

N° 5900<sup>7</sup>

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2008-2009

**PROJET DE LOI****concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat  
pour l'exercice 2009**

\* \* \*

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

(27.11.2008)

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

\*

**TABLE DES MATIERES**

I.	Introduction générale .....	2
II.	L'environnement économique européen et international: un budget établi sur toile de fond de la crise financière internationale.....	5
	a. Une crise d'abord financière qui remet en question l'architecture actuelle des marchés de capitaux .....	5
	b. Une crise débordant sur l'économie réelle.....	8
	c. Les remèdes en discussion et les retombées potentielles pour le Luxembourg .....	12
III.	Le contexte économique luxembourgeois.....	13
	a. L'évolution de l'économie en 2007-2008.....	13
	b. Les perspectives pour 2009 .....	15
IV.	La fiscalité en évolution: les options retenues pour 2009 .....	20
	1. Mesures fiscales en faveur des personnes physiques .....	20
	2. Introduction des crédits d'impôt pour salariés et pensionnés et du crédit d'impôt monoparental .....	23
	3. Mesures fiscales en faveur des personnes morales.....	23
V.	L'analyse financière du projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2009 .....	25
	1. L'exécution des budgets des exercices 2007 et 2008.....	25
	2. Le projet de budget pour 2009 .....	28
	3. L'évolution de la dette publique .....	31
	4. Commentaire du budget des recettes.....	36
	5. Commentaire du budget des dépenses .....	41
	6. La situation des fonds d'investissement.....	43

VI. Synopsis des avis reçus .....	49
VII. Commentaire du projet de loi budgétaire pour 2009.....	56
VIII. Perspectives d'avenir .....	61
• Le pouvoir d'achat au Luxembourg: un accroissement constant qui se poursuit .....	61
• Quelle croissance pour le Luxembourg?.....	65
• Prise de position du CSDD .....	66
• Un fonds souverain pour le Luxembourg?.....	68
• Une déclinaison du budget par objectifs? .....	69
• Le pouvoir de transformation d'investissements volontaristes: le nouveau visage du sud du pays prend forme à Esch-Belval .....	70
IX. Conclusion générale – Passage d'époque .....	76

\*

## I. INTRODUCTION GENERALE

### Un budget pour briser la tendance

*„Mir liewen an engem séier onsécheren Ëmfeld. Nach ni war d'Ëmfeld an Europa a weltwäit esou onsécher an esou fragile, wéi dat de Moment de Fall ass. De Wuesstem an der Eurozon, de Wuesstem weltwäit, de Wuesstem zu Lëtzebuerg loossen eng däitlech Tendenz a Richtung Zréckentwécklung erkennen. D'Inflatioun ass am Laf vum Jor geklommen an d'Uelechpräisser bleiwen no wéi vir op engem héijen Niveau – och wann et elo zu enger gewësser Berouegung komm ass.*

*Eng Regierung déi mat esou enger Situatioun konfrontéiert ass, eng Regierung vun engem Land deem seng Recettë sech duerch extrem Volatilitéit auszeechnen, eng Volatilitéit déi et an där Form a kengem anere Land gëtt, huet zwou Verhalensweisen. A wann Dir duerch d'europäesch Regierungslandschaft kuckt, gesitt Dir, datt déi zwou Verhalensweisen adoptéiert ginn: entweder waart d'Regierung of a kuckt wat kënn oder eng Regierung agéiert voluntaristesesch, andeems se sech un ale Gedanken inspiréiert déi nach virgëschter als archaesch Gedanke gegollt hunn. An d'lëtzebuenger Regierung huet en face vun der Finanzkris déi mir hunn, an déi lues a lues och d'Realeconomie an Europa erreecht, décidéiert net ofzewaarden. D'Regierung waart net of wat geschitt, mä d'Regierung reagéiert fir datt eppes geschitt.(...)*

