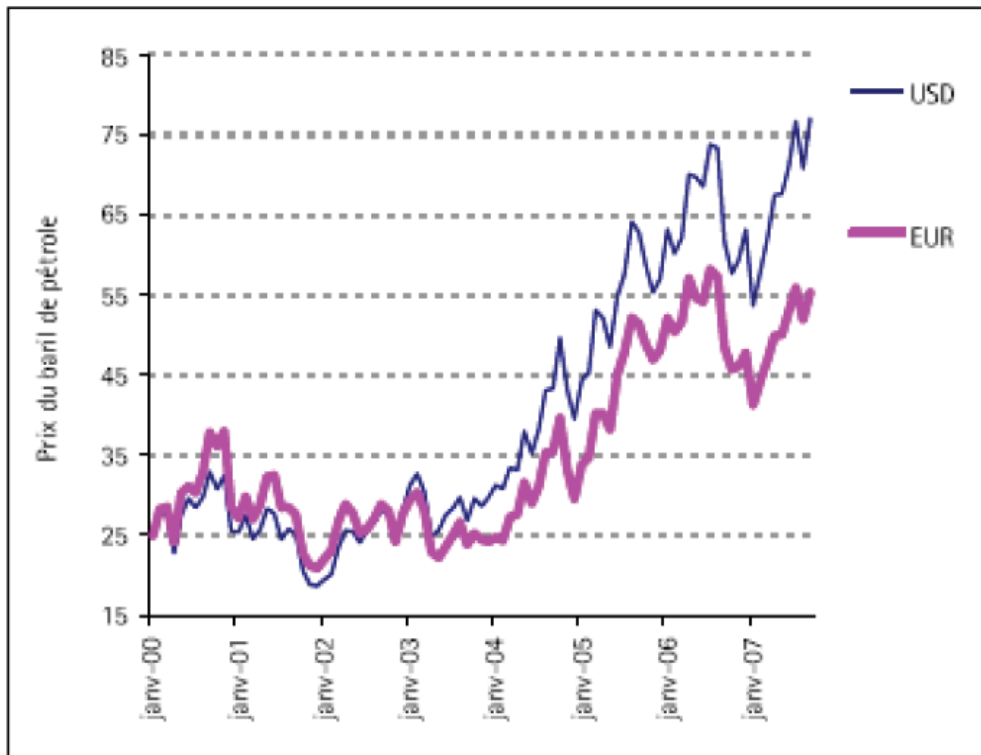
Source: FMI (2007), Perspectives économiques régionales: Europe, p. 3.

Cependant, le FMI tient à signaler que ces prévisions ont bien plus de chances d'être révisées à la baisse qu'à la hausse, la principale crainte étant que les tensions sur les marchés financiers s'aggravent et entraînent un ralentissement plus prononcé de la croissance. Les autres facteurs qui pèsent sur les perspectives sont le risque de tensions inflationnistes, la volatilité des marchés pétroliers et l'effet des entrées massives de devises dans les économies des pays émergents.

En ce qui concerne la flambée du prix du pétrole, qui a frôlé la barre de 100 USD en ce mois de novembre 2007, il y a lieu de noter que grâce à la forte appréciation de l'euro face au dollar américain (à la mi-novembre, un euro valait jusqu'à 1,48 USD contre 1,30 USD en début d'année et 0,83 USD à son plus bas niveau en octobre 2000), la facture énergétique pour les pays de la zone euro est sensiblement atténuée.

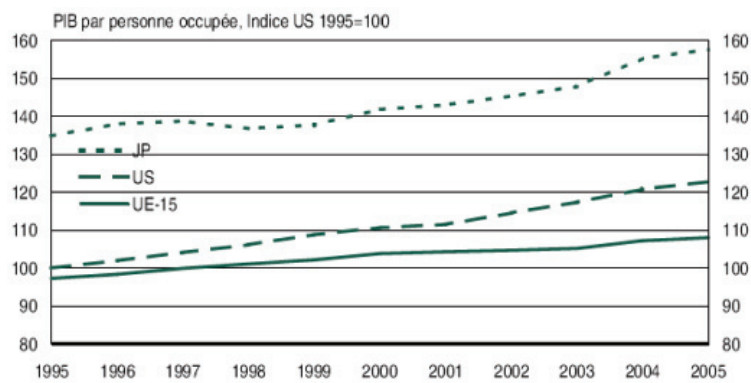


Graphique: Evolution du prix du baril de pétrole en USD et EUR (qualité „Brent“)



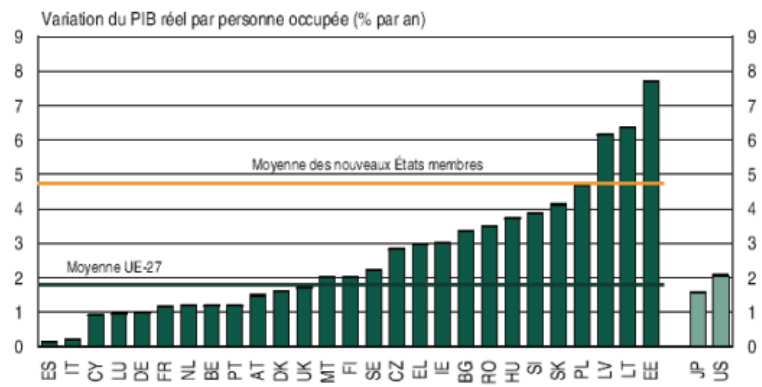
Source: STATEC, Note de conjoncture 2-2007, p. 41.

### 1.9 Croissance de la productivité aux Etats-Unis, dans l'UE-15 et au Japon, 1995-2005



Source: Eurostat

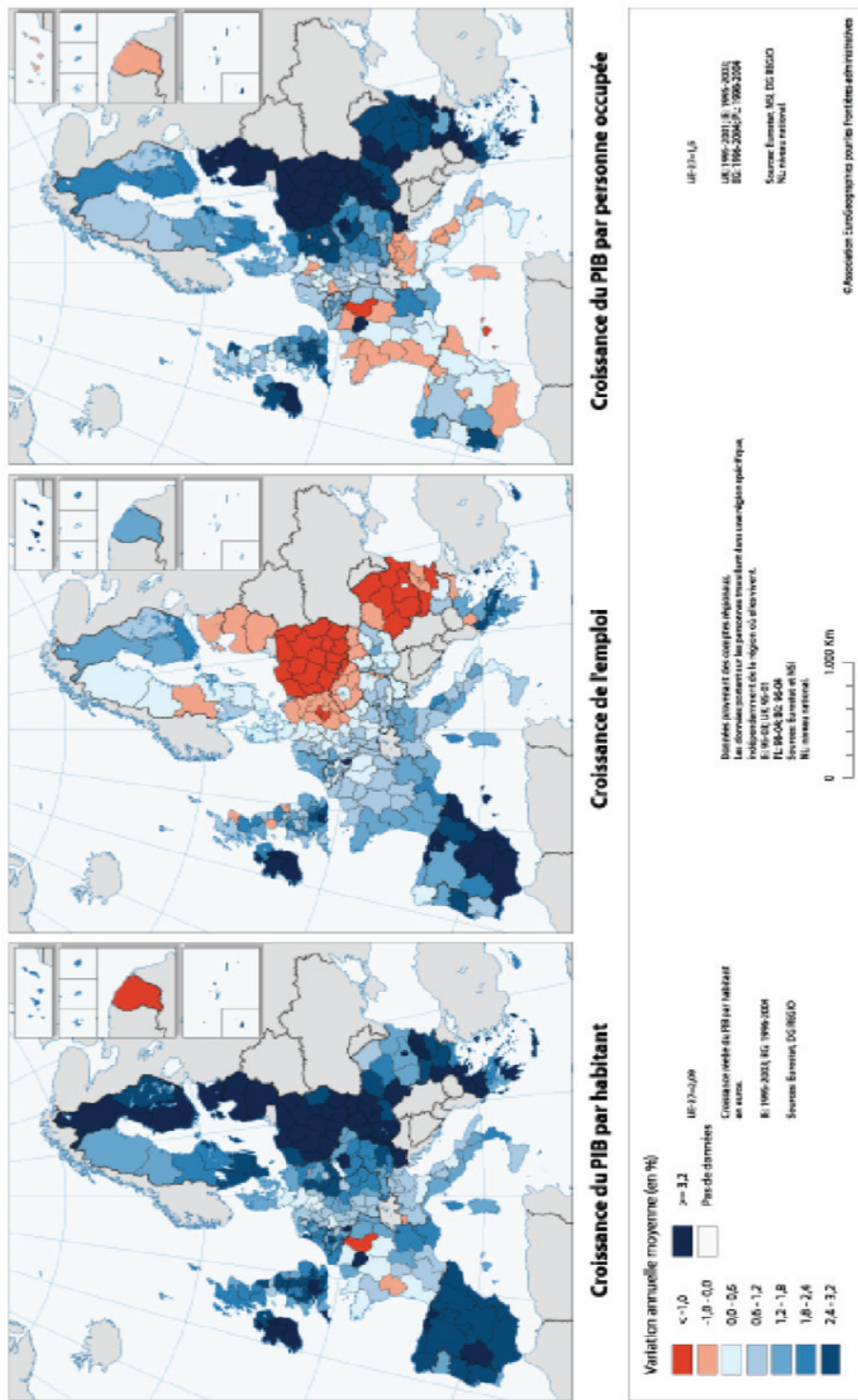
1.10 Croissance de la productivité dans les Etats membres, 1995-2005



BG: 1996-2005

Source: Eurostat

1.5 Croissance du PIB par habitant, de l'emploi et de la productivité du travail, 1995-2004



Source: Commission européenne „Des régions en pleine croissance“ (4e rapport sur la cohésion économique et sociale, mai 2007)

Comme le souligne le CES à juste titre dans son avis sur les Lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi, toutes ces comparaisons entre l'Europe et les autres grandes économies mondiales sont „généralement axées sur la productivité et la croissance par tête, alors que d'autres critères tels que l'inégalité, les taux de pauvreté et de mortalité, qui font également partie intégrante de la Stratégie de Lisbonne, ne sont pas moins importants.“. Le CES constate que dans ces derniers domaines, l'Europe présente de meilleures performances que les Etats-Unis et l'Asie.

L'UE continue à poursuivre avec véhémence la réduction des déséquilibres nationaux et régionaux existants et à porter le plus grand soin à la réalisation de la cohésion économique et sociale dans les pays membres.

Reste à soulever que la Chine, pays émergent très dynamique, n'atteint qu'à peine un cinquième du PIB par habitant de la moyenne communautaire, même si le taux de croissance est trois fois plus élevé en Chine qu'en UE depuis une dizaine d'années. Le 4e rapport sur la cohésion économique et sociale de l'UE donne néanmoins à considérer que „même si ces taux élevés de croissance se maintenaient, il faudrait plus de 40 ans pour que le PIB par habitant de la Chine se rapproche de celui actuellement enregistré dans l'UE“.

Quant à la conjoncture européenne, la Commission européenne<sup>3</sup> table sur une croissance économique de l'Union des vingt-sept qui devrait retomber de 2,9% en 2007 à 2,4% en 2008 et 2009. La zone euro affiche un taux de croissance légèrement inférieur à celui de l'ensemble des Etats membres, atteignant 2,6% en 2007, 2,2% en 2008 et 2,1% en 2009. Par rapport à la prévision de printemps 2007, ces chiffres signifient pour l'année 2008 une réduction de l'objectif de croissance de l'ordre de 0,3% tant pour l'Union des vingt-sept que pour la zone euro. Après une croissance soutenue durant le premier semestre 2007, la Commission européenne explique ce ralentissement en partie par les retombées de la crise des marchés financiers, tout en signalant que la phase ascendante du cycle conjoncturel était vraisemblablement déjà terminée avant les perturbations de cet été.

Selon les prévisions de la Commission, les conséquences de la crise financière vont s'estomper progressivement, mais les conditions de financement étant devenues plus rigoureuses, les activités d'investissement devraient diminuer. Ce mouvement peut d'ores et déjà être observé dans le secteur de la construction de certains Etats membres. Ceci étant, la consommation privée connaît un nouvel élan et prend le relais en tant que principal moteur de la croissance.

La croissance de l'emploi, située à 1,5% à la fois pour l'UE et pour la zone euro, a permis la création de 3,6 millions d'emplois nouveaux en 2007. En 2008 et 2009, la croissance de l'emploi devrait retomber à environ 1% en moyenne, dans la mesure où le cycle conjoncturel arrive à maturation. Néanmoins, 4,5 millions d'emplois devraient encore être créés dans l'UE dans les deux années à venir, ce qui portera le taux d'emploi global à plus de 66% en 2009 au plus tard. Le taux de chômage quant à lui devrait atteindre 6,6% dans l'UE et 7,1% dans la zone euro d'ici 2009, des niveaux jamais atteints durant les quinze années précédentes.

En ce qui concerne l'évolution de l'inflation, la Commission européenne estime que de nouvelles augmentations du prix du pétrole, ainsi que des hausses de prix des denrées alimentaires et des produits de base remettraient en question le scénario retenu.

---

3 Commission européenne, *Economic Forecast – Autumn 2007*

Tableau: Prévisions économiques pour l'UE-27, 2007-2009

Main features of the autumn 2007 forecast – EU-27								
(Real annual percentage change unless otherwise stated)								
				Autumn 2007 forecast <sup>1</sup>			Difference vs spring 2007 (a)	
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2007	2008
GDP	2,5	1,8	3,0	2,9	2,4	2,4	0,0	-0,3
Private consumption	2,2	1,7	2,2	2,3	2,4	2,2	-0,2	-0,2
Public consumption	1,5	1,7	2,0	2,0	2,0	1,9	0,2	0,2
Total investment	3,2	3,0	5,9	5,6	3,5	3,4	0,4	-0,7
Employment	0,6	0,8	1,5	1,5	0,9	0,8	0,1	-0,2
Unemployment rate (b)	9,1	8,9	8,2	7,1	6,8	6,6	-0,1	0,1
Inflation (c)	2,3	2,3	2,3	2,3	2,4	2,2	0,1	0,3
Government balance (% GDP) (d)	-2,8	-2,4	-1,6	-1,1	-1,2	-1,1	0,1	-0,2
Government debt (% GDP)	62,1	62,7	61,4	59,5	58,3	57,0	-0,4	0,0
Current account balance (% GDP)	0,4	-0,3	-0,7	-0,8	-0,9	-0,9	-0,1	-0,1

<sup>1</sup> The Commission services' Autumn 2007 Forecast is based on available data up to October 24, 2007.

(a) A „+“ („-“) sign means a higher (lower) positive figure or a lower (higher) negative one compared to Spring 2007.

(b) Percentage of the labour force.

(c) Harmonised index of consumer prices, nominal change.

(d) Including proceeds relative to UMTS licences.

Source: Commission européenne, *Economic Forecast – Autumn 2007*, p. 4.

Il importe également de souligner avec reconnaissance les efforts du Gouvernement luxembourgeois d'augmenter la contribution nationale pour l'aide au développement à 1% du revenu national brut (RNB) à moyen et long terme. Pour l'année 2008, le projet de budget prévoit des dépenses de 242 millions d'euros ce qui permettra de relever le taux à 0,91%. La COFIBU estime que l'engagement et la solidarité avec les pays en détresse font également partie de la stratégie nationale de développement économique durable.

### Le rôle de l'Europe dans le monde et le Traité de Lisbonne

Le projet européen né au lendemain de la Seconde Guerre Mondiale a tenté d'anticiper ce monde d'embellie. En effet, forts de l'échec de la Société des Nations, les Européens de l'époque ont choisi de mettre en commun à la fois des secteurs économiques stratégiques et des politiques décisives. La solidarité de fait qui découlait de la mise en place de la Communauté économique du Charbon et de l'Acier et des premières politiques communes inscrites dans le cadre du Traité de Rome, a formé un socle solide.

Peu à peu l'Union s'est dotée de dispositifs de gouvernance et de politiques communes, lui permettant de consolider les liens entre les différents Etats membres tout en s'acheminant vers un marché intérieur efficace.

Dans cette première phase de son développement, l'Union européenne portait son attention prioritairement sur son évolution interne: abolition des frontières intérieures et promotion des mouvements de capitaux, de main-d'œuvre, de biens et de services, création du marché intérieur et introduction d'une monnaie commune.

La balance de l'activité économique globale est aujourd'hui transformée par l'apparition d'économies émergentes, principalement asiatiques. Alors que les biens manufacturés en provenance de pays en voie de développement représentaient 10% du commerce international il y a vingt ans, ce chiffre

est estimé à 50% pour 2020. De plus, la nature de la concurrence est en train d'être modifiée. Etant donné que la Chine et l'Inde „produisent“ chaque année 4 millions de diplômés, l'Asie est compétitive non plus simplement sur la production de masse de qualité moyenne, mais aussi sur des biens à haute valeur ajoutée.

Pour l'Union européenne se pose indéniablement la question de savoir si son modèle de développement est adapté pour faire face à ces nouveaux défis. „*La Communauté n'est qu'une étape vers les formes d'organisation du monde de demain*“, telles étaient les paroles de Jean Monnet, père fondateur de l'Union européenne. Bien qu'à l'époque de sa création, personne ne pouvait imaginer l'économie globalisée telle que nous la connaissons aujourd'hui, certaines politiques communes de l'Union – politique commerciale, politique agricole, politique de la concurrence, politique structurelle – sont pour autant des instruments déjà disponibles pour permettre à l'Europe de s'imposer mondialement.

En renforçant ses politiques communes et par les objectifs ambitieux de la Stratégie de Lisbonne, l'Union européenne met tout en œuvre pour renforcer ses atouts économiques dans un monde globalisé. Cependant, il s'est à plusieurs occasions avéré que le poids politique de l'Union sur le plan international ne correspondait pas toujours à son poids économique. Lors du Conseil de Lisbonne des 18 et 19 octobre 2007, les chefs d'Etat et de gouvernement ont adopté le Traité de Lisbonne permettant de réformer les traités existants de manière à garantir un fonctionnement plus efficace et plus démocratique des institutions initialement prévues pour six Etats membres.

Ainsi, le vote à la majorité qualifiée a été étendu à 40 domaines politiques, le nombre de commissaires réduit à 15, le rôle des parlements nationaux renforcé et le poste de Haut représentant pour la Politique étrangère de sécurité commune de l'UE, chargé de missions plus étendues et à la tête d'un service diplomatique renforcé, a été créé.

Fort de ces réformes institutionnelles, l'Union européenne aura fait un pas de plus vers une politique extérieure commune plus cohérente lui permettant, grâce à une meilleure efficacité, de renforcer son rôle politique dans le monde. De plus, l'Union s'est aussi donné les moyens juridiques lui permettant de traduire dans les faits ses engagements internationaux pris notamment dans les domaines de l'environnement et du développement durable.

### **Le protocole de Kyoto et la nécessité d'une politique écologique proactive**

A la suite du sommet de Göteborg en juin 2001, l'Union européenne s'est donné un cadre politique pour permettre le développement durable, c'est-à-dire pour répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire leurs propres besoins. Cette stratégie s'appuie sur trois piliers, économique, social et environnemental, lesquels doivent se renforcer mutuellement pour assurer ce développement durable. Elle est axée sur des propositions couvrant plusieurs domaines et sur des mesures visant à atteindre des objectifs à long terme.

#### *Le changement climatique*

Le premier objectif spécifique à long terme de la stratégie est de limiter le changement climatique, tout d'abord en respectant les engagements du protocole de Kyoto et ensuite en réduisant annuellement, et jusqu'en 2020, les émissions de gaz à effet de serre de 1% par rapport au niveau de 1990. Dans le cadre du „burden-sharing“ décidé au sein de l'Union européenne, le Grand-Duché s'est engagé à réduire ses émissions en CO<sub>2</sub> lors de la période de 2008 à 2012 de 28% par rapport à l'année de référence 1990.

Or, il faut noter que, malgré une réduction notable des émissions entre 1990 et 2000 (de 12,7 millions de tonnes CO<sub>2</sub> à 9,7 millions de tonnes CO<sub>2</sub>), les émissions du Grand-Duché n'ont cessé de croître depuis lors. Pour la seule période de 2000 à 2004, la progression a été de 31,3%! Il en résulte que le niveau des émissions est aujourd'hui plus élevé qu'en 1990.



La Cour des Comptes en vient à la conclusion que le deuxième plan d'allocation national pour la période 2008-2012 se base sur des prévisions optimistes quant à la réduction d'émissions et sur le prix actuel de la tonne de CO<sub>2</sub> (environ 22 euros). Ce scénario part de l'hypothèse que les mesures nationales permettront de réduire les émissions de gaz à effet de serre à 69,325 millions de tonnes sur une période de cinq ans. La quantité de quotas à acquérir serait alors de 23,649 millions de tonnes pour la période 2008-2012. La Cour des Comptes a établi un tableau qui illustre le coût du recours aux mécanismes flexibles à des prix variables en prenant en compte deux scénarios moins optimistes selon lesquels les émissions ne seraient pas réduites (scénario 2) ou même accrues (scénario 3):

<i>Prix du CO<sub>2</sub>/t</i>	<i>Scénario 1 (23.649.000 q.)</i>	<i>Scénario 2 (29.756.000 q.)</i>	<i>Scénario 3 (34.324.000 q.)</i>
5 €	118.245.000 €	148.780.000 €	171.620.000 €
10 €	236.490.000 €	297.560.000 €	343.240.000 €
15 €	354.735.000 €	446.340.000 €	514.860.000 €
20 €	472.980.000 €	595.120.000 €	686.480.000 €
22,13 € <sup>4</sup>	523.352.370 €	658.500.280 €	759.590.120 €
25 €	591.225.000 €	743.900.000 €	858.100.000 €
30 €	709.470.000 €	892.680.000 €	1.029.720.000 €

Tableau: Cour des comptes

Si le Luxembourg n'était pas à même de réaliser avec succès les mesures nationales, une dépense supplémentaire qui représentera facilement le double ou le triple de la dotation budgétaire affichée par le programme pluriannuel serait à prévoir.

Ceci est notamment le cas pour une forte consommation en énergie liée à l'émission de gaz à effet de serre. L'industrie a un double intérêt à atteindre une efficacité énergétique optimale et il n'est donc pas surprenant que ce secteur ait entrepris des efforts considérables pour réduire ses besoins en énergie et en même temps ses émissions en CO<sub>2</sub>. N'empêche que le potentiel d'optimisation est limité. Suite au deuxième plan d'allocation national, le secteur industriel au Grand-Duché dispose pour l'instant de droits d'émission suffisants pour maintenir un bon niveau de productivité et d'une certaine réserve permettant de nouvelles implantations d'entreprises.

Mais les remarques très critiques de la Commission européenne lors d'une première appréciation du plan national d'allocation 2008-2012 laissent présager qu'il n'en sera probablement plus ainsi à moyen terme. Le champ d'application des lois européennes concernant l'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre sera élargi à des secteurs actuellement non encore touchés, notamment le domaine de l'aviation. En même temps, la possibilité pour l'Etat d'allouer des droits d'émission à titre gratuit sera de plus en plus limitée. Il faut se rendre à l'évidence que les efforts que nous devons entreprendre au cours des cinq ans à venir ne seront qu'un début. Si les négociations qui commenceront en décembre aboutissent à un accord pour la lutte contre les changements climatiques tant soit peu ambitieux, les contraintes augmenteront progressivement et le Luxembourg sera tôt ou tard mesuré à ses résultats. Même si le souci principal à Bali, où se tiendra la prochaine conférence des Nations Unies sur le changement climatique, sera de convaincre les Etats-Unis, la Chine et l'Inde à s'associer au nouvel accord, le Grand-Duché devra surtout se préparer à une période où les droits d'émission seront plus limités et où le non-respect des obligations entraînera des sanctions dissuasives. Une politique plus restrictive ne restera pas sans effet sur la croissance. Le coût de production des activités concernées augmentera inévitablement, tandis que l'effet négatif sur la compétitivité est atténué par le fait que tous les acteurs au sein de l'Union européenne sont soumis aux mêmes règles.

D'une manière plus générale, la politique énergétique devra rester une priorité au cours des prochaines années avec une importance qui ne cessera guère de croître. Nos sociétés, dépendant en grande partie de ressources énergétiques fossiles, sont extrêmement vulnérables sur ce point.

4 22,13 euros au 30 octobre 2007; Source: [www.pointcarbon.com](http://www.pointcarbon.com)

Ceci est particulièrement vrai pour le domaine des transports qui présente en même temps le plus grand potentiel de réduction. Le constat que près de ¾ des ventes de carburant sont „exportées“ hors de nos frontières ne doit pas cacher le doublement de la consommation nationale depuis 1990. Si en 1990, 220.000 véhicules à moteur ont été immatriculés au Luxembourg, ce chiffre monte à plus de 385.000 en 2006. Les émissions moyennes de CO<sub>2</sub> de notre parc automobile se situent à 174 g/km, contre 152 g/km en France par exemple.

La réforme de la taxe automobile et l'introduction de la contribution „changement climatique“ moyennant un relèvement progressif du taux des accises sur les carburants sont deux mesures-clés du deuxième plan d'action national en vue de la réduction des émissions de CO<sub>2</sub>. A partir de 2008, le Ministère de l'Environnement accorde une aide de 750.- € pour les véhicules dont les émissions de CO<sub>2</sub> ne dépassent pas 120 g/km.

En parallèle, les moyens de transport alternatifs doivent être revalorisés. La modernisation et l'extension du réseau ferroviaire jouent un rôle de premier plan dans ce contexte. En 2008, un peu plus de 400 millions d'euros sont mis à disposition via le fonds du rail à cette fin.

Le potentiel de réduction des émissions par des mesures nationales se trouve non seulement dans le secteur des transports, mais aussi dans le domaine de l'efficacité énergétique des bâtiments. Une amélioration de la performance énergétique des bâtiments d'habitation sera réalisée à partir de la mise en œuvre d'un nouveau règlement grand-ducal prévu pour le 1er janvier 2008. Il s'agit de la transposition de la directive 2002/91/CE sur la performance énergétique des bâtiments. Tous les bâtiments nouvellement construits devront respecter les nouvelles normes. L'assainissement énergétique des bâtiments existants est encouragé par de nouvelles aides étatiques pour les particuliers qui investissent dans des mesures d'économie d'énergie dans le domaine du bâtiment.

### *Energies renouvelables*

Parallèlement aux efforts pour réduire la consommation en énergie, le Gouvernement devra s'engager dans le domaine des énergies renouvelables. Leur usage permet non seulement de réduire les émissions de gaz à effet de serre provenant de la production et de la consommation d'énergie, mais également de réduire la dépendance de l'Union européenne vis-à-vis des importations de combustibles fossiles.

Afin d'atteindre l'objectif ambitieux d'une part de 20% d'énergie provenant de sources renouvelables dans son bouquet énergétique global, l'UE prévoit d'accentuer les efforts dans les secteurs de l'électricité, du chauffage et du refroidissement, ainsi que des biocarburants. Dans le domaine des transports, qui dépend presque exclusivement du pétrole, l'UE s'est fixée comme objectif d'atteindre en 2010 une part de 5,75% de biocarburants dans la consommation totale de carburants. La Commission souhaite relever à 10% cet objectif spécifique d'ici 2020.

Une étude récente sur le potentiel des énergies renouvelables à Luxembourg a montré que les potentiels sont intéressants, mais limités. Ils ne pourront guère dépasser les 8% de la consommation énergétique nationale en 2020, abstraction faite des „exportations“ en produits pétroliers. Le secteur des énergies renouvelables nécessitera, comme dans le passé, un soutien financier considérable pour pouvoir se développer de façon beaucoup plus prononcée dans notre économie, soutien qui doit cependant respecter des critères économiques.

Il s'agira de favoriser les technologies les plus prometteuses qui permettent de générer un maximum d'économies d'énergie avec un minimum de soutien public et de faire garantir ainsi la continuité et la stabilité de ces programmes à long terme.

En même temps, une réorganisation des secteurs électricité et gaz naturel sera nécessaire afin de pouvoir garantir la pérennité de nos infrastructures énergétiques nationales et un approvisionnement compétitif. Dans le secteur pétrolier, il s'agira de créer et de maintenir des capacités de stockage adéquates afin d'accroître la sécurité de l'approvisionnement et pour pouvoir remplir les engagements internationaux en la matière.

### *L'eau potable*

Nos obligations dans le contexte du développement durable ne se limitent pas au secteur de l'énergie. Une autre ressource vitale dont la disponibilité est limitée est l'eau potable. L'Union européenne organise la gestion des eaux intérieures de surface, souterraines, de transition et côtières par la directive-cadre 2000/60/CE afin de prévenir et de réduire leur pollution et de promouvoir leur utilisation durable. Il s'agit également de protéger leur environnement, d'améliorer l'état des écosystèmes aquatiques et d'atténuer les effets des inondations et des sécheresses.

Le Grand-Duché, qui transposera cette directive-cadre dans les mois à venir, devra prévoir des investissements importants dans ce secteur par la suite. Etant donné que la directive-cadre sur l'eau introduit un „prix-vérité“ pour l'utilisation de l'eau potable à partir de 2010, c.-à-d. que les coûts liés à la fourniture de l'eau potable et à l'assainissement seront répercutés sur le prix, les entreprises et les particuliers auront à supporter cette charge financière supplémentaire. La transposition de la directive-cadre 2000/60/CE dans le domaine de l'eau permet pourtant une différenciation entre le secteur industriel, le secteur de l'agriculture et les particuliers.

Etant donné que le coût de l'infrastructure est extrêmement important par rapport au volume d'eau consommé au niveau des ménages, alors que la relation entre ces deux facteurs est inversée pour le secteur de l'industrie et de l'agriculture, le „prix-vérité“ de l'eau ne s'écartera pas substantiellement du prix actuel pour ces deux derniers secteurs. A partir de 2010, le prix de l'eau augmentera pourtant de façon notable pour les ménages.

L'approvisionnement en eau semble garanti, bien que l'augmentation du nombre d'habitants et les habitudes de consommation combinées à des périodes prolongées de faibles précipitations pourraient mener à une situation de pénurie si l'Etat n'intervenait pas dans ce domaine.

La politique de l'eau telle qu'esquissée dans le projet de loi-cadre sur l'eau demandera des moyens financiers considérables. A partir de l'an 2010, les coûts générés par les mesures relatives à l'eau devront être récupérés auprès du consommateur dans leur totalité. Cela touchera surtout les particuliers. Même si le prix de l'eau augmentera dans une mesure moindre pour les secteurs de l'industrie et de l'agriculture, le Gouvernement devra prévoir des mesures incitatives et législatives pour freiner le gaspillage et surtout pour prévenir la pollution des eaux de surface et des eaux souterraines.

Parallèlement à la transposition de la directive 2000/60/CE, le Gouvernement et les communes devront lancer des campagnes de sensibilisation pour améliorer l'acceptation de la population d'une nouvelle politique concernant l'eau potable. Le mécanisme de calcul harmonisé qu'utiliseront les communes au plus tard à partir de 2010 ne devra pas créer des situations ressenties comme injustes, comme par exemple une différence de prix trop élevée d'une commune à l'autre, ou une différenciation trop petite entre les ménages qui consomment peu d'eau et ceux qui en utilisent beaucoup, etc.

Il ne faudra pas non plus perdre de vue que la nouvelle politique tarifaire sera ressentie le plus durement par des ménages à faible revenu. L'Etat est dans l'obligation d'organiser des transferts sociaux compensatoires de manière à garantir l'accès à l'eau potable à tout un chacun.

### **Les performances macroéconomiques du Luxembourg<sup>5</sup>**

En guise d'introduction, il convient de rappeler que le STATEC a procédé récemment à une révision des comptes nationaux annuels pour la période 2002 à 2006, opération qui s'est soldée par une correction positive du PIB, essentiellement pour les années 2003 à 2005. En fait, le niveau du PIB en volume a été révisé à la hausse de 1% en 2003, de 2% environ en 2004 et un peu plus de 3% pour 2005 et 2006. En raison de l'effet de base qu'elles induisent, ces modifications entraînent également des conséquences sur l'acquis de croissance pour l'année 2007.

<sup>5</sup> STATEC, *Note de conjoncture 2-2007*, octobre 2007

Ainsi, la croissance attendue pour 2007 est révisée à la baisse, à 5,0% au lieu des 6,0% annoncés encore en juillet 2007. L'essentiel de cette révision est lié à celle des comptes trimestriels à partir du deuxième semestre 2006 et, dans une moindre mesure, à l'impact de la crise des marchés financiers sur les résultats du secteur financier luxembourgeois au troisième trimestre 2007.

De même, le STATEC a révisé légèrement à la baisse ses prévisions pour l'année 2008. Alors que le ralentissement de la croissance aux Etats-Unis avait déjà été intégré dans la prévision précédente, les turbulences enregistrées sur les marchés financiers depuis le mois de juillet 2007 viennent alourdir la balance des risques. Ainsi, le STATEC s'est vu obligé de revoir fortement à la baisse les hypothèses en matière d'évolution des marchés boursiers en 2008 qui, par l'intermédiaire du secteur des services financiers, revêt une importance capitale pour la conjoncture luxembourgeoise. Par conséquent, le STATEC table sur une croissance réelle du PIB luxembourgeois de 4,5% pour l'année 2008, au lieu des 5,0% escomptés antérieurement. A noter que le Gouvernement est parti de la même hypothèse de croissance pour l'élaboration du projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2008.

Malgré ses bonnes performances économiques, le Luxembourg connaît donc de nombreux problèmes structurels. Ces problèmes se retrouvent surtout dans les domaines de l'enseignement et de la formation initiale et continue, de la fiscalité et des finances publiques, mais également dans les branches de la recherche et de l'innovation, éléments-clés pour l'avenir de notre pays.

En ce qui concerne l'activité économique par branches, la croissance dans les services financiers a été limitée sur le 2<sup>ème</sup> trimestre 2007 et il semble que le pic de progression dans ce secteur ait de toute façon déjà été dépassé au cours du dernier trimestre de l'année précédente. Pour ce qui est du 3<sup>ème</sup> trimestre 2007, certaines répercussions des turbulences financières de l'été sont déjà connues, comme le recul des actifs nets d'organismes de placement collectif (OPC) et le ralentissement de la progression des résultats bancaires (sur base de données provisoires et hors produits exceptionnels à la fin septembre). Il reste que sur l'ensemble du 1<sup>er</sup> semestre, l'activité soutenue dans le secteur des OPC a largement contribué à l'amélioration de l'excédent des échanges extérieurs de services.

Dans les autres branches de l'économie nationale, la situation est contrastée:

- Les secteurs de l'immobilier, de la location et des services aux entreprises continuent à évoluer très favorablement et confirment leur rôle de force motrice de l'économie luxembourgeoise, tant en termes de chiffre d'affaires que d'emploi.
- L'industrie connaît sur le 1<sup>er</sup> semestre 2007 une performance en ligne avec celle de 2006, avec une production en hausse d'environ 2% et une contribution importante des industries liées à la sidérurgie. La hausse des prix sidérurgiques à l'exportation, alliée à la baisse des prix à l'importation de produits pétroliers au premier semestre, a permis de diminuer légèrement le déficit commercial. Cependant, les perspectives des industriels pour la seconde moitié de l'année témoignent d'un certain pessimisme.
- Grâce à un hiver très clément, le secteur de la construction a démarré l'année 2007 en fanfare, mais la progression de l'activité s'est tassée au cours du 2<sup>ème</sup> trimestre. Les indicateurs sont mitigés pour la suite car d'un côté, les professionnels évoquent des carnets de commandes en baisse, et de l'autre, les autorisations de bâtir connaissent une progression importante sur la première partie de 2007.
- Le commerce a connu un début d'année difficile voire décevant, étant donné que les résultats étaient plutôt encourageants fin 2006. Au mois d'août et de septembre 2007, le moral des consommateurs s'est nettement dégradé, sans doute en lien avec la crise financière de l'été.
- Enfin, la performance est également mitigée du côté des services de transports et de communications, affectés par certains phénomènes isolés plus que par une inflexion de type conjoncturel.

Tableau: Aperçu de la situation conjoncturelle par branches

<i>Branche</i>	<i>Activité</i>	<i>Emploi</i>
Industrie	+	+
Construction	+	++
Commerce	=	+
Horeca	=	+
Transports et communications	-	+
Services aux entreprises	+++	+++
Services financiers	++	+++

Source: STATEC

L'emploi intérieur, qui emboîte le pas de l'activité économique avec un certain retard, connaîtra son expansion maximale en 2007 avec un taux de croissance de 4,1%, taux qui passera à 3,8% en 2008, ce qui correspond en termes absolus à la création nette de 13.000 emplois pour chacune des deux années. Malgré cette évolution très positive, le STATEC s'attend à une stagnation du chômage en 2007, en moyenne annuelle. Ce n'est qu'en 2008 que le taux de chômage baissera légèrement.

Selon le scénario central établi par le STATEC, l'inflation (c'est-à-dire l'indice des prix à la consommation national IPCN) augmentera de 2,3% en 2007 à 2,6% en 2008, alors que l'inflation sous-jacente devrait se situer à 2,4% en 2008, après 2,3% en 2007.

Tableau: Principaux agrégats économiques pour le Luxembourg 2006-2008

	2006 (observé)		2007 (prévision)		2008 (prévision)	
	Niveau	Evolution	Niveau	Evolution	Niveau	Evolution
PIB (vol., réf. 2000, Mio EUR)	28.020	6,1	29.429	5,0	30.743	4,5
PIB (valeur, Mio EUR)	33.853	12,7	36.917	9,1	39.714	7,6
Prix implicites PIB (1995 = 1)	1,21	6,2	1,25	3,8	1,29	3,0
RNB (Mio. EUR)	27.704	10,8	30.013	8,3	32.076	6,9
Emploi total intérieur (* 1.000) <sup>1</sup>	319,1	3,7	332,3	4,1	344,9	3,8
Emploi indépendant (* 1.000) <sup>1</sup>	20,0	0,0	20,2	1,2	20,4	1,1
Emploi salarié (* 1.000) <sup>1</sup>	299,1	4,0	312,1	4,3	324,4	4,0
Taux de chômage (ADEM, % pop. act.)	4,5	...	4,5	...	4,4	...
Prix à la consommation (IPCN)	...	2,7	...	2,3	...	2,6
Echelle mobile (EMS, moyenne 1948 = 100)	653,5	2,1	668,5	2,3	682,4	2,1
Coût salarial moyen (1.000 eur/an) <sup>1</sup>	51,1	4,5	53,2	4,1	55,0	3,3
Idem, évolution hors EMS	...	1,7	...	1,8	...	1,2
Masse salariale (Mio. EUR) <sup>1</sup>	15.290	8,7	16.615	8,7	17.900	7,7
Productivité (PIB vol./emploi total)	...	2,3	...	0,9	...	0,7
Coût salarial unitaire	...	2,2	...	3,3	...	2,6

Source: STATEC, Note de conjoncture 2-2007, p. 69.

La COFIBU partage les considérations de la Chambre de Commerce qui souligne dans son avis sur le budget 2008 que „la résistance de l'économie européenne à la crise boursière met en lumière l'importance des réformes structurelles visant à assainir les fondamentaux de l'économie. Ce constat permet d'une part d'encourager les gouvernements à la poursuite et à l'approfondissement du processus de réforme entrepris, et d'autre part de justifier le bien-fondé de ces réformes auprès de ses citoyens.“.

Même si dans ce contexte la Chambre de Commerce développe surtout la nécessité de renforcer la compétitivité des entreprises, il est tout aussi important de souligner la nécessité de poursuivre résolument la diversification multisectorielle de notre tissu économique.

Notons déjà dans ce contexte que les performances macroéconomiques de notre pays sont très inégales. Tandis que le déficit public et les dettes restent faibles, que le taux de chômage se stabilise et que les taux de croissance et d'investissement élevés se maintiennent, les indicateurs de compétitivité témoignent néanmoins de faiblesses et de retards manifestes. Cela s'exprime notamment dans la mise en œuvre de la diversification des activités économiques ou en relation avec le taux d'emploi de la population active.

En conclusion, il y a lieu de constater que l'économie au Luxembourg semble avoir atteint son point culminant à la fin de l'année 2006, tout en continuant à croître à un rythme nettement meilleur que les autres économies de la zone euro. La création de nouveaux emplois se poursuivra également en 2007 et 2008 et le taux de chômage s'est enfin mis à stagner en 2007. Néanmoins, il faudra rester vigilant dans les mois à venir dans la mesure où la situation précaire sur les marchés financiers internationaux et l'envolée des prix du pétrole pourraient venir ternir cette image somme toute très positive.

### **Le développement démographique et les spécificités structurelles du Luxembourg**

La croissance démographique en Europe dépend largement de l'immigration. Entre 2000 et 2005, 86% de l'ensemble de la croissance démographique en Europe ont été générés par la migration (contre 42% aux Etats-Unis). Comme le souligne l'Union européenne dans ses publications récentes sur la cohésion économique et sociale sur base des données d'Eurostat, la population de l'UE commencera à diminuer d'ici quinze ans si le taux de natalité n'augmente pas dans les années à venir.

Pour toute l'Europe, le nombre de naissances en 2005 n'a dépassé le nombre de décès que de 300.000 unités. Avec 0,1% ce taux de croissance démographique naturelle représente un dixième du taux enregistré aux Etats-Unis. A partir de 2008, le nombre de décès dépassera probablement celui des naissances, ce qui signifie qu'à partir de cette année, la population de notre continent diminuera naturellement.

Cette évolution connaît de fortes répercussions sur la croissance et le marché de l'emploi. Jusqu'en 2011, nous pouvons encore attendre une croissance importante de l'économie et de l'emploi au sein de l'UE-25. Ce fait s'explique par une augmentation continue de la population en âge de travailler et donc un taux d'activité et de participation élevé.

Selon les estimations actuelles, le rythme de l'augmentation des populations en âge de travailler diminuera à partir de 2012, la génération du „baby boom“ prendra la retraite et la population en âge de travailler diminuera. A partir de 2018, l'effet du vieillissement commencera à avoir ses répercussions sur la sociologie de nos sociétés et sur les marchés de travail en Europe.

L'augmentation de l'âge moyen de la population devrait se traduire par un resserrement des conditions sur le marché du travail et la nécessité absolue d'augmenter sensiblement la participation des femmes. Il est fort probable que des décisions s'imposeront également autour de la participation des travailleurs plus âgés en reculant l'âge effectif de la retraite.

La question se pose si une population vieillissante se retrouve encore dans un monde „où les innovations technologiques se succèdent à un rythme accéléré et exigent un renouvellement constant des compétences“ (Alternatives Economiques „L'état de l'économie 2007“). L'étude FNR Foresight recommande d'intégrer les réflexions suivantes dans le programme de recherche nationale entamé par le Gouvernement:

*„More research efforts are also needed to support the integration of young people, women and older people into the labour market (...). As continuous learning and informal knowledge become more and more important, it is necessary to find ways for employers and employees alike to adapt to this structural change, especially regarding hiring and careers.“*

De par ses spécificités structurelles (taux élevé de population étrangère et de frontaliers) les changements démographiques sont moins rapides et moins prononcés au Luxembourg qu'en Europe. Actuellement, environ 15% de la population luxembourgeoise sont plus âgés que 65 ans, tendance croissante.



Parmi les priorités futures de la recherche publique nationale retenues par le Conseil de Gouvernement du 31 octobre 2007 figure également la recherche sur le marché de travail, les exigences éducatives et la protection sociale. Quant aux thèmes de recherche associés aux domaines prioritaires, le Gouvernement envisage également la recherche translationnelle des maladies liées au vieillissement ainsi que l'ingénierie des tissus et la thérapie des cellules.

Dans le cadre de ses réflexions stratégiques autour d'un futur modèle sociale européen, le „International Council of Social Welfare“ (ICSW) recommande de considérer le changement démographique non comme un danger, mais d'accepter le défi pour aller vers de nouveaux systèmes de répartition des droits et obligations entre les générations.

En comparaison avec les autres pays de l'Europe, les dépenses de santé ont été particulièrement dynamiques les dernières années. Ce rythme soutenu résulte principalement de l'expansion rapide du nombre de travailleurs frontaliers couverts par la sécurité sociale.

La COFIBU partage la recommandation de l'OCDE qui, dans son évaluation de la situation économique au Luxembourg en 2006, recommande au Gouvernement de mieux évaluer les tendances à moyen terme du budget et de présenter de façon transparente les interactions financières avec le système de sécurité sociale. La COFIBU salue que par la présentation du volume III, traçant le passage vers le budget selon les critères de Maastricht, une meilleure évaluation des tendances à moyen terme des finances publiques devient possible de par le fait que le budget selon Maastricht englobe les données de la Sécurité sociale. La COFIBU soutient également le Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale dans ses démarches au sein du groupe de réflexion institué conformément aux conclusions retenues par le Comité de Coordination tripartite en 2006 et chargé d'élaborer des propositions en vue d'assurer la viabilité à long terme de nos régimes de pensions et de sécurité sociale.

De nombreuses évaluations internationales et leurs indicateurs synthétiques ne prennent pas en compte les spécificités structurelles de notre pays. Dans son Bilan Compétitivité 2007, l'Observatoire de la Compétitivité donne un aperçu sur les benchmarks internationaux de compétitivité et de croissance pour arriver à la conclusion que le Luxembourg constitue un cas atypique. Il constate des variations importantes quant au classement du Luxembourg selon la méthodologie utilisée, bien que les différents indicateurs essaient de mesurer le même phénomène. L'Observatoire de la Compétitivité propose un Tableau de Bord Compétitivité luxembourgeois dont les indicateurs de base sont régulièrement mis à jour et qui devrait permettre de mieux appréhender la compétitivité du Luxembourg.

Selon la note de conjoncture 2-2007 du STATEC, la part des travailleurs frontaliers dans la création nette d'emplois est passée de 68% sur les dix dernières années à 73% sur le début de 2007. Le nombre de frontaliers entrants s'élève désormais à 133.384 personnes au premier semestre de 2006, soit 42,7% de l'ensemble des salariés du Grand-Duché (40,7% en 2005, 28,1% en 1995, et 11,4% en 1985).

En termes d'indicateur économique sur la compétitivité et le niveau de vie de notre pays, il importe de souligner que notre PIB, qui est le double de la moyenne européenne, ne tient pas compte du fait que plus de 40% des travailleurs sont des non-résidents. Pour cette raison, il est recommandé d'utiliser l'indicateur du RNB (revenu national brut) qui prend en considération l'apport des frontaliers (non-résidents) et non celui du PIB par habitant au Luxembourg.

L'Observatoire de la Compétitivité attire l'attention sur le fait que le concept du taux d'emploi est également „un concept purement national de résidence“ (Bilan Compétitivité 2006), qui ne tient pas compte de la situation des frontaliers. Pour le Conseil économique et social, un tel indicateur „n'est pas (...) représentatif de la réalité macroéconomique (au Luxembourg) et se prête encore moins comme objectif macroéconomique de l'emploi, en fonction duquel devrait se définir la politique d'emploi.“.

Tandis que les autres pays de l'Europe souffrent surtout d'un manque d'emplois, le Grand-Duché crée en moyenne plus de 10.000 emplois par an qui dans leur grande majorité ne peuvent être occupés par des résidents luxembourgeois demandeurs d'emploi ne disposant pas de la qualification requise.

Cette situation exerce une pression énorme sur les décideurs politiques qui ne cessent de souligner l'importance et la nécessité de l'apport des frontaliers pour le développement économique de notre pays. Il ne faut pas oublier que la Grande Région compte plus de 500.000 demandeurs d'emploi qui sont désireux de saisir leur chance pour trouver un travail bien rémunéré dans notre pays.

Il existe donc une relation très forte entre le volume de la main-d'œuvre disponible, des cotisants potentiels pour le système de pension luxembourgeois, et de la croissance économique de notre pays. Dans son bulletin 4-2007 sur la balance courante du Luxembourg en 2006, le STATEC rappelle que notre balance des revenus inclut également la rémunération des frontaliers, salariés non résidents, qui prêtent leurs services au Luxembourg.

Comme le soulignent François Biltgen et Marc Glesener dans leur publication récente „En quête de cohésion sociale“, „*le constat est clair: sans frontaliers, les entreprises s'installant ou se développant au Luxembourg n'auraient pas trouvé la main-d'œuvre requise. Donc, sans frontaliers pas de développement économique, pas de prospérité et pas de systèmes de sécurité sociale viables*“. Les auteurs rappellent qu'entre 1985 et 2005, le nombre d'emplois salariés dans notre pays a augmenté de 140.000 à plus de 290.000, le nombre de salariés résidents de 125.000 à légèrement plus de 172.000, celui des frontaliers par contre de 15.000 à plus de 118.000!

Si les travailleurs frontaliers contribuent substantiellement à la création de la richesse, le fait que plus de 130.000 personnes venant des pays limitrophes se rendent tous les jours à leur lieu de travail au Luxembourg crée aussi des problèmes, notamment en termes de mobilité. C'est pourquoi le Concept intégré des Transports et du Développement spatial (IVL) compare deux scénarios différents: un „Pendlerszenario“ qui prévoit un accroissement sensible jusqu'en 2020 des frontaliers qui font chaque jour la navette et une augmentation légère des salariés résidents, et un „Einwohnerszenario“ où un nombre plus important de salariés viendrait s'installer au Grand-Duché. Dans le premier scénario, il serait prioritaire d'augmenter les capacités de transport, tandis que le deuxième scénario exigerait surtout une amélioration de l'offre au niveau du logement et de la capacité de l'infrastructure assurant différents services pour les résidents. Il faut noter que les prévisions de l'IVL, établies début 2004, sont déjà dépassées. D'après le premier scénario („Pendlerszenario“), la situation se présenterait comme suit en l'an 2020:

emplois: 395.000, habitants: 511.000, travailleurs frontaliers: 168.000,

tandis que le deuxième scénario („Einwohnerszenario“) mènerait à la situation suivante:

emplois: 395.000, habitants: 561.000, travailleurs frontaliers: 136.000.

Or, le nombre d'emplois, et par la suite le nombre de résidents et de travailleurs frontaliers ont augmenté plus vite que prévu. Si l'accroissement se poursuivait ainsi jusqu'en 2020, il est possible que nous atteignons en 2020 le nombre des 168.000 frontaliers prévus par le „Pendlerszenario“ et le nombre des 561.000 habitants du „Einwohnerszenario“. Les besoins en infrastructures augmenteront donc en conséquence.

Dans le cadre d'une étude sur la politique du logement commandité par le Mouvement écologique, le Dr. Ewringmann doute de toute façon que l'amélioration de l'offre sur le marché du logement puisse permettre de réaliser le „Einwohnerszenario“. Il est d'avis que les frontaliers apprécient l'avantage d'être rémunérés selon les barèmes luxembourgeois et de vivre dans une région où le coût de la vie est moins élevé, même si cela implique un trajet relativement long pour se rendre sur le lieu de travail:

*„Die Einwohnerzahl Luxemburgs nimmt zwar stetig zu, bei den neuen Einwohnern handelt es sich aber kaum um Grenzgänger. (...) Diese Pendler wohnen in belgischen, deutschen und französischen Landesteilen, die man als eine Art „Wirtschaftswüste“ im Vergleich zu Luxemburg bezeichnen kann. Arbeitsplätze stehen dort kaum zur Verfügung, aber mit Luxemburger Nominaleinkommen lässt sich dort ein hohes Realeinkommen realisieren, das es gerade attraktiv macht, im traditionellen sozialen Umfeld bei gewohnt hoher Mobilität weiter zu leben. Dass durch Baulandmobilisierung daran viel geändert wird, ist eher unwahrscheinlich.“*

Selon les conclusions d'une étude récente de PriceWaterhouseCoopers<sup>6</sup> sur le marché transfrontalier, 70% des chefs d'entreprise luxembourgeois considèrent le marché de la Grande Région comme un

<sup>6</sup> „L'entreprise transfrontalière ou l'émergence d'un modèle hybride“, Luxembourg et France 2007

espace économique de grande importance et à fort potentiel de développement. Malgré un certain nombre de facteurs favorisant une implantation dans la Grande Région, les entreprises luxembourgeoises ont tendance à développer leur activité en Grande Région à partir du Grand-Duché. Cette approche les distingue des chefs d'entreprise lorrains qui prévoient essentiellement de se développer au Luxembourg. Actuellement, 45% des entreprises lorraines dégagent près de 30% de leur chiffre d'affaires dans la Grande Région, donc en dehors de leur marché d'origine.

Les entreprises luxembourgeoises qui ont une implantation ou des activités en Lorraine, apprécient surtout la disponibilité de terrains à un coût inférieur par rapport au Luxembourg, tandis que les entrepreneurs lorrains, par une implantation au Luxembourg, tentent de profiter d'un cadre social et fiscal favorable et d'un potentiel de clientèle qui dispose d'un pouvoir d'achat élevé.

L'étude relève aussi des problèmes rencontrés par les entreprises transfrontalières, qui seraient le plus souvent liés aux contraintes administratives ou aux différences légales ou fiscales. Ces obstacles rappellent le rôle déterminant des pouvoirs publics pour le développement économique de la Grande Région.

La Grande Région doit également bénéficier d'une attention privilégiée dans le domaine de la recherche et de la coopération universitaire. Les instruments des pouvoirs publics doivent être adaptés et complétés en permanence pour favoriser la mise en place de réseaux et de projets transfrontaliers avec des entreprises et organismes de recherche internationaux. Citons en guise d'exemple le Fonds transfrontalier de développement (EUREFI), initiative conjointe de l'Union européenne et de plusieurs partenaires privés de la Belgique, du Luxembourg et de la France qui soutient des entreprises qui envisagent de s'implanter à proximité d'une des frontières communes et dont l'objectif est d'accroître les activités transfrontalières.