*Dee Budget, deen d'Regierung virleet ass e séier voluntaristesche Budget, deen net risikofrää ass. E geet nämlech vu Wuesstems-, Inflatiouns- an aneren Hypothesen aus, déi esou just d'Strooss halen. An e geet dovun aus, datt d'Land, déi wirtschaftlech Akteuren an déi sozial Responsabel conformément zu deene Linne reagéieren déi de Budget hei fir d'Jor 2009 virgëtt. Et ass e Budget vum Vertrauen. Et ass, obschonn ech dat Wuert net ganz gären hunn, en Antikrisebudget vum Vertrauen. Et ass jiddwerfalls e Budget dee weist, datt d'Regierung net mat den Hänn am Schouss do sëtzt. Et ass kee Budget dee weist, datt d'Regierung händeringend no Loft géif schnapen, mä et ass e Budget vum rouegen Otem.“*

(Intervention de M. Jean-Claude Juncker, Premier Ministre, Ministre des Finances, le 1er octobre 2008 à la Chambre des Députés)

La crise financière internationale, en train de se transformer vers une crise économique globale, n'épargne pas le Luxembourg. C'eût été étonnant que notre pays, dont l'économie est l'une des plus ouvertes de la planète, réussisse à sortir indemne du tourbillon de crise qui prend ses origines dans la faillite du système de prêts hypothécaires américains de qualité „sub-prime“. La place financière luxembourgeoise a été affectée dès la fin du mois de septembre, et la morosité est en voie de gagner l'économie réelle après que deux banques anciennement luxembourgeoises, à dimension systémique, ont dû être sauvées de la faillite et que d'autres, présentes sur la place, ont eu recours à des aides publiques dans le pays d'origine de leur maison mère. C'est à la suite immédiate du sauvetage de Fortis

et de Dexia que le Gouvernement a présenté le projet de budget de l'Etat pour 2009. Ce budget est basé sur des hypothèses de croissance qui sont entre-temps contredites par des estimations plus récentes du Fonds monétaire international (FMI), de la Commission européenne et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Il y a fort à parier que les prévisions que publiera le STATEC en date du 3 décembre 2008 se situeront, elles aussi, nettement en-deçà des projections sur base desquelles le projet de budget a été ficelé.

La crise financière internationale, pour n'avoir pas encore pu être abordée dans un écrit parlementaire antérieur au présent rapport, fera l'objet de développements plus fournis dans le chapitre II. En effet, le projet de budget pour 2009 et les fondements économiques nationaux qui sous-tendent son exécution doivent être déchiffrés sur toile de fond de cette crise dont l'ampleur totale et finale esquivent toute évaluation fiable en ce moment.

Cet état des choses rend peu aisée la reproduction, classiquement pratiquée, de prévisions statistiques précises dans le présent rapport. S'il y a des chiffres qui paraissent tant soit peu fiables, il y en a d'autres qui, vu les circonstances, doivent être considérés comme potentiellement contingents. Dès lors, elles se retrouvent au moins dans ce rapport contrairement à ce qui fut le cas pour les dernières années.

Le budget a été établi sur base des prémisses chiffrées suivantes:

- une croissance économique de 3%;
- une croissance de l'emploi de 2,7%;
- une inflation ne dépassant pas 2,4%.

Il n'y aura pas 3% de croissance en 2009, ainsi que l'ont entre-temps confirmé le FMI, la Commission européenne, l'OCDE et le STATEC dans leurs prévisions d'automne, et il est fort possible qu'il n'y aura pas de croissance concomitante de l'emploi. Cette évolution sera commentée et analysée plus amplement dans une section consacrée à la qualité de la croissance luxembourgeoise. A cet endroit, on se bornera à postuler que malgré l'impossibilité d'atteindre les prémisses économiques sur base desquelles le projet de budget a été confectionné – à l'exception, vraisemblablement, du taux d'inflation anticipé – celui-ci ne sera pas amendé. Et à expliquer, de manière concise, les raisons de cette démarche.

Le budget pour 2009 doit accommoder deux éléments saillants: des allègements fiscaux d'envergure du côté des recettes, et des dépenses d'investissement plus élevées que jamais, du côté des dépenses. Ces deux éléments reflètent la volonté du Gouvernement de renforcer le pouvoir d'achat des ménages et la demande intérieure, afin de soutenir l'activité économique et la croissance. Si, inspirés par les mauvaises nouvelles véhiculées par les projections de croissance économique, le Gouvernement et le Parlement se résignent maintenant à procéder à des coupes significatives dans l'ensemble budgétaire établi pour l'année prochaine, le budget ne pourrait plus atteindre ce qui doit être perçu comme son objectif primaire dans les conditions actuelles: redonner confiance aux acteurs économiques et aux ménages, et maintenir une activité économique élevée, avec les retombées fiscales que comporte celle-ci. Dans des circonstances comme celles que nous traversons, la politique budgétaire doit être braquée sur l'objectif de renverser les tendances économiques qui se manifestent de manière autonome, et qui s'amplifieraient en l'absence de mesures volontaristes destinées à redresser la barre. Maintenir le projet de budget pour 2009 en l'état, ne pas céder à la tentation de s'aligner sur un développement économique et psychologique pessimiste est une façon d'affirmer le retour de la suprématie du politique sur le marchand. Nous vivons à un moment de l'histoire où la nécessité de rétablir la primauté de la politique gagne même les esprits les plus réfractaires à l'intervention de l'Etat dans le fonctionnement du marché.

Voilà pourquoi la Commission des Finances et du Budget (COFIBU) a été unanime pour admettre que des amendements ayant pour effet de dégonfler le volume budgétaire seraient un mauvais signal. Bien entendu, les différents partis politiques adopteront leur position par rapport au budget de l'Etat en fonction de leur rôle – majorité ou opposition – et voteront en conséquence. Il importe néanmoins de souligner que, à l'instar du soutien unanime apporté par les partis parlementaires aux opérations de sauvetage de Fortis et de Dexia, la propension au maintien des grandes orientations budgétaires pour 2009 fut la même chez tous les partis représentés à la Chambre des Députés.

La Chambre de Commerce a intitulé son avis budgétaire „Un budget anticyclique pour contrer la crise“. C'est exactement de cela qu'il s'agit: d'un budget qui pourra servir à briser, sinon à inverser une tendance généralisée à la morosité, néfaste pour la consommation et l'activité économique et, partant, susceptible de renforcer encore le ralentissement qui est en train de s'esquisser.

Le projet de budget a été présenté et déposé à la Chambre des Députés le 1er octobre 2008.

La Commission des Finances et du Budget s'est réunie à onze reprises pour l'analyser et préparer le rapport parlementaire, aux dates et avec les ordres du jour suivants:

- le 2 octobre 2008, pour un échange de vues sur les grandes lignes du projet avec le Ministre du Budget et du Trésor et le Directeur de l'Inspection générale des finances;
- le 7 octobre pour un échange de vues au sujet des recettes prévisibles avec les administrations fiscales;
- le 17 octobre pour un échange de vues avec le STATEC au sujet des dernières prévisions économiques;
- le 31 octobre pour un échange de vues avec le Conseil supérieur pour le développement durable;
- le 11 novembre pour une entrevue avec le Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale;
- le 13 novembre pour la présentation de l'avis de la Cour des Comptes;
- le 14 novembre pour la présentation de l'avis de la Banque centrale;
- le 18 novembre pour l'examen des avis du Conseil d'Etat et des Chambres professionnelles;
- le 20 novembre pour une entrevue avec le Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire;
- le 21 novembre pour une entrevue avec le STATEC au sujet des dernières prévisions économiques;
- le 27 novembre pour la présentation et l'adoption du projet de rapport.