### **Le commerce extérieur et le déséquilibre des échanges**

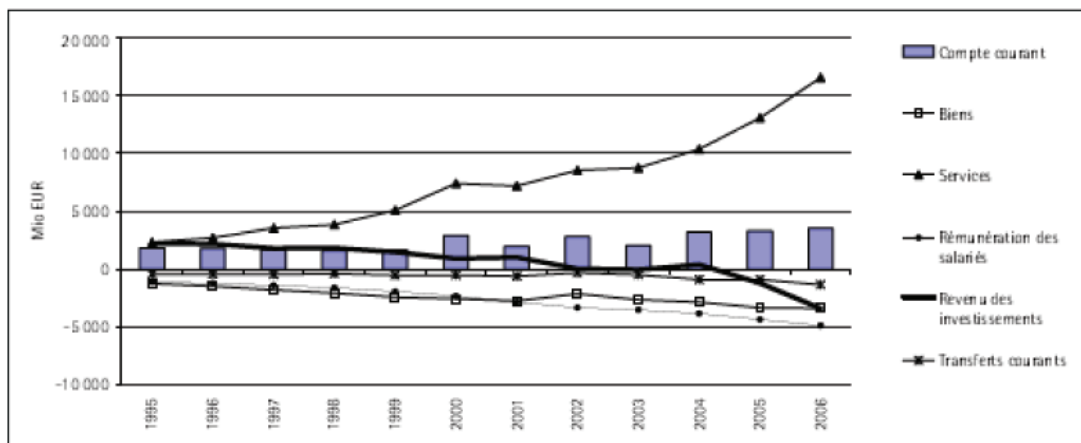
Bien ancré dans l'Union économique belgo-luxembourgeoise, le Benelux, le Marché unique européen et de nombreuses autres organisations internationales à vocation économique et commerciale, le Grand-Duché compte parmi les économies les plus „ouvertes“ sur le monde extérieur. Ainsi, le volume de ses exportations (56,2 mia €) et celui de ses importations (46,2 mia €) dépasse largement son PIB de 33,9 mia €. <sup>7</sup>

Toutefois, lorsqu'on procède à une analyse plus détaillée des différents agrégats de la balance courante du Luxembourg, on peut facilement constater que le solde courant n'est excédentaire que grâce aux exportations nettes de services, et plus particulièrement de services financiers. Par contre, tous les autres soldes partiels affichent un déficit plus ou moins important: biens -3,5 mia €; rémunération des salariés -4,9 mia €; revenu des investissements -3,4 mia €; transferts courants -1,3 mia €). Avec un excédent des exportations de l'ordre de 16,6 mia € en 2006 (dont 12,9 mia € provenant du seul secteur financier), le secteur des services parvient à compenser respectivement à générer les revenus nécessaires au financement des soldes partiels négatifs des autres secteurs.

---

<sup>7</sup> Données pour l'année 2006 (source: STATEC, <http://www.statistiques.public.lu>)

Graphique: Soldes partiels de la balance courante du Luxembourg



Source: STATEC, La balance courante du Luxembourg en 2006, Bulletin 4-2007, p. 121

Ces chiffres illustrent clairement le „déséquilibre“ qui existe au niveau des échanges commerciaux du Luxembourg et le rôle prédominant que joue le secteur des services, et plus particulièrement le secteur financier en faveur de la richesse et la prospérité de notre pays.

### La prédominance du secteur financier

A partir des années 1960, le Luxembourg s'est développé en grand centre financier international. Ce secteur-clé de notre économie nationale a contribué et continue à contribuer fortement à la croissance économique de notre pays.

Basée sur une législation avantageuse et libérale, ainsi que sur l'absence d'une réserve minimale non rémunérée, les premières banques et sociétés financières étrangères qui se sont installées au Luxembourg furent d'abord actives dans l'„Euromarché“. Depuis, le secteur des finances a connu une large diversification ajoutant une grande palette de services aux activités de la place financière avec notamment la gestion d'organismes de placement collectif et les services de banque privée.

L'industrie des fonds et le „private banking“ sont les domaines principaux en termes d'emploi et de compétitivité. Dans cet ordre d'idées, l'étude „Foresight“ recommande d'améliorer le cadre pour la recherche et l'innovation, notamment dans le domaine du conseil en matière de législation sur les sociétés et les domiciliations.

Aujourd'hui, le Grand-Duché compte plus de 14.000 sociétés financières domiciliées, 8.500 fonds de placement et 156 établissements bancaires. Le secteur financier et bancaire représente plus de 40% du PIB et plus de 26% de la production nationale.

Le secteur des services financiers revêt une importance cruciale pour l'économie du Luxembourg, de par sa contribution à la fois au PIB, à la balance commerciale, à l'emploi et aux recettes budgétaires.

Selon les chiffres du STATEC<sup>8</sup>, les activités financières ont représenté 29,4% de la valeur ajoutée en 2006, alors que les autres services (activités immobilières, location et services aux entreprises) y étaient pour 19,2%.

Le Comité pour le développement de la place financière (Codeplafi), qui procède annuellement à la publication d'une étude sur l'impact de l'industrie financière sur l'économie du Luxembourg<sup>9</sup>, avance que la part du secteur financier dans la valeur ajoutée serait encore plus importante, s'élevant à 40% du PIB en 2006, en très nette progression par rapport à l'année précédente, où elle atteignait seulement 31%. De même, la place financière occupait 40.500 personnes en 2006, soit 13% de l'emploi intérieur total, et générerait 29% des recettes fiscales de l'Etat, soit 2,46 milliards d'euros (cf. tableau ci-dessous).

8 STATEC, *Le Luxembourg en chiffres 2007*, septembre 2007, p. 31

9 Comité pour le développement de la place financière (Codeplafi), *Etude d'impact de l'industrie financière sur l'économie luxembourgeoise*, octobre 2007

Tableau: Contribution directe de la place financière à l'économie du Luxembourg

Revenus	2006			2005	
	Directs EUR	% Production	05/06	Directs EUR	% Production
Banques	10.917.029.087	12%	31%	8.351.481.283	11%
Assurances	2.403.717.183	3%	-21%	3.060.110.400	4%
PSF	2.194.271.895	2%	34%	1.632.910.000	2%
Sociétés Gestion	3.137.000.000	4%	126%	1.390.831.781	2%
<b>Total</b>	<b>18.652.018.165</b>	<b>21%</b>	<b>29%</b>	<b>14.435.333.464</b>	<b>20%</b>
Valeur ajoutée	2006			2005	
	Directe EUR	% PIB	05/06	Directe EUR	% PIB
Banques	8.758.035.557	26%	39%	6.278.520.256	21%
Assurances	803.690.132	2%	-19%	991.007.000	3%
PSF	1.192.866.199	4%	25%	957.050.000	3%
Sociétés Gestion	2.407.000.000	7%	150%	963.059.944	3%
<b>Total</b>	<b>13.161.591.888</b>	<b>40%</b>	<b>43%</b>	<b>9.189.637.200</b>	<b>31%</b>
Emploi	2006			2005	
	Direct	% Emploi	05/06	Direct	% Emploi
Banques	25.067	8%	6%	23.554	8%
Assurances	3.385	1%	5%	3.237	1%
PSF	10.059	3%	54%	6.547	2%
Sociétés Gestion	2.022	1%	29%	1.572	1%
<b>Total</b>	<b>40.533</b>	<b>13%</b>	<b>16%</b>	<b>34.910</b>	<b>11%</b>
Contribution aux recettes fiscales	2006			2005	
	Directe EUR	% recettes fiscales	05/06	Directe EUR	% recettes fiscales
Banques	1.264.561.672	15%	12%	1.128.602.782	14%
Assurances	146.768.029	2%	-37%	234.676.513	3%
PSF	160.242.494	2%	23%	130.491.542	2%
Sociétés Gestion	322.476.998	4%	96%	164.439.423	2%
Taxe d'abonnement OPC	565.896.656	7%	30%	436.856.888	5%
<b>Total</b>	<b>2.459.945.849</b>	<b>29%</b>	<b>17%</b>	<b>2.095.067.148</b>	<b>26%</b>

Source: Comité pour le développement de la place financière, Etude d'impact de l'industrie financière sur l'économie luxembourgeoise, octobre 2007, p. 27

Au-delà des retombées directes, le Codeplafi calcule également les apports indirects du secteur financier à l'économie luxembourgeoise, en tenant compte de l'activité économique reposant sur les dépenses de consommation des ménages privés réalisant leur revenu dans le secteur financier. Il retient également l'impact des revenus issus de la consommation des entreprises financières, à travers leurs investissements et leurs dépenses en frais généraux. Selon ce concept élargi, la contribution du secteur financier au PIB (+6%), à l'emploi (+7%) et aux recettes fiscales (+4%) serait encore plus élevée.

Les chiffres précités, bien que contestables, donnent une impression sommaire du rôle prédominant que joue le secteur financier dans notre économie nationale. Spécialisée dans les domaines de la banque privée, du „corporate finance“, des lettres de gage, de la titrisation, des fonds de pension et des fonds

d'investissement, la place financière est aujourd'hui suffisamment diversifiée pour ne plus être exposée à un risque global en cas de choc externe.

Il reste cependant que des crises comme celle que les marchés financiers internationaux connaissent depuis l'été 2007 ont des répercussions indéniables sur la performance macroéconomique de notre pays et partant sur nos finances publiques.

Par ailleurs, il faut se rendre à l'évidence que les instituts financiers sont, à quelques exceptions près, tous des filiales de groupes d'origine étrangère et se voient de plus en plus fortement intégrés dans les structures internationales de leurs maisons mères. Ils perdent ainsi une grande partie de l'autonomie dont ils disposaient encore dans les années pionnières de la place financière.

Les acquisitions et fusions au niveau international et les restructurations qui s'ensuivent remettent en question la position des filiales luxembourgeoises dans les nouveaux groupes de banque-assurance à dimension mondiale. Voilà pourquoi il convient d'ajuster continuellement le cadre légal et réglementaire afin d'inciter les décideurs de conserver voire de renforcer la présence de leurs groupes au Luxembourg. Dans ce contexte, la décision d'une grande banque privée allemande d'implanter son siège social au Luxembourg est une nouvelle formidable.

Afin de rester compétitive et pour pouvoir assumer son rôle de moteur de l'économie luxembourgeoise, la place financière doit continuer à s'adapter à un environnement qui se trouve en mutation permanente:

- L'harmonisation du cadre légal au niveau européen et international réduit le nombre de niches de souveraineté que le Luxembourg peut exploiter. Dès lors, il incombe au Gouvernement de prendre les initiatives nécessaires pour maintenir un cadre légal et réglementaire performant et efficace.

Dans ce contexte, la COFIBU tient à rappeler au Gouvernement de rester très vigilant au sujet de la révision future de la directive OPCVM, notamment en ce qui concerne le passeport européen pour les sociétés de gestion et les aspects qui touchent au rayon d'action des autorités de contrôle.

- Aussi s'agit-il d'élaborer au plus vite une solution de rechange pour les sociétés de type „holding 1929“ qui ne peuvent pas prendre la forme d'une société de gestion de patrimoine familial (SPF).
- Dans le cadre de la crise du marché „subprime“ américain, de nombreux acteurs de la place financière ont signalé des faiblesses et des imperfections au niveau de la surveillance prudentielle du secteur financier.

Dans cet ordre d'idées, la COFIBU recommande au Gouvernement de prendre toutes les précautions qui s'imposent pour remédier à des problèmes éventuels en mettant en place le dispositif nécessaire pour assurer, voire institutionnaliser une meilleure coopération entre les deux principaux organismes concernés, à savoir la Commission de surveillance du secteur financier (CSSF) et la Banque centrale du Luxembourg (BCL).

- L'externalisation d'activités à moindre valeur ajoutée vers des pays ayant des coûts de production plus faibles (Europe centrale, Asie) remet en question certains métiers exercés jusqu'à présent au Luxembourg. En développant de nouveaux créneaux, par exemple dans le domaine de la gestion d'actifs, le Luxembourg devrait essayer de contrebalancer ce mouvement. En effet, en ce qui concerne le secteur des fonds d'investissement, le Luxembourg a toujours assumé les fonctions administratives de „back office“, alors que la gestion des actifs de ces fonds est essentiellement assurée à partir d'autres grands centres financiers internationaux. La gestion d'actifs est donc un maillon de la chaîne de production qu'il serait utile de développer, d'autant plus que le marché des fonds d'investissement et des fonds de pension est un marché en pleine expansion.
- Dans un monde où les économies et les marchés financiers s'intègrent de plus, il faut également miser sur une diversification géographique des activités en conquérant de nouveaux marchés. Ainsi, l'Europe centrale et orientale, le Proche et Moyen Orient, l'Asie et l'Amérique latine offrent de nouvelles opportunités aux banques et fonds d'investissement luxembourgeois. Dans ce contexte, il est important de compléter l'inventaire des conventions évitant des doubles impositions avec les pays concernés.



- A l'avenir, le secteur financier luxembourgeois devra se concentrer plutôt sur l'édification de „niches de compétence“ que sur l'exploitation de niches de souveraineté, comme cela fut le cas dans le passé. Il s'agira plus que jamais d'offrir à une clientèle toujours plus exigeante des services de haute qualité et des produits innovants. C'est dans cette optique que la COFIBU salue la décision du Gouvernement de définir la recherche dans le domaine des services comme l'un des axes prioritaires de la recherche publique au Luxembourg. L'importance de l'Université du Luxembourg et de la Luxembourg School of Finance dans la mise en œuvre de cette stratégie, à la fois pour le développement de nouveaux produits et services et pour la formation de personnel qualifié, ne doit plus être démontrée.
- Par ailleurs, la COFIBU note avec satisfaction que les acteurs du secteur financier soient enfin parvenus à se mettre d'accord avec le Gouvernement sur la création d'une agence de promotion de la place financière, appelée „Luxembourg for Finance“, et qui devrait être opérationnelle d'ici le 1er janvier 2008.
- Enfin, concernant le manque de personnel qualifié (le STATEC et les représentants du secteur financier parlent de plus de 2.000 postes vacants), la COFIBU salue la décision du Gouvernement d'ouvrir avec effet au 1er novembre 2007 le marché de l'emploi national aux ressortissants des Etats membres de l'Europe centrale et des pays baltes ayant adhéré à l'Union européenne en 2004. Cette ouverture permettra aux entreprises luxembourgeoises, et au secteur financier en particulier, de recruter plus facilement le personnel qu'elles ne trouvent pas du tout ou seulement en nombre insuffisant sur le marché du travail du Luxembourg et de la Grande Région.

En conclusion, force est de constater que le secteur financier restera, sauf incident de parcours majeur, le secteur phare de l'économie luxembourgeoise. Générant environ 40% du PIB, 29% des recettes fiscales de l'Etat, 13% de l'emploi intérieur et assurant l'excédent de la balance courante, la place financière est également un facteur-clé pour le maintien en équilibre de nos finances publiques. Voilà pourquoi il est si important, dans un environnement économique en mutation permanente, de veiller à ce que le cadre légal et fiscal réponde aux besoins du secteur et à ce que les investissements public et privé dans la recherche et le développement de produits et de services innovants soient élevés. Le personnel devra être formé en nombre suffisant pour pouvoir occuper les emplois créés dans le secteur.

\*

### III. L'ANALYSE FINANCIERE DU PROJET DE BUDGET 2008

#### III.1. La situation des finances publiques

Des finances publiques saines ne sont pas une fin en soi; des finances publiques saines, c'est-à-dire en équilibre à moyen et à long terme, sont une condition indispensable pour garder une marge de manœuvre budgétaire suffisante. Cette démarche permet de mener une politique fiscale et budgétaire anticyclique en temps de repliement conjoncturel, ainsi que de financer des politiques nouvelles en fonction des besoins nouveaux qu'une société développe au fil du temps.

C'est dans cette optique que le Gouvernement a arrêté les orientations fondamentales de la politique budgétaire pour la période législative 2004-2009, libellées comme suit:

*„Au cours de la nouvelle période législative, le Gouvernement veillera à maintenir la solidité actuelle des finances publiques et continuera à mener une politique budgétaire prudente qui vise notamment à maintenir la progression du total de dépenses de l'Etat dans les limites de la croissance économique dans une optique du moyen terme.“*

Par ailleurs, n'oublions pas que le Luxembourg est appelé à respecter en tant que pays membre de l'Union économique et monétaire européenne les critères de convergence du Traité de Maastricht, et notamment ceux ayant trait au déficit public qui ne doit, en principe, pas dépasser 3% du PIB.

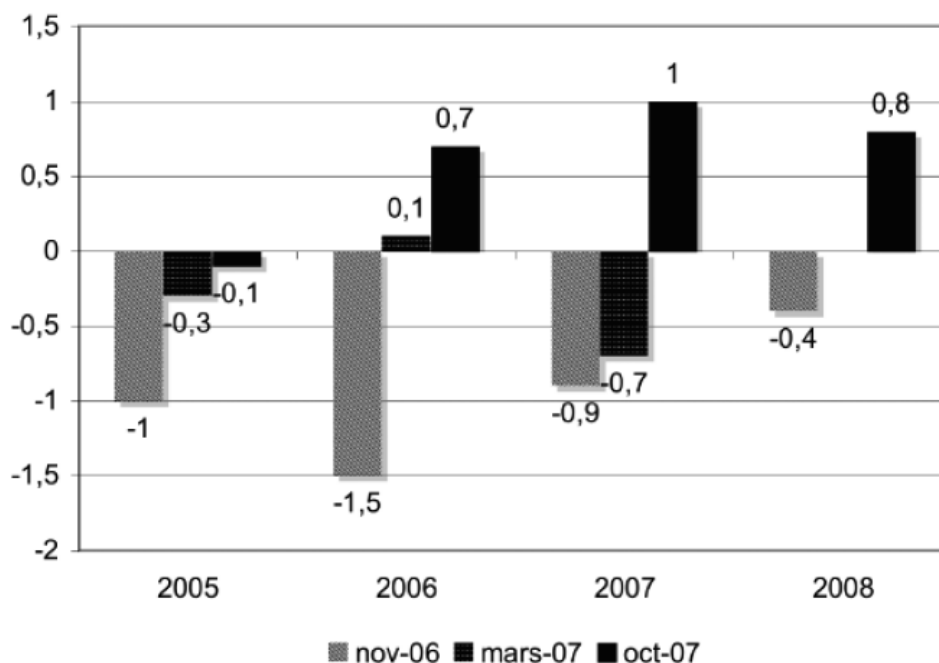
En ce qui concerne la situation actuelle des finances publiques luxembourgeoises, il y a lieu de constater qu'elles ont retrouvé l'équilibre plus rapidement que prévu. Alors que la 8ième actualisation

du Programme national de stabilité et de croissance (PSC) tablait encore sur un retour à l'équilibre de l'administration publique dans son ensemble en 2009, la situation actuelle, sur base de la 9<sup>ème</sup> actualisation du PSC publiée en octobre 2007, se présente comme suit:

<i>en % du PIB</i>	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Administration publique</b>	<b>+0,7</b>	<b>+1,0</b>	<b>+0,8</b>	<b>+1,0</b>	<b>+1,2</b>
Administration centrale	-0,9	-0,9	-1,4	-1,4	-1,4
Administrations locales	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	0,0
Sécurité sociale	+1,8	+2,0	+2,4	+2,5	+2,6

Le graphique ci-dessous illustre très bien l'évolution favorable des prévisions des soldes budgétaires de l'administration publique depuis la publication de la 8<sup>ème</sup> actualisation du PSC en novembre 2006:

*Solde de l'administration publique (en % du PIB)*



Source: Chambre de Travail, Avis relatif au projet de loi concernant le budget des recettes et dépenses de l'Etat pour l'exercice 2008, document parlementaire 5800<sup>1E</sup>, page 12

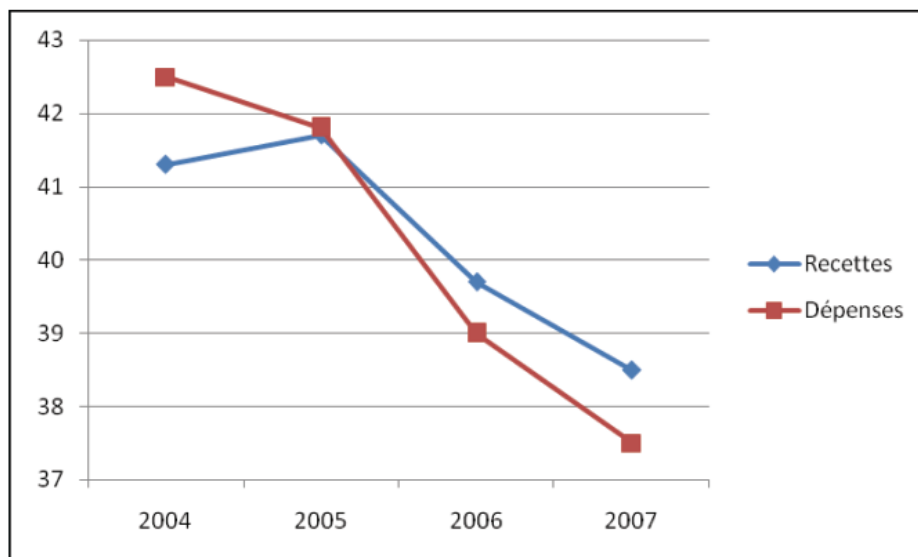
Trois raisons principales expliquent cette tendance positive:

- Premièrement, en raison de la bonne conjoncture économique internationale et nationale, les recettes ont évolué de manière très favorable en 2006 et 2007. Ainsi, l'Etat central a pu enregistrer des plus-values de recettes de plus d'un milliard d'euros en 2006, dont deux tiers environ au titre des recettes courantes. Pour l'exercice en cours, la Cour des Comptes estime les plus-values de recettes à presque 800 millions d'euros, alors que les administrations fiscales tablent sur des plus-values d'un peu plus de 600 millions d'euros. De même, la Sécurité sociale est fortement excédentaire grâce à la croissance soutenue de l'emploi intérieur et les cotisations sociales abondantes qui en résultent.
- En deuxième lieu, les dépenses ont pu être maîtrisées grâce notamment aux mesures retenues au sein du Comité de Coordination tripartite en avril 2006, ce qui devrait permettre au Gouvernement de réduire les dépenses de 390 millions d'euros en 2007. En effet, le Comité de Coordination tripartite a constaté une détérioration de la situation budgétaire suite à une croissance trop rapide des dépenses publiques en 2005 notamment. La stratégie du Gouvernement en concertation avec les partenaires sociaux visait donc un assainissement structurel des finances publiques.

- Enfin, les dépenses ont pu être comprimées par le biais d'un ralentissement des dépenses d'investissement de l'Etat, sujet qui sera développé plus loin dans le présent chapitre.

La politique budgétaire prudente du Gouvernement résulte dans une régression des recettes et des dépenses par rapport au PIB:

Graphique: Recettes et dépenses en % du PIB



Source: Ministère des Finances

Or, l'interprétation de cette évolution est très différente selon le point de vue que l'on adopte.

Ainsi, la Chambre de Commerce qualifie cette évolution d'„amélioration“ tout en la relativisant de suite en notant qu'elle est davantage le reflet de la forte augmentation du PIB nominal et d'une relative faiblesse des investissements publics que le résultat d'un strict encadrement des dépenses courantes.<sup>10</sup>

La Chambre des Employés privés (CEPL) quant à elle se demande „si cette „orientation budgétaire“ relative à la sphère d'influence de l'Etat dans l'économie, voire dans la vie des citoyens, est compatible avec une amélioration de la situation sociale au Luxembourg“.<sup>11</sup>

En ce qui concerne les objectifs budgétaires à moyen terme du Gouvernement, il y a lieu de faire remarquer que par rapport à la 8ème actualisation du PSC, la formulation de ces objectifs est devenue moins précise, moins contraignante. En effet, le passage s'y référant était libellé comme suit dans la 8ème actualisation du PSC:

„Afin de garantir la stabilité à moyen et long terme des finances publiques et d'assurer que la dette publique demeure à un bas niveau, l'effort de consolidation budgétaire devra donc être poursuivi au niveau de l'administration centrale au-delà de l'horizon de prévision du programme de stabilité dans le but de rétablir l'équilibre budgétaire au niveau de tous les sous-secteurs de l'administration publique.“<sup>12</sup>

Or, dans la 9ème actualisation du PSC, cet objectif n'est plus formulé avec la même clarté, le texte se bornant à affirmer que „la forte sensibilité des finances publiques à l'évolution de la conjoncture fait ressortir qu'il est essentiel de prévoir des marges de sécurité budgétaire suffisantes en cas de survenance d'un choc négatif non anticipé et donc de maintenir un surplus budgétaire suffisamment élevé en période de conjoncture favorable“.<sup>13</sup>

10 Cf. avis de la Chambre de Commerce, doc. parl. 5800<sup>1B</sup>, pp. 11-12.

11 Cf. avis de la Chambre des Employés privés, doc. parl. 5800<sup>1C</sup>, p. 119.

12 Ministère des Finances, 8e actualisation du Programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg, novembre 2006, p. 4.

13 Ministère des Finances, 9e actualisation du Programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg, octobre 2007, p. 11.

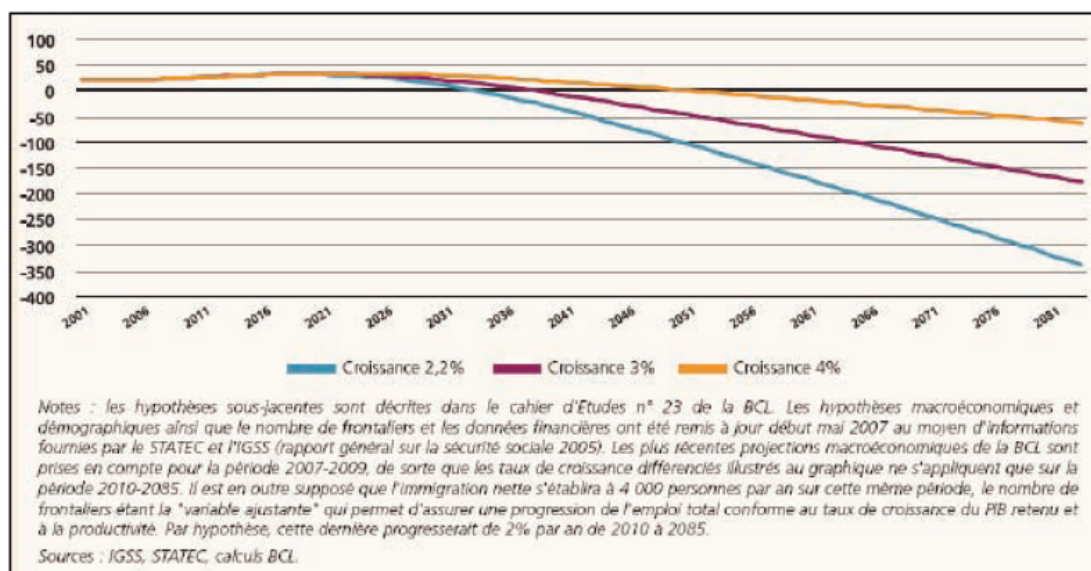
La COFIBU regrette cet état des choses et se prononce en faveur du rétablissement de l'équilibre budgétaire de l'administration centrale à moyen et long terme.

La Banque centrale du Luxembourg va même plus loin en estimant que seul un solde structurel des administrations publiques supérieur à 1% du PIB serait approprié, pour au moins trois raisons<sup>14</sup>:

- en premier lieu, les recettes sont très fluctuantes au Luxembourg, ce qui contribue à accentuer la volatilité des soldes budgétaires. Cette forte volatilité impose le choix d'un objectif à moyen terme particulièrement exigeant, afin de prémunir le Luxembourg contre une violation de la valeur de référence d'un déficit de 3% du PIB. Selon la BCL, l'objectif actuellement retenu par le Gouvernement, à savoir un déficit structurel de 0,8% du PIB, serait nettement insuffisant;
- ensuite, un solde structurel de -0,8% du PIB donnerait lieu à une rapide détérioration de la situation patrimoniale de l'Etat. Selon la BCL, seul un solde de l'ordre de 1,5% du PIB permettrait de garantir la pérennité de la situation patrimoniale actuelle, qui se distingue par des avoirs financiers nets correspondant à presque 30% du PIB;
- enfin, la BCL estime que le maintien d'un tel excédent présuppose une compensation de l'impact budgétaire de la forte hausse prévisible des dépenses de sécurité sociale. En effet, le préfinancement requis afin de permettre au régime général de pension d'accumuler des réserves suffisantes sur un horizon de long terme pourrait se monter à près de 6% du PIB par an.

La Commission européenne<sup>15</sup> arrive quant à elle à la conclusion que les soldes budgétaires du Luxembourg devraient être rehaussés à concurrence d'environ 9% du PIB afin d'assurer le respect de la contrainte budgétaire à long terme. A noter que la Commission européenne prend en compte les conséquences du vieillissement de la population sur l'ensemble des dépenses de l'administration publique et non sur les seules pensions du régime général d'assurance pension.

*Graphique: Evolution projetée de la situation budgétaire du régime général de pension sur un horizon de long terme conditionnellement à divers scénarios de croissance du PIB en volume (réserves (+) ou engagements (-) en % du PIB)*



Source: Avis de la Chambre des Métiers, document parlementaire 5800<sup>1D</sup>, p. 63.

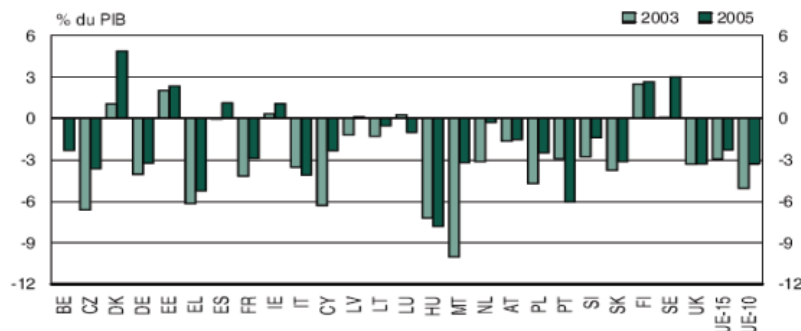
Nous y revenons à l'endroit du chapitre III.11 qui analysera plus en détail la situation des assurances sociales et les pistes à creuser pour garantir leur financement durable.

<sup>14</sup> Cf. avis de la Banque centrale du Luxembourg sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2008, pp. 9.

<sup>15</sup> European Commission, *The long-term sustainability of public finances in the European Union*, European Economy, No 4/2006.

A titre de comparaison avec la situation des finances publiques du Luxembourg, le solde budgétaire des administrations publiques dans l'UE-25 se présente comme suit:

### 3.6 Solde budgétaire des administrations publiques dans l'UE-25, 2003 et 2005



Source: Eurostat

Source: Commission européenne „Des régions en pleine croissance, une Europe en pleine croissance“ (4e rapport sur la cohésion économique et sociale, mai 2007)

## III.2. Le contexte de Maastricht et le budget selon SEC 95

En date du 12 décembre 2006, la COFIBU a introduit une motion à la Chambre des Députés portant sur la transparence des finances publiques et la mise en conformité de la présentation budgétaire selon la norme SEC 95 endéans les trois ans à venir. La COFIBU demandait en effet au Gouvernement de présenter un nouveau volume du projet de budget qui reflète la „réalité économique“ selon les règles du Pacte européen de stabilité et de croissance.

Pour donner suite à cette motion, un groupe de travail ad hoc „Budget de l'Etat et SEC 95“ a été instauré sous la présidence de l'Inspection générale des Finances avec des représentants de la Chambre des Députés, du Ministère des Finances, de la Trésorerie de l'Etat, du Ministère de l'Intérieur, de l'Inspection générale de la Sécurité sociale et du STATEC. La Cour des Comptes a participé aux réunions en tant qu'observateur. Au cours de ses réunions, le groupe de travail a procédé à une analyse globale du système SEC 95 pour définir la meilleure manière d'atteindre les objectifs fixés.

Le SEC 95 est un système européen de comptes qui s'intègre dans le système mondial des comptes nationaux (SEC 93). Le SEC 95 est basé sur un ensemble de concepts et de règles qui ont été adoptés pour assurer la comparabilité des données budgétaires des Etats membres de l'Union européenne, surtout en relation avec les paramètres du déficit et de la dette publics.

Le Traité de Maastricht avait énoncé, par la mise en place de l'Union économique et monétaire (UEM) dès 1992, des critères économiques en vue de l'introduction de la monnaie unique. Ces „critères de convergence“ doivent être respectés par les Etats membres. La procédure concernant les déficits excessifs (PDE), mise en place en janvier 1994, est définie à l'article 104 du Traité de Maastricht et dans le protocole annexe. Cette procédure consiste en la notification des déficits publics prévus pour l'année en cours et ceux enregistrés au cours des quatre années précédentes, ainsi qu'en la notification des dettes publiques effectives pour la même période.

En règle générale, le rapport entre le déficit et le PIB ne doit pas dépasser 3% pour le déficit public annuel et ne pas dépasser 60% du PIB pour la dette publique. En 1997, les critères de convergence ont été complétés et précisés par le Pacte de Stabilité et de Croissance, entériné lors du Conseil européen d'Amsterdam en juin 1997 et qui a été réformé sous la présidence luxembourgeoise de l'UE en 2005. L'objectif à moyen terme étant d'arriver à un solde budgétaire équilibré, la mise en route prévoit une surveillance multilatérale (volet préventif) et une procédure de déficits excessifs (volet répressif).

Contrairement au budget de l'Etat „classique“, le budget en version SEC 95 concerne les finances publiques dans leur ensemble. Dans une approche „économique“ et non „administrative“, le budget en version SEC 95 considère le poids du secteur public dans l'économie nationale.

Tableau: Evolution pluriannuelle des recettes et des dépenses de l'administration centrale

	2005	2006	2007	2008
<b>A) Dépenses</b>				
Consommation intermédiaire	660,7	660,5	698,3	703,9
Formation de capital	823,7	752,7	873,0	939,2
Rémunération des salariés	1.744,7	1.845,0	1.993,9	2.127,9
Autres impôts sur la production	0,2	0,2	0,2	0,0
Subventions à payer	460,0	483,1	507,9	518,6
Revenus de la propriété	38,5	43,3	59,4	56,6
Prestations sociales autres que transferts sociaux en nature	681,8	720,4	752,3	794,0
Prestations sociales en nature	39,1	44,5	42,2	42,7
Autres transferts courants	3.864,8	4.214,1	4.424,2	4.814,2
Transferts en capital à payer	573,5	530,3	668,7	722,1
Acquisitions moins cessions d'actifs non financiers non produits	-19,3	129,9	-24,2	-46,3
<b>Total</b>	<b>8.867,7</b>	<b>9.423,9</b>	<b>9.995,9</b>	<b>10.673,2</b>
<b>B) Recettes</b>				
Production marchande	106,7	111,2	114,0	102,0
Production pour usage final propre	0,0	0,0	0,0	0,0
Paiements au titre de l'autre prod. non marchande	131,1	145,7	149,9	160,6
Impôts sur la production et les importations	3.923,7	4.115,9	4.338,1	4.478,2
Revenus de la propriété	137,4	233,1	238,1	238,3
Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.	3.650,1	3.930,3	4.221,6	4.446,0
Cotisations sociales	316,4	338,3	360,9	395,4
Autres transferts courants	154,5	174,4	172,8	193,2
Transferts en capital à recevoir	66,1	70,4	68,5	91,1
<b>Total</b>	<b>8.486,0</b>	<b>9.119,3</b>	<b>9.664,0</b>	<b>10.104,7</b>
<b>C) Capacité/besoin de financement</b>	<b>-381,7</b>	<b>-304,6</b>	<b>-331,9</b>	<b>-568,5</b>

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

Le secteur de l'administration publique se compose de trois sous-secteurs, à savoir l'administration centrale, les administrations locales et la Sécurité sociale. Comme il concerne tous les secteurs de l'administration publique, le budget SEC 95 inclut non seulement l'administration centrale (à savoir l'Etat central, les fonds spéciaux, les établissements publics, les organes spécifiques de l'Etat, les fondations et les services de l'Etat à gestion séparée), mais également les administrations locales (les communes, les syndicats de communes, les établissements publics communaux) et la Sécurité sociale.

Contrairement au budget de l'Etat „classique“ qui comptabilise uniquement les transferts bruts (dotations) entre l'Etat central et les fonds spéciaux et établissements publics, le budget SEC 95 prend en compte intégralement toutes les recettes et dépenses des fonds et établissements publics avec une participation étatique de plus de 50%. Selon les règles du système européen des comptes pour le calcul des dépenses totales de l'administration centrale, le SEC 95 ne prend pas en compte les dotations aux fonds spéciaux, mais les dépenses effectives de ces mêmes fonds.



*Tableau: Détail des dotations budgétaires au profit des institutions de l'Etat et des fonds spéciaux*

	2005	2006	2007	2008
<b>1) Dépenses budgétaires</b>	<b>7.323,6</b>	<b>8.380,2</b>	<b>8.049,7</b>	<b>8.458,5</b>
2) Dotations aux institutions de l'Etat	-36,8	-39,0	-39,3	-40,7
3) Dotations aux fonds spéciaux	-1.425,9	-2.004,8	-1.583,7	-1.628,9
4) Dotations aux services de l'Etat à gestion séparée	-19,7	-27,0	-30,9	-62,0
5) Dotations aux établissements publics, fondations	-132,3	-161,1	-187,5	-220,6

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

*Tableau: Recettes propres des institutions de l'Etat, des fonds spéciaux, des services de l'Etat à gestion séparée, des établissements publics et des fonds spéciaux faisant partie de l'administration centrale*

	2005	2006	2007	2008
21) Recettes propres des institutions de l'Etat	0,3	0,3	0,2	0,3
22) Recettes des fonds spéciaux suivant le SEC 95	692,7	769,1	880,3	999,9
23) Recettes propres des Services de l'Etat à gestion séparée	3,6	4,9	6,8	22,8
24) Recettes propres des établissements publics/fondations	117,6	128,1	153,3	178,6

Par rapport au budget classique, c'est la différence entre les dotations budgétaires et les dépenses des fonds spéciaux qui se répercute au niveau du solde de l'administration centrale. Les dépenses effectives des entités sont donc prises en compte, à l'exception des dépenses de transferts vers d'autres entités qui font partie de l'administration centrale.

Le volume III présente également de façon détaillée les dispositions particulières du SEC 95 concernant les transactions effectuées par le biais du Fonds pour la loi de garantie et du Fonds d'équipement militaire.

Les règles du SEC 95 sur les dépenses budgétaires s'appliquent également pour les amortissements de dettes et les autres opérations financières. Ainsi, à titre d'exemple, l'opération ArcelorMittal fut une opération budgétairement neutre dans l'optique SEC 95. Dans ce cas précis de l'offre publique d'acquisition lancée en 2006 par Mittal Steel sur son principal concurrent Arcelor, l'Etat luxembourgeois a échangé sa participation de 5,6% dans le capital social d'Arcelor contre une participation dans la future société ArcelorMittal. La participation fut augmentée d'un paiement en espèces de l'ordre de 450 millions d'euros. Cet échange d'un actif (la participation dans le capital d'Arcelor) contre un autre (l'offre d'une participation dans le capital de la future ArcelorMittal et l'indemnisation en espèces) n'influence pas le stock d'actifs au niveau de l'économie nationale. Elle reste en effet une opération purement financière sans incidence sur la situation patrimoniale de l'Etat. Par contre, le budget de l'Etat, qui est établi dans une logique de comptabilité de caisse et qui dans cette logique reprend toutes les recettes et dépenses de l'Etat central, doit intégrer en tant que recette en capital de l'ordre de 450 millions d'euros de l'OPA de Mittal Steel.

Pour l'administration centrale, le volume III documente le passage du solde budgétaire au solde de financement pour la période 2005-2008. Pour les administrations locales et la sécurité sociale, le passage peut se faire uniquement pour les années 2005-2007, les budgets des communes et des organismes de sécurité sociale n'étant pas encore disponibles. Une estimation globale a néanmoins été intégrée dans le projet de budget 2008. Les différents tableaux du volume III sont complétés par les données

budgétaires des comptes des années 2005 et 2006, des estimations budgétaires de 2007 et des projections budgétaires pour 2008 (pour le volet administration centrale).

*Tableau: Le passage du solde budgétaire des communes au solde des administrations locales (dépenses et recettes)*

<i>Tableau 2</i>	2005	2006	2007
<b>A) Dépenses</b>			
<b>1) Dépenses budgétaires des communes</b>	<b>1.866,6</b>	<b>2.093,7</b>	<b>2.370,0</b>
2) Opérations financières	-84,7	-48,8	-45,3
3) Compensation entre recettes et dépenses budgétaires	-168,0	-200,1	-233,5
4) Autres reclassements au niveau des dépenses budgétaires	0,0	-110,0	-250,9
5) Dépenses budgétaires ajustées	1.613,9	1.734,7	1.840,2
6) Dépenses du Fonds des dépenses communales	+1,7	+2,1	+2,9
7) Autres reclassements	-9,7	+12,6	+10,3
<b>8) Dépenses des administrations locales</b>	<b>1.605,9</b>	<b>1.749,4</b>	<b>1.853,4</b>
<b>B) Recettes</b>			
<b>9) Recettes budgétaires des communes</b>	<b>1.811,0</b>	<b>1.992,4</b>	<b>2.284,3</b>
10) Recettes sur opérations financières	-171,0	-135,2	-129,3
11) Compensation entre recettes et dépenses budgétaires	-168,0	-200,1	-233,5
12) Autres reclassements au niveau des recettes budgétaires	0,0	-122,0	-278,4
13) Recettes budgétaires ajustées	1.472,0	1.535,0	1.643,1
14) Recettes du Fonds des dépenses communales	+0,6	+0,6	+0,6
15) Autres reclassements	+39,7	+147,4	+167,5
<b>16) Recettes des administrations locales</b>	<b>1.512,3</b>	<b>1.683,0</b>	<b>1.811,2</b>
<b>C) Solde</b>			
<b>17) Solde des administrations locales (16)-(8)</b>	<b>-93,6</b>	<b>-66,4</b>	<b>-42,2</b>

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

Tableau: Le passage du solde administratif de la Sécurité sociale au solde du secteur de l'administration de la Sécurité sociale d'après le SEC 95

Tableau 3	2005	2006	2007	2008
<b>A) Dépenses</b>				
<b>1) Dépenses courantes</b>	<b>5.601,8</b>	<b>5.814,5</b>	<b>5.964,7</b>	<b>6.319,4</b>
2) Ajustements pour des opérations non comprises dans les comptes de la Sécurité sociale	+47,6	+53,3	+57,0	+58,4
3) Ajustement pour dépenses non considérés par le SEC 95	-8,3	-8,7	-14,5	-34,7
4) Compensation entre recettes et dépenses budgétaires	-286,4	-223,2	-93,8	-50,0
5) Autres reclassements au niveau des dépenses budgétaires	-	-	-	-
6) Dépenses budgétaires ajustées	5.354,8	5.635,9	5.913,4	6.343,1
7) Autres adaptations	0,7	-21,4	-17,9	-32,6
<b>8) Dépenses des administrations de sécurité sociale</b>	<b>5.355,5</b>	<b>5.614,6</b>	<b>5.895,6</b>	<b>6.260,5</b>
<b>B. Recettes</b>				
<b>9) Recettes courantes</b>	<b>5.875,9</b>	<b>6.194,2</b>	<b>6.547,0</b>	<b>7.114,1</b>
10) Ajustements pour des opérations non comprises dans les comptes de la Sécurité sociale	221,6	230,6	218,7	189,6
11) Ajustement pour recettes non considérés par le SEC 95	-4,1	7,6	7,8	-7,7
12) Compensation entre recettes et dépenses budgétaires	-286,4	-223,2	-93,8	-50,0
13) Autres reclassements au niveau des recettes budgétaires	-	-	-	-
14) Recettes budgétaires ajustées	5.806,9	6.209,2	6.679,7	7.246,0
15) Autres adaptations	-9,4	9,8	-36,4	-32,0
<b>16) Recettes des administrations de sécurité sociale</b>	<b>5.797,5</b>	<b>6.219,0</b>	<b>6.643,3</b>	<b>7.214,0</b>
<b>C. Solde</b>				
<b>17) Solde des administrations de sécurité sociale (16)-(8)</b>	<b>442,0</b>	<b>604,5</b>	<b>747,7</b>	<b>953,5</b>

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

La COFIBU félicite le Ministre du Trésor et du Budget d'avoir présenté presque parallèlement au budget l'actualisation annuelle du Programme de Stabilité qui devrait faire l'objet de discussions importantes du fait qu'il s'agit d'un document qui préfigure la politique budgétaire du Gouvernement. Le Ministre a également tenu parole en déposant le programme pluriannuel des dépenses en capital lors de la présentation même du projet de budget proprement dit.

Beaucoup d'inconnues persistent néanmoins quant à la mise en œuvre de l'amélioration des procédures budgétaires communales. Etant donné que la reprise des données budgétaires des administrations locales selon les critères de Maastricht s'avère très difficile de par le timing et la présentation de ces données, le groupe de travail SEC 95 a proposé la mise en place d'un plan comptable uniformisé. Une programmation budgétaire pluriannuelle s'impose également dans ce contexte.

Or, un tel changement aura non seulement de grandes répercussions sur le fonctionnement interne des communes mais rendra également indispensable une modification des procédures au niveau de certains services de l'administration gouvernementale, notamment en ce qui concerne la prévision des principaux impôts de l'Etat.

Comme l'avait suggéré le président de la Banque centrale du Luxembourg (BCL) lors des discussions avec la COFIBU au sujet du projet de budget 2006, un „Help-Desk“ pourrait s'avérer utile en matière de conseil et d'accompagnement des personnes en charge de l'élaboration des budgets communaux.

La COFIBU invite le Ministère de l'Intérieur à mettre en place dans les meilleurs délais un groupe de travail chargé d'élaborer, en concertation avec le SYVICOL et tous les acteurs intéressés et concernés, un concept pour la mise en œuvre du passage de la procédure budgétaire au sein des communes et des syndicats des communes vers une présentation selon les critères de Maastricht. Afin de permettre aux communes de préciser leurs attentes et leurs contraintes, une période de transition raisonnable doit être respectée, permettant également l'évaluation des échantillons représentatifs prévus avec plusieurs communes pilotes. Dans ce même ordre d'idées, la COFIBU souligne l'importance d'une réforme du système des finances communales, élément-clé de la réorganisation territoriale projetée par le Gouvernement sur base des recommandations de la commission chargée du dossier.

La publication du volume III constitue un très bon moyen de compréhension du passage de la présentation „nationale“ à celle du SEC 95. La COFIBU avait initialement demandé que l'Etat ne publie plus qu'une présentation unique. Or, il s'est avéré que les deux présentations (budget „classique“ et budget selon SEC 95) sont des instruments utiles et complémentaires pour avoir une vue globale sur la situation financière de l'Etat luxembourgeois.

Dans ses conclusions, le groupe de travail ad hoc „Budget de l'Etat et SEC 95“ a retenu le fait que les autres Etats membres de l'Union européenne ont également conservé leurs propres présentations budgétaires respectives, tout en se mettant en conformité avec les exigences de la réglementation européenne. Dans ce sens, le volume III en tant que tel ne constitue pas une solution transitoire, mais une solution supplémentaire et définitive.

La COFIBU réitère sa demande de compléter dès l'année budgétaire 2008/2009 le volume III du projet de budget par une analyse approfondie des finances publiques. Comme il a été retenu dans le groupe de travail SEC 95, il s'agit notamment de l'évaluation à long terme du solde de financement et des différentes composantes des recettes et dépenses, des transferts entre les différents sous-secteurs de l'administration publique, d'une classification économique des recettes et des dépenses et d'une classification fonctionnelle des dépenses.

### III.3 Le compte général de l'exercice 2006

Afin de mieux pouvoir situer l'exécution du budget 2006 dans le contexte économique, il y a lieu de rappeler quelques hypothèses macroéconomiques retenues pour l'élaboration du projet de budget 2006 et de les comparer aux performances mesurées *ex post*.

En effet, lors de l'élaboration du projet de budget 2006, le Gouvernement avait tablé sur une croissance en volume du PIB de 3,8% à 4%. Or, déjà au cours de l'année 2006, les prévisions de croissance du PIB ont été revues à la hausse pour atteindre 5,5%. Suivant les données statistiques les plus récentes (note de conjoncture No 2-2007 du STATEC), la croissance en volume du PIB s'est élevée finalement à 6,1%, grâce notamment à l'activité dynamique de la place financière qui a bénéficié de l'évolution très favorable des marchés financiers en 2006.

De même, la croissance de l'emploi total intérieur était de 3,7% contre 2,6 à 2,8% estimés. Le taux de chômage annuel moyen a atteint 4,5% contre 4,7% estimés. Par ailleurs, en fonction de l'évolution du taux d'inflation, une tranche indiciaire est arrivée à échéance au 1er juillet 2006, échéance que le Gouvernement avait prévu pour le mois d'août seulement. Or, suite à l'accord tripartite intervenu en

avril 2006, l'application de cette tranche indiciaire a été reportée au 1er décembre de la même année.

Ces facteurs – croissance économique sensiblement plus élevée que prévue, bonne performance des marchés financiers, meilleure performance du marché de l'emploi, décalage de l'application de la tranche indiciaire, etc. – ont engendré des recettes fiscales sensiblement plus élevées que prévues et ont permis de réaliser certaines économies du côté des dépenses.

Ainsi, comme il ressort du projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2006<sup>16</sup>, le compte de cet exercice se présente comme suit par rapport au budget voté:

Tableau: Budget voté et compte général pour l'exercice 2006 (en millions d'euros)

	<i>Budget voté 2006</i>	<i>Compte général 2006</i>	<i>Plus-values/ moins-values</i>	<i>Variation (en %)</i>
<b>Budget courant</b>				
Recettes	7.223,7	7.890,8	+ 667,1	+ 9,2
Dépenses	6.852,2	7.040,1	+ 187,9	+ 2,7
Solde	371,5	850,7	+ 479,2	-
<b>Budget en capital</b>				
Recettes	104,3	501,1	+ 396,8	+ 380,4
Dépenses	777,1	1.100,1	+ 323,0	+ 41,6
Solde	- 672,8	- 599,0	+ 73,8	-
<b>Budget total</b>				
Recettes	7.328,0	8.391,9	+ 1.063,9	+ 14,5
Dépenses	7.629,3	8.140,2	+ 510,9	+ 6,7
Solde	- 301,3	251,7	+ 553,0	-

Source: Projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2006, p. 2.

Le compte général est donc clôturé avec un solde positif de 251,7 millions d'euros, au lieu d'un déficit de 301,3 millions d'euros. La différence de 553 millions d'euros résulte de recettes supplémentaires de 1.063,9 millions d'euros et de dépenses supplémentaires de 510,9 millions d'euros.

Du côté des recettes courantes, les plus-values encaissées au titre de l'impôt retenu sur les traitements et salaires (RTS), de l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC), de l'impôt sur les revenus de capitaux, de l'impôt sur la fortune, de la taxe d'abonnement sur les titres de société, des droits d'enregistrement et de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), etc. ont fini par se solder à 667,1 millions d'euros. Quant aux recettes en capital, la plus-value de l'ordre de 396,8 millions d'euros est essentiellement imputable à la transaction Arcelor-Mittal. En somme, cette fusion a rapporté une plus-value unique de 655,2 millions d'euros à la caisse de l'Etat, recettes courantes (dividendes, impôt retenu sur les revenus de capitaux) et recettes en capital confondues. A noter que d'un point de vue patrimonial, cette opération fut budgétairement neutre en termes du SEC 95.

Quant aux dépenses supplémentaires, il s'agit surtout de dotations supplémentaires de certains fonds spéciaux (+348,6 mio €) ainsi que d'une augmentation de capital en faveur de la Société nationale de Crédit et d'Investissement (SNCI) de 120 millions d'euros. Le détail de ces dotations se présente comme suit:

- Fonds communal de dotation financière ..... 13,1 mio €
- Fonds de pension..... 8,2 mio €
- Fonds pour la coopération au développement..... 11,1 mio €

16 Cf. Document parlementaire No 5740.

• Fonds de la dette (amortissement et intérêt) .....	113,4 mio €
• Fonds pour les monuments historiques .....	25,0 mio €
• Fonds pour l'emploi .....	97,8 mio €
• Fonds d'équipement militaire .....	20,0 mio €
• Fonds d'investissements administratifs .....	40,0 mio €
• Fonds pour les raccordements ferroviaires internationaux.....	20,0 mio €
• Dotation au profit de la SNCI .....	120,0 mio €

Dans l'exposé introductif du projet de budget, le Gouvernement explique que si l'on faisait abstraction de ces dotations, le total des dépenses additionnelles de l'Etat s'établirait seulement à 42,3 millions d'euros, soit à 0,55% du total des dépenses du budget voté de l'exercice 2006.

La COFIBU a soulevé la question de savoir s'il faut suivre le Gouvernement dans son interprétation des chiffres selon laquelle ces dépenses ne seraient pas à considérer comme „vraies“ dépenses pour le seul motif qu'il s'agit de dotations aux fonds spéciaux. Ainsi, à titre d'exemple, les dotations supplémentaires au profit du Fonds pour l'emploi ou du Fonds communal de dotation financière constituent des dépenses courantes qui servent pour l'essentiel à couvrir des besoins financiers actuels et auxquelles on ne pourra guère attribuer un caractère pluriannuel ou de réserve. A la lumière de ce qui précède, la rapportrice estime que les affirmations gouvernementales en matière de maîtrise des dépenses sont à relativiser.

Par le biais du projet de loi No 5789 portant affectation du résultat du compte général de l'exercice 2006, le Gouvernement propose au législateur de procéder à l'alimentation supplémentaire des fonds spéciaux suivants pour un montant total de 240 millions d'euros:

• Fonds pour la gestion de l'eau:.....	50 mio €
• Fonds pour les infrastructures sociofamiliales: .....	20 mio €
• Fonds pour l'emploi:.....	50 mio €
• Fonds du rail: .....	50 mio €
• Fonds pour la protection de l'environnement: .....	20 mio €
• Fonds pour le financement des mécanismes de Kyoto:.....	50 mio €

A cet endroit, une remarque importante s'impose: alors que la Chambre des Députés s'est vu soumettre pour approbation le projet de loi 5789 susmentionné pour un montant de 240 millions d'euros, force est de constater que le Gouvernement a déjà procédé, au cours de l'exercice 2006, à la dotation supplémentaire des fonds spéciaux, ainsi qu'à une augmentation de capital en faveur de la SNCI pour un montant total de presque 470 millions d'euros (soit 19 milliards d'anciens francs luxembourgeois), sans demander ni l'accord, ni même l'avis de la Chambre des Députés.

La COFIBU estime que, mis à part la situation légale qui découle de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat<sup>17</sup>, la question qui se pose est celle de la transparence budgétaire et de l'opportunité politique lorsque le Gouvernement procède à l'affectation de montants pareils, sans consultation préalable du Parlement.

Même s'il est vrai qu'en alimentant les fonds spéciaux, l'argent n'est pas encore définitivement dépensé, il reste cependant qu'avec l'affectation de l'argent à certains fonds plutôt qu'à d'autres, les dépenses futures sont préfigurées dans la mesure où les avoirs des fonds spéciaux serviront au financement de projets tombant dans leurs champs respectifs.

Voilà pourquoi la COFIBU recommande au Gouvernement de demander à l'avenir l'avis de la Chambre des Députés lorsqu'il s'agit d'affecter des plus-values de recettes exceptionnelles en cours d'exercice. Cette implication de la Chambre des Députés pourrait par exemple se faire par voie de motion, à l'instar de la nouvelle procédure parlementaire introduite en 2006 concernant les grands projets d'infrastructure.

<sup>17</sup> N.B.: Au cours de la réunion de la COFIBU du 12 octobre 2007, Monsieur le Ministre du Trésor et du Budget a invoqué l'article 66 de cette même loi comme base légale en la matière.



Un deuxième constat concerne la façon du Gouvernement de présenter le compte général de l'Etat: le dépôt du projet de loi y relatif 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.

Malheureusement, et malgré les conclusions du rapport parlementaire sur le projet de budget pour l'exercice 2006, tant l'exposé des motifs du projet de loi sur le compte général de 2006 que le chapitre lui consacré dans l'exposé introductif au projet de loi sur le budget 2008 restent pratiquement muets à cet égard.

### III.4 L'exécution du budget 2007

Comme déjà exposé plus amplement au chapitre II, la performance macroéconomique du Luxembourg au 1er trimestre 2007 fut très positive, alors qu'un léger ralentissement conjoncturel se faisait ressentir à partir du troisième trimestre pour les raisons déjà évoquées, et notamment à cause de la crise sur le marché hypothécaire américain et le recul des principaux indices boursiers en été et automne 2007.

Bien que les récentes prévisions économiques ne laissent présager un sérieux retournement de conjoncture induite par la crise sur le marché hypothécaire américain, le Luxembourg, qui doit 40% de son PIB et 30% de ses recettes fiscales à l'activité de sa place financière, risque néanmoins de s'en trouver touché plus fortement que les économies voisines. Ce ne serait d'ailleurs point étonnant dans la mesure où l'économie luxembourgeoise profite outre mesure lorsque les marchés financiers se trouvent en bonne santé.

Suite à trois modifications de la loi budgétaire intervenues au courant de l'année 2007, le budget définitif pour l'exercice 2007 se présente comme suit:

*en mio €*

	<i>Budget voté</i>	<i>Modification</i>	<i>Budget définitif</i>
<b>Budget courant</b>			
Recettes	7.761,0	-	7.761,0
Dépenses	7.221,7	+ 17,9	7.239,6
Solde	593,3	+ 17,9	611,2
<b>Budget en capital</b>			
Recettes	80,7	-	80,7
Dépenses	789,9	-	789,9
Solde	- 709,2	-	- 709,2
<b>Budget total</b>			
Recettes	7.841,7	-	7.841,7
Dépenses	8.011,6	+ 17,9	8.029,5
Solde	- 169,9	- 17,9	- 187,8

Les trois modifications de la loi budgétaire concernent la création du Nordstad-Lycée, celle du Lycée technique de Dommeldange et l'accord salarial du 5 juillet 2007 dans la Fonction publique pour un montant total de 17,9 millions d'euros.

Les prévisions qui suivent sur l'exécution probable du budget des recettes 2007 se basent essentiellement sur les calculs de la Cour des Comptes.

Afin d'apprécier les prévisions budgétaires pour 2008, la Cour des Comptes a estimé le montant des recettes attendues pour 2007. Sur base des données disponibles au 30 septembre 2007, huit recettes fiscales font l'objet d'une analyse approfondie, à savoir:

- l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC);
- l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette;

- l'impôt retenu sur les traitements et salaires (RTS);
- l'impôt sur la fortune;
- l'impôt retenu sur les revenus de capitaux;
- la taxe brute sur la valeur ajoutée (TVA);
- les droits d'enregistrement;
- la taxe d'abonnement sur les titres de sociétés.

Pour l'exercice en cours, les estimations de recettes concernant ces huit catégories d'impôt reposent sur une moyenne trimestrielle des années 2001 à 2006 appliquée aux encaissements effectués au 30 septembre 2007. Le tableau qui suit présente les estimations de la Cour et met en évidence les écarts estimés par rapport au budget voté de 2007.

*Tableau: Estimations des recettes pour l'exercice 2007*

	<i>Données gouvernementales</i>			<i>Estimations de la Cour des comptes</i>		
	<i>Budget voté 2007</i>	<i>Recettes effectives au 30 sept. 2007</i>	<i>Taux de réalisation 30 sept./ budget voté</i>	<i>Recettes estimées au 31 déc. 2007</i>	<i>Ecarts estimations/ budget voté 2007</i>	<i>Ecart estimé</i>
	<i>en mio €</i>	<i>en mio €</i>	<i>en %</i>	<i>en mio €</i>	<i>en mio €</i>	<i>en %</i>
Collectivités	1.300	1.041	80,1	1.384	84	6,4
Assiette	430	287	66,9	400	-30	-7,0
Traitements	1.775	1.398	78,7	1.874	99	5,6
Capitaux	220	189	86,0	238	18	8,1
Fortune	100	117	116,7	163	63	63,0
TVA	1.755	1.582	90,2	2.061	306	17,4
Enregistrement	185	194	104,6	256	71	38,1
Abonnement	550	542	98,6	730	180	32,8
<b>Total</b>	<b>6.315</b>			<b>7.106</b>	<b>791</b>	

Source: Avis de la Cour des Comptes, p. 45.

Ainsi qu'il ressort du tableau ci-dessus, les estimations de la Cour des Comptes dégagent des plus-values de recettes de 791 millions d'euros pour 2007.

Voici quelques précisions concernant les estimations des recettes par catégorie:

#### ***Impôt sur le revenu des collectivités***

Le produit de l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC) est largement tributaire de l'évolution de la conjoncture économique des années passées en ce qui concerne les soldes d'impôts et, en partie, de celle de l'année en cours pour ce qui est du niveau des avances trimestrielles à payer.

Suivant le tableau ci-dessous, les résultats des années 2002 et 2003 avaient atteint des niveaux très élevés. Ils s'expliquent par des encaissements de soldes d'impôts considérables. Ces soldes avaient diminué jusqu'en 2005 pour augmenter de nouveau à partir de 2006. L'adaptation plus précise des avances aux réalités économiques aurait cependant dû réduire le recours aux soldes non encore encaissés.

*Tableau: Répartition entre soldes d'impôts d'années antérieures et avances  
(après déduction de l'impôt de solidarité, en millions d'euros)*

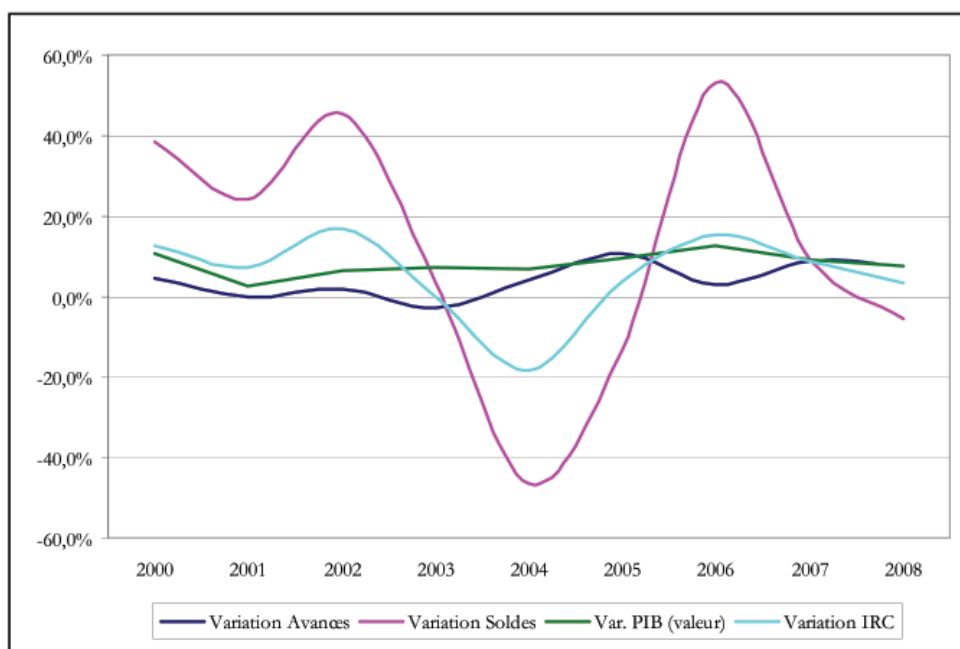
Années	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Soldes d'impôts	389,6	565,7	585,1	313,7	271,5	415,5	452,5	428,0
Avances	734,5	746,8	726,1	754,9	834,2	857,5	931,2	1.002,0
Total	1.124,1	1.312,5	1.311,2	1.068,6	1.105,7	1.273,0	1.383,7	1.430,0
Variation avances	-0,4%	1,7%	-2,8%	4,0%	10,5%	2,8%	8,6%	7,6%
Variation soldes	24,2%	45,2%	3,4%	-46,4%	-13,5%	53,0%	8,9%	-5,4%
Variation PIB (valeur)	2,6%	6,3%	7,2%	6,7%	9,4%	12,7%	9,1%	7,6%

Source: Avis de la Cour des Comptes, p. 47.

Dans ce contexte, la Cour des Comptes donne à considérer que la technique de prévision de l'administration concernée ne permet que difficilement d'évaluer les recettes futures. S'il est vrai que les faits générateurs de cet impôt peuvent dépendre de décisions économiques prises à l'étranger, il n'en reste pas moins vrai que la technique de comptabilisation actuelle ne permet pas de garantir une transparence suffisante en la matière. Les écarts systématiques de 50 à 100 millions d'euros entre le produit effectif et les estimations de la Cour effectuées en octobre sont généralement attribuables au seul mois de décembre et laissent entrevoir une comptabilisation volontariste des opérations. L'administration ne dispose cependant pas d'informations suffisamment détaillées quant à la valeur et à l'échéance des dossiers non traités et quant aux soldes à encaisser possibles. Ceci est également le cas pour la fixation des avances trimestrielles.

Le graphique suivant montre que l'IRC est plus volatile que la réalité économique sous-jacente, ce qui est dû à la comptabilisation volontariste des opérations.

*Graphique: Variation des avances et des soldes de l'IRC*



Source: Avis de la Cour des Comptes, p. 49.

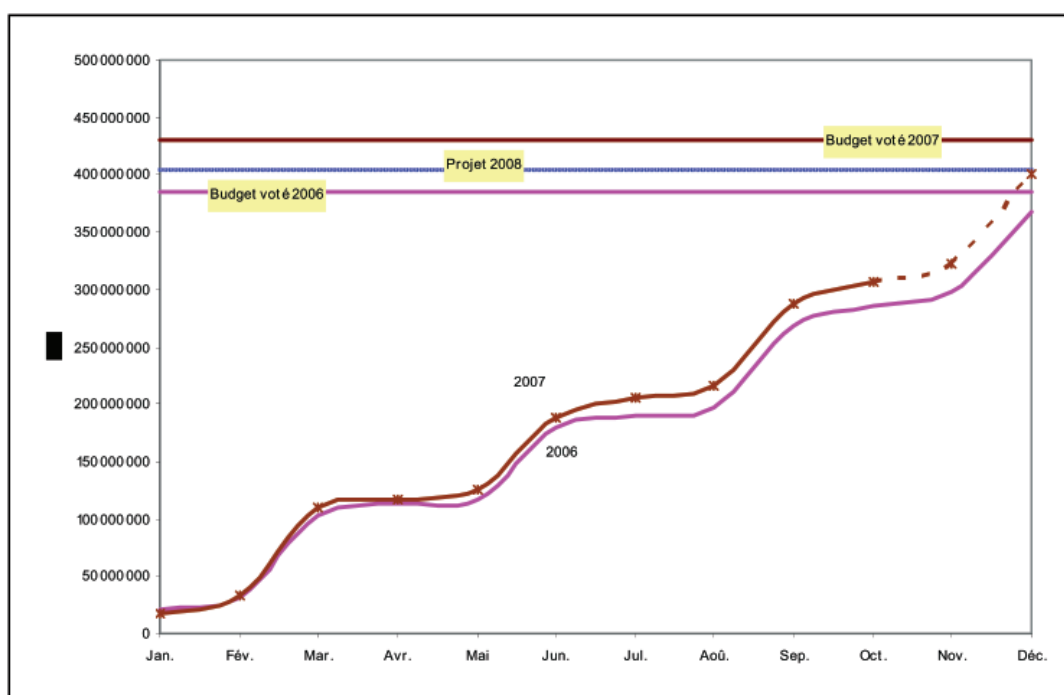
Dès lors, la Cour des Comptes recommande que l'administration concernée entreprenne les démarches nécessaires afin d'obtenir une connaissance plus approfondie des soldes à encaisser futurs. La COFIBU, dans un souci d'une meilleure prévisibilité des recettes budgétaires, ne peut que se rallier à cette recommandation de la Cour.

### *Impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette*

L'évolution du produit de cet impôt dépend largement des bénéfices réalisés par les professionnels de l'industrie, du commerce et de l'artisanat ainsi que des revenus imposables des professions libérales et du nombre de personnes physiques imposées par voie d'assiette. Les revenus provenant d'occupations salariées, les revenus de pensions ou de rentes ainsi que les revenus provenant de capitaux mobiliers ne contribuent au rendement de l'impôt que dans la mesure où l'impôt fixé par voie d'assiette dépasse les retenues effectuées à la source sur ces mêmes revenus.

Pour l'exercice 2007, la Cour estime à 400 millions d'euros le produit total au titre de cet impôt, soit une diminution de 30 millions d'euros par rapport au budget voté. A l'image de l'IRC, le niveau de cet impôt est tributaire du recours difficilement quantifiable aux soldes d'exercices antérieurs qui le rend plus volatile que la réalité économique sous-jacente.

*Graphique: Impôt sur le revenu fixé par voie d'assiette*



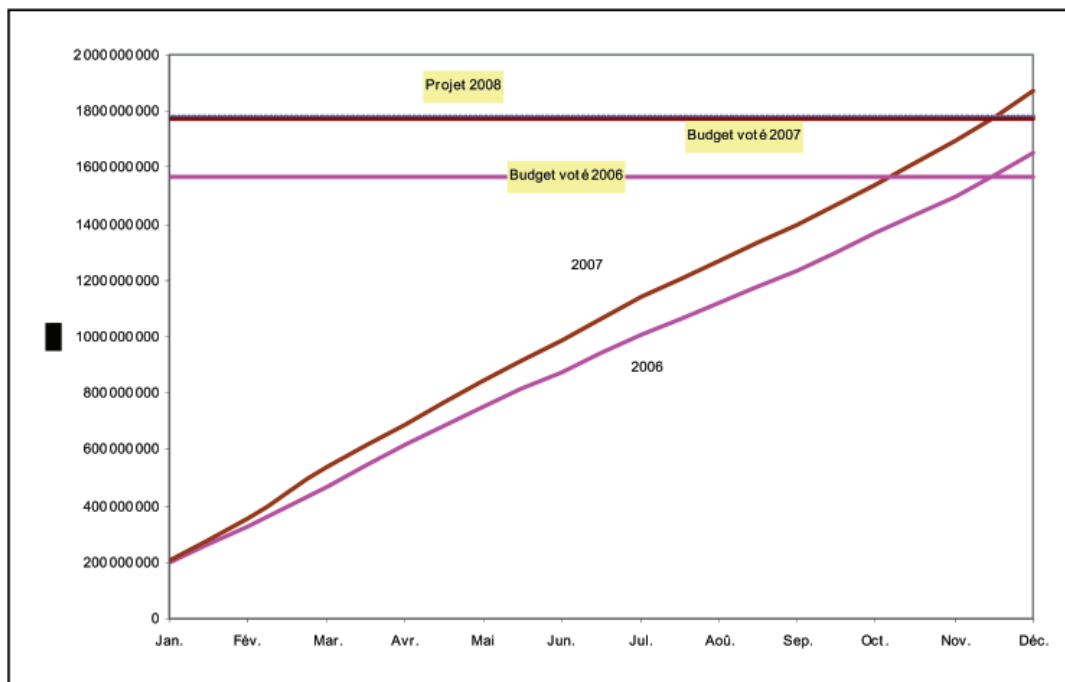
Source: Avis de la Cour des Comptes, p. 51.

### *Impôt retenu à la source sur les traitements et salaires*

L'impôt retenu sur les traitements et salaires (RTS) dépend directement de l'évolution de l'emploi et du rythme de progression de la masse des salaires et de la masse des pensions et rentes.

Sur base d'une croissance économique soutenue (+7,6% escompté) allant de pair avec une augmentation de l'emploi salarié (+4,3% prévu), la Cour estime à 1.874 millions d'euros le produit relatif à l'exercice 2007, dépassant ainsi de 99 millions d'euros (soit +5,6%) le produit escompté au budget voté de 2007.

Graphique: Impôt retenu à la source sur les traitements et salaires



Source: Avis de la Cour des Comptes, p. 52.

### *Impôt retenu sur les revenus de capitaux*

Le rendement annuel de l'impôt retenu sur les revenus de capitaux dépend des fluctuations conjoncturelles au cours de l'année précédant la perception, mais ce dans une moindre mesure que pour le produit de l'IRC. La Cour des Comptes estime à 238 millions d'euros le produit de cet impôt pour l'année 2007, soit 8,1% ou 18 millions d'euros au-dessus des prévisions budgétaires.

### *Impôt sur la fortune*

L'impôt sur la fortune concerne principalement les entreprises commerciales, industrielles, ainsi que les collectivités financières, les fortunes privées ne contribuant plus au produit de cet impôt depuis 2006. Rappelons que plus de la moitié des recettes perçues entre 2003 et 2006 proviennent du secteur financier.

Une analyse approfondie de l'impôt sur la fortune s'avère impossible du fait du rythme de traitement des dossiers par l'administration concernée et des décisions d'investissement des entreprises, cet impôt pouvant être restitué aux entreprises qui réinvestissent une partie de leurs bénéfices au Luxembourg.

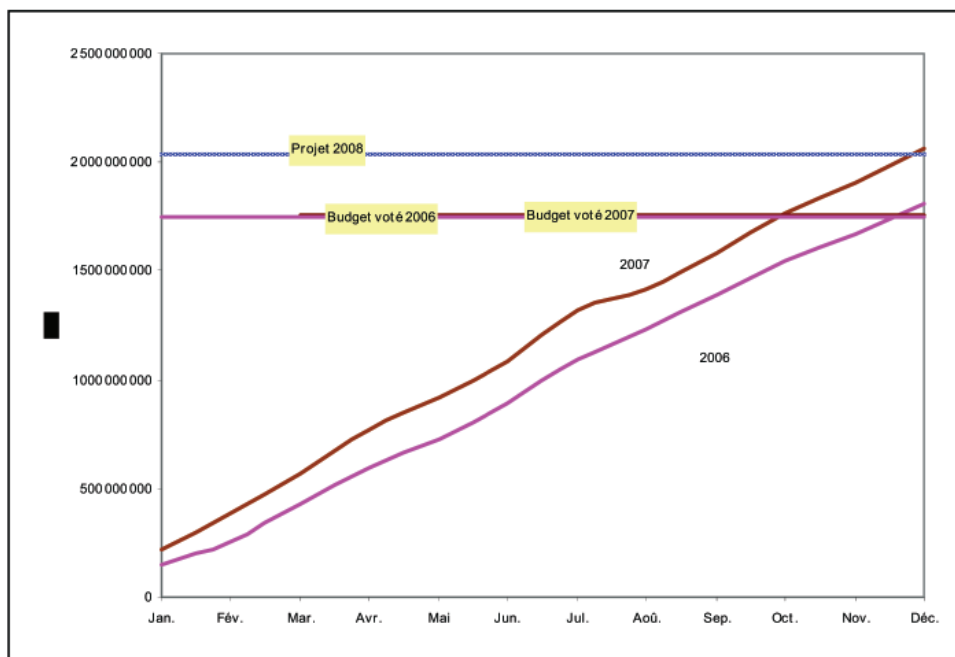
Pour l'année 2007, les recettes (116,7 millions d'euros) dépassent déjà les prévisions budgétaires (100 millions d'euros) au 30 septembre. Suivant les informations de l'administration concernée, un recours aux soldes de quelque 50% du montant total est prévu. La Cour estime à 163 millions d'euros le produit de cet impôt.

### *Taxe sur la valeur ajoutée*

Largement tributaire des dépenses de consommation et d'investissement des secteurs privé et public, la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est supposée suivre de près la situation conjoncturelle. En réalité, cet impôt présente une particularité, 40% de la recette provenant d'un nombre réduit d'assujettis dont l'activité (commerce électronique) peut être considérée comme étant volatile dans la mesure où ce secteur économique est basé e.a. sur l'exploitation d'une niche de souveraineté dont l'existence future dépend des décisions qui seront prises au niveau européen à ce sujet.

Les recettes de la TVA semblent cependant renouer avec la croissance, sachant qu'au 30 septembre 2007, plus de 90% du budget voté pour l'année en cours ont été encaissés. La Cour des Comptes estime donc à 2.061 millions d'euros les recettes brutes pour l'année 2007 dépassant ainsi le montant du budget voté de quelque 306 millions d'euros.

*Graphique: Taxe sur la valeur ajoutée*



Source: Avis de la Cour des Comptes, p. 57.

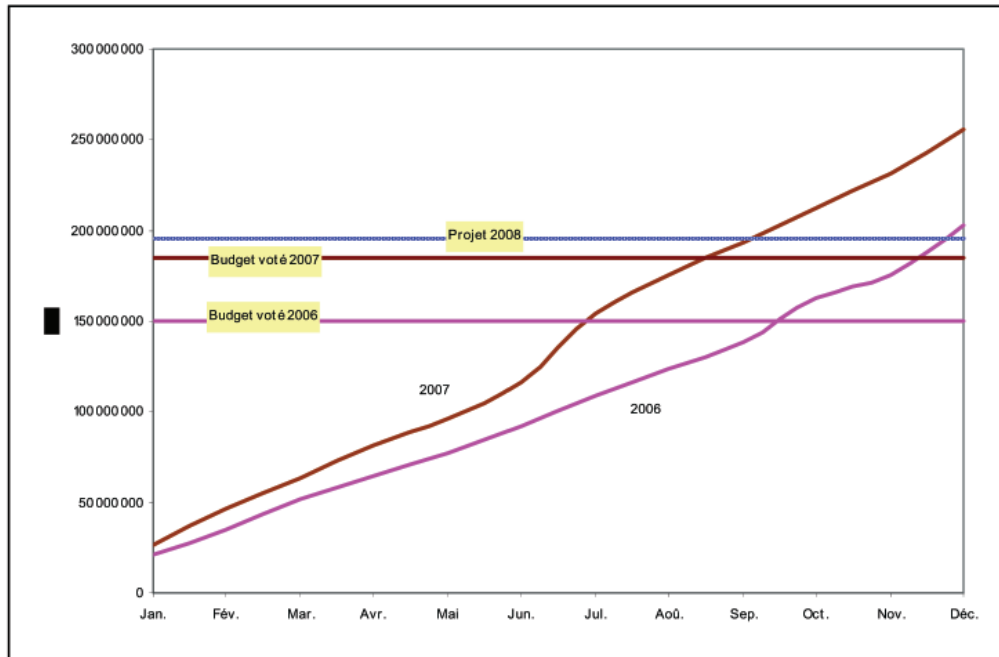
### ***Droits d'enregistrement***

L'évolution de la recette provenant des droits d'enregistrement dépend principalement de la constitution de nouvelles sociétés, de l'augmentation de capitaux de sociétés existantes et des mutations immobilières.

Pour l'exercice 2007, le montant estimé de la Cour (256 millions d'euros) devrait excéder nettement le résultat attendu pour cet exercice (71 millions d'euros). Ces estimations tiennent compte d'une réduction de 25% des recettes attendues pour le dernier trimestre 2007. En effet, les milieux financiers pourraient retarder dès à présent la création de sociétés nouvelles en anticipant la baisse du taux du droit d'apport de 1% à 0,5% prévue pour 2008.



Graphique: Droits d'enregistrement

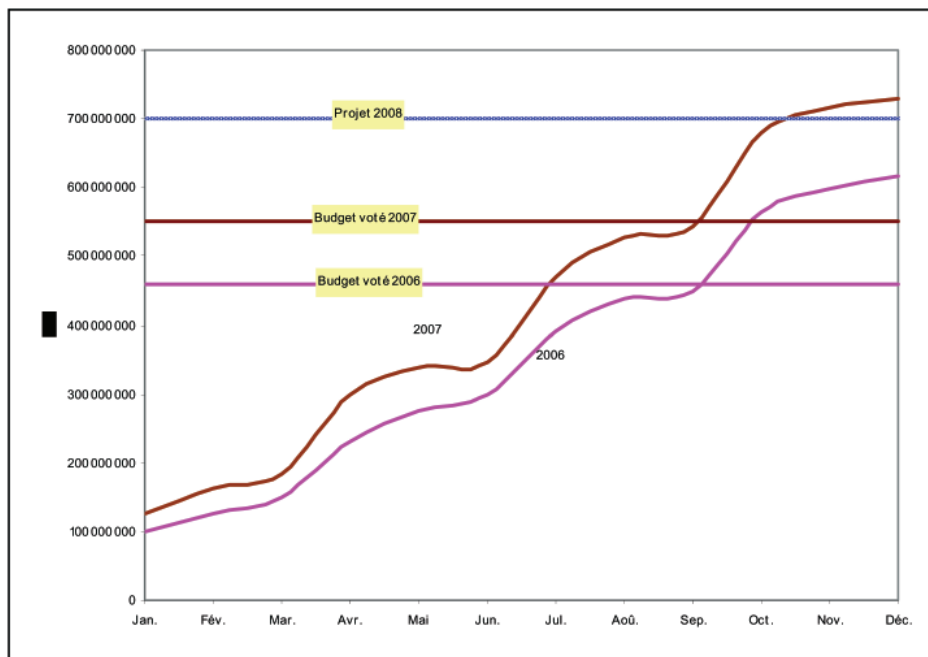


Source: Cour des Comptes, p. 58.

#### Taxe d'abonnement sur les titres de sociétés

Au vu des résultats enregistrés au 30 septembre 2007 au titre de cet impôt, la Cour des Comptes a estimé à 730 millions d'euros le montant total de la taxe d'abonnement. Il s'en dégagerait une plus-value de recettes de quelque 180 millions d'euros (+32,8%) par rapport au produit escompté pour 2007.

Graphique: Taxe d'abonnement sur les titres de sociétés



Source: Cour des Comptes, p. 59.

Pour ce qui est de l'exécution du budget des dépenses, il y a lieu de constater qu'à la fin du mois de juin 2007, les dépenses s'établissaient à 4.019,6 millions d'euros, ce qui représente 50% du total des dépenses figurant au budget voté de 2007.

### III.5 Le projet de budget pour l'exercice 2008

#### III.5.1 Considérations générales

Le projet de budget de l'Etat tel qu'il est établi selon les règles de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat se présente comme suit par rapport au budget définitif de l'exercice 2007 et par rapport au compte de l'exercice 2006:

en mio €

	Compte 2006*	Budget définitif 2007	Projet de budget 2008	Variation 2008/2007
<b>Budget courant</b>				
Recettes	7.890,8	7.761,0	8.355,4	+ 7,7%
Dépenses	7.090,1	7.239,6	7.631,3	+ 5,4%
Solde	800,7	521,4	724,1	-
<b>Budget en capital</b>				
Recettes	501,1	80,7	82,6	+ 2,3%
Dépenses	1.290,1	789,9	827,2	+ 4,7%
Solde	- 789,0	- 709,2	- 744,6	-
<b>Budget total</b>				
Recettes	8.391,9	7.841,7	8.438,0	+ 7,6%
Dépenses	8.380,2	8.029,5	8.458,5	+ 5,3%
Solde	11,7	- 187,8	- 20,5	-

(\*: après affectation du résultat)

Il ressort de ce tableau que les recettes totales de l'Etat central verront une croissance de 7,6% en 2008, alors que le montant des dépenses totales n'augmentera que de 5,3%. Le Gouvernement se réjouit de cette évolution à première vue très favorable, mettant en évidence que la croissance des dépenses reste à la fois inférieure à celle des recettes et à la croissance du PIB en valeur.

Or, la COFIBU s'est interrogée sur l'interprétation à donner à ces chiffres. Car en effet, le boni pour enfants qui sera introduit en 2008 (cf. projet de loi No 5801) et qui engendrera des dépenses supplémentaires de 185 millions d'euros a été „débudgétisé“ du côté des dépenses, tout comme les recettes supplémentaires de 85 millions d'euros qui résultent de l'abolition de la modération d'impôt pour enfant à charge l'ont été du côté des recettes. Le Gouvernement a fait le choix de faire transiter par le budget pour ordre le produit de l'impôt retenu sur les revenus des personnes physiques et de verser, à partir du budget pour ordre, le montant de 185 millions d'euros destiné au paiement du boni pour enfant directement à la Caisse nationale des Prestations familiales, chargée de son versement aux ménages bénéficiaires.

A ce sujet, le Conseil d'Etat note dans son avis du 13 novembre 2007 que „Cette opération, quelles qu'en soient les causes, se fait au détriment des règles élémentaires de transparence budgétaire. Le Conseil d'Etat ne peut pas suivre le Gouvernement dans cette démarche.“.

Si on intégrait les recettes et les dépenses supplémentaires en relation avec le paiement du boni pour enfant et l'abolition de la modération d'impôt au budget ordinaire de l'Etat, la croissance des recettes et des dépenses pour l'exercice 2008 se présenterait comme suit:

	<i>Budget définitif 2007</i>	<i>Projet de budget 2008</i>	<i>Correction „Kannerbonus“</i>	<i>Projet de budget 2008 modifié</i>	<i>Variation 2008/2007</i>
Recettes	7.841,7	8.438,0	+ 185,0	8.623,0	+ 10,0%
Dépenses	8.029,5	8.458,5	+ 185,0	8.643,5	+ 7,6%
Solde	- 187,8	- 20,5	0,0	- 20,5	-

Même en ne tenant compte que du coût net effectif de la mesure fiscale en faveur des familles de l'ordre de 100 millions d'euros, les dépenses totales connaîtraient tout de même une croissance de 6,6% en 2008, soit 1,3% de plus que selon la présentation gouvernementale.

D'une façon générale, la Commission des Finances et du Budget tient à signaler que la tendance vers une débudgétisation croissante remet en question les principes de l'unité et de l'universalité du budget.

Ainsi, la loi budgétaire autorise le Gouvernement à verser le produit de certains impôts et de certaines taxes directement à des fonds spéciaux par la voie du budget pour ordre.

Il s'agit notamment

- du produit de la contribution sociale prélevée sur les carburants au profit du Fonds pour l'emploi (cf. article 22 de la loi budgétaire),
- du produit de la contribution „changement climatique“ au profit du Fonds de financement des mécanismes de Kyoto (art. 23), ainsi que
- d'une partie du produit de la taxe sur les véhicules routiers au profit du même Fonds „Kyoto“ et du FCDF (art. 24).

Au vu de cet état des choses, il devient d'autant plus intéressant de tourner son regard vers le nouveau volume III du budget de l'Etat. Etant donné que cette présentation conforme aux règles comptables du SEC 95 tient également compte des recettes et des dépenses des fonds spéciaux de l'Etat et des établissements publics, tout en neutralisant les flux financiers à l'intérieur de ce sous-secteur de l'administration publique, elle donne une image beaucoup plus fidèle de la situation financière de l'administration centrale dans son ensemble.

*Tableau: Recettes et dépenses de l'administration centrale 2005-2008 (en mio €)*

<i>Tableau 1</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007*</i>	<i>2008</i>
<b>A. Dépenses</b>				
<b>1) Dépenses du budget de l'Etat</b>	<b>7.323,6</b>	<b>8.380,2</b>	<b>8.049,7</b>	<b>8.458,5</b>
Dépenses à retrancher				
2) Dotations aux institutions de l'Etat	-36,8	-39,0	-39,3	-40,7
3) Dotations aux fonds spéciaux	-1.425,9	-2.004,8	-1.583,7	-1.628,9
4) Dotations aux Services de l'Etat à gestion séparée	-19,7	-27,0	-30,9	-62,0
5) Dotations aux établissements publics, fondations	-132,3	-161,1	-187,5	-220,6
6) Dépenses pour prises de participations	-3,7	-121,8	-16,5	-6,4
7) Compensation entre recettes et dépenses budgétaires	-20,8	-18,9	-20,3	-16,9
8) Autres reclassements	306,7	317,6	385,3	536,3
<b>9) Dépenses budgétaires ajustées</b>	<b>5.991,2</b>	<b>6.325,2</b>	<b>6.556,8</b>	<b>7.019,2</b>

<i>Tableau 1</i>	2005	2006	2007*	2008
Dépenses à ajouter				
10) Dépenses des institutions de l'Etat	+35,9	+38,4	+39,5	+41,4
11) Dépenses des fonds spéciaux	+2.619,5	+2.822,3	+3.121,3	+3.297,6
12) Dépenses des Services de l'Etat à gestion séparée	+18,1	+28,2	+33,5	+50,4
13) Dépenses des établissements publics/fondations	+231,0	+240,4	+286,9	+314,6
14) Autres corrections	-28,0	-30,6	-42,1	-50,2
<b>15) Dépenses de l'Administration centrale</b>	<b>8.867,7</b>	<b>9.423,9</b>	<b>9.995,9</b>	<b>10.673,2</b>
<b>B. Recettes</b>				
<b>16) Recettes du budget de l'Etat</b>	<b>6.629,3</b>	<b>8.392,0</b>	<b>8.298,2</b>	<b>8.438,0</b>
17) Cession de participations, remboursements de crédits et autres opérations financières	-36,7	-446,2	-2,1	-1,4
18) Compensation entre recettes et dépenses budgétaires	-20,8	-18,9	-20,3	-16,9
19) Autres reclassements	+428,6	+322,2	+385,3	+536,3
<b>20) Recettes budgétaires ajustées</b>	<b>7.000,4</b>	<b>8.249,1</b>	<b>8.661,1</b>	<b>8.956,0</b>
21) Recettes propres des institutions de l'Etat	0,3	0,3	0,2	0,3
22) Recettes des fonds spéciaux	692,7	769,1	880,3	999,9
23) Recettes propres des Services de l'Etat à gestion séparée	3,6	4,9	6,8	22,8
24) Recettes propres des établissements publics et fondations	117,6	128,1	153,3	178,6
25) Autres corrections	671,4	-32,2	-37,7	-52,9
<b>26) Recettes de l'Administration centrale</b>	<b>8.486,0</b>	<b>9.119,3</b>	<b>9.664,0</b>	<b>10.104,7</b>
<b>C. Solde</b>				
<b>27) Solde de l'Administration centrale (26)-(15)</b>	<b>-381,7</b>	<b>-304,6</b>	<b>-331,9</b>	<b>-568,5</b>

Source: Volume III du budget de l'Etat, p. 17; p.m.: déficit de l'Etat central = (16)-(1).

Le tableau ci-dessus présente globalement les opérations qui sont effectuées pour passer des „recettes budgétaires“ et des „dépenses budgétaires“ de l'Etat central aux recettes et dépenses de l'administration centrale.

Il ressort de ce tableau que ce sont notamment les fonds spéciaux de l'Etat qui contribuent à la situation déficitaire de l'administration centrale. Avec des dépenses de l'ordre de 3,3 milliards d'euros (11) contre 1 milliard d'euros de recettes propres (22) et 1,63 milliard d'euros de dotations étatiques (3), leur excédent de dépenses se chiffrera à environ 670 millions d'euros en 2008. Quant aux établissements publics et fondations, leurs dépenses s'élèveront à 314,6 millions d'euros (13), contre des recettes propres de 178,6 millions d'euros (24) et des dotations en provenance du budget de l'Etat central de 220,6 millions d'euros (5).

Le tableau suivant montre l'évolution des recettes et des dépenses de l'administration centrale pour la période 2005-2008:

<i>Administration centrale</i>	2005	2006	2007	2008
Dépenses en millions d'euros	8.867,7	9.423,9	9.995,9	10.673,2
<i>Variation en %</i>		+6,3%	+6,1%	+6,7%
Recettes	8.486,0	9.119,3	9.664,0	10.104,7
<i>Variation en %</i>		+7,5%	+6,0%	+4,6%

Alors que les recettes connaissent un tassement pour ne progresser plus que de 4,5% en 2008, la croissance des dépenses se maintient au-dessus de 6%, pour atteindre 6,7% en 2008. Comme conclusion, il y a lieu de retenir qu'au niveau de l'administration centrale, fonds spéciaux et établissements

publics inclus, les dépenses augmenteront plus vite que les recettes en 2008, ce qui amène la Chambre de Commerce à constater dans son avis sur le projet de budget 2008 que „l'effet ciseaux entre progression des dépenses et progression des recettes continue“.<sup>18</sup>

### III.5.2 L'évolution des recettes en 2008

Tableau: Evolution des recettes de l'Etat 2006-2008 (en euros)

	Compte provisoire 2006	Budget définitif 2007	Projet de budget 2008
1. Impôts directs	3.960.744.110	4.016.300.000	4.219.950.000
<b>dont:</b>			
Impôt général sur le revenu	3.644.783.276	3.726.500.000	3.860.800.000
Impôt fixé par voie d'assiette	368.084.235	430.000.000	405.000.000
Impôt sur le revenu des collectivités	1.272.968.923	1.300.000.000	1.430.000.000
Impôt retenu sur les traitements et salaires	1.654.154.829	1.775.000.000	1.780.000.000
Impôt retenu sur les revenus de capitaux	348.947.022	220.000.000	240.000.000
Impôt concernant les contribuables non résidents	628.267	1.500.000	800.000
Impôt sur la fortune	149.568.934	100.000.000	115.000.000
Impôts de solidarité sur le revenu des collectivités	53.040.372	54.200.000	59.600.000
Impôts de solidarité sur le revenu des personnes physiques	51.852.284	56.500.000	60.800.000
Impôt sur le revenu retenu sur les tantièmes	15.823.025	16.000.000	20.000.000
Impôt retenu sur les revenus de l'épargne (non résidents)	12.537.230	25.000.000	45.000.000
Retenue libératoire nationale sur les intérêts	19.656.692	25.000.000	50.000.000
Autres impôts directs	13.482.297	13.100.000	13.750.000
2. Impôts indirects	3.502.614.793	3.328.516.000	3.749.300.000
<b>dont:</b>			
Taxe sur les véhicules automoteurs	32.173.995	28.000.000	28.000.000
Part dans les recettes communes de l'U.E.B.L.	932.627.481	940.000.000	960.000.000
Droits d'enregistrement	203.000.325	185.000.000	195.000.000
Droits d'hypothèques	19.982.330	20.500.000	23.100.000
Taxe sur la valeur ajoutée	1.444.024.303	1.350.711.000	1.585.000.000
Taxe sur les assurances	32.555.203	28.500.000	32.500.000
Taxe d'abonnement sur les titres de sociétés	617.645.760	550.000.000	700.000.000
Autres impôts indirects	220.605.396	225.805.000	225.700.000
3. Autres recettes	928.592.166	496.855.142	468.704.473
<b>dont:</b>			
Intérêts de fonds en dépôt	51.137.675	70.000.000	70.000.000
Arcelor-Mittal: dividende	72.167.398	66.500.000	60.000.000
SES-Global S.A.: dividende	12.731.520	5.000.000	10.000.000
P. et T.: part de l'Etat dans le bénéfice	35.000.000	35.000.000	30.000.000
ILR: Part de l'Etat dans le bénéfice	20.000.000	20.000.000	100
Droits de timbre	12.783.569	12.000.000	12.500.000
Droits de succession	46.809.788	50.000.000	47.000.000
Autres recettes	677.962.216	238.355.142	239.204.373
Recettes budgétaires	8.391.951.069	7.841.671.142	8.437.954.473

Source: Projet de budget 2008, pp. 46-47.

<sup>18</sup> Chambre de Commerce, *Un rééquilibrage durable des finances publiques?*, novembre 2007, p. 14 (document parlementaire 5800<sup>1B</sup>)

En ce qui concerne les recettes au titre des impôts directs, les faits marquants peuvent se résumer comme suit:

- le produit total des impôts directs est estimé à 4,22 milliards d'euros, contre 4,02 milliards inscrits au budget définitif pour 2007, ce qui représente une croissance de 5,1%;
- l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC) progressera de 1,3 milliard d'euros en 2007 à 1,43 milliard en 2008, soit de 10%;
- l'impôt commercial communal (ICC) est inscrit au budget des recettes pour ordre avec un montant de 520 millions d'euros pour l'exercice 2008, contre 465 millions d'euros en 2007;
- la retenue libératoire sur les revenus de l'épargne des résidents et sur les revenus de l'épargne des non-résidents devrait pratiquement doubler entre 2007 et 2008, en passant de 50 millions d'euros au total en 2007 à 95 millions d'euros en 2008;
- enfin, en ce qui concerne l'impôt retenu sur les traitements et salaires (RTS), le Gouvernement table sur une quasi-stagnation des recettes en termes nominaux, malgré l'évolution dynamique de l'emploi intérieur et de la masse salariale, ce qui est dû à l'adaptation partielle des barèmes de l'impôt à l'évolution du coût de la vie. L'adaptation des barèmes de l'impôt engendrera un déchet fiscal de l'ordre de 295 millions d'euros pour le budget de l'Etat.

Du côté des impôts indirects, la TVA augmentera de plus de 17,3% en 2008, alors que les recettes provenant de la taxe d'abonnement, prélevée notamment sur les avoirs des fonds d'investissement, sont estimées à 700 millions d'euros, soit 27% de plus qu'en 2007 (budget voté), mais seulement 13,5% de plus qu'en 2006, où la taxe d'abonnement avait déjà rapporté 617 millions d'euros.

En somme, la Cour des Comptes note dans son avis que les prévisions du Gouvernement concernant les recettes de l'Etat pour l'exercice 2008 peuvent être qualifiées de réalistes, voire prudentes.<sup>19</sup>

### III.5.3 Le côté des dépenses: les grands engagements financiers de l'Etat

Comme le relève entre autre le Conseil économique et social (CES) dans son avis sur *l'Evolution économique, sociale et financière du pays 2007*<sup>20</sup>, le Gouvernement devra développer une stratégie pour améliorer la qualité des finances publiques par la réorientation des budgets vers des dépenses favorisant la croissance économique à long terme, tel que le revendique également la Stratégie de Lisbonne.

Le tableau ci-dessous regroupe les principales missions politiques que le Gouvernement compte développer prioritairement au cours des années à venir, en comparant les budgets mis à disposition en 2008 aux montants déboursés en 2000:

	2000	2008
– Accueil des élèves en dehors des heures de classe (Maisons relais):		
Fonctionnement	0	22
Investissement	0	23
Total	0	45
– Foyers de jour pour enfants (crèches)	12	24
– Participation de l'Etat au financement des prestations familiales (p. ex. allocations familiales)	477	804
– Assurance maladie-maternité: contributions de l'Etat	412	735
– Assurance-pension: contributions de l'Etat	649	1.076
– Participation de l'Etat au financement de l'assurance-dépendance	73	140
– Mesures en faveur des personnes âgées (y compris invest.)	57	62
– Politiques du logement	71	119

<sup>19</sup> Cf. avis de la Cour des Comptes, p. 60.

<sup>20</sup> Conseil économique et social, *Evolution économique, sociale et financière du pays 2007*, avril 2007, p. 110.



	2000	2008
– Fonds pour l’emploi	213	405
<i>dont:</i> – Actions en faveur de l’emploi	41	131
– Indemnités de chômage	77	181
– Aide publique au développement	133	296
– Crédits en faveur de la Sécurité des personnes	145	263
– Politique environnementale (réalisation des engagements dans le cadre de l’accord de Kyoto)	0	90
– Crédits dans l’intérêt de l’Université du Luxembourg	17	58
– Crédits dans l’intérêt de la recherche publique	20	170
– Education nationale:		
Fonctionnement	503	889
Investissement	48	84
Total	551	973
– Infrastructures de transport		
Dépenses d’investissements du fonds du rail	39	246
Transport de personnes en service public	133	288

Source: Projet de budget 2008, p. 29.

Cette liste qui n’est pas exhaustive appelle quelques explications supplémentaires:

En ce qui concerne le domaine de la politique familiale et sociale, une part importante des crédits revient aux structures de garde pour enfants afin de permettre une meilleure conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. Globalement, les crédits qui sont prévus au projet de budget 2008 dans l’intérêt de la garde d’enfants s’élèvent à plus de 120 millions d’euros, contre 109 millions d’euros au budget de 2007.

Notons également que des crédits en faveur du 3ème âge atteignent le montant de 62 millions d’euros, dont 42 millions d’euros au titre de participation de l’Etat aux projets de construction ou de rénovation notamment de centres intégrés et de maisons de soins.

Au niveau des infrastructures médicales, le programme de remise à niveau du paysage hospitalier, tel qu’il résulte de la loi du 21 juin 1999, est systématiquement poursuivi, avec des dépenses de 62,7 millions d’euros prévues notamment au titre de la participation de l’Etat aux frais de rénovation des bâtiments du CHL, de l’Hôpital de la Ville d’Esch-sur-Alzette et du Centre de convalescence à Colpach.

Pour ce qui est des contributions de l’Etat aux différents régimes de la sécurité sociale, il convient de relever que ces contributions représentent avec un total de près de 2 milliards d’euros au projet de budget pour 2008 plus d’un quart du budget courant de l’Etat et le plus important ensemble de dépenses du budget. La part prépondérante (85%) est constituée par les contributions de l’Etat à l’assurance pension ainsi qu’à l’assurance maladie. Les prestations de maternité passent de 123 millions à 131 millions d’euros. La participation de l’Etat à l’assurance dépendance quant à elle est fixée à 140 millions d’euros jusqu’en 2009 par la loi du 22 décembre 2006 promouvant le maintien dans l’emploi et définissant notamment des mesures spéciales en matière de sécurité sociale.

Par des crédits dans l’intérêt du financement de la recherche et des activités de l’Université du Luxembourg, le Gouvernement continuera à développer activement le dispositif de recherche et de développement technologique créé au niveau national depuis la mise en vigueur de la loi du 9 mars 1987 ayant pour objet la recherche et le développement. Ainsi, l’Etat entend doubler en 2009 les moyens financiers consacrés à la recherche par rapport à ceux investis en 2006. Le total de ces crédits passera en effet de 87,6 millions d’euros en 2006 à quelque 176 millions d’euros en 2009.

Pour ce qui est de l’Université du Luxembourg, la contribution financière de l’Etat qui figure au projet de budget pour 2008 est conforme aux dispositions retenues dans le contrat quadriennal conclu entre l’Etat et l’Université du Luxembourg. Le contrat en question concerne la période 2006-2009 et prévoit une participation globale de l’Etat au fonctionnement de l’Université de 122,55 millions d’euros

au cours de cette période. En 2008, il est prévu d'accorder à l'Université une dotation globale de 58 millions d'euros.

Il importe de relever également que les objectifs environnementaux qui ont été arrêtés dans le cadre des accords de Kyoto représentent un autre défi d'envergure pour les finances publiques. C'est ainsi que le fonds pour le financement des mécanismes de Kyoto prévoit un accroissement du total de ses dépenses de 66,8 millions d'euros en 2007 à 90,0 millions d'euros en 2008, soit une hausse de 23,2 millions d'euros ou de 34,63%.

En ce qui concerne le financement des infrastructures de transports publics, il convient de noter que les projets d'amélioration de l'infrastructure ferroviaire qui sont financés à charge du Fonds du rail bénéficient d'une enveloppe budgétaire de 373 millions d'euros, dont 246 millions d'euros pour la réalisation de nouvelles infrastructures. Les investissements financés par le Fonds du rail continuent ainsi leur progression pour atteindre 246,57 millions d'euros en 2008, soit près de 27% de plus que le montant atteint en 2007.

Le projet de budget pour 2008 prévoit par ailleurs un accroissement significatif des moyens consacrés à la politique du logement. Le total des contributions de l'Etat dans l'intérêt du logement augmente ainsi de 22 millions d'euros à 119 millions d'euros, ce qui représente une progression de 23% entre 2007 et 2008. Cette augmentation résulte tout d'abord de l'inscription d'un premier crédit dans l'intérêt de la mise en œuvre du „pacte logement“ que l'Etat entend conclure avec les communes. Le crédit inscrit à ce titre pour l'année à venir s'établit à 10 millions d'euros.

### III.6 Le budget pluriannuel et les grands projets d'infrastructure

Les dépenses d'investissement de l'administration centrale évolueront comme suit sur la période 1999 à 2008:

Tableau: Dépenses d'investissement 1999-2008

Dépenses d'investissement	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007*	2008
en millions d'euros	694	751	895	1.063	1.075	1.198	1.397	1.283	1.542	1.661
en % du PIB	3,5%	3,4%	4,0%	4,4%	4,2%	4,4%	4,7%	3,8%	4,1%	4,1%

(\*: estimations octobre 2007)

Le tableau ci-dessus montre que les dépenses d'investissement de l'administration centrale ont connu de fortes fluctuations dans le temps. Alors que l'on peut observer une nette progression des investissements, exprimée en % du PIB, sur la période 1999-2005, on remarquera une véritable chute tant en termes absolus que par rapport au PIB en 2006. Pour 2007 et 2008, une légère augmentation peut à nouveau être constatée.

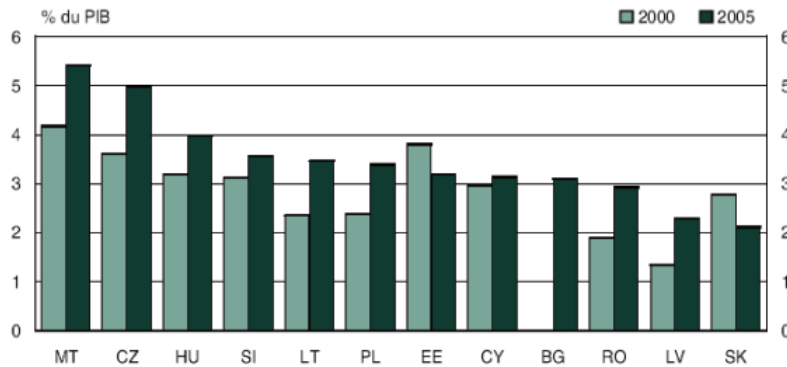
Par rapport à l'UE-15 et aux nouveaux Etats membres de l'UE, les dépenses d'investissement publiques se présentent comme suit:

#### 3.4 Dépenses d'investissement des administrations publiques dans l'UE-15 en 1993, 1999 et 2005



Source: Eurostat

### 3.5 Dépenses d'investissement des administrations publiques dans les nouveaux Etats membres, 2000-2005

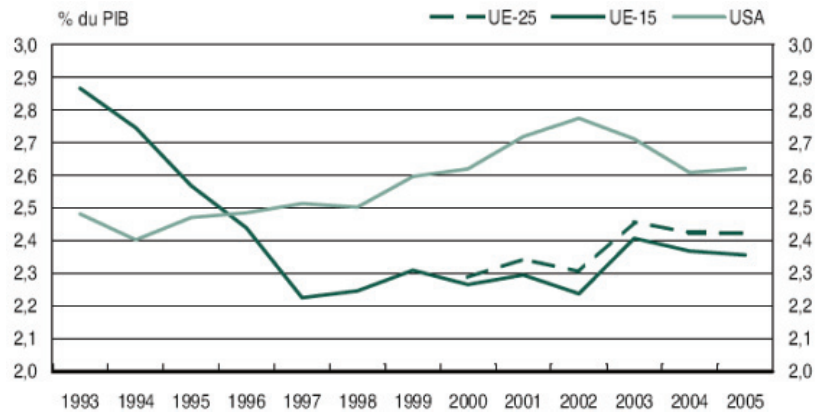


Source: Eurostat

Source: Commission européenne „Des régions en pleine croissance, une Europe en pleine croissance“ (4e rapport sur la cohésion économique et sociale, mai 2007)

Par rapport aux Etats-Unis d'Amérique, les dépenses d'investissement des administrations publiques des Etats membres de l'Union européenne se présentent comme suit:

### 3.1 Variation des dépenses d'investissement des administrations publiques dans l'UE et aux USA, 1993-2005



Source: Eurostat

Source: Commission européenne „Des régions en pleine croissance, une Europe en pleine croissance“ (4e rapport sur la cohésion économique et sociale, mai 2007)

S'il est donc vrai que l'Etat a su consolider ses dépenses en 2006, force est cependant de constater que cette „maîtrise“ des dépenses s'est faite aux dépens des investissements dans les infrastructures publiques. Voilà pourquoi le Conseil économique et social a raison de rappeler dans son avis sur la situation économique, sociale et financière du pays que l'amélioration des finances publiques enregistrée en 2006 ne changera rien au fait que les investissements reportés à l'époque devront être effectués au courant des exercices budgétaires à venir (p. 110).