Le rapporteur a encore eu des entrevues personnelles avec:

- M. le Ministre des Finances et M. le Ministre du Trésor et du Budget
- l'Inspection générale des Finances
- MM. Patrice Pieretti et Arnaud Bourgain, de l'Université du Luxembourg
- les Chambres professionnelles
- le Conseil économique et social
- la Banque centrale
- la CSSF
- l'ABBL
- l'ALFI
- la Bourse de Luxembourg
- les syndicats OGBL et LCGB
- la Fedil
- la Cour des Comptes
- l'UEL
- M. le directeur du Trésor
- les directions des Administrations fiscales
- le Syvicol
- les responsables du développement du site Belval-Ouest, au Fonds Belval, au Syndicat Prosud et aux ministères et administrations concernés.

Par ailleurs, le rapporteur a pris l'initiative d'aller discuter le budget avec les élèves des classes terminales de différents lycées du pays. Il a pu se convaincre de l'intérêt qu'apportent nos jeunes gens à la politique budgétaire de notre pays et il ne peut que recommander à ses successeurs de reconduire cette initiative.

## II. L'ENVIRONNEMENT ECONOMIQUE EUROPEEN ET INTERNATIONAL: un budget établi sur toile de fond de la crise financière internationale

*The range of derivative contracts is limited only by the imagination of man (or sometimes, so it seems, madmen)*

Warren Buffett

*Rating agencies continue to create an even bigger monster – the CDO (structure de titrisation d'actifs financiers, note du rapporteur) market. Let's hope we are all wealthy and retired by the time this house of cards falters ☺*

(d'un e-mail échangé en 2006 entre collègues chez Standard&Poor's)

### a. Une crise d'abord financière qui remet en question l'architecture actuelle des marchés de capitaux

A partir de 2005, les Etats-Unis se sont progressivement engouffrés dans la crise des „sub-primés“. Celle-ci a déclenché à son tour une crise généralisée du crédit aux Etats-Unis, qui s'est amplifiée en crise financière mondiale. Des prêts hypothécaires surgonflés, sans sûretés adéquates, avaient emballé le marché immobilier aux Etats-Unis de manière telle que l'on croyait, comme si souvent déjà à travers l'histoire, que le boom allait continuer indéfiniment. En 2006, au-delà d'une demeure non payée grevée d'une hypothèque facilement obtenue, un ménage américain moyen disposait de 13 cartes de crédit. L'endettement des citoyens américains avait atteint des dimensions vertigineuses quand la bulle financière éclata. Dès 2007, des instituts financiers ayant concédé les prêts hypothécaires désormais compromis, et titrisé leurs engagements en vue de les faire refinancer, se voyaient acculés au mur. Quand la tempête se leva pour de bon, elle allait entraîner le monde entier dans un tourbillon de destruction d'argent qui a entre-temps amené certains Etats au bord de la faillite. Aujourd'hui, personne ne peut anticiper tant soit peu correctement la profondeur de la crise, ni sa durée, ni donc le moment de la sortie. Ceci est une vérité empirique.

La fausseté des projections de sorties de crises d'envergure a été prouvée sans exception. La dernière crise comparable, celle de 1929, s'est soldée par une dépression internationale qui a duré quelque 10 ans. Les enseignements de cet événement sont d'ailleurs hautement intéressants et devraient être étudiés minutieusement à l'heure qu'il est. Permettons-nous une brève excursion dans le monde de la haute finance pour décrire les mécanismes et structures dont la défaillance massive est à l'origine de la prévision économique la plus maussade depuis la Deuxième Guerre Mondiale, émise le 6 novembre 2008 par le FMI: **une récession globale en 2009**.

Après le crash d'octobre 1929, beaucoup d'indications au cours des mois suivants laissaient espérer qu'il y aurait un retour à la normalité au cours de 1930. Or, ce ne fut qu'à la fin de cette année que la véritable chute abyssale des marchés américains s'enclencha, après une période d'accalmie relative. Elle dura jusqu'en mars 1933. A ce moment, l'économie des Etats-Unis s'était contractée d'un tiers par rapport à 1929. En d'autres endroits du monde, la situation n'était guère plus édifiante.