Le tableau ci-dessous résume l'évolution prévisionnelle des dépenses en capital du Ministère des Travaux publics:

(en milliers d'euros)

		2006	2007	2008	2009	2010	2011
		Compte	Budget	Projet	Prévis.	Prévis.	Prévis.
Section 52.0	Travaux publics: Dépenses gén.	67	105	25	3.528	4.030	5.032
Section 52.1	P&Ch: Dépenses générales	84.670	86.132	89.135	124.928	124.437	101.494
Section 52.2	Fonds des routes	10.000	10.000	10.500	11.025	11.580	12.000
Section 52.3	Bâtiments Publics	35.919	4.751	4.805	4.463	4.485	4.556
Section 52.4	BP: Compétences communes	26.002	7.897	6.400	7.645	7.645	8.050
Section 52.5	Fonds d'investissements publics	141.668	157.250	162.100	167.535	173.175	178.925
	Total	298.326	266.135	272.966	319.124	325.352	310.057
	Variation	-	-10,8%	+2,6%	+16,9%	+2,0%	-4,7%

Source: Programme pluriannuel des dépenses en capital 2007-2011.

Le tableau ci-dessous donne un aperçu sommaire du programme d'investissement du Fonds Belval pour la période 2007-2011 et les exercices antérieurs, tout en appliquant un coefficient correcteur global de 10% pour retards et aléas de chantier:

(en euros)

Prévision des liquidations	exercices antérieurs	2007	2008	2009	2010	2011	Total 2007-2011
Salle de musique amplifiée	30.976.079	1.000.000	-	-	-	-	1.000.000
Stabilisation des hauts fourneaux	5.929.218	2.000.000	2.500.000	500.000	5.000.000	5.000.000	15.000.000
Centre de Recherche Public (CRP-Lippmann)	10.534.972	-	-	-	-	-	-
Bâtiment administratif	846.818	-	791.674	12.666.777	19.300.683	14.894.769	47.653.903
Lycée technique Belval-Ouest	1.874.005	2.920.804	17.607.019	30.201.976	33.278.479	24.311.107	108.319.385
Incubateur d'entreprises	496.550	1.829.464	4.979.786	5.913.130	277.620	-	13.000.000
Autres (parking, centre sportif, internat)	-	-	1.027.215	6.484.082	17.576.786	29.934.569	55.022.652
Université	30.736	4.146.825	10.939.989	82.237.177	109.203.745	170.522.842	377.050.578
Pré-études générales	152.455	-	-	-	-	-	-
Projets reportés (archives et hall des soufflantes)	2.830.084	-	-	-	-	-	-
Total	53.643.917	11.897.093	37.845.683	138.003.142	184.637.313	244.663.287	617.046.518
Moins-value retards et aléas de chantiers (10%)	-	-	3.784.568	13.800.314	18.463.731	24.466.329	61.704.652
Total ajusté	53.643.917	11.897.093	34.061.115	124.202.828	166.173.582	220.196.958	555.341.866

Source: Programme pluriannuel des dépenses en capital 2007-2011.

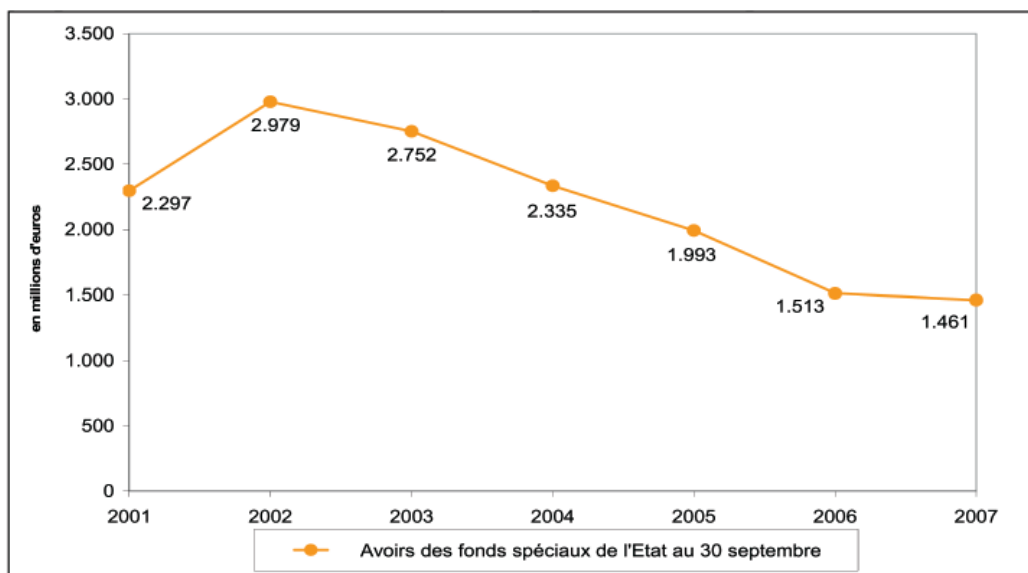
Le fonds, qui a pour mission la reconversion et le développement du site de Belval-Ouest par la réalisation d'infrastructures étatiques, devra réaliser un programme de construction qui se chiffrera à plus d'un milliard d'euros sur les quinze ans à venir. Ces dépenses seront financées par des emprunts à contracter par le Fonds Belval et qui seront remboursés par l'Etat.

### III.7 La situation des fonds spéciaux de l'Etat

En ce qui concerne la situation financière des fonds spéciaux de l'Etat au 30 septembre 2007, les avoirs s'élèvent à 1.461 millions d'euros. Ce montant ne comprend pas encore les 240 millions d'euros de l'affectation projetée des plus-values de recettes réalisées au cours de l'exercice 2006. Par rapport à la situation au 30 septembre 2006, où les fonds spéciaux ont présenté un avoir total avoisinant les 1,51 milliard d'euros, les avoirs ont donc diminué de 51,63 millions d'euros (3,41%). Entre 2005 et 2007, cette régression a été nettement plus importante, se chiffrant à 532,07 millions d'euros (26,69%). On peut déduire de cette évolution favorable que la dotation supplémentaire des fonds spéciaux à hauteur de presque 350 millions d'euros rendue possible grâce aux plus-values de recettes réalisées en 2006 a permis de compenser en partie l'excédent des dépenses initialement prévu pour les exercices 2006 et 2007.

Le graphique suivant illustre cette évolution des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat à la date-clé du 30 septembre de chaque année:

*Graphique: Evolution des avoirs des fonds spéciaux au 30 septembre 2007*



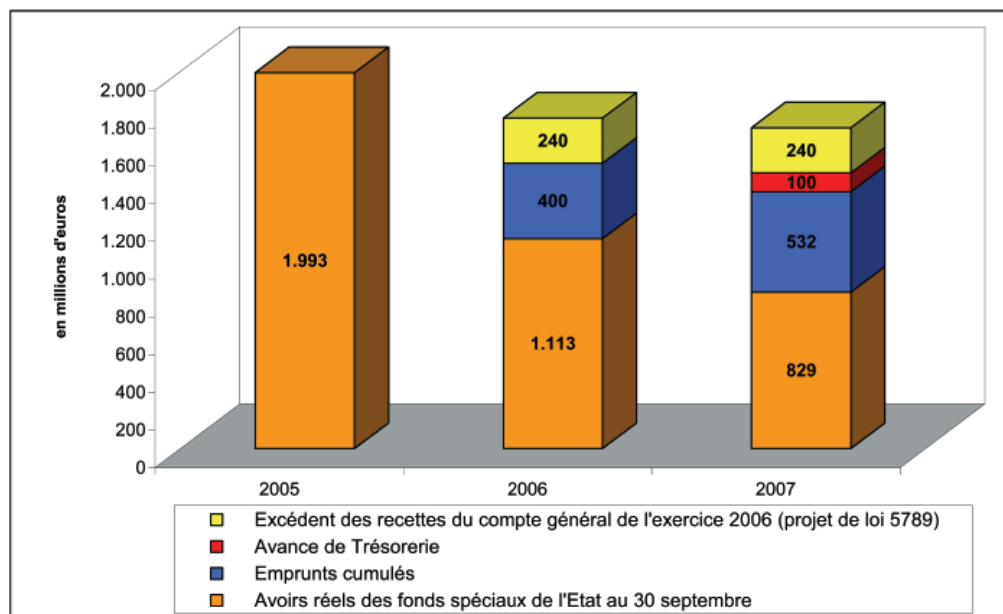
Source: Avis de la Cour des Comptes, p. 15.

A partir de l'exercice 2002, une diminution substantielle et continue des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat est à constater. En effet, sur une période quinquennale, les avoirs des fonds spéciaux de l'Etat ont diminué de plus de la moitié (50,94%) correspondant à un montant de 1,5 milliard d'euros.

L'affaîssement du niveau des avoirs des fonds spéciaux s'explique, d'une part, par la progression continue des dépenses annuelles des fonds spéciaux de l'Etat et, d'autre part, par la stagnation de l'alimentation financière des fonds spéciaux pour la même période. Quant aux alimentations supplémentaires suite à l'affectation de l'excédent des recettes, elles ont connu une baisse significative et sont même inexistantes pour les exercices 2004 et 2005. Ce n'est qu'à titre de l'exercice 2006 que des montants plus conséquents ont été ou seront encore versés aux fonds spéciaux.

Afin de mieux comprendre la situation actuelle des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat, la Cour des Comptes a décomposé ces avoirs en tenant compte des emprunts émis au profit de certains fonds spéciaux et de l'affectation projetée des plus-values de recettes du résultat du compte général de 2006. Le graphique ci-après illustre cette situation.

Graphique: Avoirs décomposés des fonds spéciaux au 30 septembre 2007



Source: Avis de la Cour des Comptes, p. 16.

Au cours de l'exercice 2006, des emprunts pour un montant global de 400 millions d'euros ont été émis pour le financement des investissements programmés par le Fonds des routes et le Fonds du rail. Pour l'exercice 2007, un emprunt exceptionnel de 132 millions a été émis dans l'intérêt du financement de la reprise par l'Etat de certains terrains et immeubles.

Les avoirs rectifiés (hors emprunts, avances de trésorerie et excédents de recettes) des fonds spéciaux s'élèvent donc au 30 septembre 2007 à seulement 829 millions d'euros par rapport à 1.113 millions d'euros en 2006. Il s'agit d'une diminution de 284 millions d'euros ou bien de 25,5%. Entre 2005 et 2007, cette régression a été nettement plus importante, se chiffrant à 1,16 milliard d'euros (58,40%).

Bien que pris dans leur ensemble, les avoirs des fonds spéciaux de l'Etat se chiffrent toujours à presque 1,5 milliard d'euros, et sachant qu'ils augmenteront encore grâce à l'affectation du résultat du compte général de l'exercice 2006, il y a néanmoins lieu de signaler que la situation financière varie très fortement entre les différents fonds. Ainsi, certains fonds spéciaux disposent de réserves suffisantes pour financer leur programme de dépenses prévisionnel d'ici 2011, année jusqu'à laquelle le programme pluriannuel des dépenses est connu, alors que d'autres seront déjà épuisés en 2009 ou 2010.

Selon les tableaux annexés au projet de budget pour l'exercice 2008, plusieurs fonds spéciaux ne seraient plus solvables d'ici deux ou trois ans, sous réserve que jusque-là, leur dotation ne soit pas revue à la hausse.

En 2009, il s'agit

- du Fonds d'équipement militaire,
- du Fonds pour la loi de garantie, et
- du Fonds pour la gestion de l'eau.

En 2010, il s'agit

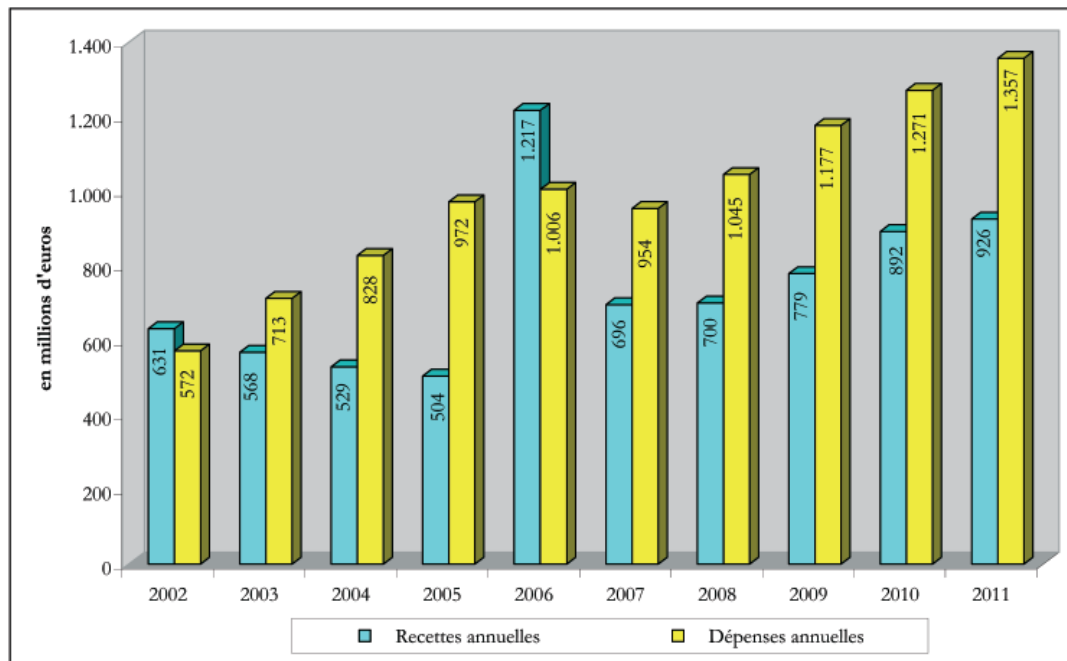
- du Fonds des investissements sociaux-familiaux,
- du Fonds pour la protection de l'environnement,
- du Fonds des routes (déjà en défaillance de paiement en 2007),
- du Fonds d'investissements publics administratifs, et
- du Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux.

Ce qui doit surprendre en étudiant le programme pluriannuel des dépenses, c'est que nonobstant le fait que certains fonds affichent un découvert à partir d'une certaine date, la programmation n'est pas

revue de façon à ce que les fonds concernés se retrouvent dans une situation d'équilibre. Il faut en effet se demander pourquoi le Gouvernement procède, d'année en année, à la révision du programme pluriannuel des dépenses, sans pour autant remédier à l'inéquation entre les dépenses d'une part et les recettes d'autre part, soit en étalant les dépenses dans le temps, soit en prévoyant de refinancer les fonds en souffrance.

Si la planification à long terme des dépenses d'investissement est à saluer, en revanche, elle ne fait guère de sens si elle ne peut pas s'asseoir sur une planification tout aussi sérieuse et contraignante des recettes. Pour remédier à cette situation, le Gouvernement devrait également établir un programme pluriannuel des recettes, qui donnerait alors des indications sur le financement à moyen et à long terme des dépenses envisagées.

En tenant compte du programme pluriannuel des dépenses en capital pour la période 2007-2011, les recettes et les dépenses des 13 principaux fonds d'investissement de l'Etat<sup>21</sup> évolueront comme suit:

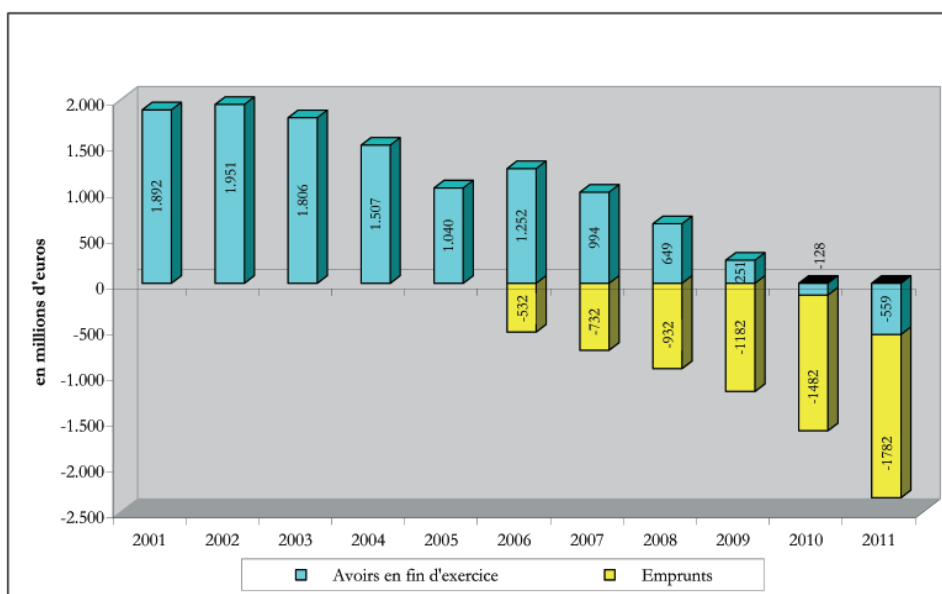


Source: Avis de la Cour des Comptes, p. 129.

Il ressort du graphique ci-dessus que l'écart entre recettes et dépenses des principaux fonds d'investissement de l'Etat va en s'aggravant entre 2007 et 2011. Cette sous-alimentation systématique des fonds d'investissements ne restera évidemment pas sans conséquences pour la situation des avoirs des fonds d'investissements. Ainsi, malgré les emprunts qui seront contractés conformément aux prévisions du PSC national, les fonds en question afficheront un besoin de financement à partir de l'année 2010. Force est cependant de constater qu'abstraction faite des emprunts émis depuis l'année 2006, les avoirs des fonds seraient déjà épuisés au cours de l'année 2008.

<sup>21</sup> Il s'agit des fonds suivants: Fonds pour les monuments historiques, Fonds pour la gestion de l'eau, Fonds pour l'équipement sportif national, Fonds pour le financement des infrastructures sociofamiliales, Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux, Fonds d'investissements publics administratifs, Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières, Fonds d'investissements publics scolaires, Fonds des routes, Fonds du rail, Fonds des raccordements ferroviaires internationaux, Fonds pour la loi de garantie, Fonds pour l'entretien et la rénovation.



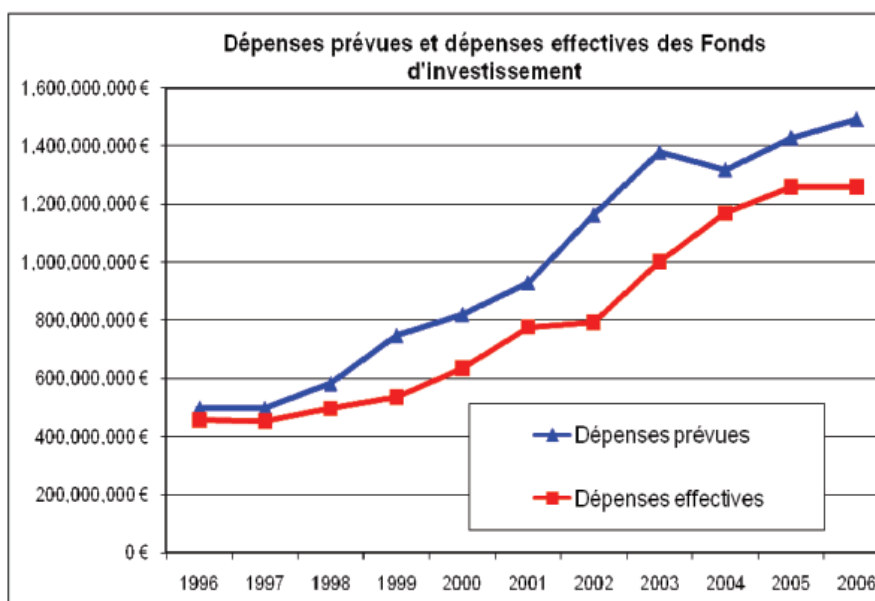


Source: Avis de la Cour des Comptes, p. 130.

Enfin, la COFIBU salue le fait que depuis cette année, le Gouvernement essaye d'établir un programme de dépenses plus réaliste que par le passé, en tenant compte dans ses calculs des aléas et retards de chantiers qui empêchent normalement que le programme d'investissement soit exécuté tel que prévu initialement.

Comme le montre le graphique ci-dessous, les dépenses effectives des fonds spéciaux sont restées systématiquement en dessous des dépenses projetées au cours des dix dernières années. Voilà pourquoi la décision de baser dorénavant la programmation des dépenses quinquennales sur des dépenses ajustées de l'ordre de -10% à -30% plutôt que sur des dépenses purement hypothétiques paraît être un choix judicieux.

Tableau: Comparaison des prévisions des dépenses des principaux fonds avec les dépenses effectives



Source: IGF

Dans un souci de transparence et d'une amélioration des procédures mises en place pour éviter les dépassements des coûts des grands projets d'infrastructure, le Gouvernement devra continuer à poursuivre ses études d'opportunité et de faisabilité et à évaluer la relation coût-utilité lors de l'élaboration de grands projets d'infrastructure.

### III.8 La dette publique

Selon les chiffres publiés dans la 9<sup>ème</sup> actualisation du Programme de Stabilité et de Croissance, la dette brute de l'administration publique évoluera comme suit à l'horizon 2010:

<i>en % du PIB</i>	2006	2007	2008	2009	2010
Dette brute	6,6	6,9	7,1	7,2	7,0
<i>Administration centrale</i>	4,3	4,5	4,8	5,0	4,9
<i>Administrations locales</i>	2,3	2,4	2,3	2,2	2,1

Selon les chiffres publiés par la Cour des Comptes dans son avis sur le projet de budget 2008, le montant total de la dette publique s'élève à 588,83 millions d'euros au 30 septembre 2007, résultant d'émissions de bons du Trésor et d'emprunts bancaires.

Pour ce qui est des emprunts bancaires, le Gouvernement a conclu en février 2006 deux contrats de prêt portant chacun sur 200 millions d'euros remboursables en bloc en 2016. En 2007, un nouveau prêt d'une valeur de 132 millions d'euros a été contracté pour financer la reprise par l'Etat de terrains et d'immeubles faisant partie de l'infrastructure ferroviaire. Après le remboursement en mai 2007 de l'emprunt linéaire venu à échéance, l'encours de la dette de l'Etat constituée exclusivement de prêts bancaires se chiffre à 532 millions d'euros.

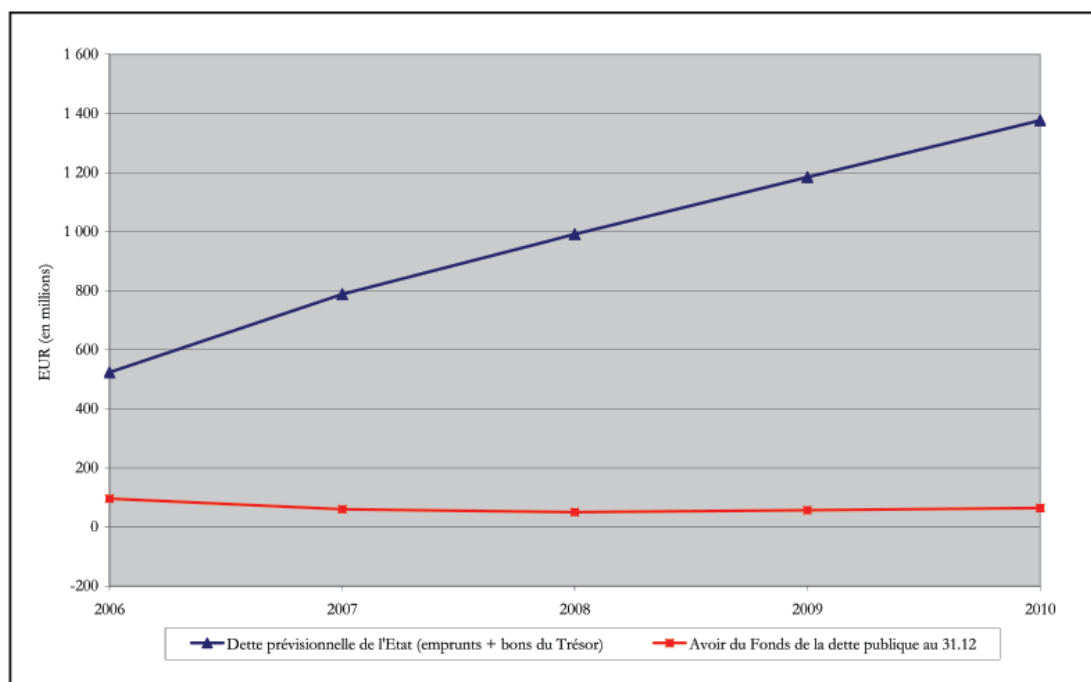
En ce qui concerne le Fonds de la dette publique, ses avoirs s'élèvent à 20,73 millions d'euros au 30 septembre 2007. Il s'ensuit que la dette publique, bons du Trésor inclus, n'est provisionnée qu'à raison de 3,52% à la même date. Le projet de budget pour l'exercice 2008 prévoit au niveau des dotations du Fonds de la dette publique quelque 39 millions d'euros, alors que les dépenses totales prévues du Fonds avoisinent les 37 millions d'euros. Ainsi, l'alimentation du Fonds prévue pour 2008 ne suffit que pour couvrir les charges d'intérêts des prêts bancaires et l'amortissement des bons du Trésor émis ou à émettre.

En tenant compte des emprunts annuels de 200 millions d'euros que le Gouvernement entend émettre entre 2007 et 2010 conformément aux termes de la 9<sup>ème</sup> actualisation du Programme de Stabilité et de Croissance, l'évolution de l'encours de la dette de l'Etat se présenterait alors de la manière suivante:

	<i>Encours au 31.12.</i>
2007	788.134.587
2008	991.516.419
2009	1.184.205.669
2010	1.376.395.169

Le graphique suivant, qui présente une comparaison de l'évolution prévisionnelle de la dette publique pour la période 2007 à 2010 avec les avoirs du Fonds de la dette publique, met encore plus en évidence le besoin de financement du fonds dans les années à venir:

Graphique: Comparaison de l'évolution de la dette prévisionnelle et des avoirs du Fonds de la dette publique



Source: Avis de la Cour des Comptes, p. 21.

Au sujet de la situation à long terme de la dette publique et des avoirs du Fonds de la dette publique, la Cour des Comptes note dans son avis que „*sauf remboursement anticipé, le remboursement du principal de quelque 1,4 milliard d'euros ne s'effectuera qu'à partir de 2016. En partant de l'hypothèse que la durée des emprunts non encore émis s'élève à 10 ans, les dépenses à charge du Fonds de la dette publique se chiffreraient au minimum à 400 millions d'euros en 2016, à 200 millions d'euros par année de 2017 à 2020 et à 132 millions d'euros en 2027. Il s'ensuit que les budgets des exercices à venir se trouvent ainsi déjà hypothéqués.*“<sup>22</sup>

### III.9 Les finances communales, analyse et perspectives

A titre liminaire, il y a lieu de rappeler que dans l'optique dite de Maastricht, le secteur communal fait partie intégrante de l'administration publique. Au Luxembourg, ce secteur est composé de 116 communes, 59 syndicats communaux et 125 établissements publics placés sous la tutelle des communes.

Etant donné que le Grand-Duché s'est engagé dans le cadre de l'Union économique et monétaire à respecter les critères de la comptabilité européenne SEC 95, il serait souhaitable que tous les sous-secteurs de l'administration publique, et partant aussi les administrations communales, puissent, dans un avenir proche, contribuer à la réalisation de cet objectif de politique budgétaire.

Par l'élaboration d'un troisième volume du budget de l'Etat en version SEC 95, le Gouvernement et le législateur manifestent leur volonté de ne plus se limiter à l'analyse du seul budget de l'Etat au sens strict, mais d'adopter une approche plus large face aux finances publiques dans leur ensemble dont l'analyse de la situation financière du secteur communal fait partie intégrante.

Une deuxième remarque concerne la disponibilité de données chiffrées sur la situation financière du secteur communal. Etant donné que le Ministère de l'Intérieur diffuse la circulaire budgétaire pour les communes seulement vers la fin du mois d'octobre et que les budgets communaux ne sont votés qu'au mois de décembre, sinon plus tard, il n'est pas possible d'établir, en octobre ou en novembre, des prévisions consolidées précises au sujet de l'évolution probable des finances communales pour

<sup>22</sup> Avis de la Cour des Comptes, p. 21

l'exercice budgétaire suivant. Voilà pourquoi ni le volume III du budget, ni l'avis de la Cour des Comptes ne fournissent des informations sur l'évolution des finances communales pour l'exercice budgétaire 2008, à l'exception des recettes affectées et non affectées qui transitent par le budget de l'Etat.

Conscient de ce problème, le groupe de travail ad hoc „Budget de l'Etat et SEC 95“ a suggéré de modifier le calendrier de la procédure budgétaire communale afin de pouvoir disposer au moment respectivement de la mise au point finale du projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2009 et du Programme de Stabilité et de Croissance, d'informations plus étoffées au sujet des projets de budgets pour l'exercice à venir.

Etant donné que ces modifications ne seront certainement pas réalisables à brève échéance, il serait indiqué de constituer dans une première étape un échantillon représentatif de communes et de demander à celles-ci de transmettre au Ministère de l'Intérieur certaines prévisions chiffrées pour l'exercice 2009 dès les mois de juin ou juillet 2008.

Finalement, il y a lieu de noter que le Ministère de l'Intérieur s'est déclaré d'accord pour procéder, ensemble avec le Ministère des Finances, à un réexamen du contenu et des modalités d'application du plan comptable qui est actuellement d'application au sein du secteur communal.

D'après les chiffres qui sont actuellement disponibles, l'évolution des recettes et des dépenses du secteur communal se présente comme suit pour les années 2005 à 2007:

*Tableau: Situation financière du secteur communal 2005-2007*

*en millions d'euros*

	2005	2006	2007
<i>– suivant les règles de la comptabilité de l'Etat</i>			
Recettes budgétaires des communes	1.811,0	1.992,4	2.284,3
Dépenses budgétaires des communes	1.866,6	2.093,7	2.370,0
<b>Solde budgétaire des communes</b>	<b>-55,6</b>	<b>-101,3</b>	<b>-85,7</b>
<i>– suivant les règles du SEC 95</i>			
Recettes des administrations locales	1.512,3	1.683,0	1.811,2
Dépenses des administrations locales	1.605,9	1.749,4	1.853,4
<b>Solde des administrations locales</b>	<b>-93,6</b>	<b>-66,4</b>	<b>-42,2</b>

Source: Projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2008, volume III, pp. 28-29.

Le tableau ci-dessus montre que les budgets communaux proprement dits sont en déficit sur la période 2005-2007. Il en va de même pour le solde des administrations locales établi selon les règles du SEC 95 qui, malgré sa tendance positive, affichera un déficit de 42,2 millions d'euros en 2007, ce qui représente un peu plus de 0,1% du PIB. Selon la 9ème actualisation du Programme de stabilité et de croissance, le secteur communal continuera à dégager un léger déficit de 0,1% du PIB jusqu'en 2009 pour revenir à l'équilibre en 2010.

En ce qui concerne l'exercice 2006, une analyse agrégée de la situation financière des 116 communes luxembourgeoises effectuée par la Cour des Comptes a dégagé les conclusions suivantes<sup>23</sup>:

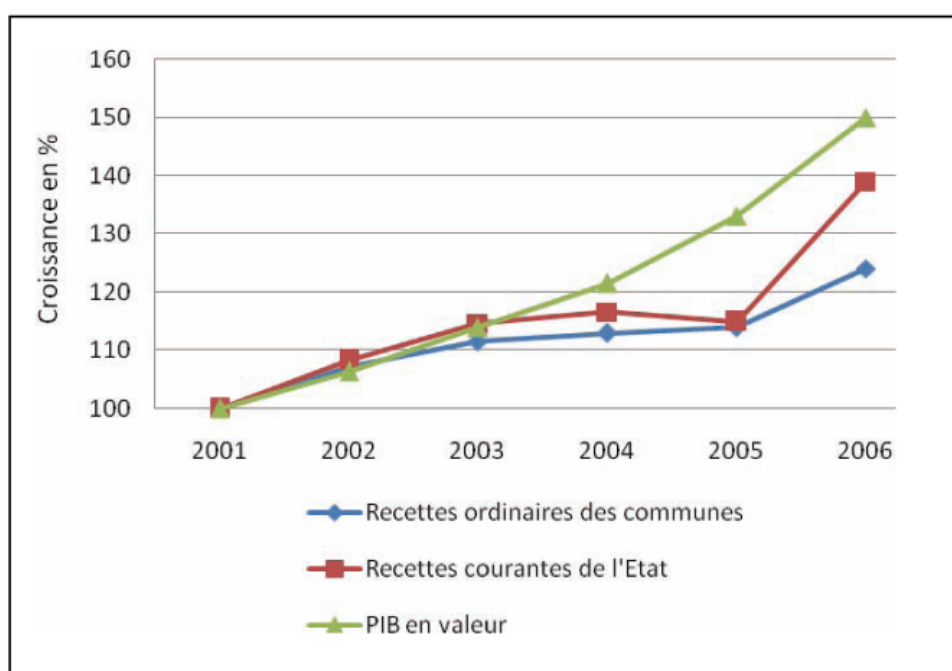
- le déficit total des communes se chiffre à -101,24 millions d'euros et 91 des 116 communes sont déficitaires (78,45%);
- le déficit total de -101,24 millions d'euros des 116 communes résulte d'un déficit du budget extraordinaire de -317,53 millions d'euros malgré un bénéfice du budget ordinaire de +216,29 millions d'euros;
- bien que toutes les communes dégagent un bénéfice ordinaire, il y a lieu de souligner que pas moins de 108 communes présentent un déficit extraordinaire (93,10%).

23 Cf. avis de la Cour des Comptes, pp. 87-88.

Par ailleurs, la Cour des Comptes constate qu'à partir de 2005, les dépenses augmentent de façon plus rapide que les recettes. Ce fait s'explique entre autres par une offre croissante de nouveaux services communaux tels que les services de transports en commun, les offres d'enseignement précoce et maisons relais pour enfants en bas âge, respectivement l'émergence de nouvelles dépenses dont notamment les charges en relation avec la mise en œuvre de la législation de 2005 sur l'aménagement du territoire. De plus, les hausses récentes des taux d'intérêts se font ressentir auprès des communes à endettement élevé.

Du côté des recettes ordinaires des communes, qui se composent d'une dotation en provenance du Fonds communal de dotation financière, de l'impôt commercial communal, de l'impôt foncier et d'autres recettes courantes propres des communes, la COFIBU s'interroge quant à leur évolution par rapport aux recettes courantes de l'Etat et le produit intérieur brut à prix courants.

*Graphique: Evolution du PIB en valeur, des recettes ordinaires des communes et des recettes courantes de l'Etat (base 100 en 2001)*

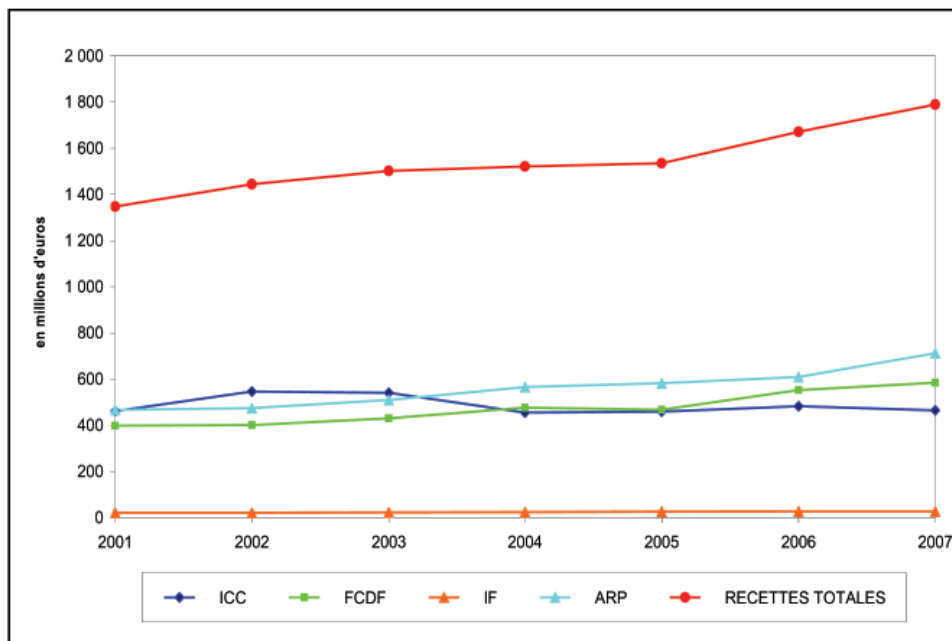


Source: propres calculs sur base de données du STATEC, des comptes généraux de l'Etat 2001-2006 et de l'avis de la Cour des Comptes.

Un problème particulier se pose aux communes en relation avec l'ICC. En effet, cet impôt est caractérisé par une grande volatilité dans la mesure où il est assis sur le bénéfice des entreprises et qu'il peut donc varier fortement d'une année à l'autre, à l'instar de l'IRC. Or, l'ICC représente près d'un tiers des recettes non affectées des communes, alors que l'IRC contribue à hauteur d'environ un sixième seulement aux recettes courantes de l'Etat. Partant, les conséquences budgétaires d'un ralentissement de l'activité économique se répercutent de façon nettement plus prononcée sur les budgets communaux qu'au niveau du budget de l'Etat.

A noter que selon les derniers chiffres fournis par le Ministère de l'Intérieur, l'ICC devrait connaître une évolution particulièrement favorable en 2007, les prévisions effectuées sur base des montants encaissés au cours des dix premiers mois de l'année laissant attendre une recette totale de 576 millions d'euros en fin d'année, contre 465 millions inscrits au budget de l'Etat pour l'exercice 2007, soit une plus-value d'environ 111 millions d'euros. De même, pour l'exercice en cours, les communes devraient bénéficier par le biais du FCDF des plus-values de recettes attendues au titre de la TVA et de l'impôt retenu sur les traitements et salaires.

Graphique: Evolution des recettes ordinaires communales de 2001 à 2007



Source: Avis de la Cour des Comptes, p. 81.

Autre fait marquant, la croissance totale des recettes communales est due en grande partie à l'augmentation des recettes affectées. En effet, ce montant est en progression de 135 millions d'euros en moyenne annuelle sur la période de 1999 à 2001 à 297 millions d'euros en 2007, soit de 136,6%. En comparaison, les recettes non affectées ont connu une progression de 32,8% seulement entre 2001 et 2007. La part des recettes affectées dans les recettes totales des communes en provenance du budget de l'Etat a ainsi augmenté au cours des années, alors que la part des recettes non affectées, dont les communes peuvent disposer „librement“, a diminué.

Dans l'intérêt d'une plus grande stabilité et prévisibilité des finances communales, la COFIBU se prononce en faveur d'un rattachement des recettes des communes aux recettes totales de l'Etat, ce qui garantirait que les recettes des communes et celles de l'Etat évolueront à un rythme plus ou moins identique.

De même, la COFIBU est d'avis que les travaux entamés par la Commission spéciale „Réorganisation territoriale du Luxembourg“ à la Chambre des Députés devront absolument aboutir, notamment en vue de revoir le partage des compétences entre l'Etat et les communes tout en redéfinissant également les missions obligatoires et facultatives des différentes communes, condition *sine qua non* pour procéder à la révision de leur mode et volume de financement.

En ce qui concerne les recettes et les dépenses du FCDF pour l'exercice 2008, il y a lieu de signaler que les chiffres publiés lors des réunions de la COFIBU par les différents acteurs au niveau gouvernemental ont prêté à confusion.

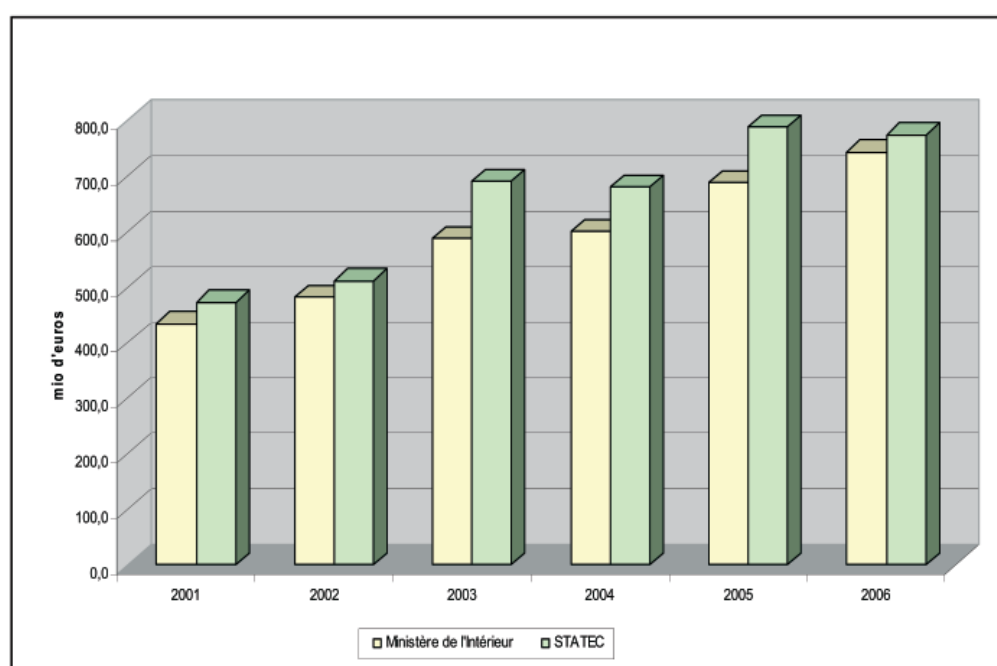
En effet, partant de l'hypothèse que la loi sur l'organisation de l'enseignement fondamental (cf. document parlementaire 5759) pourra entrer en vigueur dès la rentrée scolaire 2008/2009, et que partant, les rémunérations du personnel enseignant seront entièrement à charge du budget de l'Etat à partir du mois de septembre 2008, la dotation du FCDF fut réduite d'un montant de 34,5 millions d'euros, selon les tableaux annexés au projet de loi budgétaire. Ainsi, le fonds serait doté en 2008 de 588,5 millions d'euros contre 584,5 millions d'euros en 2007. En même temps que les crédits inscrits au budget des dépenses du Ministère de l'Intérieur en faveur de la dotation du FCDF furent réduits du montant en question, ils furent augmentés du côté du budget des dépenses du Ministère de l'Education nationale.

Or, dans la circulaire budgétaire pour l'exercice 2008 diffusée aux communes par le Ministre de l'Intérieur, la somme de 34,5 millions fut à nouveau rajoutée à la dotation du FCDF, portant ainsi l'enveloppe budgétaire du FCDF à 623 millions d'euros au total.

Dès lors, et afin d'éviter toute équivoque quant aux moyens financiers qui seront mis à disposition des communes en 2008, la COFIBU tient à signaler au Gouvernement que les communes devront impérativement toucher l'intégralité de la dotation théorique du FCDF, soit 623 millions d'euros, au cas où la loi susmentionnée portant organisation de l'enseignement fondamental ne pouvait entrer en vigueur à la date prévue.

En ce qui concerne l'endettement du secteur communal, le graphique ci-dessous montre qu'entre 2001 et 2006, il a progressé respectivement de 71,0% selon les données du Ministère de l'Intérieur et de 63,7% selon le STATEC. Cependant, la dette brute des administrations locales reste à un niveau bas, représentant environ 2,4% du PIB.

*Graphique: Endettement des administrations locales*

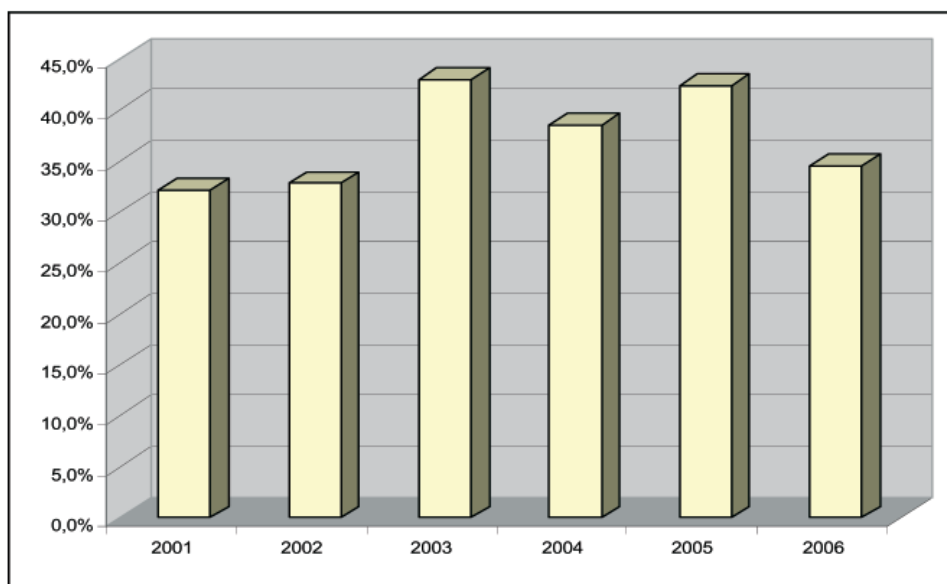


Source: Avis de la Cour des Comptes, p. 85.

En progression de 302 millions d'euros, soit de 64% entre 2001 et 2006, la dette communale croît plus rapidement que celle de l'administration centrale (47%). Par conséquent, la part de la dette communale dans la dette totale de l'administration publique augmente. Le graphique suivant témoigne de l'importance de l'endettement des administrations locales dans l'endettement total de l'administration publique. En général, l'endettement communal représente à peu près un tiers de l'endettement total. Cependant, son poids était plus élevé entre 2003 et 2005 avec un pic de 43% en 2003.



*Graphique: Part de l'endettement des administrations locales dans l'endettement de l'administration publique*



Source: Avis de la Cour des Comptes, p. 86.

Dans son avis concernant le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2008, la Cour des Comptes note que l'endettement des communes connaît une progression soutenue. Dès lors, la Cour estime que les communes devraient porter une attention particulière à leurs dépenses afin de s'assurer d'une capacité d'autofinancement solide et de limiter le recours aux emprunts. Pour ce faire, la Cour des Comptes recommande aux communes de se doter d'une programmation budgétaire pluriannuelle réaliste tenant compte de l'évolution probable des charges fixes et variables, mais aussi des recettes anticipées. La COFIBU ne peut que soutenir cette proposition de la Cour des Comptes.

La programmation pluriannuelle des recettes et des dépenses des communes devrait par ailleurs être accompagnée d'un „monitoring“ systématique de l'évolution de la dette des communes.

Pour une analyse plus fouillée de la situation financière des administrations locales, il est renvoyé à l'avis de la Cour des Comptes sur le projet de budget pour l'exercice 2008.

### **III.10 La politique fiscale en 2008 et la nécessité de mesures sélectives**

L'exercice budgétaire 2008 sera marqué par plusieurs mesures de réductions et de réaménagements fiscaux, tant du côté de la fiscalité des entreprises que de celle des personnes physiques. Or, à l'exception de la réduction du droit d'apport, ces mesures seront introduites dans notre législation nationale par le biais du projet de loi No 5801 qui fut déposé à la Chambre des Députés par le Ministre des Finances en date du 6 novembre 2007.

Etant donné qu'il s'agit d'un projet de loi à part et que la COFIBU n'a pas encore eu l'occasion de discuter du texte gouvernemental en détail, les réflexions qui suivent sont faites sous réserve expresse des conclusions que la COFIBU retiendra suite à ses travaux ultérieurs sur le projet de loi en question.

En ce qui concerne la fiscalité des entreprises, la réduction du droit d'apport de 1% à 0,5% est prévue à l'article 10 du projet de loi budgétaire. Le Gouvernement s'est engagé à abolir le droit d'apport d'ici l'année 2010 au plus tard, une proposition de directive de l'Union européenne prévoyant de toute façon son abolition à cet horizon. Le déchet fiscal de cette mesure est estimé à 50 millions d'euros pour l'exercice 2008, si l'on se base sur le montant des recettes encaissées au titre de cet impôt au cours des neuf premiers mois de l'exercice 2007, à savoir 86,6 millions d'euros. La COFIBU marque son accord avec cette réduction de la moitié du droit d'apport.

Afin de favoriser l'investissement des entreprises luxembourgeoises dans la propriété intellectuelle, le projet de loi 5801 prévoit une exonération partielle des revenus dégagés par certains brevets et licences. Cette mesure s'inscrit dans le contexte d'une stratégie cohérente visant à créer à terme une chaîne de valeur pour l'ensemble des activités liées à la propriété intellectuelle: création, protection et exploitation. L'impact budgétaire de cette mesure devrait être neutre dans la mesure où le manque à gagner devrait être compensé par les activités économiques additionnelles ainsi générées.

Enfin, le projet de loi 5801 prévoit le relèvement du taux de la bonification d'impôt pour investissement complémentaire d'actuellement 10% à 12%. Le déchet fiscal de cette mesure se chiffrera environ à 30 millions d'euros.

Au-delà de ces démarches concrètes, le groupe d'analyse fiscale au sein du Ministère des Finances a entamé ses travaux pour analyser dans quelle mesure l'environnement fiscal des entreprises pourrait encore être amélioré au Luxembourg. A l'heure actuelle, il paraît que les négociations vont dans la direction d'une plus grande différenciation du régime fiscal en fonction des besoins spécifiques des différents secteurs économiques. La COFIBU soutient cette démarche et espère que les négociations aboutiront dans un futur proche, afin que les initiatives législatives qui en découlent puissent être prises dans les meilleurs délais dans l'intérêt de la compétitivité de notre économie.

Du côté de l'imposition des personnes physiques, deux mesures distinctes viennent se compléter, à savoir l'adaptation linéaire du tarif de l'impôt sur le revenu de 6% ainsi que l'introduction du „boni pour enfant“ d'un montant de 922,50 euros par enfant et par an. Ce „Kannerbonus“ sera versé à environ 200.000 enfants en contrepartie de l'abolition de la modération d'impôt pour enfant à charge et de la désindexation des prestations familiales retenue au sein du Comité de Coordination tripartite en avril 2006.

S'il est vrai que l'adaptation linéaire du tarif de l'impôt sur le revenu de 6% est moins élevée que l'augmentation du coût de la vie depuis l'entrée en vigueur de la réforme fiscale de 2001, il faut néanmoins noter que la réforme fiscale de 2001/2002 avait réduit de façon substantielle la charge fiscale tant des ménages que des entreprises (abaissement du taux d'imposition de 40,9% à 29,6% entre 1995 et 2007).

Alors que l'adaptation du barème de l'impôt coûtera environ 195 millions d'euros à l'Etat, l'introduction du boni pour enfant et l'abolition de l'abattement fiscal pour enfant à charge se soldera par un coût net d'environ 100 millions d'euros, de façon à ce que ces deux mesures apporteront ensemble un gain net de presque 300 millions d'euros aux ménages privés, soit l'équivalent de 0,8% du PIB.

La COFIBU tient à féliciter le Gouvernement pour le paquet fiscal qu'il a ficelé dans le cadre de l'élaboration du budget pour l'exercice 2008, tant pour le volet concernant les ménages privés que pour celui bénéficiant aux entreprises. L'abolition de la modération d'impôt pour enfant à charge et l'introduction du boni pour enfant marque l'étape finale d'un processus entamé au cours des années 1990 qui consistait à réduire l'abattement fiscal pour enfant à charge en augmentant en parallèle les allocations familiales.

Ensemble avec l'adaptation partielle du barème de l'impôt à l'évolution du coût de la vie, ce paquet fiscal représente un allègement très net de la charge fiscale ainsi qu'une augmentation substantielle des transferts sociaux en faveur notamment des familles à faible revenu. Il s'agit donc d'une mesure de politique sociale et fiscale sélective et bien ciblée, qui en sus respecte la marge de manœuvre budgétaire de l'Etat.

Quant aux modalités de paiement du boni pour enfant, la Chambre des Employés privés et la Chambre de Travail, dans leurs avis respectifs, se prononcent en faveur d'un versement mensuel, ensemble avec les autres allocations familiales. Ceci notamment pour éviter que les familles qui verront leur charge fiscale mensuelle augmenter du fait de l'abolition de la modération d'impôt devront attendre trop longtemps avant de toucher la compensation sous forme du „Kannerbonus“. De même, une telle façon de procéder serait une mesure pratique en faveur de la simplification administrative.

Si la COFIBU peut partager les soucis exprimés par les chambres professionnelles, elle doit cependant rappeler que tout amendement du projet de loi 5801 risquerait de compromettre son entrée en vigueur au 1er janvier 2008. Voilà pourquoi la COFIBU suggère au Gouvernement d'analyser si l'effet recherché ne pourrait être obtenu par d'autres moyens.

Aussi, la COFIBU note avec satisfaction que les couples ayant conclu un partenariat au sens de la loi du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats pourront dorénavant se faire imposer selon le tarif de la classe d'impôt 2, tarif jusqu'à présent réservé aux seuls couples mariés. Le déchet fiscal qu'engendrera cette mesure n'a pas été chiffré par le Gouvernement.

Enfin, il y a lieu de mentionner l'exemption de l'impôt des revenus en rapport avec la prestation d'heures supplémentaires, telle qu'elle a été retenue dans le cadre des négociations sur l'introduction d'un statut unique pour les salariés du secteur privé.