En 1929, le „Great Crash“ était largement comparable à celui qui est en train de se produire en 2008. Il ne s'agit ni de plus, ni de moins, que de l'éclatement d'une bulle spéculative de dimensions énormes. Pour expliquer la signification du terme énorme: une famille de fonds constituée dès 1921 sous la dénomination „American Founders' Group“ disposait de 500 (cinq cents!) dollars au moment de son lancement. En 1929, juste avant le crash, sa valeur de marché approchait un milliard de dollars. Ainsi, 500 étaient devenus 1.000.000.000, deux millions de fois 500 – la multiplication la plus spectaculaire de l'histoire. Il est à supposer que parmi les véhicules d'investissement cotés en 2008, nombreux furent ceux qui avaient vu leurs avoirs initiaux croître de manière exponentielle grâce aux mécanismes boursiers à disposition, notamment le passage à travers les produits dérivés. Il s'agit d'instruments financiers dont la valeur fluctue en fonction de l'évolution du taux ou du prix d'un produit appelé *sous-jacent*; qui ne requiert aucun placement net initial ou peu significatif; et dont le règlement s'effectue à une date future.

Les produits dérivés, représentant des valeurs complètement détachées de l'économie réelle, constituent actuellement (et, d'une certaine façon, déjà en 1929) la très grande majorité des transactions boursières mondiales. Ils sont évalués sur base de la „valeur notionnelle“, ne correspondant à rien de

concret, mais à une valeur estimée en fonction des termes contractuels: des „futures“ sur 100 barils de pétrole à 50 dollars, par exemple, représentent une valeur notionnelle de 5.000 dollars, peu importe le prix réel du pétrole pendant la période que court le contrat qui les sous-tend. La valeur notionnelle totale de l'ensemble des produits dérivés en circulation à travers le monde était de 596 billions de dollars (596 avec 12 zéros, donc 596.000.000.000.000) à la fin de 2007 – dernier chiffre établi par la Banque des règlements internationaux de Bâle que nous avons pu dénicher. Au même moment, la valeur totale de tous les avoirs réels de la planète se montait à 167.000.000.000.000 – soit quatre fois moins en chiffres arrondis. Autrement dit: les bourses permettaient, il y a un an, l'échange de valeurs financières quatre fois plus importantes que l'ensemble des valeurs réelles mondiales. Plus de 70% de l'argent qui circule „n'existe pas“.

Les difficultés que connaissent actuellement les marchés financiers sont inspirées principalement par cette réalité: la création *ex nihilo* de valeurs pécuniaires qui servent à leur tour au financement d'autres opérations financières et économiques, sans pourtant être couvertes par des valeurs réelles. En ramenant ce postulat aux origines concrètes de la présente crise financière, le point de départ est constitué par un volume de crédit inouï concédé aux ménages américains, principalement par voie de crédits hypothécaires de qualité „sub-prime“, c'est-à-dire insuffisamment garantis. Les instituts financiers qui avaient fourni les emprunts en question ont titrisé une grande partie du passif ainsi engendré, en vue de se refinancer. Arrive le moment où, accablés sous des dettes gargantuesques constituées par une multitude de prêts, immobiliers et à la consommation (voitures, cartes de crédit etc.), de nombreux ménages ne peuvent plus assurer le remboursement de leur emprunt hypothécaire, qui souvent était concédé au-delà de 100% du prix d'achat de l'immeuble auquel il se rattache. Les banques créancières voient leurs liquidités diminuer et sont graduellement amenées à l'insolvabilité, car leurs clients n'avaient pas fourni de sûretés suffisantes, ni de telles sûretés avaient-elles été exigées, car la foi dans la croissance du marché immobilier était totale. Au moment où survient leur faillite – celle des banques concernées par les emprunts hypothécaires – leurs créances titrisées ne valent plus rien, ou du moins plus grand-chose. Or, les titres en question se trouvent entre-temps dans les portefeuilles d'autres institutions de crédit, dans des fonds d'investissement, bref, ils sont répartis de par le monde et constituent des „actifs pourris“ dans le patrimoine de ceux qui les détiennent. C'est le grand moment de la psychologie boursière: si, jusque là, les titres pourris avaient été acceptés et négociés sur base de leur valeur notionnelle incontestée, celle-ci est soudainement mise en question par les opérateurs boursiers. Résultat des courses: les établissements de crédit dans le patrimoine desquels la présence de tels titres est connue (ou même suspectée) perdent rapidement la confiance des investisseurs – leur cours chute, et de manière dramatique. Voilà le mécanisme qui a déclenché la crise financière qui nous heurte de plein fouet depuis septembre 2008. Il a pris toute sa signification et toute son ampleur à partir du moment où les épargnants ordinaires ont commencé à être saisis de panique et essayé de recouvrer leurs dépôts, estimant qu'ils n'étaient plus sûrs dans les voûtes bancaires. Un mouvement boursier tel que décrit, prolongé par la méfiance des épargnants, peut conduire à la cessation des paiements bancaires. Cela fut le cas en Islande.