Evolution du barème de l'impôt sur le revenu de 1990 à 2008 (en €)

tarif 1990		tarif 1991		tarif 1998		tarif 2001		tarif 2002		tarif 2008	
à partir d'un revenu imposable de	taux d'impôt	à partir d'un revenu imposable de	taux d'impôt	à partir d'un revenu imposable de	taux d'impôt	à partir d'un revenu imposable de	taux d'impôt	à partir d'un revenu imposable de	taux d'impôt	à partir d'un revenu imposable de	taux d'impôt
4.224	10%	5.503	10%	6.693	6%	9.668	14%	9.750	8%	10.335	8%
4.908	12%	8.032	20%	8.775	16%	11.378	16%	11.400	10%	12.084	10%
5.592	14%	9.593	22%	10.486	18%	13.089	18%	13.050	12%	13.833	12%
6.277	16%	11.155	24%	12.196	20%	14.799	20%	14.700	14%	15.582	14%
6.961	18%	12.717	26%	13.907	22%	16.510	22%	16.350	16%	17.331	16%
8.002	20%	14.279	28%	15.617	24%	18.220	24%	18.000	18%	19.080	18%
9.043	22%	15.840	30%	17.328	26%	19.931	26%	19.650	20%	20.829	20%
10.084	24%	17.402	32%	19.038	28%	21.641	28%	21.300	22%	22.578	22%
11.795	26%	18.964	34%	20.749	30%	23.352	30%	22.950	24%	24.327	24%
12.167	28%	20.526	36%	22.459	32%	25.062	32%	24.600	26%	26.076	26%
13.208	30%	22.087	38%	24.170	34%	26.773	34%	26.250	28%	27.825	28%
14.338	32%	23.649	40%	25.880	36%	28.483	36%	27.900	30%	29.574	30%
15.707	34%	25.211	42%	27.591	38%	30.193	38%	29.550	32%	31.323	32%
17.045	36%	26.773	44%	29.301	40%	31.904	40%	31.200	34%	33.072	34%
18.443	38%	28.334	46%	31.011	42%	33.614	42%	32.850	36%	34.821	36%
19.782	40%	29.896	48%	32.722	44%			34.500	38%	36.570	38%
21.150	42%	31.458	50%	65.444	46%						
22.489	44%										
23.887	46%										
25.255	48%										
26.594	50%										
28.647	52%										
30.699	54%										
32.752	56%										
<i>Nombre de tranches de revenu imposable (y inclus la première tranche exonérée)</i>											
25		18		18		16		17		17	

Source: Document parlementaire 5801, p. 14.

### III.11 Le système des pensions et de la sécurité sociale

Le Luxembourg n'échappe pas à la discussion autour du financement futur et du caractère soutenable de notre système de sécurité sociale<sup>24</sup>.

Le système luxembourgeois de sécurité sociale est basé sur le principe de la solidarité nationale: alors que le système garantit un large accès aux prestations, les contributions individuelles sont calculées en fonction des capacités financières de chacun. Ainsi, notre système de sécurité sociale est censé atténuer les inégalités existantes et garantir une assistance décente à toutes et à tous.

L'assurance pension par exemple garantit un certain niveau de pension à chacun et joue en faveur des personnes disposant des revenus les moins élevés. L'assurance maladie pour sa part fonctionne selon le principe du libre accès aux soins et avec un taux de remboursement élevé – indépendamment du niveau du revenu et des cotisations individuelles.

Le niveau élevé des prestations de la sécurité sociale luxembourgeoise n'est réalisable que grâce au concours et à l'engagement fort de la part de l'Etat: en 2008, les transferts de l'Etat à l'assurance maladie, l'assurance pension et l'assurance dépendance s'élèvent à 2 milliards d'euros, ce qui représente une progression de 7,5% par rapport au budget de l'année en cours. S'y ajoutent entre autres la participation de l'Etat aux différentes prestations dans le domaine des allocations familiales, le financement de l'allocation de chômage et du revenu minimum garanti.

Citons ici quelques chiffres du tableau inséré à la page 29\* du projet de loi concernant le budget des recettes et dépenses de l'Etat 2008:

	2008 (en mio €)
Participation de l'Etat au financement des prestations familiales	804
Assurance maladie-maternité: contributions de l'Etat	735
Assurance pension: contributions de l'Etat	1.076
Participation de l'Etat au financement de l'assurance dépendance	140
Fonds pour l'emploi	405
Total	3.160

Inutile de souligner que cet état des choses tranche radicalement avec les situations existantes dans d'autres pays, où la responsabilité et l'engagement propre de l'assuré ont tendance à jouer un rôle de plus en plus important et qui par là se détournent ou du moins remettent en question les principes du financement solidaire et du libre accès aux prestations de la sécurité sociale.

Or, cette situation n'est pas sans risques. En effet, le financement de la sécurité sociale luxembourgeoise dépend directement des performances de l'économie luxembourgeoise – tout d'abord en relation avec la capacité des finances publiques à poursuivre notre engagement dans le financement de la sécurité sociale et, ensuite, en relation avec la croissance de l'emploi et des cotisations nécessaires y afférentes.

Dans cette optique et considérant que dû au développement technologique et au vieillissement de la population les coûts vont en augmentant dans pratiquement tous les domaines de la sécurité sociale, la question du caractère soutenable de notre système de sécurité sociale s'impose.

Suite à la situation déficitaire du budget des caisses de maladie et plutôt que de remettre en question les principes du libre accès aux soins et du financement solidaire, les responsables ont opté pour le mot d'ordre „soigner mieux en dépensant mieux“ – mot d'ordre qui pourrait servir de ligne directrice pour tous les domaines de la sécurité sociale puisqu'il a commencé à faire ses preuves.

<sup>24</sup> Par sécurité sociale nous entendons ici le système de sécurité sociale et de solidarité nationale au sens large: l'assurance maladie, l'assurance pension, l'assurance dépendance, les prestations familiales, le revenu minimum garanti ainsi que les indemnités de chômage.

Le solde des opérations courantes des caisses de maladies se présente comme suit (en millions d'euros):

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008**
61,37	-6,37	-32,26	59,32*	-53,59	1,92	3,26	13,70

\*: La loi budgétaire du 19 décembre 2003 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2004 a arrêté le transfert d'un montant compensatoire de 130 millions d'euros par le régime général d'assurance pension à l'assurance maladie. Ce montant a été imputé comme recette pour le financement des prestations en espèces visées à l'article 29, al. 1c) (régime des ouvriers) du CAS.

\*\* : estimations pour 2008

Le tableau ci-avant montre l'évolution du solde des opérations courantes de l'Union des Caisses de Maladie. Diverses mesures (dont e.a. la limitation de la prise en charge des analyses de laboratoires effectuées en dehors du milieu hospitalier à 12 positions par ordonnance) ont été mises en œuvre dès 2005. Depuis lors, la situation budgétaire des caisses de maladie a pu être redressée.

Dans le domaine des prestations familiales, l'évolution des dépenses s'est trouvée quelque peu freinée par la désindexation de différentes prestations, formule retenue par le Comité de Coordination tripartite et compensée dès l'année prochaine par le „boni pour enfant“. Cette mesure introduit un critère de sélectivité dans la politique familiale à l'opposé de l'indexation automatique des prestations familiales qu'il est censé remplacer, le boni fiscal pour enfant à charge profite en premier lieu aux ménages qui disposent de revenus faibles. On peut donc parler d'une politique familiale plus sélective et plus efficace.

Pour ce qui est de l'assurance pension, l'Inspection générale de la Sécurité sociale (IGSS) conclut dans son *Bilan technique de la période de couverture (1999-2005)* qu'en ce qui concerne le court terme, le système parvient à garder un niveau de recettes suffisant pour couvrir les dépenses tout en alimentant la réserve légale. „*Ce n'est qu'en se plaçant dans une optique à long terme qu'on peut déceler les problèmes de financement du système. Ainsi selon le premier scénario retenu, le taux de cotisation devra être adapté pour la première fois, au plus tard, en 2034 (en 2027 dans le deuxième scénario) et à taux de cotisation inchangés la réserve légale sera épuisée vers 2041 (2034 dans le deuxième scénario).*“<sup>25</sup>

Dans son avis du 28 avril 2006, le Comité de Coordination tripartite a retenu la mise en place d'un groupe de réflexion qui a „*pour mission d'élaborer des propositions pour assurer la viabilité à long terme des régimes de pension et d'étudier les différentes mesures qui pourront être envisagées pour garantir cette viabilité à long terme et pour adapter le système de pensions aux évolutions liées aux changements dans le déroulement des carrières professionnelles, au vieillissement démographique et à son impact sur la durée du temps de travail à vie.*“

Ce groupe de réflexion vient d'entamer ses travaux et va, lors d'une série de réunions „techniques“ au cours de l'année à venir et dont la première est prévue pour le mois de janvier, se consacrer aux différents aspects influant sur la pérennité de l'assurance pension à long terme.

En matière de revenus, le groupe de réflexion analysera notamment:

- si les ressources (cotisations, participation de l'Etat, revenus financiers) sont adéquates;
- s'il faut ou si l'on peut introduire de nouvelles sources de revenus, par exemple une cotisation sur les plus-values;
- si le degré de capitalisation actuel est adéquat, ou s'il convient d'augmenter davantage la réserve.

Quant aux dépenses, celles-ci dépendent en fait de la somme des montants de pension sur toute la vie du bénéficiaire de pension, c'est-à-dire:

- du montant initial de la pension: faut-il maintenir la formule de calcul de la pension ou convient-il de la scinder en une pension de base et une pension complémentaire?

<sup>25</sup> Le rapport présente deux scénarios macroéconomiques. Un premier scénario suppose que la croissance de la main-d'oeuvre oscille autour de 1,3% à partir de 2030. Dans un tel scénario la croissance économique du Luxembourg sera de 3,0% à partir de 2030 (scénario 3%). Un deuxième scénario suppose qu'à long terme la croissance de la main-d'oeuvre non résidente sera égale à celle de la main-d'oeuvre résidente. Pour ce scénario la croissance de l'emploi sera de l'ordre de 0,5% et la croissance économique proche de 2,2% à partir de 2030 (scénario 2,2%).

- de l'adaptation de ce montant aux prix (indexation) et à l'évolution réelle des salaires (ajustement), et
- de la durée pendant laquelle une pension est perçue. La durée dépend des conditions donnant droit à une pension d'invalidité, de vieillesse anticipée, de vieillesse ou de survie, ainsi que de l'espérance de vie.

Le deuxième thème d'étude proposé par le Comité de Coordination tripartite concerne les changements de la démographie et des carrières professionnelles. Il est évident que ces évolutions influent sur la viabilité des régimes de pension: l'augmentation de l'espérance de vie rallonge la durée pendant laquelle les bénéficiaires perçoivent une pension, alors que le rallongement des études raccourcit les carrières professionnelles. En outre, ces changements posent la question si notre assurance pension répond de façon adéquate aux évolutions de la vie professionnelle et familiale, notamment dans le cas de carrières atypiques, comme le travail à temps partiel ou les interruptions de carrière.

Il nous importe de souligner qu'au vu de la situation actuelle relativement favorable de notre régime de pension, il convient d'entamer ces discussions avec sérénité. Plutôt que de remettre en question ses fondements, il faut consolider ce système qui a fait ses preuves.

La COFIBU recommande d'associer de très près la Chambre des Députés à toutes les réflexions concernant les risques et perspectives de notre système des pensions et de la sécurité sociale.

Maintenir le niveau élevé des prestations tout en limitant tant que possible l'augmentation des coûts, tel est le grand défi pour tous les domaines de la sécurité sociale pendant les années à venir. Toutefois, il ne faut pas omettre de prendre en considération toutes les répercussions que peut avoir le système de sécurité sociale dans d'autres domaines. Ainsi, un système performant de sécurité et de solidarité sociale représente sans aucun doute une plus-value inestimable en ce qui concerne la qualité de vie et la cohésion sociale, tout en étant un important générateur d'emplois et facteur économique à haut potentiel de croissance.

### III.12 Les avis du Conseil d'Etat et des chambres professionnelles

#### III.12.1 L'avis du Conseil d'Etat

En guise d'introduction à son avis du 13 novembre 2007 et à l'instar des observations faites dans son avis de l'année précédente, le Conseil d'Etat constate une fois de plus qu'un délai aussi bref que celui imposé par la procédure budgétaire pour confectionner son avis „*tend à réduire son rôle en la matière à un simple droit de regard, et le droit d'examiner les recettes et les dépenses de l'Etat risque d'être dégradé à un exercice de pure forme*“.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat donne à considérer qu'au moment de sa saisine, le projet de loi relatif aux mesures fiscales annoncées par le Gouvernement faisait défaut alors que ces mesures auront des retombées budgétaires dont il est déjà tenu compte dans le projet de loi sous examen.<sup>26</sup>

Quant aux principales caractéristiques du projet de budget 2008, le Conseil d'Etat souligne qu'elles consistent en une réduction de déficit budgétaire, une progression du total des dépenses sensiblement inférieure à l'évolution escomptée du PIB en valeur et un accroissement du total des recettes.

La Haute Corporation note avec satisfaction que le Luxembourg figure parmi les cinq pays de l'Union européenne qui ont une capacité de financement positive de l'administration publique et une dette sensiblement inférieure à 60% du PIB.

D'autre part, le Conseil d'Etat fait remarquer que le financement des dépenses inscrites au budget de l'Etat est assuré intégralement par des recettes ordinaires, sans devoir recourir à des recettes en provenance de nouveaux emprunts. Le Conseil d'Etat salue cette évolution positive réalisée grâce aux efforts de restructuration budgétaire.

<sup>26</sup> Le projet de loi en question fut déposé à la Chambre des Députés par le Ministre des Finances en date du 6 novembre 2007 (document parlementaire No 5801).



Concernant les grands engagements financiers et les politiques en faveur de la croissance à long terme, la Haute Corporation met en garde que même si à court et à moyen terme le Luxembourg est mieux positionné que bon nombre d'autres Etats membres de l'Union européenne pour affronter les défis posés par le vieillissement démographique, cette situation n'est pas assurée à long terme.

En outre, la Haute Corporation revendique que des marges de manœuvre budgétaires devront également être dégagées pour parer aux grands engagements financiers afin d'améliorer la qualité des finances publiques par la réorientation des budgets vers des mesures favorisant la croissance économique à long terme, notamment par le biais d'investissements publics en faveur de l'éducation et de la recherche.

En ce qui concerne les tendances de l'exécution budgétaire en 2007, le Conseil d'Etat signale qu'il y a lieu de les évaluer avec une certaine prudence, étant donné que la période budgétaire s'étend du 1er janvier 2007 au 30 avril 2008.

L'évolution structurelle de la dette publique et des réserves fait constater la Haute Corporation que la situation financière de l'administration publique est encore suffisamment excédentaire. Par ailleurs, le Conseil d'Etat estime que l'existence des réserves permettra, au moins à court et à moyen terme, d'amortir le poids des dépenses publiques lié à l'évolution de la démographie.

Concernant les principaux défis, la Haute Corporation se doit d'encourager les responsables politiques à persévérer dans leurs efforts pour augmenter l'employabilité. Afin de réduire le chômage des jeunes, il y a lieu de chercher à parer au niveau de l'Education nationale à l'inadéquation entre les compétences et les qualifications des demandeurs d'emploi résidents et les exigences des entreprises. Dans ce contexte, la Haute Corporation exprime le souhait que la réforme de la formation professionnelle en cours réponde à ces finalités.

Le Conseil d'Etat remarque que le financement des mécanismes de Kyoto sera alimenté en 2008 par une alimentation budgétaire normale de l'ordre de 10,5 millions d'euros, par une contribution climatique carburant de l'ordre de 64 millions d'euros ainsi que par une taxe véhicules automoteurs de l'ordre de 28 millions d'euros. A cet égard, la Haute Corporation renvoie à son observation formulée dans son avis sur le projet de budget 2007, à savoir s'il n'aurait pas fallu étendre les nouvelles charges fiscales à tous les modes de transport, le chemin de fer, la navigation maritime et fluviale ainsi que l'aviation, alors que ces modes sont également responsables à des degrés différents de la production de CO<sub>2</sub>.

En matière de recherche scientifique et d'enseignement supérieur, le Conseil d'Etat salue la volonté du Gouvernement visant un doublement de l'investissement public en matière de recherche et d'innovation à l'horizon de 2009 par rapport aux montants investis en 2006.

Quant aux transports publics, la Haute Corporation, tout en réitérant son soutien à une dotation du Fonds du rail à la hauteur des investissements approuvés par le législateur, se demande si l'actuel programme des travaux entamés par les CFL est suffisamment ambitieux pour garantir un niveau d'investissement correspondant à la hauteur des fonds budgétaires disponibles.

En guise de conclusion, la Haute Corporation considère que la discipline budgétaire de l'Etat est l'élément principal pour garantir un développement durable de l'économie nationale. Toutefois, elle ne suffira pas à elle seule à assurer un développement prospère durable du pays.

### **III.12.2 L'avis de la Chambre de Commerce**

Selon la Chambre de Commerce, la situation des finances publiques à la fin de l'année 2007 est sensiblement plus favorable que celle présentée il y a douze mois. Elle constate un rééquilibrage accélééré par rapport aux prévisions établies un an plus tôt. Néanmoins, l'équilibre budgétaire reste fragile et les contextes conjoncturel et structurel des mois à venir ne seront guère favorables à cet égard. L'effet ciseaux entre progression des dépenses et progression des recettes continue.

La Chambre de Commerce estime que le projet de budget 2008 s'inscrit dans le contexte de perspectives conjoncturelles plus incertaines (effets de la crise immobilière aux Etats-Unis, instabilités politiques dans le monde, prix record du pétrole et d'autres matières premières, maturité du cycle économique et hausses récentes des taux d'intérêt et risques découlant de la hausse de l'euro). Ainsi, la prudence doit rester de mise à tous les niveaux et notamment dans le domaine budgétaire, en particulier en ce qui concerne l'évolution des dépenses.

Elle considère que les problèmes structurels persistent dans un grand nombre de domaines politiques et regrette que les autorités politiques se détournent d'une action politique proactive visant à prévenir l'apparition de carences structurelles (domaine de la fiscalité des entreprises, de l'environnement, des infrastructures, de l'enseignement et de la recherche). De manière générale, la Chambre de Commerce constate que la dichotomie entre évolutions structurelle et conjoncturelle reste importante.

Cependant, la Chambre de Commerce a identifié notamment deux initiatives récentes très louables, qui n'ont certes pas d'effet direct et à court terme sur les finances publiques, mais sans lesquelles notre environnement socio-économique aurait subi des impacts négatifs à long terme.

Premièrement, il s'agit de la décision récente du Gouvernement de lever prématurément les restrictions relatives à la libre circulation prévue dans les Traités d'adhésion des huit Etats qui ont adhéré à l'Union européenne le 1er mai 2004.

Deuxièmement, il s'agit du projet de réforme du droit de la nationalité. La modernisation du droit de la nationalité, qui prévoit notamment la possibilité de la „double nationalité“, permettra de mieux intégrer les nombreux étrangers, salariés et entrepreneurs qui contribuent à la prospérité de notre économie et de mieux les faire participer à la détermination des choix collectifs de la société luxembourgeoise.

Selon la Chambre de Commerce, la situation financière se caractérise par une fragilité considérable du côté des recettes, qui ne peut guère être supprimée, voire réduite. Le remède prioritaire consiste à réaliser des économies supplémentaires du côté des dépenses, qui subissent de nombreuses pressions à la hausse.

Dans son avis, la Chambre de Commerce propose des mesures concrètes d'économie, d'environ 200 millions EUR, visant à réduire à court terme l'écart entre le solde structurel souhaitable de 1,5% et le solde structurel projeté pour l'exercice 2008, qui serait de 0,7% du PIB selon la 9ème actualisation du Programme de Stabilité.

La Chambre de Commerce constate que les adaptations fiscales en faveur des personnes physiques sont certes plus sélectives, mais des mesures du côté de la fiscalité des sociétés sont nécessaires et urgentes. Elle critique le manque de proactivité au niveau de la politique fiscale, alors que cette proactivité a été, dans le passé, un facteur clé de la compétitivité fiscale et de l'attrait du site luxembourgeois.

La Chambre de Commerce se félicite en même temps des mesures annoncées dans le cadre de la présentation du projet du budget 2008, en l'occurrence la réduction de moitié du droit d'apport et son abolition dès 2010, l'augmentation de la bonification d'impôt de 10% à 12% pour investissement et des mesures visant à favoriser les activités en matière de propriété intellectuelle. Elle met beaucoup d'espoir dans le groupe de travail ad hoc constitué récemment par des représentants gouvernementaux et des représentants des entreprises en vue de discuter de la stratégie gouvernementale en matière de fiscalité des entreprises. Il a été convenu que des mesures concrètes prioritaires devront être mises en œuvre d'urgence. La Chambre de Commerce critique les dispositions portant sur la non-déductibilité dans le chef des entreprises des voitures de société dont les émissions de CO<sub>2</sub> dépassent les 190 g par km, ainsi que le relèvement de 1,5% à 2% du taux servant à évaluer de manière forfaitaire et mensuellement l'avantage en nature dont le salarié bénéficie à l'occasion de l'utilisation à des fins privées de voitures de sociétés (l'article 3 du projet de loi No 5801 a été supprimé après la rédaction de l'avis de la Chambre de Commerce).

La Chambre de Commerce attire l'attention sur le fait que l'environnement conjoncturel favorable et le ralentissement des investissements publics ont eu pour effet la reconstitution momentanée des réserves des fonds spéciaux et des fonds d'investissement public. Elle ajoute cependant que la situation patrimoniale des fonds devrait se détériorer au cours de la période 2008-2011 à cause de l'écart structurel entre les alimentations et les dépenses, qui irait en s'accroissant de 2008 à 2011.

La Chambre de Commerce considère que pour financer les grands projets d'investissement public, notamment ceux du Fonds du rail et du Fonds des routes, le Gouvernement devrait recourir davantage à l'endettement, qui a tendance à augmenter. Globalement le niveau d'endettement reste faible, mais les problèmes de financement à long terme inhérents à notre système de protection sociale ne doivent pas être ignorés.

Si la Chambre de Commerce peut accepter une baisse raisonnable de la part des dépenses d'investissement dans le PIB pour rétablir l'équilibre budgétaire, elle tient cependant à souligner qu'un effort similaire doit être réalisé par les autorités gouvernementales du côté des dépenses courantes et de fonctionnement.

La Chambre de Commerce salue la décision du Gouvernement de recourir aux „public-private partnerships“ (PPP) pour la réalisation de deux projets d'infrastructure dans le domaine scolaire, mais regrette que les appels d'offre afférents excluent les entreprises luxembourgeoises de ces marchés.

La chambre professionnelle est d'avis qu'afin de répondre aux exigences d'une soutenabilité à long terme des finances publiques, le Luxembourg devrait se doter d'un instrument financier (fonds souverain) lui permettant de constituer des réserves à long terme à travers des apports de plus-values de recettes ou de recettes exceptionnelles.

La Chambre de Commerce constate avec satisfaction que les autorités ont fait des efforts en vue d'augmenter la transparence de la documentation budgétaire et souhaite que ces efforts soient poursuivis. Elle rappelle par ailleurs sa recommandation énoncée depuis plusieurs années relative à la nécessité d'analyses plus profondes quant à la façon dont est établi annuellement le projet de budget.

Selon la Chambre de Commerce, la politique budgétaire actuelle ne répond guère aux impératifs et objectifs d'une stratégie volontariste de développement durable. Aux yeux de la Chambre de Commerce, la politique budgétaire doit devenir plus sélective et plus cohérente du côté des dépenses. Trop souvent, des décisions politiques sont marquées par des effets contradictoires, par un manque de coordination entre plusieurs champs politiques, par un coût trop élevé par rapport aux effets escomptés, par un rapport coût-efficacité trop élevé, par l'absence de sélectivité ou d'opportunité, ou tout simplement par une approche trop réactive ou attentiste.

La Chambre de Commerce souligne la nécessité d'une politique budgétaire financièrement soutenable à long terme, mais en même temps capable de contribuer à la cohérence et à la coordination des politiques économique, sociale et environnementale, c.-à-d. des trois dimensions du développement durable. Elle insiste sur la nécessité d'une approche concertée au niveau international en la matière et estime qu'un cavalier seul du Luxembourg dans une des trois dimensions aura un impact négatif sur l'une ou les deux autres dimensions, principalement au niveau national.

Finalement, la Chambre de Commerce note avec intérêt que les travaux d'élaboration du Plan national de Développement durable avancent et rappelle qu'il est prévu que le gouvernement adopte fin 2008 le Plan national de Développement durable. Elle demande à ce que les intérêts de l'économie et des entreprises luxembourgeoises soient constamment pris en compte lors du processus consultatif.

### III.12.3 *L'avis de la Chambre des Employés privés*

La Chambre des Employés privés a élaboré un avis composé de trois parties dont la première est consacrée à la situation économique et sociale du pays. Dans cette partie, la Chambre des Employés privés constate que les performances macroéconomiques ont été excellentes de 2000 à 2006, que la croissance dynamique se maintient, que l'inflation est „normalisée“, la croissance de l'emploi soutenue et le taux de chômage stabilisé.

La Chambre des Employés privés évoque également les performances luxembourgeoises de productivité et de coût du travail exceptionnelles, ainsi qu'une productivité du travail très élevée et un coût salarial unitaire faible.

Elle observe cependant aussi que la santé sociale est en déclin.

Dans la deuxième partie de son avis, dédiée à la politique budgétaire, la Chambre des Employés privés évoque l'excédent des administrations publiques de 2006 à 2008, les plus-values de recettes en 2007 et considère que les données du budget 2008 (recettes et dépenses) sont sous-estimées.

La Chambre des Employés privés constate que le Gouvernement se félicite de l'objectif qu'il s'est assigné de diminuer les recettes et dépenses publiques en pourcentage du PIB, c'est-à-dire de favoriser un désengagement de l'Etat. Elle considère cependant que c'est une chose de vouloir mener une politique budgétaire prudente et de respecter la contrainte du Pacte de Stabilité et de Croissance, et une autre de s'assigner comme but de „réduire progressivement et de manière durable“ la part des dépenses et des recettes publiques dans son PIB. Elle se demande si cette „orientation budgétaire“ relative à la sphère d'influence de l'Etat dans l'économie, voire dans la vie des citoyens, est compatible avec une amélioration de la situation sociale au Luxembourg.

La Chambre des Employés privés a consacré la troisième partie de son avis à l'examen des mesures fiscales introduites par le Gouvernement, notamment l'adaptation du barème d'impôt et l'introduction d'un boni fiscal pour enfants à charge.

Elle considère qu'il serait judicieux que le „boni pour enfant“ soit additionné aux allocations familiales et préférablement octroyé par versement mensuel. Elle estime qu'au vu des données relatives à la santé sociale déclinante du pays, la mesure proposée, qui bénéficie avant tout aux ménages à faible revenu et avec enfants à charge, se justifie pleinement. Il s'agit d'une mesure à caractère social dont l'effet devrait se faire ressentir au niveau des taux de pauvreté en question.

Par ailleurs, la Chambre des Employés privés demande l'introduction d'un mécanisme qui prévoit, à des intervalles réguliers, une analyse du niveau de ces allocations (et du „boni pour enfant“) afin de les adapter, le cas échéant de manière réelle, et notamment aussi à l'évolution des prix. Ceci devrait valoir aussi pour les autres prestations familiales désindexées.

En ce qui concerne l'adaptation du barème d'imposition, la Chambre des Employés privés constate que, de manière générale, les abattements fiscaux n'ont plus été adaptés depuis un certain temps. Vu cette carence, la Chambre des Employés privés estime qu'un ajustement généralisé de ces abattements s'impose.

Elle insiste sur l'urgence en matière d'abattement monoparental et de déductibilité des intérêts débiteurs en relation avec la résidence principale. Elle recommande en outre que l'ensemble des abattements soient non seulement relevés, mais qu'ils puissent également bénéficier dorénavant aux ménages qui ne paient pas d'impôts. Il s'agirait donc de les transformer en un système de crédit d'impôt pour que l'ensemble des ménages puissent en profiter.

#### **III.12.4 L'avis de la Chambre des Métiers**

La Chambre des Métiers constate avec satisfaction que la situation des finances publiques se détend par rapport aux années 2004 et 2005, mais regrette que malgré une forte croissance économique, les mesures de consolidation décidées par le Comité de Coordination tripartite et des recettes extraordinaires, le surplus de l'administration publique des années 2006-2008 ne soit qu'inférieur ou tout au plus égal à 1%. Elle déplore en outre que l'administration centrale présente toujours une position déficitaire en 2008, déficit qui s'est même aggravé par rapport à 2007.

De ce fait, des ajustements structurels semblent nécessaires à la Chambre des Métiers. Elle considère ainsi que, du côté des recettes, il faudrait accroître l'attractivité du site luxembourgeois par des mesures fiscales ciblées et réaliser des arbitrages entre considérations d'ordre économique et écologique en ce qui concerne les recettes des produits soumis aux droits d'accises. Du côté des dépenses, il faudrait comprimer les dépenses de fonctionnement, garantir le financement à plus long terme du régime de pension et accorder une priorité aux investissements publics qui renforcent la croissance économique, tels que la R-D, l'éducation etc.

La Chambre des Métiers estime que ce n'est qu'avec des finances publiques structurellement saines que la politique budgétaire pourra contribuer à développer les trois piliers du développement durable.

En ce qui concerne le renforcement de la compétitivité de l'économie du pays, la Chambre des Métiers est d'avis qu'il faudrait réformer l'enseignement pour permettre au plus grand nombre de jeunes d'obtenir une qualification, et par conséquent un emploi.

Si elle accueille favorablement les mesures fiscales annoncées par le Gouvernement, la Chambre des Métiers souligne la nécessité de mesures supplémentaires au niveau de la fiscalité des entreprises. Dans ce contexte, elle propose l'introduction d'une réserve immunisée d'impôt, destinée à améliorer la capacité d'autofinancement des PME et d'un mécanisme d'intérêts notionnels pour atténuer la discrimination fiscale actuelle entre le financement par emprunt et par fonds propres et afin de rendre le Luxembourg plus attractif aux investisseurs étrangers.

Pour mieux maîtriser les coûts salariaux et renforcer la compétitivité des entreprises, elle préconise la limitation de l'adaptation des salaires au coût de la vie à 1,5 fois le salaire social minimum.

Au vu des déséquilibres menaçant à long terme la situation financière du régime de pension et pour assurer sa pérennité, la Chambre des Métiers invite les responsables politiques à envisager les pistes de solution suivantes: inciter les actifs à un départ plus tardif à la retraite; optimiser le rendement des réserves, ajuster le niveau des prestations. Elle s'oppose vigoureusement à un relèvement du taux des cotisations sociales, alors que cette mesure détériorerait la compétitivité des entreprises luxembourgeoises en augmentant les coûts salariaux.

En matière d'environnement, la Chambre des Métiers se demande s'il n'aurait pas été opportun de remplacer les aides à l'investissement réalisé par les particuliers par un abattement en matière d'impôt sur le revenu. Elle critique que contrairement au régime précité, le régime d'aides pour les entreprises ne définisse pas d'une manière précise les coûts éligibles, ce qui rend le système peu transparent et crée une insécurité financière auprès des investisseurs potentiels.

En ce qui concerne la production d'électricité à partir de sources d'énergies renouvelables, la Chambre des Métiers approuve la démarche du Gouvernement consistant à vouloir développer prioritairement les segments à haut potentiel identifiés par l'étude LUXRES.

Si la politique axée sur la demande et visant à garantir l'accès des personnes défavorisées à un logement n'est pas critiquable aux yeux de la Chambre des Métiers, elle considère néanmoins que l'accord de subventions à une large frange de la population produit des effets pervers. Une telle politique est en effet incompatible avec le concept de développement durable et entretient, à travers un gonflement artificiel de la demande, la hausse des prix immobiliers.

La Chambre des Métiers accueille favorablement le changement de paradigme du Gouvernement consistant à soutenir davantage l'offre de logements. Pour améliorer l'efficacité de la politique du logement et en vue de faciliter l'accès au logement, elle propose de:

- procéder à une analyse préalable des besoins et de définir des objectifs avant de concevoir de nouveaux instruments politiques;
- mieux cibler les aides sur les besoins des ménages défavorisés;
- réduire les délais et simplifier les procédures d'autorisation excessivement complexes;
- introduire une taxe nationale sur la rétention de terrains pour stimuler l'offre de logements;
- améliorer l'offre de logements à coût modéré en traitant les acteurs publics et privés sur un pied d'égalité;
- mesurer l'efficacité des initiatives politiques passées et futures.

### **III.12.5 L'avis de la Chambre de Travail**

Selon la Chambre de Travail, le Luxembourg profite de l'environnement économique international favorable. La croissance de l'emploi salarié intérieur a gagné en vitesse, mais cette croissance profite toujours peu aux résidents. L'inflation luxembourgeoise a rejoint la moyenne européenne, mais l'inflation sous-jacente reste forte. La Chambre de Travail demande que l'allocation de chauffage soit augmentée au-delà des 10% prévus dans le projet de budget.

La bonne situation sur le plan économique est évidemment reflétée dans les finances publiques. La Chambre de Travail note ainsi une amélioration étonnante de la situation financière de l'Etat. Elle constate que l'Etat constitue à nouveau des réserves, mais que la réserve budgétaire reste négative: elle demande donc qu'elle soit comblée.

Les priorités en matière d'investissements publics pour la Chambre de Travail sont une accélération du programme de réalisation des structures de garde d'enfants et la mise à disposition de crédits sensiblement plus élevés pour les raccordements ferroviaires internationaux, afin de mieux gérer les flux frontaliers.

Au vu du revirement en matière de finances publiques, la Chambre de Travail estime qu'il est logique de poser la question du maintien en vigueur des mesures de rigueur décidées par la Tripartite au printemps de l'année 2006.

L'adaptation du tarif d'imposition à l'inflation annoncée par le Gouvernement est accueillie favorablement par la Chambre de Travail, qui a d'ailleurs revendiqué cette adaptation à plusieurs reprises. Elle considère qu'au vu de la bonne situation financière de l'Etat, une adaptation au-delà de 6% devrait être praticable.

La Chambre de Travail note avec une satisfaction particulière l'intention du gouvernement de suivre ses propositions en introduisant un boni pour enfant. Elle demande cependant que le boni pour enfant soit payé mensuellement. Sinon, les familles qui verront leur charge fiscale mensuelle augmenter du fait de l'abolition de la modération d'impôt pour enfant, devront attendre trop longtemps avant de toucher la compensation sous forme de boni pour enfant.

Le boni pour enfant est un transfert bénéficiant relativement davantage aux ménages à revenus modestes et devrait permettre d'améliorer la situation en matière de pauvreté au Luxembourg. La



Chambre de Travail note avec satisfaction que le Gouvernement a annoncé d'autres mesures d'imposition négative sous forme de versement en espèces de l'abattement compensatoire pour salariés. Elle est en effet fortement préoccupée par l'augmentation incessante de la pauvreté au Luxembourg, qui touche particulièrement les familles monoparentales et nombreuses, mais aussi de plus en plus les travailleurs.

Pour cette raison, elle s'oppose à une politique voulant réduire la part des dépenses publiques, et notamment des transferts sociaux, dans le PIB. Elle rappelle que les transferts sociaux sont le ferment d'une politique sociale permettant à l'Etat luxembourgeois d'encadrer de manière convenable ses citoyens et de leur offrir une protection sociale solide souhaitée par eux.

Elle ajoute qu'au Luxembourg, pour vivre décemment, un salaire non accompagné de transferts sociaux ne suffit souvent plus. La Chambre de Travail estime que des salaires décents doivent rétribuer un travail effectué et contribuer de ce fait à prévenir la pauvreté.

La Chambre de Travail insiste également sur le fait que la réforme de l'Inspection du Travail et des Mines doit conduire vers une meilleure protection des intérêts des salariés et être accompagnée d'une augmentation considérable des moyens financiers.

Elle pose également la question du bien-fondé de l'audit de l'Administration de l'Emploi qui a été réalisé récemment par l'OCDE et qui a déterminé un certain nombre de recommandations pour rendre plus performant le service public de l'emploi, alors qu'aucun crédit budgétaire n'est prévu pour 2008 afin de transposer ces recommandations.

En ce qui concerne le besoin en infrastructures scolaires, la Chambre de Travail rappelle qu'en raison de la démographie scolaire, combinée aux retards inquiétants pris dans la construction de nouvelles écoles, il est indispensable que la durée moyenne de construction soit considérablement diminuée.

Finalement, la Chambre de Travail réclame une augmentation des allocations étatiques pour financer la future Chambre des Salariés afin que celle-ci puisse bénéficier des mêmes moyens financiers que les deux chambres patronales que sont la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers.

### **III.12.6 *L'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics***

Dans son avis, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics constate que l'analyse du projet de budget pour l'exercice 2008 se déroule devant la toile de fond d'une évolution économique qui reste exceptionnellement favorable, malgré quelques incertitudes.

Elle constate que la performance remarquable du pays jette rétrospectivement une lumière particulière sur le débat économique interne qui a été mené pendant au moins un an et demi et qui était caractérisé par un alarmisme complètement dépassé. Selon elle, tout comme l'évolution économique, celle des finances publiques a fait l'objet, ces dernières années, d'une propagande foncièrement incorrecte puisque le Luxembourg a conservé une situation budgétaire équilibrée et parfaitement saine. Alors que les responsables politiques, économiques et sociaux auraient, selon l'avis de la Chambre des Fonctionnaires, passé toute l'année 2006 à discuter, à décider et à mettre en œuvre des sacrifices sociaux, l'exercice budgétaire 2006 s'est finalement révélé excédentaire. Seules la vigilance et la persévérance des syndicats ont pu éviter une spoliation des salariés et des sacrifices inutiles et injustes.

Le Luxembourg a bénéficié dans le passé récent d'une santé robuste et constante. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics relève que dans le débat public, l'on met souvent l'accent sur les mérites du secteur bancaire international, tout en prétendant que la contrepartie de ce succès est une dépendance de plus en plus forte du pays et de l'Etat par rapport à ces activités économiques précises, dont la prospérité reste fortement tributaire d'évolutions à l'étranger, échappant largement au contrôle de tous les acteurs luxembourgeois.

Elle ajoute cependant qu'il ne se vérifie pas que le poids relatif du secteur financier dans les recettes publiques, même s'il est évidemment très important, a considérablement augmenté dans le passé récent. Comme l'expansion de la place financière s'est accompagnée de développements comparables dans d'autres secteurs, elle en conclut qu'il est plutôt réducteur d'attribuer au seul secteur bancaire et financier le développement prodigieux des affaires internationales attirées vers le Grand-Duché.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics constate ensuite que l'évolution du marché de l'emploi est l'aspect le plus préoccupant de la situation économique du pays. Les causes du chômage luxembourgeois sont multiples et les remèdes doivent l'être à leur tour. Il est cependant inadmissible

d'exploiter ce grave problème social pour prôner de façon simpliste des mesures antisociales, en déclarant la guerre à l'indexation des salaires ou au salaire social minimum. La création d'emplois si nombreux illustre l'attrait du Luxembourg pour les investisseurs étrangers et prouve la compétitivité internationale des conditions de travail dans notre pays. Contrairement aux affirmations incorrectes du groupe de pression patronal, le Grand-Duché ne souffre donc ni d'un manque de productivité du travail, ni d'une rentabilité insuffisante de ses entreprises.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics soulève que le débat relatif au statut unique pour les salariés du secteur privé a révélé que les frontaliers, bien que moins coûteux à certains égards pour le patronat, se caractérisent en revanche par un absentéisme du lieu de travail plus élevé. Elle constate que la revendication de l'ouverture générale de la fonction publique aux étrangers, régulièrement émise par le patronat, ne concerne concrètement que les frontaliers et déplore que certains porte-parole du patronat n'ont toujours pas compris qu'un service public multilingue et de toute première qualité est l'un des atouts décisifs du site économique luxembourgeois dans la compétition internationale.

Dans le contexte de l'analyse de l'évolution favorable des finances publiques du pays, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics attire l'attention sur la comparaison de l'évolution des finances publiques avec celle de l'économie nationale dans son ensemble. Il est ainsi possible de comparer les dépenses publiques au volume du PIB pour dégager l'évolution du poids relatif occupé par le secteur public dans l'ensemble de l'économie nationale et dans la société luxembourgeoise.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics souligne clairement qu'elle n'adhère nullement aux thèses néolibérales accordant des vertus magiques à l'„*Etat aminci*“ et qu'elle ne préconise ni une compression brutale des fonctions et missions de l'Etat, ni une réduction extrême des coûts du secteur public. Elle constate le maintien constant des dépenses publiques dans des limites sérieuses par rapport à la croissance des capacités économiques du pays.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics dénonce le cliché incorrect d'une fonction publique de plus en plus coûteuse et accaparant une part importante et croissante des dépenses de l'Etat. Selon ses chiffres, la part des coûts en personnel est passée en neuf ans de 23,1% à 19,6% des dépenses budgétaires totales au niveau de l'Etat. Avec un coût de la fonction publique au sens large représentant 7,7% du PIB, contre une moyenne européenne de 10,7%, le pays se situe à un quart au-dessous du coût moyen constaté au sein de l'UE.

En ce qui concerne le problème des impôts dus et non collectés, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics félicite le Gouvernement d'avoir donné suite à une revendication soutenue par elle depuis des années, en décidant une réforme des procédures ayant comme conséquence un encaissement plus prompt de ces impôts.

En matière de réforme du barème fiscal, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics juge insuffisant le réajustement des tranches du barème de 6%, alors qu'un ajustement de 16% aurait été requis pour neutraliser complètement la surcharge fiscale survenue depuis 2001/2002; elle revendique un ajustement de 16% dès cette année, sinon au moins l'engagement formel de faire le reste du chemin dans la loi budgétaire pour 2009.

Loin de s'opposer à une augmentation des allocations familiales (boni pour enfant), la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics en conteste la présentation choisie, qui est celle d'un financement par une renonciation partielle à un ajustement fiscal promis et tout aussi justifié. Elle se demande ensuite si un déboursement du boni une fois par an plutôt qu'en douze mensualités est dans l'intérêt du bon usage à faire de cette aide et dans le meilleur intérêt des enfants. Elle aurait préféré un relèvement généreux des allocations familiales mensuelles.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime en tout cas que le coût brut du boni de 184 millions d'euros et son coût net (après la disparition du dégrèvement pour enfants) de 100 millions d'euros est sans commune mesure avec la hausse spectaculaire des rentrées financières de l'Etat. Il en est de même de la révision du barème.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics salue les efforts additionnels dans certains domaines et se déclare déçue devant le maintien des nombreuses mesures d'austérité aux dépens de la population qui ont été prises au sein de la Conférence tripartite.

Elle considère finalement que le projet de budget ne tient pas dûment compte de mesures importantes nécessaires dans le domaine de l'accès des familles à leur logement propre. Elle estime qu'un doublement des aides financières pour les particuliers s'impose pour donner rapidement un élan franc et massif au développement de l'habitat.



### III.13 Conclusion: Les finances publiques dans l'obligation de la transparence et de la durabilité

En guise de conclusion de l'analyse financière du projet de budget pour 2008, deux mots d'ordre semblent résumer au mieux les réflexions menées dans le présent chapitre, à savoir la *transparence* et la *durabilité*.

En ce qui concerne l'aspect de la transparence de la gestion financière de l'Etat, il y a lieu de rappeler que la débudgétisation croissante de recettes et de dépenses qui relèvent en principe du périmètre du budget de l'Etat, et dont le mécanisme de financement du nouveau boni pour enfant n'est que l'exemple le plus récent, ne contribue certainement pas à cet objectif, bien au contraire.

Voilà pourquoi la COFIBU est contente de pouvoir disposer depuis cette année du volume III du budget de l'Etat. En présentant dans un seul document toutes les recettes et toutes les dépenses du secteur public, ce document, bien que perfectible, donne une impression plus complète et fidèle de la situation financière de l'administration centrale que le budget de l'Etat classique.

Autre élément important de la transparence budgétaire: les relations financières entre l'Etat central et les administrations locales. Ainsi, le mode de calcul fâcheusement compliqué de l'allocation des moyens du Fonds communal de dotation financière aux différentes communes et les critères peu transparents en matière d'allocation de subsides étatiques aux communes font que de nombreux élus locaux ont l'impression que les moyens financiers sont mal répartis entre les différentes communes, voire même octroyés „à la tête du client“ dans le cas des subsides affectés. Voilà pourquoi une réforme du financement des communes, basée sur des critères objectifs et transparents, et évitant les inégalités de traitement du système actuel, s'impose.

Enfin, la transparence passe par le contrôle parlementaire de l'exécution budgétaire du Gouvernement. L'augmentation du capital de la SNCI et l'alimentation extraordinaire des fonds spéciaux de l'Etat au cours de l'exercice 2006 sans consultation ni prise de décision préalable de la Chambre des Députés ont montré que le contrôle parlementaire en matière budgétaire doit impérativement être renforcé à l'avenir.

Quant à l'idée de la soutenabilité, elle doit se traduire à plusieurs niveaux:

D'abord, la COFIBU rappelle que la Chambre des Députés, par la voie d'une motion adoptée avec une majorité écrasante en décembre 2006, avait demandé au Gouvernement de charger le Conseil supérieur pour le Développement durable de la rédaction d'un avis sur les agrégats des finances publiques pour la période postérieure à 2009. La COFIBU note avec satisfaction que le Conseil supérieur est en train d'élaborer cet avis.

Un des chantiers les plus importants pour l'avenir de notre société, son bien-être et sa cohésion sociale, mais également pour la soutenabilité des finances publiques, est celui de notre système de sécurité sociale, et plus particulièrement du régime de pension-vieillesse. Voilà pourquoi la COFIBU salue l'institution d'un groupe de réflexion ayant pour mission d'analyser la viabilité à long terme de notre système de pension et de proposer, le cas échéant, les ajustements jugés nécessaires en vue de sa pérennisation.

Dans ce contexte, la COFIBU estime qu'au vu de la situation actuelle relativement favorable de notre régime de pension, il convient d'entamer ces discussions avec sérénité. Plutôt que de remettre en question ses fondements, il faut consolider le système qui a fait ses preuves. Par ailleurs, la COFIBU tient dès à présent à signaler qu'elle souhaite être associée de près à ces travaux qui touchent notre modèle social dans son ensemble et partant l'avenir de notre société.

Du côté des dépenses d'investissement de l'Etat, la COFIBU estime qu'il faut impérativement remédier à la sous-alimentation des fonds d'investissement publics, qui malgré une alimentation supplémentaire très conséquente en 2006, continuent pour le reste à grever leurs réserves accumulées au cours de la décennie précédente. La COFIBU souhaite attirer l'attention sur le fait que bon nombre de fonds spéciaux afficheront des soldes négatifs d'ici 2009 ou 2010 et que partant, une révision de la programmation pluriannuelle des dépenses et des dotations budgétaires de l'Etat s'impose.

Comme nous l'avons vu, les mesures décidées au sein du Comité de Coordination tripartite en avril 2006 ont très sensiblement contribué à la compression des dépenses depuis leur entrée en vigueur en juillet 2006 respectivement en 2007. Au printemps 2006, sur base des données disponibles, ces mesures semblaient inévitables pour le rétablissement de notre équilibre budgétaire.

Il est impératif de procéder dès 2009 à une évaluation détaillée du paquet de mesures, retenu par le Comité de Coordination tripartite en 2006, à la lumière de la situation financière de l'Etat.

Dans ce contexte, il convient de rappeler que le rétablissement de l'équilibre budgétaire ne doit pas nécessairement passer par la compression de dépenses „à la tondeuse“. Au contraire, les moyens pour atteindre des finances publiques saines et soutenables à moyen et long terme sont avant tout la sélectivité et l'efficacité de la dépense publique.

En ce qui concerne la sélectivité, l'introduction du „Kannerbonus“ en contrepartie de la désindexation des prestations familiales et de l'abolition de la modération d'impôt pour enfant à charge donne le bon exemple pour la politique fiscale et budgétaire à suivre dans les années à venir. Voilà pourquoi la COFIBU peut dès à présent marquer son accord avec la proposition faite par le Premier Ministre lors de son discours budgétaire du 10 octobre 2007 à la Chambre des Députés de transformer l'abattement compensatoire pour salariés en crédit d'impôt négatif.

Or, pour aller plus loin sur le chemin du ciblage et de la sélectivité de la politique sociale, il faudrait qu'enfin une matrice des transferts sociaux soit établie. Sans cet instrument, il sera extrêmement difficile sinon impossible de prendre des décisions – les bonnes décisions – en connaissance de cause.

Enfin, en ce qui concerne l'efficacité des dépenses publiques, la COFIBU rappelle les conclusions contenues dans son rapport budgétaire d'il y a deux ans sur la nécessité de revoir toute notre approche budgétaire en tournant notre regard vers les résultats de l'action politique plutôt que vers les moyens déployés, en procédant à une refonte de la procédure et de l'architecture budgétaires, ainsi qu'en mettant un accent plus prononcé sur l'aspect trop souvent négligé de l'évaluation.

### III.14 Commentaire des articles de la loi budgétaire

Comme par le passé, la COFIBU se limite à cet endroit à commenter les dispositions du projet de loi budgétaire qui ont donné lieu à des observations particulières de la part du Conseil d'Etat (CE) ou de la COFIBU elle-même.

#### *Ad article 8 – Taxe sur les véhicules routiers*

La loi du 22 décembre 2006 relative à la taxe sur les véhicules routiers qui est applicable à partir du 1er janvier 2007 a notamment eu pour objet de maintenir l'exonération de la taxe pour les tracteurs destinés exclusivement à des travaux agricoles, horticoles, viticoles, dans la pisciculture et la sylviculture. Le but de cette mesure consistait donc à exonérer les professionnels de la taxe et non les personnes privées.

Or, il s'avère qu'une bonne partie des 7.000 tracteurs „agricoles“ immatriculés au Luxembourg ne sont pas immatriculés au nom de professionnels, mais de personnes privées. Vu que les tracteurs sont imposés selon la masse à vide, ces personnes privées peuvent être redevables d'une taxe annuelle de 425 euros si le tracteur dépasse 4.600 kg.

En considérant que les tracteurs, d'un poids inférieur à 12.000 kg, même utilisés par des personnes privées, n'émettent pas la même quantité de gaz à effets de serre ou de particules que les camions qui roulent des milliers de kilomètres par année et ne paient que 250 euros de taxe annuelle, le Gouvernement propose de réduire la taxe annuelle pour les tracteurs utilisés à des fins non professionnelles à 125 euros.

Le Conseil d'Etat estime que la motivation avancée par le Gouvernement pour justifier les précisions bureaucratiques qui conditionneront désormais l'exemption fiscale n'est guère convaincante et propose dès lors de faire abstraction de toute différenciation basée sur l'usage des tracteurs.

Ayant déjà pris connaissance de l'argumentation du Conseil d'Etat dans le cadre de la préparation de la loi du 22 décembre 2006 précitée, la COFIBU décide de maintenir les dispositions introduites par le biais de l'article 8.

*Ad article 9 – Redevances pour concessions d'un réseau d'électricité*

La loi du 1er août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité prévoit dans son article 23 que les détenteurs d'une concession pour la gestion d'un réseau de transport, d'un réseau de distribution, d'une ligne directe respectivement d'un réseau industriel „sont soumis au paiement d'une redevance au profit de l'Etat dont les montants et les modalités sont déterminés par la loi budgétaire“. Puisqu'à ce stade, le Gouvernement ne prévoit pas de collecter ces redevances, le présent article les fixe à zéro euro. Selon le commentaire de l'article 9 de la loi budgétaire, il serait l'intention de la présente disposition de garder la possibilité d'exiger les redevances à l'avenir.

Le Conseil d'Etat est d'avis que la possibilité de prélever la taxe ne sera pas prescrite en l'absence d'une disposition dans la loi budgétaire, l'article 23 de la loi du 1er août ne relevant pas de la règle de l'annalité. Dès lors, le Conseil d'Etat propose de supprimer l'article 9.

Comme la loi prévoit que la loi budgétaire fixe les montants et les modalités de paiement d'une redevance, la COFIBU juge préférable de maintenir cet article dans la loi budgétaire même si le montant de la taxe est actuellement nul.

*Ad article 11 – Taxe grevant l'obtention du premier permis de chasse*

La disposition de cet article, qui subordonne au paiement d'une taxe l'admission aux cours préparatoires et à l'examen d'aptitude pour l'obtention du premier permis de chasse, reproduit sans changement le texte de l'article 14 de la loi budgétaire du 22 décembre 2006.

Le Conseil d'Etat est d'avis que cette taxe n'a pas sa place dans la loi budgétaire, alors qu'il s'agit d'une taxe rémunératoire en contrepartie d'un service rendu. Une mesure réglementaire sur base de la législation sur la chasse constituerait une assise juridique suffisante.

La loi sur la chasse instaurant le passage d'un „(...) examen d'aptitude dont les conditions et modalités sont fixées par règlement grand-ducal (...)“, la COFIBU n'est pas certaine qu'il soit prévu que le montant de la taxe à payer figure parmi ces „conditions et modalités“. Pour s'assurer qu'il soit bien mentionné à un endroit, elle décide de maintenir l'article 11.

*Ad article 26 – Recettes et dépenses pour ordre: produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques*

Comme le projet de loi instaurant une mesure fiscale en faveur des familles prévoit que les paiements y relatifs incomberont à la Caisse nationale des Prestations familiales, le Gouvernement a décidé d'imputer le 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 sur le budget des recettes et dépenses pour ordre, afin de permettre le versement à la Caisse nationale des Prestations familiales du montant à prélever sur ce produit, le solde étant transféré au budget des recettes courantes.

Le Conseil d'Etat ne peut pas suivre le Gouvernement dans cette démarche qui, selon lui, est contraire aux règles élémentaires de transparence budgétaire, puisque:

*„D'après l'article 78 de la loi sur le budget et la comptabilité de l'Etat, „les recettes encaissées par l'Etat pour le compte de tiers sont portées au budget des recettes et des dépenses pour ordre“. Or, on ne peut guère admettre que l'impôt sur le revenu des personnes physiques soit intégralement perçu au profit de la Caisse nationale des prestations familiales. Tout au plus pourrait-on admettre que la plus-value fiscale réalisée du fait de la suppression de la modération pour enfants soit affectée au financement du bonus pour enfants, même s'il est permis de supposer qu'il resterait un découvert à financer du fait de l'élargissement du cercle des bénéficiaires. D'ailleurs, d'après le tableau des dépenses pour ordre, le solde de l'opération (2.185 millions d'euros) sera imputé au budget ordinaire après le financement de la mesure familiale envisagée (185 millions d'euros).“*

*Ad article 43 – 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 2008*

Le présent article autorise le Gouvernement à reporter d'un mois les dates ultimes d'ordonnement et de paiement. En concordance avec ces prolongements de délais, les délais impartis aux comptes

extraordinaires pour les paiements et la reddition de leurs comptes sont reportés d'un mois, le délai pour le reversement du solde à la trésorerie de l'Etat est prolongé de quinze jours.

A ce sujet, le Conseil d'Etat constate que les lois budgétaires successives pérennisent les dérogations aux délais inscrits dans la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat. Voilà pourquoi le Conseil d'Etat demande qu'en amont de l'élaboration de la prochaine loi budgétaire, il soit décidé si les délais prévus par la loi du 8 juin 1999 seront maintenus et enfin respectés, ou s'ils seront adaptés en modifiant la loi en cause.

La COFIBU comprend le point de vue du Conseil d'Etat, mais considère qu'en attendant un changement des délais auxquels il doit être dérogé chaque année, il y a lieu de maintenir ces dérogations au niveau de la loi budgétaire.

*Ad article 45 – Modification du délai d'application de la loi du 22 février 2004 instaurant un régime d'aide à la protection de l'environnement, à l'utilisation rationnelle de l'énergie et à la production d'énergie de sources renouvelables*

L'article 18 de la loi du 22 février 2004 instaurant un régime d'aide à la protection de l'environnement, à l'utilisation rationnelle de l'énergie et à la production d'énergie de sources renouvelables limite l'application des dispositions de cette loi au 31 décembre 2007. Or, compte tenu de l'application probable de nouvelles lignes directrices de la Commission européenne pour les aides d'Etat dans le domaine de la protection de l'environnement à partir du 1er janvier 2008 et d'un délai de 12 mois pour les Etats membres de mettre en conformité leurs régimes d'aides, et afin d'éviter un vide juridique, le Gouvernement propose de proroger les dispositions de la loi du 22 février 2004 jusqu'au 31 décembre 2008.

Au lieu de proroger la loi du 22 février 2004, le Conseil d'Etat propose de supprimer tout simplement l'alinéa final de l'article 18 de ladite loi.

Vu l'importance de la publication d'une date limite du régime d'aide instauré par la loi du 22 février 2004, la COFIBU décide de ne pas suivre la proposition du Conseil d'Etat et donc de maintenir le texte gouvernemental.

*Ad article 48 – Modification de l'article 16 de la loi modifiée du 21 novembre 1980 portant organisation de la Direction de la Santé*

Le présent article entend dispenser les médecins de la Direction de la Santé de la formation supplémentaire soit en médecine générale, soit en spécialisation, pour la remplacer par une formation ad hoc en santé publique. Le Gouvernement fait valoir que le présent amendement est de nature à favoriser le recrutement pour l'administration d'agents dont elle a un besoin urgent.

Le Conseil d'Etat par contre estime qu'il s'agit d'une disposition à portée individuelle et propose partant sa suppression pure et simple.

Tout en comprenant le souci exprimé par le Conseil d'Etat, la COFIBU décide de maintenir les dispositions de l'article 48 à titre exceptionnel.

\*

#### **IV. LES GRANDS DEFIS POUR NOTRE PAYS A L'HORIZON 2020**

##### **La Stratégie de Lisbonne et la mise en œuvre de la politique pour l'innovation et le plein emploi**

###### *La Stratégie de Lisbonne*

En 2000, les chefs d'Etat et de gouvernement réunis à Lisbonne ont adopté la stratégie de Lisbonne, un projet ambitieux visant à améliorer la compétitivité de l'Union d'ici 2010. Ainsi, la transition vers une société et une économie fondées sur la connaissance devait être préparée en développant la recherche et le développement. Dans ce contexte, le modèle social européen devait être modernisé en investissant dans les ressources humaines et en luttant contre l'exclusion sociale. Le Conseil européen de Göteborg, en décembre 2001, a précisé que la croissance européenne devait se faire dans un souci de développement durable.

Lors de la présentation de son accord de coalition, le Gouvernement avait annoncé en 2004 que la politique économique s'orienterait „*tout comme la politique de protection de l'environnement et la politique sociale (...) autour de l'impératif du développement durable: satisfaire les besoins des générations présentes sans compromettre la possibilité des générations futures de satisfaire leurs propres besoins. (...) Pour assurer la croissance et l'emploi, la compétitivité et l'attractivité du site Luxembourg pour l'investissement et les compétences humaines sera au centre de préoccupations de politique économique. (...) Le Gouvernement veillera (...) à ce que ses initiatives politiques soient compatibles avec les objectifs de compétitivité de l'Union européenne arrêtés à Lisbonne en 2000.*“.

Selon les différents paramètres d'évaluation, les performances macroéconomiques de notre pays ont été excellentes en 2006 malgré le taux d'inflation relativement élevé dans la comparaison européenne et la nécessité de poursuivre nos efforts en matière de recherche et d'enseignement supérieur. Il en est de même pour la productivité du travail qui a connu une progression annuelle moyenne de 0,4% depuis l'an 2000 et une progression très impressionnante de 2,6% en 2006.

Les évaluations dans le Bilan Compétitivité portent non seulement sur les performances économiques de notre pays, mais également sur les deux piliers équivalents de la politique sociale et du développement durable.

La COFIBU réitère la nécessité d'intégrer le pilier social aux objectifs européens et nationaux, objectifs qui visent prioritairement une amélioration de la croissance et de la compétitivité. Elle salue la volonté des autorités européennes et nationales d'intégrer systématiquement les questions sociales dans toutes leurs réflexions, notamment dans le cadre du „Rapport de stratégie nationale sur la protection sociale et sur l'inclusion sociale“.

### ***Le Plan national pour l'Innovation et le Plein-emploi***

Lors du Conseil européen en mars 2005, sous présidence luxembourgeoise, la Stratégie de Lisbonne a été recentrée autour des objectifs de la croissance et de l'emploi („Lisbonne 2“). En automne 2005, le Gouvernement luxembourgeois a soumis son „Plan national pour l'Innovation et le Plein-emploi“ à la Commission européenne, document qui n'inclut pas le domaine de la cohésion sociale. Ce plan fut discuté par le Comité de Coordination tripartite et adopté par la Chambre de Députés. Afin d'assurer le suivi de ce Plan national, les partenaires sociaux, la Commission de l'Economie et la société civile ont été associés à l'élaboration d'un rapport de mise en œuvre, présenté en 2006.

Le Comité de Coordination tripartite avait retenu en avril 2006, après un diagnostic commun sur la nécessité de mettre en œuvre des réformes structurelles pour notre pays, un paquet de mesures pour „rétablir les équilibres (et) assurer l'avenir“. Dans ce contexte, le rapport de mise en œuvre 2006 du Plan national pour l'Innovation et le Plein-emploi rappelle que „la situation n'a pas été analysée comme une situation de crise, mais comme une situation qui nécessite une action déterminée en faveur du rétablissement des équilibres fondamentaux de l'économie.“.

En décembre 2006, l'Union européenne a procédé à une évaluation des politiques nationales en matière d'emploi (Council recommendation on the 2007 up-date of the broad guidelines for the economic policies of the Member States and the Community and on the implementation of Member States' employment policies, Brussels 12 december 2006). Dans ce rapport, il est souligné que des mesures adéquates ont été entamées pour prévenir davantage les risques de chômage, pour renforcer les mesures d'activation, pour développer le secteur de la recherche, pour redéfinir la politique d'insertion des personnes handicapées et pour améliorer les moyens de concilier vie privée et professionnelle. Le Gouvernement est encouragé à poursuivre ces efforts et de réformer nos systèmes d'éducation et de formation.

Dans son avis sur les Lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi (LDI du 3 octobre 2007), le CES réitère ses réflexions et commentaires quant aux évaluations et recommandations de la Commission européenne pour favoriser la croissance et l'emploi au Luxembourg. Ces réflexions portent surtout sur la nécessité de mettre en place un système efficace de monitoring et d'évaluation des progrès annuels des objectifs fixés et des mesures envisagées. Cette appréciation juste et justifiée vaut pour de nombreux domaines de la politique dans notre pays.



Dans son document de synthèse de juillet 2006 sur l'évaluation de la situation économique au Luxembourg, l'OCDE a constaté que malgré l'augmentation de l'emploi le chômage continue à augmenter. L'OCDE recommande entre autres une réforme de l'ADEM dans l'optique d'une meilleure mise en correspondance des offres et demandes d'emploi. La COFIBU se réjouit de la stabilisation atteinte quant au nombre décroissant des demandeurs d'emploi et encourage le Gouvernement à poursuivre ses réformes quant à l'amélioration du service public de l'emploi et des dispositifs du marché du travail.

L'OCDE réitère également sa recommandation de mieux valoriser le „capital humain“, notamment en mettant tout en oeuvre pour améliorer les résultats scolaires et le niveau d'instruction toujours inférieurs à la moyenne OCDE. Dans ce contexte, l'amélioration de l'intégration scolaire des enfants issus de milieux socio-économiques défavorisés et d'immigrants reste le plus grand défi.

Lors de la présentation du Bilan Compétitivité 2007, le Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur a constaté qu'en ligne avec les résultats de 2006, la situation du Luxembourg en matière de santé sociale est moins favorable qu'en matière de compétitivité.

Dans son avis 04/2006 sur l'Evolution économique, sociale et financière du pays, le CES a développé ses réflexions sur le lien qui existe entre la pauvreté et la croissance, en se basant sur le rapport du STATEC „Travail et cohésion sociale“. Le CES arrive à la conclusion „*que le développement des compétences et des qualifications est le seul moyen pour assurer l'employabilité des individus, préalable nécessaire à une ascension sociale.*“.

Dans ce contexte, il est primordial d'accroître le niveau de formation des jeunes et de concerter tous les efforts pour remédier à l'échec scolaire. Parallèlement, il importe de prévoir également la mise à disposition d'emplois pour personnes non qualifiées et pour personnes handicapées et de garantir l'accès à un logement approprié.

Dans son rapport intermédiaire en vue de l'élaboration d'un Plan national pour le développement durable, la Commission interdépartementale du Développement durable souligne que les instruments pour éviter la pauvreté et la précarité sont „*die Versorgungssicherheit mit Gütern und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs (einschließlich der Grundbedürfnisse nach Ernährung, Kleidung, Zugang zu Wohnraum etc.) zu unabhängig von der momentanen Einkommenssituation bezahlbaren Preisen (...), der Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem sozialen oder wirtschaftlichen Interesse (sowie) die Sicherung eines würdigen Lebens im Alter mit einem Transfereinkommen, das die aktive Teilnahme am sozialen und kulturellen öffentlichen Leben ermöglicht und so bei Männern und Frauen Prekarisierung verhindert.*“.

La meilleure façon d'aboutir à des résultats qui profitent à toute une société est la volonté d'atteindre un juste équilibre entre compétitivité et cohésion sociale. Dans ce contexte, il est impératif que l'UE puisse développer des normes de droits sociaux et de protection élevées dans toute l'Europe. Il ne peut en aucun cas s'agir de combattre les disparités en nivelant vers le bas les standards sociaux ou écologiques. L'économie européenne connaissant aujourd'hui son taux de croissance le plus rapide depuis l'an 2000, il est d'autant plus important d'accélérer maintenant les réformes nécessaires dans l'optique de réduire les disparités économiques et sociales qui séparent les Etats membres.

### ***La compétitivité***

Dans son introduction au Bilan Compétitivité 2006 „En route vers Lisbonne“, élaboré par l'Observatoire de la Compétitivité, le Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur avait regretté que la compétitivité luxembourgeoise „*est souvent considérée comme un but en soi et utilisée comme alibi pour faire passer des mesures socialement déséquilibrées*“. Le Bilan Compétitivité 2007 reprend la définition retenue en 2006 que „*la compétitivité est 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 a également été acceptée et retenue par le Conseil Economique et Social.

Quelle est l'importance du développement durable pour le développement économique de notre pays? „*Luxembourg also needs to consider its sustainable economic growth, which can only be reached*

*if the risks associated with Luxembourg's too strong dependence on the financial sector are minimized and new pillars for economic growth are developed.*“ (Etude FNR Foresight, 2007) En d'autres mots: afin d'assurer un développement économique dynamique pour notre pays, nous devons impérativement diversifier notre tissu économique.

En début d'année, l'Observatoire de la Compétitivité, en collaboration avec la Chambre de Commerce et PriceWaterhouseCoopers, avait organisé une grande conférence intitulée „La journée de l'Economie: Le défi de la diversification“. Lors de cette conférence plusieurs experts ont souligné l'importance du secteur financier pour l'économie de notre pays. Parallèlement, la meilleure assurance contre d'éventuelles fluctuations dans ce secteur, très dépendant des cours boursiers internationaux, est l'objectif d'une diversification „en profondeur“. Selon les explications des acteurs politiques et économiques réunis, il s'agirait plutôt d'une mise en place de nouvelles niches de compétence dans plusieurs domaines et de viser ainsi une „multi-spécialisation“. Dans ce contexte, les discussions se sont aussi focalisées sur les domaines de l'innovation et de la recherche, la distribution, l'e-commerce et les technologies de la santé.

La COFIBU souligne l'importance de procéder à une diversification multi-sectorielle de notre tissu économique en définissant des priorités thématiques et des domaines de compétence. Cette politique s'intègre dans le processus entamé par la Stratégie de Lisbonne et le Plan national pour l'Emploi et l'Innovation qui préconise, dans le respect du développement durable, la compétitivité, l'emploi et l'inclusion sociale.

Malgré l'importance incontestée de développer de nouveaux secteurs pour améliorer la compétitivité de notre économie et de promouvoir la recherche et l'innovation, il est primordial de ne pas définir notre économie uniquement en termes de finances et d'industrie. S'il est vrai que notre Etat profite largement des recettes directes et indirectes en provenance du secteur financier, il est vrai aussi que ce sont les PME qui créent la richesse par les emplois qu'ils offrent. N'oublions pas non plus que l'esprit d'innovation et la disposition à chercher de nouveaux horizons sont tout aussi importants au sein d'une petite et moyenne entreprise ou de l'artisanat qu'au sein d'une grande entreprise.

### *Les PME*

Afin d'améliorer également le cadre opérationnel des petites et moyennes entreprises, les réformes de la loi sur les faillites et de celle sur l'amélioration de l'accès aux finances pour les PME sont essentielles. En outre, comme l'indique également le rapport d'évaluation de l'UE sur les politiques nationales de l'économie et de l'emploi, d'autres mesures en faveur des PME sont nécessaires, notamment pour faciliter le recrutement du premier employé et les procédures en relation avec la création d'entreprise. Ceci pourra se faire notamment dans le cadre du 7e Programme-Cadre de Recherche et Développement qui prévoit des contributions de l'ordre de 6,5 milliards d'euros en faveur de petites et moyennes entreprises européennes.

Dans le cadre des lignes directrices européennes concernant les aides d'Etat à finalité régionale, le Gouvernement a présenté au cours du mois de septembre 2007 son nouveau programme d'aides aux régions et plus précisément aux PME qui peuvent bénéficier d'une majoration de 10% ou de 20% pour développer de nouvelles activités. En ce qui concerne les modalités d'aide, la loi retient la subvention en capital, la bonification d'intérêts et l'exemption d'une partie du bénéfice. Un nouvel instrument d'aide est exclusivement prévu pour les petites entreprises nouvellement créées. Notons dans ce contexte que selon le bulletin 5/07 du STATEC sur la démographie des entreprises au Luxembourg en 2004, le nombre d'entreprises actives est passé de 27.230 à plus de 27.800 unités (+2,1%) et que les petites entreprises augmentent considérablement plus vite que les plus grandes.

### *L'utilisation des sols et le pacte logement*

Pour encourager la compétitivité, notons également que la disponibilité de ressources naturelles comme l'énergie, l'eau et le terrain à des prix compétitifs est décisive pour attirer de nouvelles activités économiques. La croissance luxembourgeoise est en effet entravée par la disponibilité limitée de terrains. De ce fait, une utilisation rationnelle du sol s'impose. Le prix du terrain au Grand-Duché pèse



actuellement sur la compétitivité, mais dans une mesure beaucoup plus restreinte que les procédures toujours trop longues et pas assez transparentes pour obtenir une autorisation de bâtir ou un droit d'exploitation. En l'absence d'une réglementation claire en matière d'aménagement du territoire, des conflits d'intérêt feront leur apparition à chaque fois que la réalisation d'un projet d'une certaine envergure est en cause.

L'Etat doit encourager une utilisation rationnelle des sols. La pollution des sols doit être évitée dans la mesure du possible, sachant qu'une décontamination ultérieure va à l'encontre des prémisses environnementales, entraîne des coûts excessifs et limite le potentiel de la réutilisation d'un site pour de nouvelles activités économiques.

Par ailleurs, la mise en œuvre de la politique esquissée par la loi du 20 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire et par le programme directeur d'aménagement du territoire de 2003 doit être accélérée. Les plans directeurs sectoriels et régionaux devront prédéfinir les zones destinées à différents types d'activités pour permettre un développement harmonieux et éviter à l'avenir des décisions au cas par cas et précédées par de longues procédures. Seule une planification plus poussée et plus cohérente en matière d'aménagement du territoire garantira à long terme une disponibilité suffisante de terrains accessibles et utilisables.

Ces réflexions valent également pour la mise à disposition de terrains pour la construction de logements. Pour répondre au déséquilibre qui persiste entre l'offre et la demande de logements, le Gouvernement s'est engagé à faire des efforts considérables, qui se traduisent notamment par le biais du projet de loi créant un „Pacte logement“ et qui „ *vise à promouvoir l'habitat et à instituer une politique active de maîtrise du foncier. Il crée de nouveaux instruments et améliore des instruments existants utiles pour aboutir à une augmentation substantielle de l'offre de logements au Luxembourg.* “.

A titre d'information, soulignons que la Commission des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement a adopté une série d'amendements au projet en question dont l'un concerne plus particulièrement la dotation financière aux communes et selon lequel: „ *Cette contribution financière est augmentée de 50% pour les communes jugées prioritaires par décision du Gouvernement en conseil sur proposition du ministre de l'Aménagement du territoire et de 70% pour les centres de développement et d'attraction tels que définis à l'article 4 de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire, pour autant que les projets de construction de logements se situent dans des zones d'une superficie totale suffisante, qui tendent à faciliter l'accès au transport public, qui permettent un développement harmonieux adapté au voisinage immédiat et qui respectent une densité de bâtir d'au moins 25 logements par hectare.* “.

Malgré cette prise en compte des aspects d'aménagement territorial, le Mouvement écologique, par le biais d'une étude élaborée par le Dr Dieter Ewringmann de l'Institut de recherches en matière de sciences financières de l'Université de Cologne, s'interroge sur l'efficacité du nouvel instrument du „Pacte logement“, notamment en relation avec la mise à disposition de logements à coûts réduits.

Dans son avis sur l'Evolution économique, sociale et financière du pays 4/2007, le CES regrette qu'il ne dispose pas de chiffres fiables sur les besoins en logement et sur les prix réels des logements qui sont mis en vente ou en location. La COFIBU partage dans ce contexte l'avis du CES qui rappelle la nécessité de publier l'étude LIP, actualisée en 2006.

La Chambre des Métiers réitère cette absence de chiffres et statistiques dans son avis sur le budget des recettes et des dépenses pour l'année 2008: „ *C'est dans ce contexte qu'elle regrette vivement l'absence de données statistiques pertinentes sur le marché immobilier luxembourgeois, une lacune qui rend impossible l'établissement d'un état des lieux sur la situation du logement quelque peu sérieux. Ainsi, l'on ne connaît même pas avec exactitude le stock de logements au Luxembourg. Ce manque de statistiques rend également très difficile l'appréciation de l'impact des mesures politiques actuelles sur ce marché, ainsi que la simulation de l'effet que pourraient avoir de nouvelles actions politiques dans ce domaine.* “.

Tout en partageant ces revendications, notons néanmoins dans ce contexte que selon les indicateurs de l'Observatoire de l'Habitat du 4e trimestre de l'année 2006, une tendance à la stabilisation des prix est observée depuis l'année 2004. En effet, les prix proposés à la location sont restés pratiquement

stables pour les appartements et ont même baissé pour les maisons. Par contre, les prix proposés à la vente ne cessent d'augmenter, surtout pour les appartements.

N'oublions pas que, selon les analyses du CEPS, le Grand-Duché présente la particularité que presque 70% des habitants de notre pays sont propriétaires de leur logement (environ 80% des Luxembourgeois et 45% des résidents portugais – CEPS/Stratégies foncières des communes au Luxembourg) et que de nombreux résidents luxembourgeois sont prêts à s'endetter plutôt que d'accepter à payer un loyer.

En conclusion, la COFIBU regrette l'absence d'un plan sectoriel logement, tel que prévu dans le cadre de la mise en œuvre du programme directeur de l'aménagement du territoire de 2003, avant la mise en place du Pacte logement. Néanmoins cet instrument présente l'avantage d'associer les communes dans une politique active du logement. Vu l'absence de liens obligatoires avec les critères énoncés dans l'IVL et le manque manifeste de moyens de la part des communes pour se porter acquéreurs de terrains ou d'immeubles, la COFIBU recommande de suivre de très près la mise en œuvre de la future loi et d'évaluer ses répercussions sur le marché du logement.

### **L'IVL, la réforme territoriale et le développement durable à l'horizon 2020**

En l'an 2000, le Conseil européen de Lisbonne a fixé un objectif stratégique visant à faire de l'Union européenne „l'économie de la croissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde d'ici à 2010, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale“. Cette stratégie a été précisée lors des Conseils européens suivants, notamment à Göteborg en 2001, où une dimension environnementale a été ajoutée aux objectifs précités. Dès lors, l'Union européenne poursuit une politique de développement durable axée sur trois piliers: l'économie, la cohésion sociale et l'environnement.

Au regard de la croissance économique soutenue au Luxembourg, le défi de maintenir un haut niveau de vie sans compromettre le développement des générations à venir est très grand.

*„La politique économique du Gouvernement – tout comme la politique de protection de l'environnement et de la politique sociale – s'orientera autour de l'impératif du développement durable: satisfaire les besoins des générations présentes sans compromettre la possibilité des générations futures de satisfaire leurs propres besoins. (...) Les initiatives dans tous les domaines devront donc être examinées systématiquement quant à leurs effets sur ces objectifs.“ (Accord de coalition, 2004)*

### ***Les finances dans l'impératif du développement durable***

Une attention particulière doit être portée à la durabilité des finances, sachant que l'Etat ne peut remplir ses missions d'ordre social ou environnemental s'il ne dispose pas des moyens financiers adéquats. Un déséquilibre financier risque par conséquent de compromettre tous les objectifs fixés dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne.

La politique budgétaire doit en premier lieu veiller à assurer la soutenabilité des finances et créer un équilibre entre les mesures favorisant une meilleure compétitivité économique, les dépenses pour renforcer la cohésion sociale et les investissements pour la protection de l'environnement et une utilisation responsable des ressources naturelles.

Pour atteindre un tel équilibre, une coordination entre les politiques sectorielles et une planification cohérente sont indispensables. Les prévisions pluriannuelles reflètent la volonté du Gouvernement à maintenir ses investissements dans des infrastructures qui seront décisives pour le développement futur du pays à un niveau très élevé. Ces investissements doivent s'inscrire dans un cadre cohérent pour que le potentiel de ces grands projets puisse se développer de façon optimale.

### ***L'aménagement du territoire***

Un rôle particulier incombe dans ce contexte à l'aménagement du territoire qui est par définition la discipline qui recoupe l'ensemble des activités humaines ayant une incidence sur l'utilisation de

l'espace et qui concerne donc la majorité des politiques sectorielles. Parallèlement, une réorganisation territoriale devrait augmenter l'efficacité des structures politiques. Les premiers pas dans cette direction ont été faits. L'idée d'une coordination renforcée est ancrée dans la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire. Le programme directeur adopté en 2003 conformément aux dispositions de cette loi crée un cadre pour le développement durable puisqu'il tente de donner une réponse à la question: „Comment garantir à chaque région un développement dynamique et harmonieux, reflétant la cohésion économique, sociale et territoriale souhaitée, tout en réduisant la consommation d'énergie, des ressources naturelles et des surfaces non bâties?“.

Le programme directeur prévoit que les principes, objectifs politiques et mesures définis seront concrétisés entre autres par le biais des plans directeurs sectoriels, des plans directeurs régionaux et des plans d'occupation du sol. Il adopte une démarche intégrative en matière d'aménagement du territoire et développe des synergies entre les champs d'action suivants:

- le développement urbain et rural,
- les transports et télécommunications,
- l'environnement et les ressources naturelles.

Le programme directeur a pour ambition d'assurer au pays un développement harmonieux, dans le respect des particularités de chaque région et de leurs ressources propres. Il propose une subdivision du territoire en six régions d'aménagement et en désigne les centres de développement et d'attraction respectifs.

A la base de cette volonté de retrouver un équilibre territorial se trouve le constat que la croissance démographique est le plus notable dans les régions rurales tandis que les centres urbains traditionnels ont une évolution inférieure à la moyenne nationale. Le caractère spontané de la répartition actuelle de la population révèle et renforce les déséquilibres régionaux et locaux en termes d'utilisation de l'espace, mais aussi d'aptitude des équipements existants à répondre à des besoins croissants et de plus en plus dilués à l'échelle du territoire. En même temps, la région du centre est confirmée comme pôle centralisateur sur le plan économique, ce qui renforce les disparités régionales. Cette concentration est très largement responsable des besoins élevés de mobilité de plus en plus difficiles à combler, surtout si on prend en compte les aspects environnementaux.

Le programme directeur propose donc un concept de „concentration déconcentrée“ sur base de six régions d'aménagement qui disposent d'un ou de plusieurs centres urbains capables d'organiser un „hinterland“ plus ou moins vaste. Il établit un système de centres de développement et d'attraction (en abrégé: CDA) qui correspondent à des centres urbains ou à des localités, dont le degré d'équipement en services, publics comme privés, est tel qu'ils sont à même d'assurer une fonction d'approvisionnement plus ou moins importante, non seulement pour eux-mêmes, mais également pour leur région. Les CDA sont classés hiérarchiquement, suivant leur importance et leur performance.

En définissant une hiérarchie entre centres urbains, le système des centres de développement et d'attraction vise à guider les actions concrètes de la politique d'aménagement du territoire. Il a pour double objectif d'orienter la politique des investissements publics et de fournir l'armature urbaine nécessaire à la mise en oeuvre d'une politique de déconcentration concentrée.

Rappelons dans ce contexte que le programme directeur de l'aménagement du territoire définit, à l'échelle nationale, un système de centres de développement et d'attraction qui s'appuie sur l'existence des trois échelons suivants:

- les CDA d'ordre supérieur (Ville de Luxembourg),
- les CDA d'ordre moyen (Esch-sur-Alzette, Nordstad),
- les CDA régionaux (Clervaux, Wiltz, Vianden, Redange, Mersch, Echternach, Steinfort, Junglinster, Grevenmacher, Differdange, Dudelange et Remich).

### *L'IVL et la réorganisation territoriale*

Selon le programme directeur, l'aménagement du territoire doit contribuer à renforcer les fonctions du centre-ville, à densifier la structure urbaine, à préserver des espaces verts libres et à assurer une gestion intégrée des flux de transports entre le centre et la périphérie. Cette politique est précisée dans le concept intégré des transports et du développement spatial (en allemand: Integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept für Luxemburg, IVL) présenté par le Gouvernement en janvier 2004. En

tant que concept de planification non contraignant l'IVL est, d'une part, un instrument stratégique pour le choix entre différents scénarios de développement et, d'autre part, un outil de travail pour la coordination de plans sectoriels, de même qu'un cadre pour les planifications aux niveaux régional et communal. Il est évident que cet instrument doit régulièrement être adapté à l'évolution réelle des données sur lesquelles le concept est basé.

Aujourd'hui, presque quatre années plus tard, le temps est venu de tracer un bilan et le cas échéant d'adapter ou de redéfinir les instruments de mise en oeuvre de la loi de 1999, du programme directeur de 2003 et de l'IVL. Il faut en effet constater que peu de progrès ont été réalisés depuis lors. Les plans sectoriels „primaires“ dans les domaines des transports, du logement et des grands espaces paysagers et forestiers ainsi que le plan directeur sectoriel „zones d'activités économiques“, qui figure comme mesure prioritaire dans le programme gouvernemental pour la période 2004-2009, sont toujours inexistantes, de même que les plans directeurs régionaux.

En l'absence de ces instruments qui devraient permettre de gérer l'aménagement du territoire d'une façon durable, de nouvelles réalités sont créées sur le terrain qui rendent un rééquilibrage de l'organisation territoriale de plus en plus difficile.

Etant donné qu'il existe un consensus au sein de la classe politique quant aux défis qui se posent, la COFIBU recommande de procéder à un bilan intermédiaire avec une analyse des raisons qui entravent la mise en oeuvre d'une stratégie cohérente que l'IVL représente.

Admettons néanmoins que l'obligation de réaliser des plans directeurs sectoriels et régionaux n'est pas chose facile, puisqu'il s'agit de prendre des décisions de principe contraignantes qui détermineront le développement du pays à long terme aussi bien au niveau national que communal, et ceci de manière assez précise.

Des décisions d'une telle envergure engagent non seulement le Gouvernement actuel, mais également les gouvernements futurs et risquent de limiter la marge de manoeuvre communale.

Les difficultés rencontrées dans la mise en oeuvre des plans directeurs régionaux, seul niveau de planification où les communes sont actuellement impliquées, montrent que les capacités requises pour un dialogue équilibré et fructueux entre le Gouvernement et les régions font défaut. Les instruments de coopération entre les communes au sein d'une même région doivent donc être renforcés. Le Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire propose dans ce contexte de créer des Communautés de communes et des Communautés urbaines, de nouvelles institutions qui prépareraient d'un côté la fusion de communes en dessous du seuil de 3.000 habitants et créeraient le cadre pour une coopération renforcée entre les centres urbains et les communes avoisinantes. Pour le moment, il n'est pourtant pas clair comment ce nouveau type de coopération se relierait au système existant des syndicats communaux. Avant de réfléchir à la création de nouvelles structures, il serait prioritaire de faire une analyse en profondeur du fonctionnement des syndicats communaux pour juger dans quelle mesure ce système peut encore garantir une coopération qui dépasse des secteurs ou problèmes ponctuels.

Si la mise en oeuvre de la loi de 1999 sur l'aménagement du territoire pose problème, il faut penser à adapter cette loi. Une redéfinition du partage des compétences entre l'Etat et les communes s'impose. Il est essentiel de respecter le principe de subsidiarité lors de la définition des champs d'action de part et d'autre.

Une réorganisation territoriale et une redéfinition des missions de l'Etat et des communes ne peut se faire sans une réforme du financement des communes. Le manque de transparence et le non-respect des règles de base élaborées dans le cadre du programme directeur et de l'IVL, notamment lors de l'attribution de subsides aux communes, va à l'encontre des objectifs à atteindre.

Il sera également impossible de renforcer les structures urbaines prévues dans le programme directeur et de réaliser le système des CDA sans un financement plus ciblé. De même, les plans sectoriels trouveront difficilement l'accord des communes sans garantie d'une nouvelle formule pour répartir les bénéfices et les compensations liés à l'implantation d'activités générant des revenus et/ou des nuisances. Le système existant met souvent un frein à la coopération entre communes puisqu'il est naturel que chaque commune désire promouvoir son propre développement et soit peu encline à renoncer à des recettes substantielles en faveur d'une autre commune sur base de réflexions d'aménagement du territoire.

Le Grand-Duché a besoin de communes performantes capables de contribuer à un développement qui dépasse les limites de leur territoire. Elles auront besoin de structures d'administration et de gestion professionnelles et de moyens financiers appropriés. Sans une participation active des communes, une mise en oeuvre du programme directeur est difficilement concevable.

Il est clair que la réorganisation territoriale ne peut se faire du jour au lendemain, mais elle est indispensable. Nous avons besoin de règles claires, transparentes et contraignantes concernant l'aménagement du territoire. Les plans directeurs sectoriels sont des instruments essentiels en vue de la mise en oeuvre du programme directeur. Afin d'éviter qu'ils soient finalisés sans l'existence des plans régionaux, il serait peut-être utile de mettre dès à présent à disposition des régions tous les moyens nécessaires pour qu'elles puissent réaliser en propre régie et selon les principes de l'IVL des études des forces et faiblesses („Stärken-Schwächenanalyse“), sur base desquelles les acteurs régionaux pourront s'impliquer activement dans le processus des plans sectoriels.

Il sera essentiel d'établir un plan d'action réaliste qui fixe des délais et évite le double-emploi. Mieux vaut avancer à petits pas dans la bonne direction que de se laisser dépasser par la réalité.

### **Le secteur public et le besoin de réformes politiques, structurelles et administratives**

La simplification administrative s'inscrit dans la Stratégie de Lisbonne et a un impact direct sur la compétitivité des entreprises et le développement dynamique de l'économie nationale. Le Gouvernement a manifesté son intention de réduire les charges administratives des entreprises lors de l'élaboration du programme gouvernemental d'août 2004, dans lequel toute une série de mesures visant à atteindre cet objectif est énumérée.

Ainsi, la simplification des formalités administratives qui freinent le rendement et l'esprit d'initiative des entreprises et particulièrement des PME, devra se faire entre autres par le biais d'une réduction de la durée de la procédure visant à obtenir des autorisations, par le renforcement du recours aux nouvelles technologies de l'information et de la communication (TIC) au sein des administrations et des ministères ou encore par la mise en place plus systématique de guichets uniques.

Dans son rapport de mise en oeuvre 2006 du Plan national pour l'innovation et le plein emploi, le Gouvernement avait réitéré sa volonté d'accorder une priorité à la simplification des formalités administratives afin de rendre l'environnement des entreprises plus compétitif.

Jusqu'en 2004, le Service des médias et des communications était responsable de la mise en oeuvre du Plan d'action „eLuxembourg“ qui a initié entre autres le „Portail luxembourgeois de l'innovation et de la recherche“. Depuis 2004, ce domaine relève de la compétence du Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative.

Le Ministère des Classes moyennes a également publié un „Plan d'action en faveur des petites et moyennes entreprises 2001-2006“ dans les domaines de la R-D et de l'innovation. L'objectif de ce plan d'action est principalement de créer un environnement favorable aux PME. Dans ce contexte, un axe stratégique a été la simplification des formalités et un allègement des charges administratives.

Au mois de février 2007, un document volumineux portant le nom prometteur de „Entfesselungsplang fir Betriber“ a été publié par le Comité national pour la Simplification administrative (CNSAE), mis en place à la fin de l'année 2004 et composé de représentants des entreprises et des ministères et administrations. A côté d'un historique étendu sur le mandat du CNSAE, sur les contextes internationaux, communautaires et nationaux, ce rapport retrace en détail les actions en faveur des entreprises déjà réalisées, respectivement en voie de réalisation.

Ainsi, signalons à titre d'exemple, que le portail des marchés publics qui facilite aux entreprises l'accès à la commande publique, est opérationnel de même que le portail „entreprises“, alors que l'assistance électronique aux entreprises constitue toujours un objectif. Depuis le 1er septembre 2007, les dispositions modificatives concernant la législation sur la protection des données à caractère personnel sont en vigueur et simplifient considérablement les formalités à effectuer par le responsable du traitement.

Toutes les mesures incluses dans le plan d'action et les critiques qui restent pertinentes ont pu être discutées lors d'un débat de consultation à la Chambre des Députés le 10 octobre 2007. Une motion invitait le Gouvernement „à poursuivre ses efforts de simplification afin de réduire la charge administrative des entreprises au strict minimum (et) à veiller à ce que dans ses initiatives législatives et



*réglementaires toute charge administrative supplémentaire pour les entreprises soit évitée dans la mesure du possible.*“.

Tout en sachant que l'instrument que constitue la simplification administrative ne dépend pas seulement des acteurs nationaux, de nombreux efforts ont déjà été entamés. Le Gouvernement et surtout les ministères et administrations publiques doivent poursuivre leurs démarches en tenant compte des revendications concrètes des professionnels du terrain. Il en est ainsi notamment de la simplification des démarches administratives courantes (p. ex. fiscalité, sécurité sociale, etc.).

Les administrations publiques sont de plus en plus conçues comme des entreprises devant assurer des prestations de services efficaces et performantes axées sur les besoins et attentes des administrés.

Il est important de mettre résolument en œuvre le processus de réforme et de simplification administratives, un facteur-clé pour la compétitivité de notre économie et pour le service aux citoyens.

Des moyens financiers importants (surtout des frais d'experts et d'études à hauteur de 6,5 millions d'euros) sont dépensés dans l'intérêt de la gouvernance et du secteur public.

Dans son avis sur le budget des recettes et des dépenses pour l'exercice 2008, la Chambre de Commerce lance un appel au Gouvernement en estimant que „*le Gouvernement devrait enfin mettre en œuvre une véritable réforme administrative, visant à réorganiser les ministères et les administrations en fonction de priorités à fixer et des besoins réels découlant d'une redéfinition du périmètre de l'Etat. Une telle réforme d'envergure devrait également viser un recours massif aux moyens de communication moderne, facilitant la vie tant aux administrations qu'aux administrés. L'objectif ultime devra être un fonctionnement efficace des structures étatiques, semblable à celui d'une entreprise privée (...) dans l'intérêt des administrés-utilisateurs et des citoyens-contribuables.*“.

Une vraie réforme administrative devrait à leur avis libérer en nombre suffisant des équipes pouvant traiter et suivre les dossiers européens qui deviennent de plus en plus complexes et étroitement liés aux dossiers nationaux. Il en est de même pour la présence nécessaire sur le terrain afin de pouvoir influencer directement le processus d'élaboration et le contenu des directives européennes.

La COFIBU recommande au Gouvernement d'intensifier ses efforts dans la mise en place systématique de guichets uniques, non seulement au bénéfice des entreprises, mais également au service des particuliers, leur permettant ainsi d'accomplir un éventail d'opérations et de démarches administratives en un même endroit, respectivement à travers les sites internet des administrations et établissements publics.

## **L'Université et la recherche, moteurs de la restructuration et fondements de la société du savoir**

### *L'Université du Luxembourg*

Dans le cadre du budget 2008, le Gouvernement a maintenu son engagement financier soutenu pour la mise en place de l'Université du Luxembourg afin de lui permettre d'atteindre ses objectifs définis dans le plan quadriennal.

Comme il a été retenu dans l'accord de coalition, „*la dotation de l'Université moyennant le budget de l'Etat comprend un financement de base, un financement par objectifs et un financement lié au degré d'innovation. Par ailleurs, l'Université fera appel à un financement privé (...)*“. Le Gouvernement a également confirmé son intention de procéder à la mise en place d'une université spécialisée, de taille réduite et à rayonnement international qui fait une alliance entre la recherche et l'enseignement.

Un des plus grands défis de l'Université du Luxembourg consiste dans la nécessité de continuer à établir des liens et des synergies dans les domaines de l'enseignement et de la recherche. Dans ce contexte, l'interaction entre l'Université et les Centres de recherche publics et tous les acteurs concernés est particulièrement essentielle. Ceci est d'autant plus important qu'il s'agit également d'encourager et de former les jeunes à la recherche.

La COFIBU insiste sur le rôle essentiel de l'Université pour la mise en place d'un nouveau pilier économique pour notre pays. Pour assurer le succès de l'Université et de la Cité des Sciences, une synergie entre tous les acteurs publics et privés, surtout avec les CRP et les entreprises, est indispensable.

### *La recherche et le développement (R-D)*

*„Le malentendu le plus répandu à propos de la recherche publique et universitaire est de s'attendre à ce qu'elle fournisse des solutions technologiques (scientifiquement fondées). Or, son rôle consiste plutôt à résoudre des problèmes, et plus encore à former les jeunes gens à la recherche. Sa contribution principale réside donc dans le „talent“ plutôt que dans l'élaboration de „technologies“.“<sup>27</sup>*

Au cours de l'année, l'OCDE a procédé, à la demande des autorités luxembourgeoises, à un examen approfondi du système d'innovation et de recherche publique au Luxembourg.

Dans son évaluation, l'OCDE, de par la Direction de la science, de la technologie et de l'industrie et sous l'égide du Comité de la politique scientifique et technologique, nous a témoigné dans un constat général des conditions-cadres propices à l'innovation, notamment en relation avec la mise en œuvre de la nouvelle université. Mais l'OCDE a également attiré l'attention sur plusieurs faiblesses et déséquilibres structurels ainsi que sur des déficiences importantes en matière de gouvernance de la recherche et de l'innovation dans notre pays.

Tout en prenant en compte les caractéristiques spécifiques du Luxembourg, notamment sa taille limitée et le nombre de personnes pouvant intervenir dans les domaines de la recherche et de l'enseignement supérieur, l'OCDE a souligné que *„le Luxembourg ne peut aspirer à renforcer sa capacité de recherche dans tous les domaines mais doit plutôt se fixer des priorités dans les domaines de la science et de la technologie.“*<sup>28</sup>

L'OCDE a également recommandé de renforcer la complémentarité entre les agences et organismes publics de la recherche dans les quatre dimensions de „la discipline de recherche, la nature des recherches, le lien avec l'éducation et la commercialisation de la recherche“. Afin de mieux assurer l'efficacité des activités de recherche publique et une meilleure utilisation des moyens financiers actuels et futurs, le Gouvernement a entamé le processus d'audits stratégiques des Centres de recherche publics (CRP) et du Centre d'études de populations, de pauvreté et de politiques socio-économiques (CEPS), ceci en vue de la conclusion de contrats de performance pluriannuels avec ces institutions de recherche.

Les institutions publiques responsables du financement, du soutien et de l'exécution de la recherche et de l'innovation dans notre pays sont le Fonds national de la recherche (FNR), Luxinnovation, les CRP et surtout l'Université du Luxembourg.

En vue d'une meilleure coordination entre les différents acteurs et départements compétents en matière de R-D, le Ministère de la Culture, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche et le Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur sont en train de mettre en œuvre le concept des contrats de performance. De par une concertation étroite et systématique entre les départements des deux ministères, de nouveaux instruments et mesures peuvent être mis en œuvre. Tel est par exemple le cas pour l'élaboration conjointe du modèle de gestion du futur incubateur d'entreprises à Esch-Belval ainsi que du concept de base en vue d'un futur „centre de compétence“.

En se basant sur les perspectives de croissance relativement incertaines du secteur financier et du secteur des communications qui ont fortement contribué au développement économique de notre pays, l'OCDE recommande vivement de viser une diversification de l'économie luxembourgeoise: *„Les „niches de souveraineté“ actuelles seront progressivement remplacées par des „niches de compétence“, ce qui nécessitera une hausse des investissements de R&D.“*

Malgré les efforts énormes du Gouvernement pour encourager la recherche et l'innovation dans notre pays et l'augmentation substantielle des dépenses publiques en R-D en 2008, le Luxembourg accuse un retard considérable en la matière.

<sup>27</sup> OCDE, Politiques d'innovation – Luxembourg

<sup>28</sup> Ibid.



*Proportion des crédits budgétaires publics de R&D 2000-2006 (UE, en % du PIB)*

<i>Année</i>	<i>2000</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>
<i>Pays</i>					
Allemagne	0,79	0,79	0,77	0,77	...
Autriche	0,61	0,64	0,62	0,65	0,64
Belgique	0,57	0,61	0,59	0,57	...
Chypre	...	...	0,31	0,29	...
Danemark	0,76	0,73	0,71	0,71	0,71
Espagne	0,60	0,73	0,80	0,85	...
Estonie	0,34	0,38	0,39	0,41	...
Finlande	0,98	1,00	1,01	1,03	1,00
France	0,96	1,01	1,00	0,93	0,82
Grèce	0,34	0,29	...	0,31	...
Hongrie	...	...	...	0,41	...
Irlande	0,30	0,34	0,42	0,42	...
Italie	0,64	...	...	0,73	0,59
Lettonie	0,18	0,21	0,18	0,20	...
Lituanie	0,29	...	0,37	0,36	0,33
<b>Luxembourg</b>	<b>0,13</b>	<b>0,24</b>	<b>0,27</b>	<b>0,28</b>	<b>0,29</b>
Malte	0,87	0,01	0,19	0,19	...
Pays-Bas	0,77	0,74	0,73	0,71	0,68
Pologne	0,38	...	0,31	...	...
Portugal	0,58	0,62	0,64	0,73	0,75
République tchèque	...	0,52	0,51	0,55	0,57
Roumanie	0,14	0,16	0,17	0,22	0,33
Royaume-Uni	0,69	0,76	0,71	0,72	...
Slovaquie	0,36	0,30	0,30	0,28	0,30
Slovénie	0,52	0,57	0,61	0,60	...
Suède	0,71	0,95	0,90	0,89	0,87
UE (15 pays)	0,74	0,78	0,76	0,76	...
UE (25 pays)	0,73	0,76	0,73	0,74	...

Source: STATEC

Dans le but d'établir une liste des priorités thématiques futures de la recherche, le Ministère de la Culture, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche et le Fonds national de la recherche (FNR) ont lancé en 2005 une étude de prospective appelée „Foresight“, présentée en octobre 2007. Les conclusions de cette étude furent présentées à la Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Culture en mai 2007. En date du 21 juin 2006, la Chambre des Députés avait adopté en séance publique une motion sur l'état d'avancement des travaux de mise en œuvre des conclusions du rapport de l'OCDE sur la recherche au Luxembourg.

A l'avenir, il s'agira d'encourager davantage l'innovation dans les industries de services, d'établir des liens plus solides entre la recherche publique et la recherche privée, notamment par le lancement de centres de compétence, de trouver de nouvelles formules d'interaction et de surveiller de plus près l'évolution et l'évaluation des programmes d'action.

En date du 31 octobre 2007, le Conseil de Gouvernement a défini huit domaines de recherche prioritaires pour notre pays:

- développement et performance des systèmes financiers
- services d'affaires à plus haute qualité et plus productifs
- sécurité d'information et gestion fiduciaire
- gestion durable des ressources d'eau
- marché du travail, exigences éducatives et protection sociale
- langues, diversité et intégration
- matériaux et surfaces fonctionnelles et intelligentes
- maladies liées au vieillissement.

Afin de pouvoir élaborer une liste des priorités pour le Gouvernement, le FNR a eu recours à des consultants externes spécialisés et a organisé des ateliers thématiques.

Dans ses conclusions, le Gouvernement fait savoir qu'un groupe de travail sera chargé de préciser les thèmes de recherche associés aux domaines prioritaires „marché du travail, exigences éducatives et protection sociale“ et „langues, diversité et intégration“.

La COFIBU recommande à la Chambre des Députés de demander de plus amples informations quant à la mission exacte de ce groupe de travail, sa composition, ses interactions avec les acteurs et milieux concernés et le calendrier exact pour présenter les résultats de ses réflexions.

A côté des domaines de recherche prioritaires, le Gouvernement a également identifié sept domaines de recherche essentiels:

- télécommunications et médias
- biodiversité et compréhension des écosystèmes
- utilisation et sources naturelles durables d'énergie
- gestion durable des agro-systèmes
- développement spatial et urbain
- nouveaux capteurs
- santé publique.

La COFIBU s'interroge sur la différence entre domaines de recherche „prioritaires“ et „essentiels“ et se demande quelles ont été les considérations de base qui ont amené le Gouvernement à distinguer entre deux catégories différentes de domaines. La COFIBU se demande également pourquoi le Gouvernement n'a pas attendu les conclusions du débat d'orientation sur la recherche dans la Grande Région en préparation par la Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Culture et prévu pour le premier trimestre 2008 pour retenir définitivement les orientations futures en matière de recherche. Ceci d'autant plus que l'OCDE nous recommande d'accorder une attention privilégiée à la Grande Région pour encourager davantage la mise en place de réseaux et de projets conjoints.

De façon générale, il convient de noter que les démarches du Ministère de la Culture, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche se focalisent sur trois axes dans le domaine de la recherche technologique:

- la digitalisation (les sciences de l'informatique),
- la miniaturisation (nanosciences) et
- la convergence technobiologique.

Le Luxembourg est déjà présent dans les deux premiers domaines.

Pour ce qui est de l'informatique, beaucoup d'efforts peuvent être regroupés autour du thème „sécurité, fiabilité et confiance des flux informatiques“. L'application de cette recherche est effectuée actuellement par la société IEE (constructeur de sensors pour le déclenchement des airbags dans les voitures), la société SES (utilisation de l'informatique pour gérer à la fois les satellites sur orbite et la transmission de données via satellite), les banques (signature électronique/confidentialité des transactions), les CFL (postes de commandement aiguillages, signalisation, etc.) et la Protection civile (fiabilité des systèmes en cas de catastrophe, sensors pour prévoir les crues de la Moselle, etc.).

Le programme du Fonds national de la recherche intervient à raison de 7,5 mio. € dans le domaine de l'informatique.

Pour ce qui est des nanosciences, l'application est réalisée surtout dans l'industrie des matériaux et de l'automobile: Goodyear (optimisation des pneus), Ceratizit (notamment les billes pour les bics) ou Dupont, Galvalange (traitement avancé de l'acier).

Le Fonds national de la recherche intervient par le biais des deux programmes „Nano“ et „Trasu“ pour un total de 19,2 mio. €.

Soulignons également que l'Université, le CRP Gabriel Lippmann et le CRP Henri Tudor sont des acteurs et partenaires très dynamiques dans ces domaines.

Les priorités du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur en matière de politique de l'innovation se concentrent sur quatre axes, à savoir

- entreprise, technologie et compétitivité,
- développement économique régional,
- recherche-développement technologique, transfert de technologies et innovation,
- ainsi que propriété industrielle et droits intellectuels.

En vue de favoriser le développement commercial des PME du commerce et de l'artisanat, la nouvelle loi-cadre d'aide en faveur du secteur des classes moyennes du 30 juin 2004 devrait renforcer également le rôle de la recherche, du développement et de l'innovation dans les entreprises, notamment par ses dispositions en matière de cofinancement de la R-D des PME.

En ce qui concerne la promotion de la R-D et de l'innovation technologique dans les entreprises, un programme d'incitations à la R-D a été mis en place par le Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur dans le cadre de la loi révisée du 27 juillet 1993 sur la promotion du développement et de la diversification économiques et sur l'amélioration de l'économie nationale et de l'équilibre de régions. Cet instrument permet de financer des projets de R-D dans le secteur privé. La majeure partie de la recherche privée au Luxembourg est menée par des entreprises qui sont focalisées sur les marchés internationaux.

Une analyse du ministère de l'année 2004 sur l'affectation des aides par secteur montre que 90% des fonds publics alloués à la R-D privée sont affectés à la transformation des métaux et aux industries chimiques et parachimiques. Les partenariats public-privé sont très importants et représentent „*le cadre institutionnel le plus susceptible d'accroître l'intensité et la qualité des liens entre l'industrie et la science dans les domaines qui présentent un intérêt stratégique pour l'économie*“.<sup>29</sup>

La SNCI, établissement bancaire luxembourgeois de droit public spécialisé dans l'octroi de financements à nos entreprises, peut intervenir financièrement en faveur d'entreprises industrielles ou de sociétés de service si les projets peuvent faire valoir une plus-value pour le développement économique et/ou ont un caractère innovateur. Signalons dans ce contexte que de nombreuses „start-ups“ profitent de telles aides et que le concept des pépinières d'entreprises paraît particulièrement approprié pour encourager le développement d'activités innovatrices et de nouveaux secteurs d'avenir.

<sup>29</sup> Ibid.

### La sidérurgie et le secteur industriel, un pari à gagner

La ligne directrice intégrée No 10, conçue pour mettre en œuvre les actions prioritaires et les plans nationaux dans le cadre de l'agenda de Lisbonne, met un accent sur le renforcement de la base industrielle dans les pays de l'Europe. Ainsi, les Etats membres devraient: „1) (...) recenser la valeur ajoutée et les facteurs de productivité dans les secteurs industriels essentiels et répondre aux défis de la mondialisation et 2) se concentrer aussi sur le développement de nouvelles technologies et de nouveaux marchés.“.

Les PIB des pays en Europe sont en effet de plus en plus déterminés par le commerce international et les services. Les grandes entreprises, y inclus les entreprises sidérurgiques comme Arcelor-Mittal, développent de plus en plus des stratégies mondiales de production, d'organisation et de gestion. S'y ajoutent souvent des restructurations et des délocalisations, phénomènes allant de pair avec le processus de globalisation dans le monde.

Mais, comme le souligne Jean-Luc Gaffard, directeur du département innovation et concurrence à l'OCDE, „il n'y a pas de fatalité des délocalisations ou de la désindustrialisation généralisées, même si l'avenir industriel passe par une montée en gamme dans la qualité des produits et des services impliquant des efforts substantiels de recherche et développement et de qualification des emplois“.

Nous rencontrons ce phénomène de spécialisation dans le secteur sidérurgique luxembourgeois depuis les années 90, suite au remplacement par l'ARBED des hauts-fourneaux traditionnels alimentés au coke par des hauts-fourneaux à arc électrique. Grâce aux interventions résolues et concertées des autorités publiques et des partenaires sociaux, de graves distorsions sur l'emploi et les revenus ont pu être évitées.

Les milieux syndicaux ont souligné à plusieurs reprises que la fusion entre l'ARBED, Aceralia et Usinor pour devenir Arcelor, ainsi que la fusion d'Arcelor avec Mittal Steel ont déclenché une ère nouvelle pour la signification de la sidérurgie sur le plan mondial et dans notre pays. En effet ce processus de fusion nous a obligé de nous positionner face à de nouveaux défis tout en respectant l'objectif primaire du maintien de l'emploi et de la sauvegarde des sites de production luxembourgeois. Cette démarche a permis d'ouvrir de nouvelles perspectives économiques et commerciales bénéfiques pour l'avenir de notre pays.

Reste à voir si le bilan de la situation actuelle, alimenté par les nouveaux résultats très encourageants du premier bilan du groupe fusionné (au troisième trimestre 2007, ArcelorMittal a réalisé un bénéfice record de 2,15 milliards d'euros), se fera au sein d'une nouvelle réunion tripartite sidérurgique. Une telle démarche avait été annoncée dans une réunion avec M. Mittal sous la présidence du Premier Ministre.

Il est par ailleurs important de souligner qu'après avoir fait le bilan du programme „Lux 2006“, des investissements nouveaux seront effectués dans l'intérêt des sites luxembourgeois d'ici 2010, en vue d'augmenter les capacités de production, la variété et la qualité des produits et la compétitivité des usines luxembourgeoises.

Dans un environnement globalisé, un défi majeur consiste à éviter que notre pays ne se focalise entièrement sur la production de produits spécialisés et haut de gamme. Il serait dans la logique de confier de plus en plus la production des autres produits aux pays émergents (Asie et Amérique latine).

Il est évident que ces pays visent également pour leur avenir des activités plus qualifiées pour évoluer en tant que partenaires économiques équivalents tant au niveau qualification qu'au niveau du savoir-faire technologique.

Ceci d'autant plus que „les pays échangent de plus en plus entre eux le même type de biens. Il devrait en être demain des relations avec les pays émergents comme il en a été hier entre les pays développés, européens, américains et japonais: elles seront dominées par des échanges entre partenaires de niveau technologique équivalent.“<sup>30</sup>.

Le processus de la mondialisation, l'effet de la concurrence et l'arrivée des pays en développement sur les marchés industriels ont des répercussions inégales sur les différents pays de l'UE.

30 J.-L. Gaffard, Alternatives Economiques, 2007

Sur le 1er semestre 2007, le secteur de l'industrie au Grand-Duché poursuit une évolution comparable à celle de 2006 avec une croissance de ses activités d'environ 2%. La hausse des prix sidérurgiques à l'exportation et la baisse des prix à l'importation de produits pétroliers ont contribué à diminuer notre déficit commercial au premier semestre 2007.

Pour le second semestre cette tendance favorable est moins prononcée et ne permet pas encore de faire des pronostics fiables pour l'année en cours. Or, les bons résultats financiers de l'exercice en cours présentés récemment par le groupe ArcelorMittal et l'annonce de nouveaux investissements sur ses sites industriels luxembourgeois s'avèrent très prometteurs pour l'avenir de ce secteur.

Selon le dernier rapport de la Commission européenne sur la cohésion économique et sociale, les entreprises les plus vulnérables dans l'industrie sont celles qui, lors de différents processus de restructuration et de diversification, se sont spécialisées dans les domaines de l'industrie du textile, du cuir et de l'habillement, en métallurgie, en équipements électriques, en audiovisuels ou en technologies de l'information et de la communication (TIC). La raison principale est le fait qu'il s'agit là de secteurs industriels dans lesquels les pays émergents se sont lancés dans un climat économique „hors concurrence“, c'est-à-dire en optant pour une main-d'œuvre peu coûteuse et des règles du marché peu contraignantes.

Afin de renforcer la base industrielle du pays, le Gouvernement a élaboré deux études sectorielles finalisées en 2005 dans le cadre du Plan national pour l'Innovation et le Plein-emploi. La première étude porte sur le secteur potentiel de la logistique: „La logistique basée sur le fret aérien au Luxembourg: situation actuelle et potentiel de développement“. La deuxième étude concerne le secteur des biotechnologies appliquées dans le domaine de la santé et ses opportunités de développement au Grand-Duché.

Dans le cadre de ses discussions autour de la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne, la Commission de l'Economie de la Chambre des Députés a souligné à maintes reprises qu'il est important de garantir un nombre suffisant de zones d'activité dans notre pays. Ces zones doivent être exploitables à des fins économiques et commerciales.

La COFIBU soutient la Commission de l'Economie dans son analyse „*qu'il est prioritaire d'utiliser et de revitaliser les friches industrielles déjà existantes avant de procéder à la création de nouveaux terrains exploitables*“ et que „*l'établissement d'un plan sectoriel est indispensable, et ceci sur la base d'un inventaire complet des zones existantes.*“.

Le Gouvernement attache une attention particulière aux partenariats entre l'industrie et l'université. Ces collaborations doivent aller au-delà du simple financement de projets de recherche publique et s'orienter vers de nouvelles perspectives et synergies potentielles.

Dans ce contexte, la COFIBU salue l'annonce récente du groupe ArcelorMittal de financer une chaire à l'Université du Luxembourg portant sur la recherche industrielle. Ce projet s'intègre parfaitement dans le concept innovateur de la Cité des Sciences à Belval.

### **La diversification multisectorielle, un défi pour la compétence et la compétitivité**

Dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne et sur base du rapport Fontagné, publié en 2004, le Gouvernement avait lancé en 2005 un programme national de réformes, à savoir le Plan national pour l'Innovation et le Plein-emploi.

Ce programme reprend également l'idée motrice d'une diversification plus conséquente de notre économie, se basant entre autres sur la recherche et l'innovation. Une telle approche devra nous permettre de mieux contrebalancer la dépendance presque exclusive de notre pays du secteur des services financiers.

Le Bilan Compétitivité 2007 du Gouvernement qui s'appuie sur un rapport détaillé de l'Observatoire de la Compétitivité basé sur plusieurs indicateurs économiques, socio-économiques et de développement durable montre une dégradation de la compétitivité-prix pour notre pays (la compétitivité-coût se trouvant en voie de stabilisation).

Ce processus est essentiellement lié au secteur des services.

Dans son premier bilan intermédiaire, la Commission interdépartementale du Développement durable recommande „*die interne Differenzierung der Finanzbranche am Standort Luxemburg, die in summa rund die Hälfte des BIP des Landes erwirtschaftet, sowie andererseits die Differenzierung der Luxemburger Wirtschaft durch die selektive Stärkung weiterer Branchen. Die langfristige Vision für die luxemburger Wirtschaft ist die einer stabilen, auf mehreren Säulen ruhenden wettbewerbsfähigen Ökonomie, die auf den vorhandenen Potenzialen des Landes und seiner Regionen aufbaut (multi-sektorielle Spezialisierung)*“.

La stratégie du Gouvernement est donc celle d'un souci permanent de diversification économique et de spécialisation multiple. L'attention du Gouvernement porte entre autres sur les secteurs de l'informatique, du commerce électronique et de l'espace, des technologies de la santé et de l'environnement, de la recherche sur les matériaux, mais aussi sur le secteur de la logistique et le secteur maritime.

Le Gouvernement est décidé – et le projet de budget 2008 en témoigne – de développer, systématiquement et parallèlement au secteur très dynamique de la place financière, les autres secteurs de notre économie et de nouveaux secteurs. Il désire préparer ainsi l'orientation vers un modèle plus diversifié de croissance pour notre pays. Même si notre pays présente des spécificités structurelles et géographiques bien différentes des autres pays de l'Europe, il importe de souligner que des pôles de croissance secondaires, tels que définis dans le Programme directeur du Développement durable, favorisent un développement territorial équilibré. „*La concentration de l'activité économique dans les capitales (...) engendre (...) des coûts sous la forme d'encombrements, d'une détérioration de la qualité de l'air et du prix élevé de l'immobilier. Un développement plus équilibré tend à limiter ces coûts et, au travers d'une meilleure répartition de la demande, à favoriser une croissance économique plus rapide dans l'ensemble du pays.*“<sup>31</sup>.

Mais, ne sous-estimons pas l'effet dynamisant et multiplicateur du secteur des finances sur l'ensemble du secteur des services, et plus spécifiquement celui des télécommunications, de l'„information security“ et du secteur des multimédias: „*IT-based business services, comprising consultancy in information technology systems, software services production, data processing, data base activities, etc. are Luxembourg's most dynamic economic sector. Since customers of e-services are mainly located outside of Luxembourg, the market potential of this sector is enormous in comparison to the size of the country*“.<sup>32</sup>

Dans ce contexte, le Grand-Duché profite du nouveau cadre réglementaire pour les réseaux et services de communications électroniques qui permettra le développement rapide et diversifié des nouvelles technologies de l'information, du secteur des médias et des communications. Cette démarche est conforme à la déclaration gouvernementale tout aussi bien qu'à la Stratégie de Lisbonne.

Le développement rapide et cohérent dans le domaine de la société de l'information et de la connaissance constitue un avantage stratégique essentiel pour le développement et la compétitivité économique de notre pays.

A l'instar du secteur des finances, le secteur des communications, des transports et du stockage avec l'implantation de grandes entreprises d'information et de communication (Groupe RTL, SES, Skype, etc.) a joué un rôle important pour la croissance économique de notre pays. Il constitue également un attrait important et certain pour le développement de l'industrie de la logistique.

Il s'agira entre autres de développer le secteur de la logistique qui sera implanté en partie sur l'ancien site de la WSA à Bettembourg/Dudelange. Dans ce contexte, il importe de souligner la nécessité de développer également ce secteur dans l'optique du développement durable. Cela signifie également qu'il s'agira de privilégier des sites à proximité du réseau ferré afin d'assurer que les nouvelles activités engendreront le moins de problèmes de circulation et environnementaux supplémentaires possibles.

Créateur d'emplois, le secteur de la logistique pourra compenser en partie la perte d'emplois enregistrée dans le secteur industriel ces dernières années. Or, pour avoir un effet bénéfique sur le marché de l'emploi national, il faudra former les chômeurs résidents en vue de leur réemploi dans ce secteur.

31 Commission européenne: 4e rapport sur la cohésion économique et sociale de l'Union européenne/Politique régionale, 2007.

32 FNR, Foresight Study, p. 27



Sur la liste des priorités futures de la recherche publique nationale que le Conseil de Gouvernement a approuvée en date du 31 octobre 2007, le Gouvernement a identifié également le domaine de la sécurité de l'information comme domaine prioritaire. Le secteur des télécommunications et médias a été défini comme domaine de recherche essentiel.

*„Progress in this area will be profitable for the financial sector and the media industry, but will also further push the development of innovative services in other sectors, e.g. in the telecommunications sector.“<sup>33</sup>*

Afin de mieux pouvoir contrebalancer et anticiper les répercussions éventuelles de dégradations conjoncturelles d'un secteur, il est recommandé d'opter pour une stratégie de diversification et de renforcement d'actuels et futurs domaines. Le Gouvernement a également opté pour cette attitude lors de la présentation des priorités nationales en matière de recherche et d'innovation.

Un domaine très prometteur et déjà bien lancé au sein de plusieurs centres de recherche concerne les technologies de l'environnement, les énergies renouvelables, la biodiversité et la compréhension des écosystèmes, la gestion durable des ressources d'eau ainsi que les nouveaux matériaux et processus de productions durables.

L'Université du Luxembourg et les CRP développent également des projets dans les domaines de la santé publique (p. ex. en relation avec les maladies liées au vieillissement) et des nanobiosciences.

Il est hautement recommandé que le groupe de travail, chargé par le Ministère de la Culture, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche de préciser les domaines de la recherche dans les domaines de l'éducation et de la protection sociale ainsi que dans les domaines des langues, de la diversité et de l'intégration, tire des conclusions dans les meilleurs délais.

Des recommandations concrètes doivent être développées en collaboration étroite avec les acteurs universitaires, les centres de recherche et les milieux concernés.

Dans ce contexte, les recommandations de l'OCDE dans son examen de la politique de l'innovation au Luxembourg sont très utiles et très valables.

Soucieuse de recommander une spécialisation multisectorielle de notre économie, de développer une vision durable pour le développement économique de notre pays et d'assurer la viabilité durable des finances publiques, la Commission interdépartementale du Développement durable inclut dans ses réflexions la nécessité de mettre en place des parcs scientifiques régionaux. Ces parcs d'activités économiques et scientifiques doivent être directement connectés aux infrastructures déjà en place, permettant ainsi le développement d'un secteur à facettes multiples et la création d'une offre diversifiée d'emplois.

De bons exemples sont le Technoport Schlassgoart à Esch-sur-Alzette (lancé par le CRP Henri Tudor en 1998), la future Cité des Sciences, de la Recherche et de l'Innovation à Belval qui repose sur le principe d'une interaction entre université, centres de recherche, entreprises technologiques, pépinière(s) d'entreprises avec des jeunes entreprises innovatrices et de nouvelles infrastructures multifonctionnelles.

Il en est de même pour l'Ecostart à Foetz (en collaboration avec Luxinnovation, la SNCI, la Chambre des Métiers, la Chambre de Commerce et le CD-PME pour soutenir les jeunes entreprises) ou le bâtiment relais „Op der Héi“ à Hosingen dans le Nord du pays, qui héberge des entreprises innovantes artisanales et industrielles qui s'approprient à investir dans de nouveaux services et techniques de production.

Dans un souci élémentaire et obligatoire d'une utilisation rationnelle du sol qui respecte la base législative de l'aménagement du territoire, nous devons réitérer notre engagement pour une politique de développement durable qui présume que les surfaces libres sont limitées et précieuses.

Dans cette logique, les parcs industriels et zones de développement économiques doivent impérativement être connectés aux infrastructures de base en matière de mobilité et de services publics. *„Insofern ist eine Abstimmung mit der Raumplanung auf Landes-, Regions- und Gemeindeebene sowie mit der Verkehrsplanung mit den Diversifizierungszielen eine wichtige Voraussetzung für ökonomischen Erfolg, soziale Akzeptanz und ökologische Unschädlichkeit.“* (Luxembourg Vision, p. 9)

<sup>33</sup> Ibid, p. 29



*Emploi et chômage par canton et commune en 2006*

	<i>Population ayant un emploi au total</i>	<i>Ouvriers</i>	<i>Employés, fonctionnaires</i>	<i>Indépendants</i>	<i>Chômeurs</i>	<i>Taux de chômage</i>
GD de Luxembourg	192.095	69.880	104.165	18.050	10.297	5,1
Canton Capellen	15.589	3.803	10.185	1.601	598	3,7
Canton Esch	57.229	25.572	28.075	3.582	3.742	6,1
Can. Luxembourg	53.954	15.938	32.797	5.219	2.745	4,8
Canton Mersch	10.849	4.155	5.787	907	475	4,2
Canton Clervaux	5.818	2.400	2.411	1.007	320	5,2
Canton Diekirch	11.577	5.300	5.224	1.053	604	5,0
Canton Redange	6.222	2.004	3.340	878	230	3,6
Canton Vianden	1.806	795	779	232	137	7,1
Canton Wiltz	5.110	2.218	2.198	694	329	6,0
Canton Echternach	6.299	2.402	3.121	776	415	6,2
Can. Grevenmacher	9.997	2.914	5.993	1.090	376	3,6
Canton Remich	7.645	2.379	4.255	1.011	326	4,1

Source: STATEC

Dans l'objectif d'une meilleure compétitivité régionale et en vue de renforcer la compétitivité et l'attractivité des régions, la COFIBU soutient les efforts d'un développement durable dans le cadre du développement régional par le biais de la diversification économique. Le projet de loi 5779, une fois en vigueur, l'équilibre entre les 6 régions de notre pays est en effet marqué par la position très polarisante de la région du centre autour le pôle de la Ville de Luxembourg. Vu les grandes disparités régionales, notamment en relation avec la répartition inégale des emplois, il importe „d'apporter des réponses intégrées aux nombreux défis qui se posent au niveau national, régional et communal en termes d'aménagement du territoire, de transport, de logement ou encore d'utilisation rationnelle des ressources naturelles“. Dans cet ordre d'idées, il importe également d'optimiser les structures de décision et de renforcer les moyens des acteurs régionaux.<sup>34</sup>

### **La situation des jeunes et l'importance primordiale de l'éducation et de la formation**

Dans l'UE-27, 28,6% de la population totale étaient plus jeunes que 25 ans en 2006. Dans son bulletin 7-2007 sur „Les jeunes face au marché de travail“, le STATEC avance les pronostics démographiques d'Eurostat selon lesquels ce taux de 28,6% passera à 23,1% en 2050.

En 2006, le Grand-Duché a compté 30,2% de jeunes âgés de moins de 25 ans, occupant ainsi le 12e rang dans la comparaison européenne. En 2050, notre pays aurait par contre la proportion la plus élevée pour cette catégorie de jeunes. L'immigration et un taux de natalité encore assez élevé en sont les principales raisons.

Dans l'Europe des 27, le taux d'emploi moyen des jeunes âgés entre 15 et 24 ans était de 36,3% en 2006. Avec ses 23,3%, ce pourcentage est bien moins élevé au Grand-Duché.

Par contre, le Luxembourg dépasse la moyenne européenne dans la classe d'âge entre 25 et 29 ans (80,1% contre 74,3%). Le taux de chômage des jeunes de 15 à 24 ans était de 16,2% au Luxembourg (UE-27: 17,4%) en 2006. Le taux le plus bas fut affiché par les Pays-Bas avec seulement 6,6%!

<sup>34</sup> Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur/Ministère du Travail et de l'Emploi/Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire: *Cadre de référence stratégique nationale, Objectifs „Compétitivité régionale et emploi“ et „Coopération territoriale européenne“, 2007-2013, mars 2007*

En 2006, plus de trois quarts des jeunes européens dans la catégorie d'âge de 18 à 24 ans avaient atteint au moins le niveau d'enseignement secondaire supérieur. Avec son taux de 69,3%, le Luxembourg occupe une des dernières places après le Portugal, Malte et l'Espagne. Nos voisins belges ont atteint un pourcentage très respectable de 82,4% et la République tchèque même un niveau d'éducation de 91,8%!

En ce qui concerne le nombre de jeunes de 18 à 24 ans ayant quitté prématurément l'école et dont le niveau d'études ne dépasse pas l'enseignement secondaire inférieur, notre pays occupe également une place très moyenne de 17,4%, après Malte, le Portugal, l'Espagne, l'Italie, la Lettonie, la Roumanie et la Bulgarie.

Les chiffres principaux du rapport intitulé „Les jeunes face au marché de travail“ (Statnews 41-2007), publié par la STATEC à l'occasion de la Journée internationale de la Jeunesse du 12 août 2007, se résument comme suit:

- 5% des 15 à 29 ans sont au chômage, 44% ont un emploi, 48% sont élèves ou étudiants et 2% ont une responsabilité familiale;
- Plus le niveau de qualification est élevé, plus la probabilité d'être touché par le chômage, mais aussi la durée de recherche d'un emploi baissent;
- En moyenne, la moitié des jeunes mettent moins de 6 mois pour trouver leur premier emploi; pour 27% des jeunes cette recherche prend un an et plus;
- Les enfants se retrouvent très souvent dans les mêmes professions ou secteurs d'activité qu'un de leurs ascendants;
- Un quart des jeunes âgés de 15 à 29 ans et ayant un emploi détiennent un diplôme de l'enseignement postsecondaire, 26% sont titulaires d'un BAC ou d'un diplôme de technicien et 27% sont détenteurs d'un diplôme du régime professionnel, tandis que 3% sont en possession d'un brevet de maîtrise et quelque 19% ont quitté le système scolaire sans diplôme.

Lors des prises de position de la Chambre des Députés sur l'avancement du processus de Lisbonne, notamment en relation avec la ligne directrice intégrée No 18 en matière d'emploi des jeunes, la Commission de la Famille, de l'Egalité des chances et de la Jeunesse a souligné la nécessité de la mise en place de structures de transports publics, une offre insuffisante étant „aussi un facteur du chômage des jeunes, dont la moitié au Luxembourg ne dispose pas de permis de conduire ou de voiture.“.

Afin de mieux pouvoir mettre en œuvre le Plan national pour l'Innovation et le Plein-emploi, la collaboration du Gouvernement avec le Fonds social européen (FSE) a été intensifiée. A côté des démarches plus structurelles, il s'agit également de faciliter l'insertion des jeunes sur le marché de travail.

Soulignons dans ce contexte les très bonnes initiatives de l'association „Jonk Entrepreneuren Luxembourg“ qui réalise de nombreux projets en partenariat avec le secteur public et privé en vue d'améliorer les liens entre le milieu scolaire et le secteur des entreprises luxembourgeoises. S'inscrivant résolument dans la logique de la Stratégie de Lisbonne et donc du Plan national pour l'Innovation et le Plein-emploi, l'association poursuit l'objectif de donner aux jeunes le goût d'entreprendre, d'innover, de créer et de prendre des initiatives. Sachant que ce sont notamment les petites entreprises qui créent des emplois, il est important d'augmenter l'attrait de l'entrepreneuriat dans notre pays, d'autant plus qu'à peine 4% des jeunes luxembourgeois deviennent entrepreneurs, contre 20% en Norvège!

En vue d'améliorer les bases structurelles de notre système d'éducation et de formation, il est primordial de mettre en place les nouveaux cadres prévus par le projet de loi sur l'enseignement fondamental (modification de la loi scolaire de 1912) et du projet de loi qui prévoit une réforme de la formation professionnelle.

*„Dans la lutte contre l'exclusion sociale, surtout des jeunes, le CES est d'avis que le développement des compétences et des qualifications est le seul moyen pour assurer l'employabilité des individus, préalable nécessaire à une ascension sociale.“<sup>35</sup>*

La COFIBU recommande de procéder dans les meilleurs délais à la finalisation des projets de loi qui entament la mise en oeuvre de réformes structurelles dans les domaines de l'enseignement primaire et de la formation professionnelle.

Les piliers principaux sur lesquels se base la réforme scolaire prévue sont:

- l'offre d'un enseignement différencié sur base de socles de compétence respectant les différences des élèves et stimulant leurs talents selon leurs besoins;
- l'introduction du principe des „Ganzdagsschoulen“, modèle scolaire futur avec une prise en charge complète, meilleur instrument pour aller à l'encontre des inégalités et de l'échec scolaire;
- la collaboration avec l'Université du Luxembourg en matière de recherche sur les langues, la diversité et l'intégration et la mise en route d'un plan d'action langues en vue de faciliter l'utilisation des langues dans notre système scolaire;
- la mise en place des projets pilotes „Eis Schoul“ et „Ecole primaire Jean-Jaurès“ avec des programmes structurés assurant une documentation précise, un suivi structuré et une évaluation systématique.

### **L'intégration, l'égalité des chances et le dialogue, trio-remède contre la société à deux vitesses**

#### *L'intégration*

La très grande majorité des résidents non luxembourgeois au Grand-Duché sont des travailleurs originaires d'autres pays membres de l'Union Européenne, surtout du Portugal, de l'Italie et de la France.

Suite à la publication des résultats du programme international de l'OCDE pour le suivi des élèves (PISA), de vifs débats ont été entamés sur une meilleure intégration des enfants étrangers dans notre système scolaire et l'enseignement des langues dans notre pays.

Le Gouvernement a annoncé dès 2004 qu'il procéderait „à une évaluation de l'apport des cours intégrés en langue maternelle en termes de scolarisation des enfants non luxembourgeois“. En effet, „certains groupes doivent être suivis avec une attention particulière afin d'éviter que les échecs scolaires ne s'y accumulent“.

En date du 31 octobre 2007, le Conseil de Gouvernement a également défini comme prioritaire le domaine de la recherche sur les langues, la diversité et l'intégration. Un groupe de travail sera chargé de préciser les thèmes associés à ce domaine prioritaire.

La COFIBU souligne l'importance des travaux de ce groupe sur la recherche des langues, la diversité et l'intégration. Ce groupe dont la COFIBU s'interroge sur sa composition et les délais lui imposés, pourra soumettre des recommandations au Gouvernement en relation avec les difficultés d'apprentissage de l'enseignement trilingue dans notre système.

L'étude FNR Foresight recommande d'inclure dans les domaines de la recherche visés par le Gouvernement des analyses et perspectives du marché de travail luxembourgeois; en passant par l'éducation initiale et la formation jusqu'aux exigences d'un Etat social transparent et efficace.

*„The ethic and cultural diversity of Luxembourg's population is (...) an important challenge. The Grand Duchy has taken much benefit from its immigrants and cross-border workers. But immigration also gives rise to the menace of „parallel societies“. How to avoid social and cultural segregation? How to foster social, economic, political and cultural participation of immigrants? How to adapt the educational system to the societal and economic needs of a multilingual and multicultural society?“*

Cet ensemble de questions très bien posées et très pointues de l'étude FNR Foresight résume particulièrement bien un des défis majeurs de notre société. Les nouvelles données empiriques provenant des tests PISA montrent que notre pays a réussi à relever ce défi: l'effet négatif du statut d'immigrant

sur les résultats se situe dans la moyenne OCDE. Afin d'améliorer davantage et sensiblement les résultats, le Gouvernement devra poursuivre ses efforts et chercher des solutions innovantes pour une meilleure pratique de l'enseignement trilingue, „notamment en encourageant la participation des immigrés aux cours allemands de soutien, mais aussi en augmentant la proportion des cours dispensés en français dans la filière secondaire professionnelle“. (OCDE, Etude économique du Luxembourg, 2006)

En effet, notre système offre moins de possibilités de flexibilité et de soutien dans l'enseignement professionnel, principalement dispensé en allemand. Beaucoup d'enfants d'immigrés se retrouvent dans cette filière après une scolarité primaire médiocre.

Les jeunes résidents étrangers représentent près d'un tiers des jeunes âgés entre 15 et 29 ans dans notre pays. Ils représentent 60,8% des jeunes chômeurs dans cette catégorie d'âge (STATEC, Enquête sur les forces de travail 2006). Tandis que 25,8% des jeunes Luxembourgeois âgés entre 20 et 29 ans poursuivent des études supérieures, cette part s'établit à 14,4% chez les résidents étrangers.

Dans son bulletin 7-2007 sur la situation des jeunes face au marché de travail, le STATEC analyse la répartition sectorielle et professionnelle des jeunes entre 15 et 29 ans habitant encore chez leurs parents et constate que les situations professionnelles et sociales ont une forte tendance à se reproduire d'une génération à l'autre.<sup>36</sup>

### *Le rôle de l'école et des maisons-relais*

Ainsi, les enfants exercent souvent la même profession que la personne de référence dans le ménage, ce qui compte tant pour les métiers manuels que pour les professions dans les secteurs publics et parapublics. Il n'est pas étonnant que les enfants de ménages luxembourgeois se retrouvent plus souvent dans l'administration publique et le secteur de l'éducation ou le secteur parapublic „santé et action sociale“. Par contre, les jeunes issus de familles portugaises par exemple, occupent plus souvent des emplois dans les secteurs de la construction ou du commerce, de la mécanique ou encore dans le domaine domestique. Les jeunes résidents de ménages français, belges ou allemands sont plus nombreux dans les secteurs de l'„intermédiation financière“ (il en est de même pour les enfants de parents italiens) et dans le secteur de l'immobilier et des services aux entreprises.

Dans la lutte contre les inégalités, un rôle primordial incombe à l'éducation des enfants dans le milieu scolaire. Le modèle de la journée continue dès l'âge très jeune des enfants répond au mieux au but d'éliminer, par un accueil complet et un encadrement professionnel, les inégalités socioculturelles et de permettre à chaque enfant d'atteindre „un socle de compétences aussi élevé que possible“ (Accord de coalition, 2004). Ceci vaut également pour les enfants issus de l'immigration qui connaissent un taux d'échec effrayant.

*„Die Ziele der Chancengerechtigkeit und der Anhebung des Bildungsniveaus auf sämtlichen Schulebenen miteinander zu vereinbaren, heisst jeden einzelnen Schüler entsprechend seiner Fähigkeiten auf ein höchstmögliches Qualifikationsniveau zu bringen. Eine Voraussetzung dafür ist (...) die Verringerung des Einflusses der sozialen Herkunft auf die schulischen Leistungen.“* (Luxembourg Vision, 2007)

Dans le „Sozialalmanach 2007“ de la Caritas luxembourgeoise, le sociologue et politologue suisse, Carlo Knöpfel, membre directeur de la Caritas suisse, analyse à fond les réflexions du sociologue danois Gosta Esping-Andersen sur le développement de la politique sociale dans les pays de l'OCDE: „Durch eine frühe familienergänzende Kinderbetreuung kann zugleich mehr für die Chancengleichheit der Kinder getan werden. Die Ungleichheiten aus sozialer Herkunft, die durch die heutigen Bildungssysteme kaum ausgeglichen werden, können so viel besser aufgefangen werden. (...) Die Bedeutung der sozialen Vererbung von familiärem Status wird relativiert. Kinder aus armutsbetroffenen Haushalten haben viel mehr Möglichkeiten, einen erfolgsversprechenden Bildungsweg einzuschlagen. (...)“.

Dans le cadre du budget 2008, le Gouvernement poursuit résolument sa politique d'une prise en charge des enfants scolarisés en dehors des heures de classe. Le concept des „maisons-relais“ permet aux parents, respectivement aux personnes de référence, de trouver un meilleur accord entre la vie familiale et professionnelle. En même temps, ce concept constitue un instrument performant en faveur de l'égalité des chances et de la cohésion sociale.

<sup>36</sup> Cf. STATEC, Les jeunes face au marché de travail, août 2007

### *L'emploi des femmes et le „splitting“*

Dans son évaluation sur la situation de l'économie et de l'emploi au Luxembourg, la Commission européenne salue l'engagement de notre pays pour promouvoir la création de maisons-relais „*en tant que soutien à l'activité des femmes*“. En même temps, la Commission, tout en constatant que l'Etat continue à appuyer des initiatives en matière d'égalité des genres, regrette que „*les écarts de genre sur le marché du travail (emploi, chômage, inactivité, rémunération) sont relativement négligés*“.

Selon le Rapport de mise en œuvre 2006 du Plan national pour l'Innovation et le Plein-emploi, le nombre de places créées au sein des „maisons-relais“ ayant une convention avec le ministère s'élevait à 8.000. En ce qui concerne les efforts entamés dans la matière depuis l'adoption du Plan national, l'offre de places dans les maisons-relais a augmenté de 8,8% entre 2005 et 2006.

Dans ce contexte, il faut également saluer les efforts du Gouvernement de réduire les démarches administratives concernant la rénovation, l'extension et le fonctionnement des „maisons-relais“. Même si d'une manière générale l'implication tant du Ministère de la Famille que du Ministère de l'Education nationale pour les structures d'accueil ne facilite pas les choses, les communes apprécient la bonne collaboration dont témoignent les demandes de projets de plus en plus nombreuses.

Selon les prévisions du budget pluriannuel des dépenses en capital pour la période 2007-2011, le Fonds des investissements sociofamiliaux prévoit les dépenses suivantes en faveur des „maisons-relais“ (en millions d'euros):

<i>Exercice</i>	<i>2006 Compte</i>	<i>2007 Budget</i>	<i>2008 Projet</i>	<i>2009 Prévision</i>	<i>2010 Prévision</i>	<i>2011 Prévision</i>
Maisons-relais	17,5	28,9	32,0	32,0	25,3	7,8

Source: Projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2008, volume II.

Il ressort de ce tableau que les dépenses prévisibles doubleront entre 2006 et 2008 pour diminuer très sensiblement entre 2009 et 2011.

La COFIBU estime que les dépenses à ce titre ne pourront pas diminuer dès l'année 2010. Elle ne retient pas l'hypothèse que le besoin en „maisons-relais“ sera déjà couvert d'ici quelques années. La rapportrice se réjouit de l'information de la Ministre de la Famille à ce sujet qui a précisé que les chiffres à partir de 2010/2011 reflètent uniquement les besoins articulés actuellement auprès des instances nationales.

Du côté du budget courant, la participation de l'Etat aux frais des communes concernant le fonctionnement des „maisons-relais“ restera constante, passant de 17,5 millions d'euros en 2006 (compte) à 17,4 millions d'euros en 2008 (projet de budget).

La participation de l'Etat aux frais des services conventionnés progressera quant à elle de 3,2 millions d'euros en 2006 (compte) à 5 millions d'euros en 2008.

En assurant la prise en charge professionnelle et l'éducation des enfants, les perspectives pour les enfants s'améliorent. L'accès des parents au travail est assuré, une condition préalable pour la promotion de l'emploi féminin dans l'économie luxembourgeoise.

*„Die gleichberechtigte Teilnahme von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt wie in Leitungspositionen in Staat und Gesellschaft setzt die Schaffung von notwendigen Infrastrukturen für Kinderbetreuung und pflegebedürftige Menschen voraus, Gleichberechtigung bedeutet auch gleicher Lohn für gleiche Arbeit (...). Die Teilnahme der Frauen an der bezahlten Arbeit trägt zur Sicherung der Versorgungsstrukturen bei und führt zu individuellen Altersrenten.“* (Luxembourg Vision, 2007)

Dans sa prise de position dans le cadre de la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne et les priorités à donner aux lignes directrices intégrées, la Commission de la Famille, de l'Egalité des chances et de la Jeunesse a souligné que „*la réalisation d'une augmentation du taux d'emploi féminin présuppose une meilleure conciliation de la vie professionnelle et de la vie privée*“ et qu'„*une augmentation du nombre de structures d'accueil au Luxembourg est ... indispensable (...)* Dans ce contexte la commission se prononce en faveur du projet „*Ganztagsschoul*“ “.



### **„Splitting“ et individualisation des droits de pension**

Depuis des décennies, le „splitting“ et l’individualisation des droits de pension préoccupent non seulement les gouvernements successifs, mais la société dans son ensemble.

Malgré la promotion et la progression du travail féminin rémunéré, ce dernier se caractérise souvent comme étant irrégulier. Les anciennes coutumes selon lesquelles une grande partie des femmes quittent leur emploi rémunéré à la naissance d’un enfant et l’échangent ainsi contre des tâches familiales et domestiques persistent, ce qui se reflète dans des carrières de pension du moins incomplètes. De nombreux efforts ont contribué à combler ces carrières et à augmenter les droits à pension des femmes. Il en est ainsi, par exemple, de l’introduction des années bébés, dites „baby-years“ en 1987, l’extension des périodes d’assurance effectives qui comptent tant pour l’ouverture du droit à pension que pour le calcul de la pension ou la prise en compte de nombreuses périodes assimilées.

Force est de constater que le dispositif législatif actuellement en vigueur qui permet d’apporter une solution dans le cadre de l’assurance facultative en prévoyant des solutions d’assurance continuée ou complémentaire et d’achat rétroactif, comporte pour beaucoup de ménages un effort considérable en termes de cotisations sociales supplémentaires à payer et suppose dès lors que le ménage dispose des ressources nécessaires pour assumer ces charges.

Dans un souci d’égalité des chances et avec l’objectif de pallier l’absence ou la réduction des droits à pension dans la carrière du partenaire qui a abandonné ou réduit son activité professionnelle pour se consacrer à l’éducation des enfants et aux tâches familiales, le Gouvernement a renouvelé ses intentions dans le programme gouvernemental d’août 2004: *„Le Gouvernement poursuivra les travaux concernant le projet de loi „splitting“ des droits de pension en cas de divorce ainsi que la recherche de nouvelles solutions qui peuvent s’avérer praticables. (...) A la suite de la conclusion des travaux du groupe „individualisation des droits“, attendue avant la fin de l’année en cours, le Gouvernement retiendra les solutions appropriées en vue d’améliorer la compensation des interruptions de carrière d’assurance. En tout état de cause, le Gouvernement remettra sur le chantier le projet visant à introduire le „splitting“ en cas de divorce, quitte à revoir les différentes solutions possibles en l’occurrence.“*

Outre le fait qu’il est envisagé d’introduire le „splitting“ dans le projet de loi 5155 portant réforme du divorce, mesure qui ne peut être que transitoire en attendant une individualisation des droits pour chaque partenaire, la COFIBU regrette qu’aucun progrès dans ce dossier ne puisse être constaté jusqu’à cette date.

### **Le „gender budgeting“**

Malgré de grands efforts de tous les acteurs concernés, les inégalités entre femmes et hommes persistent, surtout dans le monde du travail. Dans ce contexte, le Ministère de l’Egalité des Chances a récemment publié une analyse juridique réalisée par Me Viviane Ecker qui recommande entre autres de procéder à un compte-rendu périodique en comparant la situation de travail des femmes et des hommes dans les entreprises.

Les chiffres et analyses de l’Union européenne sur la cohésion économique et sociale en 2007 démontrent qu’au sein de l’UE l’écart de rémunération entre les sexes est de 16% en moyenne dans l’UE et ce taux n’a guère varié ces dernières années. Cet écart de rémunération est nettement plus important dans le secteur privé que dans le secteur public. Les différences de participation au marché du travail, de ségrégation entre les sexes, de structures de carrières et de salaires et la sous-estimation relative de l’emploi essentiellement féminin expliquent largement cet écart.

La question se pose s’il n’est pas temps de regrouper dans une loi globale sur l’égalité au travail toutes les questions ayant trait à la mise en œuvre pratique d’une politique non discriminatoire dans les entreprises, y inclus les plans et initiatives, les suivis, les contrôles et les sanctions.

En matière d’égalité des chances, le „gender budgeting“ peut s’avérer être un outil efficace pour la mise en œuvre d’une politique volontariste et plus juste.

La budgétisation sensible au genre (BSG), en anglais „gender budgeting“, désigne le volet budgétaire du concept plus large du „gender mainstreaming“ que le Conseil économique et social des Nations Unies définit comme suit:

*„L'intégration des questions du genre consiste à évaluer les implications des femmes et des hommes dans toute action planifiée comprenant la législation, les procédures ou les programmes dans tous les domaines et à tous les niveaux. Cette stratégie permet d'intégrer les préoccupations et les expériences des femmes et des hommes à la conception, à la mise en œuvre, au contrôle et à l'évaluation des procédures et des programmes dans toutes les sphères politiques, économiques et sociales pour qu'ils en bénéficient de manière égale et que l'inégalité actuelle ne soit pas perpétuée.“<sup>37</sup>*

La BSG est un instrument très prometteur pour analyser les dépenses et dans une moindre mesure aussi les recettes des budgets du secteur public dans une perspective d'égalité des chances entre femmes et hommes. La BSG, en tant qu'instrument d'analyse, peut donc servir à repérer les inégalités de traitement entre les sexes au niveau budgétaire et, en établissant le budget selon des critères du genre, il peut contribuer à remédier dans la mesure du possible à ces inégalités.

Dans ce contexte, il semble utile de rappeler les termes du programme gouvernemental pour la législature en cours, qui se lisent comme suit: *„Le Gouvernement s'engage à procéder à une évaluation selon la perspective de genre dans ses actions politiques pour prévenir l'impact différent sur les femmes et les hommes, éviter des conséquences négatives non intentionnelles et améliorer la qualité et l'efficacité des politiques. Le recueil systématique de données statistiques ventilées par sexe contribuera à l'analyse de la situation des femmes et des hommes.“*

Le „gender mainstreaming“ étant une méthode internationalement reconnue et de plus en plus répandue pour faire avancer les choses dans le domaine de l'égalité des chances, la Chambre des Députés s'est ralliée à ce mouvement né dans les années 1990 en adoptant le 23 mars 2005 dans le cadre d'une heure d'actualité une motion invitant le Gouvernement luxembourgeois „à mettre en place les instruments et indicateurs nécessaires pour permettre l'application du principe du „gender mainstreaming“, c'est-à-dire l'intégration de la perspective du genre“.

En réponse à la question parlementaire 1793 du 19 juin 2007 sur les suites données à la motion précitée, le Ministre du Budget et du Trésor avait répondu que face à l'ampleur et la difficulté de cette mission, il n'était pas prévu d'inclure la dimension du genre dans les budgets de l'Etat au cours de la présente législature.

En même temps, il faut se rendre à l'évidence que l'approche BSG connaît des limites dans la mesure où elle ne se prête qu'à la seule analyse des finances publiques dans une optique de genre. Or, il est un fait que les inégalités dans notre société se déclinent le long de nombre d'autres clivages sociaux et de caractéristiques individuelles, comme la nationalité, l'âge, le niveau de formation, le statut professionnel, l'état de santé, etc. Ces inégalités ne sont pas prises en considération par la budgétisation sexospécifique, ou tout au plus comme critère additionnel. Partant, si l'on voulait analyser les politiques et budgets publics également selon ces autres critères, il faudrait établir une multitude de documents budgétaires séparés, chacun se focalisant sur une autre source d'inégalité.

Dans l'impossibilité d'établir une telle multitude de budgets en parallèle, la rapportrice propose de revenir sur la proposition du rapporteur du budget 2006, Monsieur Roger Negri, qui avait préconisé une réforme de notre architecture budgétaire dans son ensemble, à l'image de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances française (LOLF), tout en y intégrant le „gender budgeting“ comme instrument d'évaluation et d'action dans le domaine de l'égalité des chances.

En effet, cette réforme et de l'architecture et de la procédure budgétaires a le mérite de généraliser l'application de l'approche qualitative à l'ensemble du budget de l'Etat et non seulement à un domaine politique particulier, comme c'est le cas pour la BSG. Une telle réforme permettra de fixer les objectifs pour toutes les politiques publiques à mettre en œuvre, de définir les indicateurs d'évaluation, de se doter des instruments pour effectuer cette évaluation et d'allouer ensuite les moyens financiers en fonction des objectifs retenus.

<sup>37</sup> Citation selon l'Organisation internationale du travail  
(<http://www.ilo.org/public/french/bureau/gender/newsite2002/about/defin.htm>)



### *Le dialogue*

En octobre 2005, la Commission européenne a présenté une proposition de décision du Parlement européen et du Conseil visant à déclarer l'année 2008 „Année européenne du dialogue interculturel“. Selon la Commission, cette „initiative se concentrera en particulier sur le dialogue interculturel partout où il pourrait contribuer à la construction d'un mieux „vivre ensemble“ pour toute personne vivant dans l'UE. Le besoin de dialogue résulte de la diversité culturelle croissante dans nos sociétés. Le dialogue doit impliquer toutes les dimensions de cette diversité culturelle entre et dans les Etats membres, y compris la diversité des religions et des croyances. L'année devrait se concentrer en particulier sur les jeunes et devrait impliquer directement ou indirectement autant de personnes que possible. Le défi est d'introduire un dialogue là où il importe, à l'école ou dans des espaces éducatifs et d'apprentissage, au travail ainsi que dans les espaces de loisir, culturels, sportifs et associatifs.“

Ainsi, le défi principal pour le Luxembourg au cours de l'année 2008 sera la mise en œuvre d'une politique en faveur de l'intégration et de la cohésion sociale, notamment par le biais de nouvelles législations en matière d'immigration, d'intégration et de nationalité.

En ce qui concerne la politique d'intégration du Gouvernement, le dialogue, la sensibilisation et la mobilisation ont abouti à une augmentation considérable du taux d'inscription de l'électorat étranger. Ainsi, il ressort par exemple de l'étude effectuée par le SESOPI<sup>38</sup> que le taux d'inscription aux élections communales d'octobre 2005 a augmenté de 73% par rapport aux élections de 1999, ce qui se traduit par une participation des étrangers aux élections d'environ 10% en 2005. Cette politique devra être continuée et renforcée.

En date du 7 octobre 2006, le Gouvernement a déposé le projet de loi sur la nationalité qui introduit entre autres la double nationalité, mais qui rend en même temps moins favorable l'admissibilité et les conditions en relation avec les compétences linguistiques. Dans sa nouvelle édition de „Actualité et Tendances“ No 3/2007, le Département Economique de la Chambre de Commerce procède à une analyse approfondie du projet de loi en question et les auteurs soulignent l'enjeu crucial des dispositions pour le Luxembourg étant donné que „la production de richesse dépend en grande partie de l'ouverture du Grand-Duché sur l'étranger et de la contribution des nombreux salariés et entrepreneurs étrangers à la vie socio-économique.“. La chambre professionnelle résume les atouts de la double nationalité comme suit:

1. Possibilité de créer et de consolider les liens étroits avec le Luxembourg tout en restant attaché à son pays d'origine respectif;
2. Amélioration des conditions d'intégration dans la vie politique et associative pour les ressortissants non luxembourgeois;
3. Renforcement de la cohésion sociale par une mobilisation du corps électoral et une meilleure prise en considération des opinions de tous les salariés et „entrepreneurs“.

Il importe donc d'associer davantage les résidents étrangers à la société luxembourgeoise et non pas de les exclure par le biais d'exigences linguistiques trop sévères. Ceci d'autant plus qu'en vue d'une législation nouvelle en matière d'immigration<sup>39</sup>, une intégration à double sens est d'une importance primordiale pour le Luxembourg, qui devra se préparer à l'accueil de plus en plus d'immigrés non européens.

La rapportrice tient à insister sur la nécessité d'adopter le projet de loi sur la „double nationalité“ et d'entamer la procédure législative permettant d'améliorer l'intégration des ressortissants étrangers dans les meilleurs délais.

L'avant-projet de loi sur l'intégration des ressortissants étrangers résume d'ailleurs parfaitement l'ambition des mesures d'intégration nécessaires, partagées par la rapportrice: „Afin d'éviter que ne se créent des sociétés parallèles séparées selon des critères ethnoculturels, il est essentiel d'élaborer une

<sup>38</sup> SESOPI, Bilan des inscriptions aux élections communales d'octobre 2005 et aux élections européennes de juin 2004, Recherche, Etude et Documentation No 9

<sup>39</sup> Projet de loi 5802 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration (intitulé abrégé)

*politique d'intégration active mettant en place des mesures ambitieuses en vue d'assurer l'insertion socioculturelle et d'éviter tant la marginalisation des étrangers que l'appréhension de la population autochtone à leur égard.*“.

Compte tenu des chiffres avancés par la Commission européenne, selon lesquels 55% des immigrés titulaires d'un diplôme universitaire choisissent de résider aux Etats-Unis, alors que seulement 5% choisissent l'Europe, la rapportrice suggère d'inclure les propositions récentes du Commissaire européen Franco Frattini portant sur l'introduction d'une „carte bleue“ européenne pour les travailleurs hautement qualifiés, sur le modèle de la carte verte américaine, dans les travaux législatifs sur le projet de loi relatif à l'immigration.

\*

## V. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

La Chambre des Députés a insisté à maintes reprises sur une gestion efficace et transparente de nos finances publiques.

Il s'avère dès lors indispensable de revoir notre approche budgétaire.

Tout en saluant l'excellent instrument que constitue le volume III du projet de budget, il importe de procéder à une évaluation plus approfondie des finances publiques, comme il a été retenu au sein du groupe de travail SEC 95. Il s'agit notamment de l'évaluation à long terme du solde de financement et des différentes composantes des recettes et dépenses, des transferts entre les différents sous-secteurs de l'administration publique et d'une classification économique des recettes et des dépenses. Cet aspect d'une évaluation des recettes et des dépenses a été trop souvent négligé dans le passé. Ceci vaut également pour l'affectation des plus-values de recettes en cours d'exercice budgétaire.

En ce qui concerne les dépenses d'investissement de l'Etat, il faudra au cours des prochains exercices budgétaires remédier à la sous-alimentation des fonds d'investissements publics sachant que bon nombre de fonds spéciaux afficheront des soldes négatifs d'ici 2009 ou 2010, nécessitant ainsi une révision de la programmation pluriannuelle.

Il importe également de développer une stratégie pour améliorer davantage la qualité des finances publiques par la réorientation des budgets vers des dépenses qui favorisent la croissance à long terme et le développement durable. La soutenabilité des finances publiques est en effet un des chantiers les plus importants, notamment en relation avec le développement démographique et les risques pour notre modèle social d'ici 20 ou 30 ans.

Le groupe de réflexion chargé d'analyser la viabilité financière de notre système de pension, récemment mis en place conformément à l'Accord tripartite conclu en avril 2006, aura donc une importance majeure pour les discussions qui devront impérativement se poursuivre au Parlement, dans le but d'assurer une meilleure soutenabilité de nos régimes de santé et de sécurité sociale.

Dans ce contexte, il importera également de mieux pouvoir évaluer les tendances à moyen terme du budget et de présenter de façon transparente les interactions avec le système de sécurité sociale.

L'évolution actuelle du secteur financier témoigne du fait que la place financière restera le secteur phare de notre économie et un facteur-clé pour le maintien en équilibre de nos finances publiques.

Afin de renforcer ce secteur en mutation permanente et de plus en plus diversifié, le cadre légal devra répondre aux besoins du secteur d'une manière performante et efficace. Afin d'assurer sa capacité d'innovation, son développement dynamique et ses répercussions sur le secteur global des services, la recherche sur les produits et services et la coopération avec l'Université constituent un facteur essentiel pour l'avenir du secteur financier.

Dans le souci permanent d'augmenter la résistance de l'économie luxembourgeoise vis-à-vis des turbulences boursières internationales, l'importance de réformes structurelles visant à améliorer le tissu économique de notre pays doit être soulignée avec rigueur.

Un rôle majeur pour la restructuration de notre tissu économique incombe, à côté de tous les acteurs dans le domaine de la recherche, à la nouvelle Université du Luxembourg. Dans la perspective du développement potentiel d'un nouveau pilier économique autour de l'Université et la Cité des Sciences, il importe de démarrer au plus vite la mise en place de la nouvelle structure sur le site Belval.

Pour assurer le succès de l'Université et de la Cité des Sciences, une synergie entre tous les acteurs publics et privés, surtout avec les CRP et les entreprises, est indispensable.

En vue d'un renforcement des potentiels économiques existants, notamment en faveur des petites et moyennes entreprises, l'établissement d'un plan sectoriel „zones d'activités“ est indispensable, ceci sur base d'un inventaire complet des zones existantes.

La diversification multisectorielle de notre tissu économique sera le plus grand défi pour la compétitivité de notre pays. Elle va de pair avec la volonté d'instaurer un meilleur équilibre de nos régions. La diversification devra se faire en définissant des priorités thématiques et des domaines de compétence.

Cette politique s'intègre parfaitement dans le processus de la Stratégie de Lisbonne et le Plan national pour l'Innovation et le Plein-emploi, dans le respect du développement durable, de la compétitivité et de l'inclusion sociale.

La Chambre des Députés, lors de son futur débat sur la recherche dans la Grande Région, devra accorder une attention toute particulière aux différents domaines de la recherche publique récemment retenus comme étant prioritaires ou essentiels par le Gouvernement.

Le Gouvernement devra également intensifier ses efforts en matière de réforme administrative, non seulement au bénéfice des entreprises, mais également au service des particuliers. Il s'agira notamment de mettre en place des guichets uniques au service des particuliers, leur permettant ainsi d'accomplir un éventail d'opérations et de démarches administratives en un même endroit, respectivement à travers les sites internet des administrations et établissements publics.

Par ailleurs, la mise en œuvre de la politique entamée par la loi du 20 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire et par le programme directeur d'aménagement du territoire de 2003 doit être accélérée.

Aujourd'hui, presque quatre ans plus tard, le temps est venu de tracer un bilan et, le cas échéant, d'adapter ou de redéfinir les instruments de sa mise en œuvre, y inclus l'IVL. On constate en effet que les plans sectoriels „primaires“ dans les domaines des transports, du logement et des grands espaces paysagers, ainsi que le plan directeur sectoriel „zones d'activités économiques“, définis comme mesure prioritaire dans le programme gouvernemental 2004-2009, sont toujours inexistantes. Il en est de même pour les plans directeurs régionaux.

Il s'agit donc en tout premier lieu de procéder à un bilan intermédiaire avec une analyse des raisons qui entravent la mise en œuvre de l'IVL, d'autant plus que tous les acteurs politiques sont convaincus par la nécessité d'un tel instrument. Seule une planification plus poussée et plus cohérente en matière d'aménagement du territoire pourra garantir à long terme une utilisation plus rationnelle et plus efficace de nos ressources.

Dans ce contexte, il est important d'avancer également en vue d'une réorganisation territoriale, d'un renforcement des structures régionales et d'une révision fondamentale en matière de finances communales sur base des missions des différentes communes.

Les travaux entamés par la Commission spéciale „Réorganisation territoriale du Luxembourg“ doivent aboutir, notamment en vue d'un meilleur partage des compétences entre Etat et communes selon les règles de la subsidiarité.

Dans l'intérêt d'une plus grande stabilité et prévisibilité des finances communales, un parallélisme entre l'évolution des recettes des communes et des recettes totales de l'Etat pourrait garantir que les recettes de l'Etat et celles des communes évoluent à un rythme comparable.

En vue du passage de la procédure budgétaire au sein des communes et des syndicats de communes vers une présentation selon les critères de Maastricht, il est suggéré de mettre en place dans les meilleurs délais un groupe de travail chargé d'élaborer un concept de mise en œuvre, y inclus une période transitoire en vue de procéder aux évaluations des échantillons représentatifs prévus avec plusieurs communes pilotes.

La Commission des Finances et du Budget a insisté à maintes reprises sur la nécessité d'atteindre un juste équilibre entre compétitivité et cohésion sociale.

Le pilier social doit également être intégré de façon systématique aux objectifs européens notamment en relation avec l'instrument très dynamique de la Stratégie de Lisbonne. Une grande importance dans l'analyse des questions sociales revient au rapport de stratégie nationale sur la protection sociale et sur l'inclusion sociale.

En vue du nouveau Traité de Lisbonne, il est essentiel d'accélérer maintenant toutes les réformes nécessaires dans l'optique de réduire les disparités économiques et sociales entre les Etats membres de l'UE.

La Commission des Finances et du Budget félicite le Gouvernement pour le paquet fiscal ficelé dans le cadre de l'élaboration du projet de budget pour 2008. Ce paquet fiscal représente un allègement très net de la charge fiscale et une augmentation substantielle des transferts sociaux en faveur notamment des familles à faible revenu. Le Gouvernement doit être encouragé dans sa volonté de procéder davantage à des mesures de politique sociale sélectives et bien ciblées.

Afin de mettre en œuvre les réformes structurelles dans les domaines de l'enseignement et de la formation professionnelle, il est impératif de procéder au vote des projets de loi y relatifs.

Dans ce contexte, la COFIBU souligne l'importance de la recherche menée par le groupe de travail installé par le Gouvernement au sujet des langues, de la diversité et de l'intégration dans notre système scolaire trilingue.

Dans ce contexte et afin d'aller à l'encontre d'une société à deux vitesses, il est important d'assurer l'adoption du projet de loi sur la „double nationalité“ et d'entamer la procédure législative permettant d'améliorer l'intégration des ressortissants étrangers dans les meilleurs délais. Il s'agira notamment d'éviter davantage la marginalisation des étrangers en optant pour une politique d'intégration active.

Un instrument essentiel pour l'égalité de fait entre femmes et hommes consiste en l'introduction du „splitting“, envisagé dans le cadre du projet de loi sur la réforme du divorce. Cette mesure, qui ne peut être que transitoire, devra aboutir dans une individualisation des droits pour chaque partenaire.

En ce qui concerne le Comité de Coordination tripartite, la rapportrice s'interroge sur la vocation future de cette institution-modèle du dialogue social au Luxembourg. Garant de la paix et de la cohésion sociales dans notre pays, la Tripartite pourrait s'orienter au-delà de sa mission initiale d'instrument de crise vers de nouveaux horizons en tant qu'instrument stratégique et performant tant pour l'économie dans son ensemble que pour ses salariés. Dans cet ordre d'idées, la mission du Conseil économique et social serait également à redéfinir. Cet organe pourrait ainsi fonctionner en tant que „think tank“ en étroite collaboration avec la Tripartite.

En guise de conclusion, la COFIBU attendra avec impatience les résultats de l'analyse des agrégats des finances publiques que le Conseil supérieur pour le Développement durable présentera avant la fin de l'année 2008 ... au prochain rapporteur ou à la prochaine rapportrice du budget.

\*

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:

\*

**TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION**

**PROJET DE LOI  
concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat  
pour l'exercice 2008**

**Chapitre A – Arrêté du budget**

**Art. 1er.– Arrêté du budget**

Le budget de l'Etat pour l'exercice 2008 est arrêté:

En recettes à la somme de ..... euros 8.437.954.473

soit:

recettes courantes ..... euros 8.355.401.373

recettes en capital..... euros 82.553.100

euros 8.437.954.473

En dépenses à la somme de ..... euros 8.458.522.239

soit:

dépenses courantes ..... euros 7.631.327.550

dépenses en capital..... euros 827.194.689

euros 8.458.522.239

Le tout conformément aux tableaux annexés.

**Chapitre B – Dispositions fiscales**

**Art. 2.– Prorogation des lois établissant les impôts**

Les impôts directs et indirects existants au 31 décembre 2007 sont recouverts pendant l'exercice 2008 d'après les lois et tarifs qui en règlent l'assiette et la perception, sous réserve des dispositions des articles 3 à 10 ci-après.

**Art. 3.– Droit d'accise commun et droit d'accise autonome sur les produits énergétiques**

(1) A l'article 7, paragraphe 5 de la loi du 22 décembre 2006 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour 2007, il est ajouté un point c) avec la teneur suivante:

„c) pétrole lampant..... 10.00 € par 1.000 ltrs“.

(2) A l'article 7 de la loi du 22 décembre 2006 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour 2007, le paragraphe 6 est remplacé comme suit:

„Les produits relevant des codes NC 1507 à 1518 inclus, les produits relevant des codes NC 3824 90 55 et 3824 90 80 à 3824 90 99 inclus, pour ce qui est de leurs composants issus de la biomasse et les produits relevant des codes NC 2207 20 00 et 2905 11 00 qui ne sont pas d'origine synthétique, utilisés à l'état pur, sont exonérés de l'accise.“

(3) A l'article 8 de la loi du 22 décembre 2006 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour 2007, le paragraphe 2 est remplacé comme suit:

„Les produits relevant des codes NC 1507 à 1518 inclus, les produits relevant des codes NC 3824 90 55 et 3824 90 80 à 3824 90 99 inclus, pour ce qui est de leurs composants issus de la biomasse et les produits relevant des codes NC 2207 20 00 et 2905 11 00 qui ne sont pas d'origine synthétique, utilisés à l'état pur, sont exonérés de l'accise.“

**Art. 4.– Taxe sur la consommation de l'énergie électrique**

(1) En application de l'article 66 (4) de la loi du 1er août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité, le taux de la taxe „électricité“ est fixé comme suit:

a) Le taux de la taxe „électricité“ pour la catégorie a) prévue à l'article 66, paragraphe (1) de la loi du 1er août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité est fixé à 0,1 cent par kWh consommé.

- b) Le taux de la taxe „électricité“ pour la catégorie b) prévue à l'article 66, paragraphe (1) de la loi du 1er août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité est fixé à 0,05 cent par kWh consommé.
- c) Le taux de la taxe „électricité“ pour la catégorie c) prévue à l'article 66, paragraphe (1) de la loi du 1er août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité est fixé à 0,01 cent par kWh consommé.

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

**Art. 5.– Taxe sur la consommation de gaz naturel**

(1) En application de l'article 61 (1) de la loi du 1er août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel, le taux de la taxe „gaz naturel“ varie selon des catégories qui sont déterminées en fonction des besoins et de la consommation constatée à un point de fourniture. Ces catégories sont déterminées comme suit:

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

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

(2) Les contrôles au niveau du comptage sont effectués par l'Administration des Douanes et Accises.

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

(4) En application de l'article 61 (4) de la même loi, les taux de la taxe „gaz naturel“ sont fixés comme suit:

- a) le taux de la taxe „gaz naturel“ de la catégorie A définie à l'article 31bis de la loi susmentionnée est fixé à 0,108 cent par kWh consommé;
- b) le taux de la taxe „gaz naturel“ de la catégorie B est fixé à 0,054 cent par kWh consommé;
- c) le taux de la taxe „gaz naturel“ de la catégorie C1 est fixé à 0,005 cent par kWh consommé;
- d) le taux de la taxe „gaz naturel“ de la catégorie C2 est fixé à 0,030 cent par kWh consommé;
- e) le taux de la taxe „gaz naturel“ de la catégorie D est fixé à 0 cent par kWh consommé.

(5) En application de la présente loi et pour les besoins du calcul de la taxe „gaz naturel“, la quantité d'énergie à considérer (exprimée en kWh) est calculée à partir du volume brut de gaz naturel (exprimé



en mètre cube) moyennant le pouvoir calorifique supérieur du mètre cube brut qui est fixé à 10,99 kWh/m<sup>3</sup>.

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

(6) Le gaz naturel consommé en tant que carburant est exonéré de la taxe de consommation sur le gaz naturel.

**Art. 6.– Droit d'accise commun et droit d'accise autonome sur les tabacs manufacturés**

A l'article 12 de la loi du 22 décembre 2006 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour 2007, le paragraphe 5 est remplacé comme suit:

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

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

A partir du 1er février 2008, la catégorie retenue servant de base pour le calcul des accises suivant le point a) ci-dessus est le paquet 25/4,00 €.

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

**Art. 7.– Eaux-de-vie produites dans le pays**

(1) A l'article 9 de la loi du 27 juillet 1925 sur le régime fiscal des eaux-de-vie, modifiée, le paragraphe 3 est remplacé comme suit:

„Dans les distilleries forfaitaires de céréales, la tolérance de production ne pourra pas dépasser 20 pour cent de la quantité d'alcool passible de l'impôt. Tout excédent de production supérieur à cette tolérance, qui sera constaté, soit par des essais de distillation, soit par le contrôle des registres de fabrication ou de vente, soit par tout autre moyen, sera passible, pour toute la quantité dépassant la tolérance, du droit d'accise sur la base du taux intégral, sans préjudice des pénalités éventuellement encourues.“

**Art. 8.– Taxe sur les véhicules routiers**

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, est modifiée comme suit:

„(1) A l'article 40 (1) il est ajouté un point d) avec la teneur suivante:

„d) 125 euros pour les tracteurs agricoles immatriculés au nom de personnes autres que celles prévues à l'article 41“.

(2) A l'article 40 (4) il y a lieu de lire chaque fois „à 3 essieux ou plus“ au lieu de „à 3 essieux“.

(3) A l'article 40 (5) il y a lieu de lire chaque fois „à 3 essieux ou plus“ au lieu de „à 3 essieux“.

(4) A l'article 40 (6) il y a lieu de lire chaque fois „à 2 essieux ou moins“ au lieu de „à 2 essieux“ et „à 3 essieux ou plus“ au lieu de „à 3 essieux“.

(5) L'article 41 est remplacé par le texte suivant:

„**Art. 41.–** Par dérogation à l'article 40 (1) et 40 (2) les tracteurs utilisés exclusivement pour les travaux agricoles, horticoles, viticoles, dans la pisciculture et la sylviculture, sont exonérés de la taxe, lorsqu'ils circulent sur la voie publique et sont utilisés:

- à la traction de machines, d'instruments aratoires, de remorques ou de chariots chargés ou non, utilisés dans leur exploitation par les personnes qui exercent la profession d'agriculteur, d'horticulteur, de sylviculteur ou de pisciculteur ou par des personnes travaillant à leur service, pour autant que l'utilisation sur la voie publique ait un lien direct avec la gestion de cette exploitation;

- par d’autres entrepreneurs que les personnes susvisées, ou par leur personnel, pour l’exécution de travaux en rapport avec l’exploitation agricole, horticole, forestière ou piscicole de tiers, pour autant qu’aucun transport sur la voie publique de marchandises, de denrées ou d’animaux ne soit effectué autrement qu’entre les lieux d’une même exploitation ou entre la ferme et les terres qui en dépendent et inversement.“

(6) A l’article 47, il est ajouté après le deuxième alinéa un alinéa 3 nouveau avec la teneur suivante:

„Dans des cas exceptionnels et documentés à la satisfaction du receveur, la taxe peut être remboursée même à défaut de la vignette fiscale.“ “

#### **Art. 9.– *Redevances pour concessions d’un réseau d’électricité***

Conformément à l’article 23 de la loi du 1er août 2007 relative à l’organisation du marché de l’électricité, les montants des redevances sont fixés comme suit:

- |  |      |
|--|------|
| (1) Redevance d’une concession pour la gestion d’un réseau de transport .....    | 0 €  |
| (2) Redevance d’une concession pour la gestion d’un réseau de distribution ..... | 0 €  |
| (3) Redevance d’une concession pour la gestion d’une ligne directe .....         | 0 €  |
| (4) Redevance d’une concession pour la gestion d’un réseau industriel .....      | 0 €. |

#### **Art. 10.– *Droit d’apport***

A l’article 6 de la loi modifiée du 29 décembre 1971 concernant l’impôt frappant les rassemblements de capitaux dans les sociétés civiles et commerciales et portant révision de certaines dispositions législatives régissant la perception des droits d’enregistrement, le point 1) est remplacé par le libellé suivant: „1) Le taux du droit d’apport est fixé à un demi pour cent de la base imposable déterminée par l’article 8“.

### **Chapitre C – *Autres dispositions financières***

#### **Art. 11.– *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 2008 au paiement d’une taxe de 100 euros.

### **Chapitre D – *Dispositions concernant le budget des dépenses***

#### **Art. 12.– *Crédits pour rémunérations et pensions***

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

#### **Art. 13.– *Nouveaux engagements de personnel***

(1) Au cours de l’année 2008, 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 2007;
- b) les fonctionnaires, les employés et ouvriers occupés à tâche partielle dans la limite des effectifs en hommes-heures/an au 31 décembre 2007.

Sont comprises dans l’effectif total les vacances d’emploi qui se sont produites avant le 1er janvier 2008 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 2008:

- 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 225 unités l’effectif total tel qu’il est défini au paragraphe (2) a);

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

(4) Sont prorogées, pour la durée de l'année 2008, les autorisations de création d'emplois énumérées ci-après et prévues par l'article 16, paragraphe 4) de la loi budgétaire du 22 décembre 2006 ainsi que par les dispositions correspondantes des lois budgétaires antérieures:

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

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

Toutefois, pour les demandes des administrations comportant un transfert de postes entre administrations, entre carrières ou une augmentation des effectifs du personnel au service de l'Etat, la décision visée à l'alinéa 1er incombe au Conseil de Gouvernement. Il en est de même des déplacements d'agents opérés sur décision de la commission des pensions ou à titre de sanction.

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

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

récapitulatif des engagements effectués sur base du présent alinéa au Premier Ministre, Ministre d'Etat, qui le transmet à la commission spéciale visée à l'alinéa premier du présent paragraphe.

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

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

**Art. 14.– Recrutement d'employés de nationalité étrangère auprès des administrations de l'Etat**

(1) En dehors des personnes visées à l'article 15 de la loi modifiée du 27 janvier 1972 fixant le régime des employés de l'Etat, et par dérogation à l'article 3a) et e) de la même loi, sont autorisés pour 2008, en cas de nécessité de service dûment motivée et sur avis conforme du ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions, les engagements suivants de personnes ressortissant d'un pays membre de l'Union européenne:

<i>Administration</i>	<i>Carrière</i>	<i>Effectif</i>
<i>I. Services dépendant du Ministère de la Famille et de l'Intégration:</i>		
Commissariat du Gouvernement aux étrangers	employé de bureau	1
	assistant social	2
Service national d'action sociale	pédagogue	1
	assistant social	1
Centres socio-éducatifs de l'Etat	éducateur gradué, infirmier, éducateur, éducateur instructeur	20
Maisons d'enfants de l'Etat	agent socio-éducatif	4
	(psychologue, assistant social, éducateur gradué, éducateur)	
<i>II. Services dépendant du Ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration et du Ministère des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement:</i>		
Représentations diplomatiques et touristiques	employé de bureau	52
<i>III. Services dépendant du Ministère de la Culture, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche:</i>		
Ministère	employé dans la carrière supérieure	1,5
Musée national d'histoire naturelle	employé géophysicien	1
	employé géologue	1
Musée national d'histoire et d'art	employé technique	1
	employé-restaurateur	1
	employé dans la carrière supérieure	6
Centre national de l'audiovisuel	employé technique	4
	employé dans la carrière supérieure	4
Service des Sites et Monuments nationaux	employé dans la carrière supérieure (architecte spécialisé en conservation du patrimoine)	1
<i>IV. Services dépendant du Ministère de l'Economie et du Commerce Extérieur:</i>		
Ministère	employé de la carrière supérieure	1

<i>Administration</i>	<i>Carrière</i>	<i>Effectif</i>
Commissariat aux affaires maritimes	employé de la carrière supérieure	3
ILNAS/OLAS	employé de la carrière supérieure	2
Service Central de la Statistique et des Etudes Economiques	employé informaticien	1
	employé de la carrière supérieure	4
<i>V. Services dépendant du Ministère de la Sécurité sociale:</i>		
Inspection générale de la sécurité sociale:		
Cellule d'évaluation et d'orientation	ergothérapeute	3
	médecin	1
	infirmier	1
	ingénieur-maître en ingénierie de la santé	1
Inspection générale de la sécurité sociale	employé universitaire mathématicien	1
	employé universitaire informaticien	1
Contrôle médical de la sécurité sociale	médecin-conseil	1
Contrôle arbitral des assurances sociales	médecin-conseil	1
Centre commun de la sécurité sociale	employé informaticien	3
<i>VI. Services dépendant du Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement:</i>		
	employé architecte	1
<i>VII. Ministère, administrations et services dépendant du Ministère de l'Environnement:</i>		
	employé ingénieur	1
	employé de la carrière supérieure	1
	employé de la carrière moyenne	1
	employé E	1
<i>VIII. Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du développement rural:</i>		
	employé de la carrière supérieure	1
	employé de la carrière moyenne	1
	employé laborantin	3
<i>IX. Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire:</i>		
	employé de la carrière supérieure	3
<i>X. Services dépendant du Ministère des Finances:</i>		
Administration des Contributions	employé de la carrière supérieure (informaticien)	2
<i>XI. Ministère des Travaux publics:</i>		
Administration des Ponts et Chaussées	employé architecte-paysagiste	1
	employé technique	9
	employé ingénieur-technicien	7
	employé ingénieur-informaticien	1
	employé ingénieur diplômé en génie civil	2
Administration des Bâtiments publics Le paragraphe (3) n'est pas applicable.	employé technique	2
<i>XII. Ministère de la Fonction publique et de la Réforme Administrative:</i>		
	employé de la carrière supérieure	2

<i>Administration</i>	<i>Carrière</i>	<i>Effectif</i>
Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative, Centre informatique de l'Etat	employé de la carrière moyenne	3
	employé de la carrière supérieure	4
Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative, Service e-Luxembourg	employé de la carrière supérieure	4
<i>XIII. Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle:</i>		
Service de coordination de la recherche et de l'innovation pédagogiques et technologiques	employé de la carrière supérieure	5
Service informatique	employé de la carrière supérieure	1
Centre de langues Luxembourg	chargé de cours	3
<i>XIV. Services dépendant du Ministère d'Etat:</i>		
Comité économique et social de la Grande Région	employé de la carrière supérieure	1
	employé de la carrière moyenne	1
<i>XV. Services dépendant du Ministère du Travail et de l'Emploi:</i>		
Administration de l'emploi	médecin du travail	1
<i>XVI. Services dépendant du Ministère de la Santé:</i>		
Direction de la Santé	orthophoniste	4
	licencié en santé publique	2
	médecin	2
	assistante sociale	2
	ingénieur	2
	infirmier	2
	infirmier gradué	1
Laboratoire national de santé	médecin	5
	cytotechnicien	3
	laborantin	5
	ingénieur	3
<i>XVII. Services dépendant du Ministère des Transports:</i>		
Direction de l'aviation civile	employé de la carrière supérieure	1
Administration de la Navigation Aérienne	employé de la carrière supérieure	2

(2) Outre les personnes visées au point (1), sont autorisés pour 2008, 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. Services dépendant du Ministère de l'Education Nationale et de la Formation professionnelle:</i>		
Enseignement primaire	chargé de cours dans les classes primaires luxembourgeoises à régime linguistique francophone	1



<i>Administration</i>	<i>Carrière</i>	<i>Effectif</i>
Enseignement postprimaire	chargé d'éducation	6
Education différenciée	agent socio-éducatif	3
Service de la formation des adultes	chargé de cours	4
Service de coordination de la recherche et de l'innovation pédagogiques et technologiques	employé de la carrière supérieure (psychologue)	1
Service de la scolarisation des enfants étrangers	employé	2
<i>III. Services dépendant du Ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration:</i>		
Représentations diplomatiques et bureaux décentralisés de la coopération luxembourgeoise	employé de bureau	16
<i>IV. Services dépendant du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur:</i>		
Représentations économiques	employé de bureau	10,5
<i>V. Services dépendant du Ministère des Travaux publics:</i>		
Administration des Ponts et Chaussées	employé	2
<i>VI. Services dépendant du Ministère d'Etat:</i>		
Service Central de Législation	employé de bureau	1
<i>VII. Service dépendant du Ministère de la Culture:</i>		
Bibliothèque nationale	employé de la carrière supérieure	1

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

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

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

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

#### **Art. 15.– Attribution du produit des amendes et confiscations**

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

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

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

#### **Art. 16.– Dispositions concernant la sécurité sociale**

Par dérogation aux lois et règlements régissant la matière et sans préjudice des dispositions inscrites à l'article 12, paragraphe (7) ci-avant, le Fonds national de solidarité et la Caisse nationale des prestations familiales ne peuvent ni engager, ni procéder au paiement des frais de fonctionnement considérés comme appartenant à l'exercice 2008 et dépassant les crédits prévus au budget à titre de participation de l'Etat à ces dépenses que sur autorisation préalable des membres du gouvernement compétents, le Ministre du Budget entendu en son avis. De telles autorisations ne peuvent toutefois être accordées que s'il s'agit de dépenses urgentes et si tout retard est susceptible de compromettre les services en question.

## **Chapitre E – Dispositions sur la comptabilité de l'Etat**

### **Art. 17.– Indemnités pour pertes de caisse**

Le Ministre du Budget 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. 18.– Avances: marchés à caractère militaire**

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

### **Art. 19.– Recettes et dépenses pour ordre: droits de douane**

Au cours de l'exercice 2008 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. 20.– Recettes et dépenses pour ordre: rémunération de personnel pour le compte d'autorités militaires alliées**

Au cours de l'exercice 2008, les recettes et les dépenses effectuées dans l'intérêt de la rémunération du personnel civil pour le compte d'autorités militaires alliées peuvent être imputées au budget des recettes et des dépenses pour ordre.

### **Art. 21.– 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. 22.– 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. 23.– 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. 24.– 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. 25.– Recettes et dépenses pour ordre: rémunérations des agents publics du Centre hospitalier neuropsychiatrique, des centres, foyers et services pour personnes âgées et du Service national de santé au travail**

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

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

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

**Art. 26.– Recettes et dépenses pour ordre: produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques**

Le 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 peut être imputé sur le budget des recettes et dépenses pour ordre et affecté au paiement de la nouvelle mesure de politique familiale à définir par la loi, le solde étant transféré au budget des recettes courantes.

**Chapitre F – Dispositions concernant des mesures d'intervention économiques et sociales**

**Art. 27.– Prorogation de dispositions destinées à stimuler la croissance économique et à maintenir le plein emploi**

(I) Sont prorogées avec effet au 1er janvier 2008 et jusqu'au 31 décembre 2008:

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

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

**Chapitre G – Dispositions concernant les finances communales**

**Art. 28.– Fonds communal de dotation financière. Dotation et répartition pour l'année 2008**

**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 2008 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 6.189.000 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 2008, 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 2008, 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 2005;
- 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 2005;
3. 20 pour cent entre les communes à titre d'allocation régionale en fonction de la population multipliée par le degré d'urbanisation de la commune, ce degré étant défini par le rapport entre la densité de la population de chaque commune et la densité moyenne du pays;
4. On entend aux termes du présent paragraphe
  - par densité, le rapport entre la population et la superficie du territoire;
  - par population, la population de résidence la plus récente calculée par le service central de la statistique et des études économiques;
  - par superficie, celle publiée par le service central de la statistique et des études économiques.

(3) 1. A la fin de chaque trimestre, des avances à valoir sur le montant annuel revenant à chaque commune dans le cadre du fonds communal de dotation financière sont versées aux communes. Toutefois une première avance peut être versée en début du premier trimestre. Le montant des avances est déterminé pour chaque trimestre par le Ministre ayant le budget dans ses attributions. La répartition de ces avances entre les communes est faite par le Ministre de l'Intérieur, conformément aux dispositions des sections (1) et (2) qui précèdent.

2. Après la fin de l'année, le Ministre de l'Intérieur détermine sur la base des dispositions des sections (1) et (2) ci-avant les participations définitives ainsi que leur répartition entre les communes et verse aux communes les sommes ainsi fixées, déduction faite des sommes avancées en vertu du paragraphe I. de la présente section.

3. Par dérogation aux dispositions de l'article 76 de la loi 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 l'article 38, 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 2006 est remplacée par l'année 2007.

#### **Art. 29.– *Fonds communal de péréquation conjoncturale***

(1) Le Ministre de l'Intérieur est autorisé à rembourser au cours de l'exercice 2008 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 2007 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 2008, à un remboursement supérieur au déficit du service ordinaire de son budget constaté à la clôture de l'exercice 2006.

**Art. 30.– Infrastructures pour l'éducation précoce**

(1) Au cours de l'exercice budgétaire 2008, le Gouvernement est autorisé à participer au financement des infrastructures communales réalisées dans l'intérêt de l'accueil des classes de l'éducation précoce. La participation financière de l'Etat est fixée à 50% du coût éligible sans pouvoir dépasser un montant plafond fixé par règlement grand-ducal.

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

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

**Chapitre H – Dispositions concernant les fonds d'investissements****Art. 31.– Dispositions concernant les fonds d'investissements publics. – Projets de construction**

(1) Au cours de l'exercice 2008, le Gouvernement est autorisé à imputer à charge des crédits des fonds d'investissements publics les dépenses d'investissements concernant les projets énumérés ci-dessous.

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

*(1) Fonds d'investissements publics administratifs:*

– Institut viti-vinicole Remich (cave crémant) .....	5.475.000 euros
– Garage central pour les forces de l'ordre.....	7.500.000 euros
– Unité de sécurité Dreibern .....	6.900.000 euros
– Eaux et Forêts Ellergronn (1ère phase).....	4.705.000 euros
– Ecole Nationale des Sapeurs Pompiers Niederfeulen: rénovation .....	2.500.000 euros
– Ministère de l'Education nationale 29, rue Aldringen: réhabilitation de l'immeuble.....	6.900.000 euros
– Ferme Grisius Lultzhausen: SN des sports .....	6.700.000 euros
– Château de Roebé Larochette.....	3.950.000 euros
– Caserne Herrenberg: remise en état de 3 pavillons .....	7.200.000 euros
– Maison d'enfants Schiffflange: extension .....	996.400 euros
– Ponts et Chaussées: dépôt à Walferdange.....	5.800.000 euros
– Ponts et Chaussées Mersch .....	5.500.000 euros
– Ponts et Chaussées Echternach: nouvelle construction .....	6.000.000 euros
– Centre national de littérature Mersch (Maison Eiffes) .....	2.850.000 euros
– Centre administratif Mersch (Linden-Greisch) .....	1.785.000 euros
– Centre Marienthal: travaux d'infrastructure.....	2.850.000 euros
– INS Luxembourg: réfection de la pelouse et modernisation du hall omnisports.....	7.400.000 euros
– Centre pénitentiaire Schrassig: réfection toitures plates et béton mur d'enceinte.....	5.000.000 euros
– Musée „A Possen“ Bech-Kleinmacher: transformation.....	2.043.000 euros
– Château de Schoenfels: centre d'accueil et atelier thérapeutique .....	4.000.000 euros
– Police grand-ducale Strassen: nouvelle construction.....	2.000.000 euros
– Stand de tir Reckenthal: extension.....	6.500.000 euros
– Administration de l'Eau Diekirch: Hôtel du Midi.....	2.000.000 euros
– Foyer d'accueil pour toxicomanes à Luxembourg .....	3.800.000 euros

– Centre de recherche public-Santé: pavillon provisoire d'accueil.....	7.000.000 euros
– Ferme Casel Givenich .....	3.100.000 euros
– Caserne Herrenberg: réhabilitation des infrastructures techniques .....	5.000.000 euros
– Ambassade Bruxelles .....	1.804.000 euros
– Foyer Don Bosco.....	7.000.000 euros
– Haff Remich .....	4.400.000 euros

(2) *Fonds d'investissements publics scolaires:*

– Athénée: réhabilitation salle des fêtes.....	7.385.000 euros
– Lycée Robert Schuman: bibliothèque, cafétéria, structures d'accueil, parking et alentours .....	6.750.000 euros
– Lycée technique des Arts et Métiers: réhabilitation cuisine et extension structure d'accueil.....	6.500.000 euros
– Lycée technique Joseph Bech à Grevenmacher (ancien bât.): mesures transitoires.....	6.700.000 euros
– Centre d'éducation différenciée Esch-sur-Alzette .....	4.900.000 euros
– Lycée technique hôtelier Diekirch: mise en conformité cuisine .....	1.800.000 euros
– Lycée technique et lycée technique agricole Ettelbruck: infrastructures prioritaires .....	7.000.000 euros
– Lycée technique Michel Lucius: démolition aile caduque .....	750.000 euros
– Ecole européenne: extension salle des sports .....	3.000.000 euros
– Piscine olympique Kirchberg: rénovation façades vitrées et vestiaires .....	5.850.000 euros
– Centre de Logopédie.....	2.500.000 euros
– Lycée Hubert Clement Esch-sur-Alzette: réaménagements .....	6.000.000 euros

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

– CHNP Ettelbruck: remise en état.....	3.600.000 euros
– Femmes en détresse: immeuble rue Rollingergrund, 153, Luxembourg.....	3.850.000 euros
– Internat sociofamilial spécialisé à Wiltz .....	3.200.000 euros
– Centre d'accueil pour réfugiés Marienthal: aménagements .....	4.500.000 euros
– Centre d'accueil pour réfugiés Waldhaff.....	3.070.000 euros
– Centre d'accueil pour réfugiés Schiffflange.....	4.000.000 euros
– CIPA Niederkorn: transformation, adaptation au projet SERVIOR .....	2.400.000 euros
– Foyer Eislécker Héem Lullange: transformation.....	4.100.000 euros
– Kraizbiérg Dudelage: mise en conformité Centre Emile Mayrisch .....	2.000.000 euros
– Réhabilitation du pré barrage du Pont Misère .....	1.300.000 euros
– Réhabilitation du pré barrage de Bavigne.....	935.000 euros
– Réhabilitation des barrages secondaires de la Haute-Sûre .....	1.075.000 euros
– Domaine Thermal Mondorf: mise en conformité de la cuisine centrale.....	1.500.000 euros
– CIPA Echternach et Maison de soins .....	7.000.000 euros

**Art. 32.– Dispositions concernant les fonds d'investissements publics. – Frais d'études**

(1) Au cours de l'exercice 2008, le Gouvernement est autorisé à imputer à charge des crédits des fonds d'investissements publics les frais d'études en vue de l'établissement de l'avant-projet sommaire, de l'avant-projet détaillé, du dossier d'autorisation ainsi que du dossier projet de loi, concernant les projets de construction énumérés ci-dessous.

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



*(1) Fonds d'investissements publics administratifs:*

- Justice de paix Esch/Alzette
- 3ième bâtiment administratif Kirchberg (Bâtiment Konrad Adenauer)
- Centre Marienthal
- Centre Hollenfels
- Ateliers Bâtiments publics à Bertrange-Bourmicht
- Caserne Herrenberg: agrandissement, transformation, rénovation
- Bâtiment Schuman: transformation pour les besoins de la Bibliothèque Nationale
- Rond Point Gluck: immeuble pour les besoins de l'administration des services de secours
- Centre de Recherche Public-Santé
- Laboratoire médecine vétérinaire et médecine légale (2ième phase)
- Laboratoire pour l'ASTA
- Centre de conférence Kirchberg (2ième extension)
- Centre d'intervention (service incendie et sauvetage) Findel
- Centre de Police, Verlorenkost
- Ponts et Chaussées Mersch: dépôt
- Ponts et Chaussées Echternach: dépôt
- Cour des Comptes de l'UE (2ième extension)
- Cour de Justice de l'UE: mise en conformité des bâtiments annexes A, B et C
- Nouveau Centre pénitentiaire
- Centre pénitentiaire Schrassig: mesures de sécurité

*(2) Fonds d'investissements publics scolaires:*

- CNFPC Ettelbruck
- Lycée technique agricole Ettelbruck: réaménagement
- Lycée technique agricole: Gilsdorf
- Lycée technique Bonnevoie: extension et mise en état
- Lycée technique pour professions de santé Ettelbruck
- Nouveau Lycée à Junglinster
- Lycée technique place Victor Hugo Esch-sur-Alzette: démolition aile désaffectée et nouvelle aile
- Lycée technique Clervaux
- Lycée technique Differdange
- Lycée technique Michel Lucius Luxembourg-Kirchberg
- Uni Luxembourg
- Athénée: rénovation
- Neie Lycée et Lycée technique pour professions éducatives et sociales
- Deuxième Ecole Européenne
- Lycée „Nordstad“
- Infrastructures sportives: Diekirch
- Ecole Américaine: transformation
- Lycée technique Grevenmacher: démolition et nouvelle construction

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

- C.I.P.A. à Mertzig
- C.I.P.A. à Bofferdange
- Maison de soins à Vianden: remise en état
- Barrage de Rosport: assainissement

- Barrage d'Esch-sur-Sûre: assainissement (2e phase)
- Internat sociofamilial (anc. CNA) Dudelange
- CHNP Ettelbruck: transformation de divers bâtiments

**Art. 33.– Fonds du Rail – Frais d'études**

(1) Au cours de l'exercice 2008, 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 précédents)
- Gare périphérique de Kirchberg (LUXEXPO)
- Tunnel de raccordement en direction d'Oberkorn
- Optimisation ligne Kleinbettingen (modernisation et renouvellement des infrastructures de la ligne et redressement des courbes dans le cadre du projet Eurocap Rail)
- Gare de Differdange: Renouvellement et modernisation des installations fixes
- Gare de Luxembourg: Reconstruction d'un passage supérieur (rue d'Alsace)
- Ligne du Nord: Reconstruction d'un pont-rivière (Ettelbruck)
- Aménagement d'une voie d'évitement à Michelau
- Ligne ferroviaire Hamm-Findel-Kirchberg (Luxexpo)
- Construction d'une antenne ferroviaire entre Belval-Usines et Belvaux-Mairie
- Nouveau viaduc parallèle au viaduc existant de Pulvermühle + Tunnel (4ème voie) + Adaptation Tête Nord
- Mise à double voie du tronçon Hamm-Sandweiler
- Gare périphérique de Dommeldange
- 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

**Art. 34.– Dispositions concernant le Fonds des Routes – Projets de construction**

(1) Au cours de l'exercice 2008, le Gouvernement est autorisé à imputer à charge des crédits du Fonds des Routes les dépenses d'investissement concernant les projets énumérés ci-dessous.

(2) Les dépenses d'investissement concernant les travaux de construction, des équipements techniques et des équipements de la voirie ne peuvent dépasser les sommes ci-après indiquées pour chaque projet sans préjudice des incidences des hausses légales pouvant intervenir jusqu'à l'achèvement des travaux.

– Pénétrante de Differdange.....	5.200.000 euros
– N34 à Bertrange – section médiane + giratoire: „Rue de l'Industrie/N34“ à Bertrange .....	6.100.000 euros
– Reconstruction du pont sur l'Alzette à Hesperange (OA 753).....	2.660.000 euros
– Pont sur la Sûre à Moestroff (OA174).....	2.900.000 euros
– Pont frontalier sur la Moselle à Remich (OA 39).....	1.200.000 euros
– Réhabilitation du pont sur les CFL à Schieren (OA 127).....	1.810.000 euros
– Modification du 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 le rond-point Aéroport/Golf .....	2.500.000 euros
– Modernisation des équipements de sécurité des tunnels existants.....	6.500.000 euros
– Amélioration de la capacité et de la sécurité de l'échangeur Gadderscheier sur la Collectrice du Sud donnant accès à la N32 (Pafewé/Kronospan) .....	6.000.000 euros
– Modifications à apporter à l'échangeur de Pontpierre sur la A4 suite au déplacement de la station Texaco.....	7.000.000 euros
– Construction d'une route de déstagement à Echternach reliant la N10 à la N11 sur l'assise de l'ancien tracé „Charly“ .....	5.700.000 euros

**Art. 35.– Dispositions concernant le Fonds des Routes – Frais d'études**

(1) Au cours de l'exercice 2008, le Gouvernement est autorisé à imputer à charge des crédits du Fonds des Routes les frais des études d'opportunité, de la relation coût-utilité ainsi que des études de faisabilité technique et des études en vue de l'établissement de l'avant-projet sommaire avec la comparaison de variantes, de l'avant-projet détaillé, du dossier d'autorisation ainsi que du dossier projet de loi des projets d'infrastructure, d'ouvrages d'art et d'équipements techniques énumérés ci-dessous, ainsi que les frais des études de trafic et des études de bruits concernant tant les projets énumérés ci-dessous que l'ensemble du réseau existant de la grande voirie.

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

- Liaison Micheville [A4]
- Echangeur de Pontpierre [A4–N13]
- Echangeur de Hesperange [A3–CR231]
- Route de liaison A7/A6 dite „Tangente Ouest“ [CR101–CR102–N12–N6]
- Liaison Strassen-Nord [N6–CR181/A6]
- Elargissement du viaduc de la Haute-Syre sur l'A1
- Réaménagement des aires de service
- Réaménagement de l'échangeur de Dudelange-Burange sur la collectrice du Sud
- Réaménagement de l'échangeur de Pontpierre (N13/A4)
- Amélioration de la sécurité du réseau autoroutier
- Modernisation des tunnels existants (exemples: sorties de secours tunnels St-Esprit et Howald, ventilation tunnel Howald)
- Pont Adolphe à Luxembourg [N2]
- Pénétrante de Differdange [N32]
- Contournement de Bascharage-Dippach [N5/E44]

- Contournement de Niederfeulen et d'Ettelbruck [N7–N15]
- Contournement de Junglinster [N11/E29]
- Contournement d'Echternach – tronçon N10–N11/E29 dit „Voie Charly“
- Contournement de Bous 2e tronçon N2/E29–N28
- Contournement de Remich [N2/E29–N16]
- Contournement-Nord de Differdange [N31] avec déviation du CR175
- Contournement de Troisvierges [N12]
- Contournement de Hosingen [N7/E421]
- Transversale de Clervaux [N7–N18]
- Descente vers la vallée de l'Alzette [CR181–N7]
- Boulevard de Merl [N6–N5–A4–N4]
- Boulevard Cloche d'Or [A3 (rond-point Gluck)–N4]
- Rue Raiffeisen [CR231]
- Extension du CITA sur la voirie annexe
- Viaducs de Lultzhausen et d'Insenborn [N27 sur le lac d'Esch-sur-Sûre]
- Pont frontalier à Grevenmacher [N10a sur la Moselle]
- Nouvel accès SIDOR [CR169–N4/A4]
- Raccordement de l'échangeur de Mertert à la N1 et au Port de Mertert, y compris le nouveau pont frontalier
- Mise à 2x3 voies de l'autoroute A4 entre l'échangeur Lankelz et la jonction de Foetz (en remplacement du by-pass de Foetz)
- Transformation de l'échangeur de Sanem sur la collectrice du sud en vue de la desserte des friches industrielles du crassier de Differdange
- Réhabilitation de la Passerelle („âl Bréck“) à Luxembourg-Ville
- Réalisation d'une desserte intercommunale de Belvaux, Oberkorn, Differdange et Niederkorn dans l'intérêt de la viabilisation des friches industrielles
- Mise à 2x2 voies de la route N1 entre l'échangeur d'Irrgarten et l'aéroport de Luxembourg
- Mise à 2x2 voies de la N1 entre l'échangeur de Senningerberg et l'aéroport de Luxembourg
- Mise à 2x3 voies des A3 et A6 entre la Croix de Gasperich et l'échangeur de Capellen
- Elimination des passages à niveau dans la traversée de Schifflange
- Viaduc de Mersch servant au franchissement de la N7 sur la ligne ferroviaire du Nord et sur l'Alzette avec la voirie annexe
- Route de la Sarre [A13]: Réalisation du tronçon manquant entre les échangeurs de Hellange et de Frisange
- Aménagement d'une station de service sur la Route de la Sarre A13
- Modification du raccordement à la N10 de la bretelle d'accès vers l'échangeur de Schengen
- Amélioration de la capacité et de la sécurité de l'échangeur Gadderscheier sur la Collectrice du Sud donnant accès à la N32 (Pafewé/Kronospan).

**Art. 36.– Fonds pour la Rénovation de quatre îlots du quartier de la Vieille Ville de Luxembourg**

L'article 1er, 2ième alinéa de la loi modifiée du 29 juillet 1993 portant création d'un fonds pour la rénovation de quatre îlots du quartier de la Vieille Ville de Luxembourg est modifié comme suit:

„Le fonds est constitué pour une durée de 20 ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi.“

## **Chapitre I – Dispositions diverses**

**Art. 37.– Acquisition, aménagement et construction de logements locatifs par des associations sans but lucratif, fondations, fabriques d'église, communautés religieuses ayant conclu une convention avec le gouvernement, hospices civils ou offices sociaux, ou pour travailleurs étrangers par des employeurs-bailleurs**

L'Etat est autorisé à inscrire une hypothèque légale sur l'immeuble subventionné en vertu des articles 51.2.51.006; 51.2.51.040 et 51.2.52.000 des tableaux annexés à la présente loi budgétaire. L'Etat se libérera de son engagement relatif à la participation financière après l'inscription de cette hypothèque. Sa radiation est faite par le conservateur des hypothèques sur requête du ministre compétent. Les formalités relatives à l'inscription et à la radiation de l'hypothèque ne donnent lieu à aucune perception au profit du Trésor, sauf le salaire des formalités hypothécaires qui est à charge du bénéficiaire de la participation étatique.

**Art. 38.– Fonds spécial pour le financement des infrastructures sociofamiliales**

L'article 35 de la loi du 21 décembre 2001 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2002 et relatif au fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales est modifié comme suit:

I. Le paragraphe (4) est modifié comme suit:

„Disposition concernant les frais d'étude et lignes de crédit:

Pour l'exercice 2008, le Gouvernement est autorisé à imputer à charge du fonds la participation de l'Etat aux frais d'études en vue de l'établissement de l'avant-projet sommaire, de l'avant-projet détaillé, du dossier d'autorisation, du dossier projet de loi ainsi que les intérêts débiteurs des lignes de crédit, concernant les projets de construction énumérés ci-dessous:

- construction d'un CIPA, Sanem
- extension du CIPA, Berbourg
- construction d'un CIPA, Contern
- construction et transformation d'un CIPA, Rumelange
- construction d'un CIPA, Diekirch
- construction et transformation d'une Maison de Soins, Differdange
- construction et transformation d'une Maison de Soins, Hamm
- construction d'une structure d'accueil pour personnes handicapées, Mondorf.

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

**Art. 39.– Prorogation de la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création de deux établissements publics**

L'article 17 de la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création de deux établissements dénommés:

- 1) Centres, foyers et services pour personnes âgées
  - 2) Centres de gériatrie
- est prorogé pour une nouvelle durée de 10 ans.

**Art. 40.– Modification de la loi modifiée du 25 juillet 2002 portant création d'un établissement public pour la réalisation des équipements de l'Etat sur le site de Belval-Ouest**

L'article 3, 3ème alinéa de la loi modifiée du 25 juillet 2002 portant création d'un établissement public pour la réalisation des équipements de l'Etat sur le site de Belval-Ouest est modifié comme suit:

„Le Gouvernement est autorisé à garantir, pour le compte de l'Etat, le remboursement en principal, intérêts et frais accessoires, des emprunts et des ouvertures de crédit contractés jusqu'à concurrence du montant total des différents investissements faisant l'objet des lois respectives et rentrant

dans la mission de l'Etablissement ainsi que du montant total des frais d'études tels que mentionnés à l'alinéa 2 du présent article. La durée de la garantie ne pourra excéder vingt-cinq ans à courir à partir de la date de l'entrée en vigueur de la présente loi."

**Art. 41.– Modification de la loi du 28 avril 1998 autorisant le Gouvernement à constituer une Fondation „Musée d'Art Moderne Grand-Duc Jean“ et à lui accorder une aide financière**

1) A l'article 2 de la loi du 28 avril 1998 précitée, le point (4) est modifié comme suit: „L'aide annuelle de base est fixée à 5.550.000 euros: ce montant correspond à la valeur 668,46 de l'échelle mobile des salaires et sera adapté chaque année à l'évolution de la moyenne des cotes d'application de l'échelle mobile qui sert de base à l'évaluation des crédits du budget de l'Etat. Un montant minimum de l'aide annuelle de base de 620.000 euros sera mis à disposition pour constituer la collection du musée.“

2) A l'article 3, les termes „cinquante millions“ sont remplacés par „1.240.000 euros“.

**Art. 42.– Constitution de services de l'Etat à gestion séparée**

Les administrations suivantes sont constituées comme services de l'Etat à gestion séparée:

- I. Administrations dépendant du Ministère de la Culture, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche:
  - Musée national d'histoire et d'art;
  - Musée national d'histoire naturelle;
  - Centre national de l'audiovisuel;
  - Bibliothèque nationale;
  - Musée de la forteresse.
  
- II. Administrations dépendant du Ministère de l'Education Nationale et de la Formation Professionnelle:
  - Centre de Logopédie;
  - Athenée de Luxembourg;
  - Lycée classique et lycée technique de Diekirch;
  - Lycée classique d'Echternach;
  - Lycée de garçons de Luxembourg;
  - Lycée de garçons d'Esch-sur-Alzette;
  - Lycée Robert Schuman à Luxembourg;
  - Lycée Michel Rodange à Luxembourg;
  - Lycée Hubert Clement d'Esch-sur-Alzette;
  - Lycée Aline Mayrisch à Luxembourg;
  - Lycée technique agricole d'Ettelbruck;
  - Lycée technique des Arts et Métiers à Luxembourg;
  - Lycée technique d'Esch-sur-Alzette;
  - Lycée technique d'Ettelbruck;
  - Lycée du Nord;
  - Lycée technique Joseph Bech à Grevenmacher;
  - Lycée technique de Bonnevoie;
  - Lycée technique hôtelier Alexis Heck de Diekirch;
  - Lycée technique Michel Lucius à Luxembourg;
  - Lycée technique Mathias Adam de Pétange;
  - Lycée technique Nic. Biever à Dudelange;
  - Lycée technique „Ecole de commerce et de gestion“;



- Lycée technique pour professions de santé;
- Lycée technique du Centre de Luxembourg;
- Lycée technique Josy Barthel à Mamer;
- Lycée technique de Lallange;
- Lycée à Redange;
- „Neie Lycée“;
- Lycée technique pour professions éducatives et sociales;
- Service des restaurants scolaires;
- Lycée de Luxembourg-Dommeldange;
- Nordstad-Lycée;
- Ecole primaire de la pédagogie inclusive.

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 des Transports:

- Administration de la Navigation aérienne.

**Art. 43.– 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 2008**

I) Pour l'exercice 2008, 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'ordonnement des dépenses peuvent se prolonger jusqu'au 31 mars de l'année suivante.

II) Pour l'exercice 2008, par dérogation à l'article 9 (2) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, les opérations relatives au paiement des dépenses peuvent se prolonger jusqu'au 30 avril de l'année suivante.

III) 1. Pour l'exercice 2008, 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 2008, 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. 44.– Modification de la loi du 14 août 2000 relative au commerce électronique**

Le paragraphe (1) de l'article 2 de la loi du 14 août 2000 relative au commerce électronique est modifié comme suit:

„(1) Les Titres I, IV, V et VI de la présente loi ne s'appliquent pas:

- à la fiscalité, sans préjudice des dispositions de l'article 16 de la présente loi;
- aux accords ou pratiques régis par la législation relative aux ententes;
- aux activités de jeux d'argent impliquant des mises ayant une valeur monétaire dans les jeux de hasard, y compris les loteries et les transactions sur les paris.“

**Art. 45.– Modification du délai d'application de la loi du 22 février 2004 instaurant un régime d'aide à la protection de l'environnement, à l'utilisation rationnelle de l'énergie et à la production d'énergie de sources renouvelables**

L'article 18 de la loi du 22 février 2004 instaurant un régime d'aide à la protection de l'environnement, à l'utilisation rationnelle de l'énergie et à la production d'énergie de sources renouvelables est modifié comme suit:

„Les dispositions de la présente loi sont applicables jusqu'au 31 décembre 2008.“

**Art. 46.– Prise en charge des tâches domestiques dans les établissements d'aides et de soins**

Par dérogation à l'article 357, paragraphe 2, du Code des assurances sociales, l'assurance dépendance prend en charge les tâches domestiques à raison de deux heures et demie par semaine au profit des personnes dépendantes séjournant dans un établissement d'aides et de soins au sens des articles 390 et 391 du Code des assurances sociales

- avec effet au 1er janvier 2007, à condition que l'établissement en cause ait renoncé à une augmentation des prix ou procède avec effet à cette date à une réduction correspondante du prix d'hébergement et au remboursement du trop-perçu éventuel aux bénéficiaires ou à leurs ayants droit;
- pour l'exercice budgétaire 2008, à condition que le prix d'hébergement appliqué aux bénéficiaires de l'assurance soit exempt d'une mise en compte des tâches domestiques et que l'établissement d'aides et de soins souscrive à l'engagement formel de participer à l'étude financière, mise en place par le Gouvernement, en vue d'analyser les différents postes de coûts et éléments susceptibles de rentrer ou non dans la détermination du prix d'hébergement ou la prise en charge de l'assurance dépendance.

Les modalités de la souscription à l'engagement prévu ci-avant ainsi que celles relatives aux rapports avec l'organisme gestionnaire de l'assurance dépendance pour l'exécution des présentes dispositions sont déterminées dans la convention-cadre visée à l'article 388bis du Code des assurances sociales.

**Art. 47.– Autorisation d'émission d'emprunts à moyen et long terme**

Le Ministre ayant le budget dans ses attributions est autorisé à émettre, selon les besoins, en une ou plusieurs tranches, un emprunt pour un montant global de deux cents millions d'euros (200.000.000).

Le produit d'une ou de plusieurs tranches de cet emprunt sera réparti comme suit:

Un montant de cent 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 cent 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. 48.– Modification de l'article 16 de la loi modifiée du 21 novembre 1980 portant organisation de la Direction de la Santé**

Le paragraphe (2) de l'article 16 de la loi modifiée du 21 novembre 1980 portant organisation de la Direction de la Santé est complété par l'alinéa suivant:

„Le candidat à un poste de médecin auprès de la direction de la santé, titulaire d'un des diplômes visés à l'article 1er sous b) de la loi modifiée du 29 avril 1983 concernant l'exercice des professions de médecin, de médecin-dentiste, de médecin-vétérinaire, qui a accompli une formation spécifique en santé publique d'une durée de trois ans au moins ou plusieurs formations spécifiques en santé publique d'une durée totale de trois ans, reconnues par le Ministre de la Santé, peut être dispensé par ce même ministre de la condition d'une formation spécifique en médecine générale ou d'une formation de spécialisation reconnue pour l'attribution d'un titre de médecin-généraliste ou d'une formation de spécialisation reconnue pour l'attribution d'un titre de médecin-spécialiste, prévues à l'article 1er sous (c) de la loi précitée. Le médecin dispensé de la précitée condition ne peut toutefois pas se prévaloir de l'autorisation d'exercer dont question à l'article 1er alinéa 1er de cette même loi.“

**Chapitre J – Entrée en vigueur de la loi**

**Art. 49.– Entrée en vigueur de la loi**

La présente loi entrera en vigueur le 1er janvier 2008.

## BIBLIOGRAPHIE

- Union Européenne/Politique régionale: Des régions en pleine croissance, une Europe en pleine croissance/4e Rapport sur la cohésion économique et sociale, mai 2007
- Bulletin du STATEC 7/2007: Les jeunes face au marché du travail, juillet 2007
- FNR Foresight/Thinking for the future today, 2007
- Luxembourg Vision/Commission Interdépartementale du Développement durable, juillet 2007
- Avis du Conseil Economique et Social sur les Lignes directrices intégrées pour la Croissance et l'Emploi (2005-2008) regroupant les Grandes Orientations des Politiques Economiques (GOPE) et les Lignes directrices pour l'Emploi (LDE), octobre 2007
- Index des Politiques d'Intégration des Migrants/British Council: Luxembourg, 2007
- L'état de l'économie 2007/Alternatives Economiques No 72, 2e trimestre 2007
- Rapport de Mise en œuvre 2006 du Plan national pour l'Innovation et le Plein-Emploi/Gouvernement, septembre 2006
- Sozialalmanach 2007/Caritas: „Soziale Gerechtigkeit“, avril 2007
- Vivre au Luxembourg CEPS No 31-février 2007 „Le risque de pauvreté se transmet-il entre génération?“
- Le décrochage scolaire au Luxembourg, Ministère de l'Education nationale, septembre 2006
- Cadre de référence stratégique national du Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire (Objectifs „Compétitivité régionale et emploi“ et „Coopération territoriale européenne 2007-2013“ du 2 mars 2007)
- Stratégie de Lisbonne: Prise de position des commissions parlementaires sur les priorités à accorder aux lignes directrices intégrées, Chambre des Députés, septembre 2005
- Examens de l'OCDE des politiques d'innovation: LUXEMBOURG (OCDE 2007)
- STATEC Note de Conjoncture No 2-2007 „La situation économique au Luxembourg/Evolution récente et perspectives“, 19 octobre 2007
- Rapport de mise en oeuvre 2006 du Plan national pour l'Innovation et le Plein-Emploi (Gouvernement)
- Bulletin du STATEC 5-2007 „Démographie des entreprises“
- Bulletin du STATEC 4-2007 „La balance courante du Luxembourg en 2006“
- Synthèses OCDE „Etude économique du Luxembourg“, juillet 2006
- Bilan Compétitivité 2006 „En route vers Lisbonne“, Ministère de l'Economie No 6, septembre 2006
- Bilan Compétitivité 2007, Ministère de l'Economie
- CES: Evolution économique, sociale et financière du pays 2007, Luxembourg, 25 avril 2007
- Merkur juillet/août 2007, octobre et novembre 2007
- Bulletin de la Chambre de Commerce
- De Kéisécker 2/2007 „Für eine nachhaltige Siedlungspolitik“
- DIE ZEIT No 24 „Die Welt gerät aus der Balance“, 6 juin 2007
- Ombudsman: Le Médiateur au service des citoyens, Rapport d'activité 2006-2007
- Plan national pour l'Innovation et le Plein-Emploi Gouvernement, 2005
- Programme directeur d'aménagement du territoire, Ministère de l'Intérieur, Direction de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme, 2003
- Commentaires et remarques de la CEP-L sur le Bilan de compétitivité, 9 octobre 2007
- CEPS/STATEC „Les Entreprises et les Technologies de l'Information et de la Communication“, Economie & Entreprises No 7, septembre 2007
- Les valeurs au Luxembourg, Portrait d'une société au tournant du 3e millénaire
- CODEPLAFI: Etude d'impact de l'industrie financière sur l'économie luxembourgeoise, septembre 2006

CEPS: Perspectives de carrière professionnelle des femmes après une naissance, Population & Emploi No 27, octobre 2007

CEPS: La recherche d'emploi des frontaliers au Luxembourg, Population & Emploi No 26, septembre 2007

Bulletin du STATEC 10-2007 „Les bâtiments achevés en 2005“

Actualité & tendances: Réforme du droit de la nationalité No 3, septembre 2007

Enquête de l'UEL & du Syvicol sur les zones d'activités communales au Grand-Duché, juillet 2004

Avis du Conseil d'Etat, des chambres professionnelles, de la Cour des Comptes et de la Banque centrale du Luxembourg (cf. e.a. documents parlementaires)

\*

Luxembourg, le 30 novembre 2007

*La Rapportrice,*  
Lydia MUTSCH

*Le Président,*  
Laurent MOSAR