Cette crise a rapidement entraîné la disparition d'une catégorie de banques qui n'existaient, sous leur forme pure, qu'aux Etats-Unis, mais dont la réputation fut légendaire depuis un siècle: les banques d'investissement. A partir de l'absorption de Merrill Lynch et de la faillite de Lehman Brothers vers la mi-septembre, quelques semaines auront suffi pour que les trois autres établissements de cette catégorie disparaissent complètement ou se transforment en banques régulières par intégration à d'autres établissements financiers. Ensuite, ce fut le tour des banques ordinaires: Fortis et Dexia nous concernent de plus près et les opérations de sauvetage de ces instituts seront abordées plus loin dans le présent rapport, mais il y en a d'autres. La liste des banques soutenues par les Etats est longue et risque de s'allonger encore. L'Islande, au bord de l'insolvabilité en tant qu'Etat, a nationalisé les trois grandes banques islandaises Kaupthing, Glitnir et Landsbanki. La première, Kaupthing, nous concerne de plus près au Luxembourg, parce que les clients de sa filiale locale défailante devront avoir recours au système de garantie des dépôts dont il sera encore question. Alors que la crise s'enlise, la confiance sur le marché interbancaire a complètement disparu: les banques ne se prêtent plus suffisamment entre elles, ce qui entraîne des problèmes de liquidités au sein des établissements individuels qui dépassent de loin les seules conséquences de la perte de confiance boursière. Des sommes sans précédent ont dû être injectées dans les circuits financiers ou mises à disposition à titre de garantie: 700 milliards de dollars aux Etats-Unis, 500 milliards de livres sterling au Royaume-Uni, le même montant en euros en Allemagne. Les banques centrales européennes continuent de baisser leurs taux directeurs afin d'accroître l'attractivité et la disponibilité du crédit. L'on ne peut qu'espérer que ces mesures déboucheront

sur les effets escomptés, notamment sur une normalisation des relations de crédit et, partant, sur la continuation de l'accessibilité du crédit à l'économie réelle.

La crise financière internationale que nous traversons affecte de manière effrayante les perspectives économiques mondiales, ainsi qu'il sera décrit à la section suivante. Son impact est tel que la remise en question des mécanismes des marchés financiers globaux s'impose. Il a déjà été fait référence à l'existence d'un marché des capitaux quatre fois plus important en volume que les valeurs réelles échangées de par le monde. Mais ce n'est pas tout le problème. Au fait, l'existence d'un marché des capitaux „valant plus“ que l'économie réelle ne devient un problème que si et dans la mesure où les marchés financiers sont laissés à eux-mêmes et à l'impact ravageur que peut avoir sur leur comportement la psychologie du moment. C'est la psychologie qui exige l'accroissement effréné du bénéfice, qui ne peut être réalisé que par une multiplication des valeurs réelles en circulation. Celles-ci sont par essence et définition FINIES à un moment donné. Les bénéfices boursiers, aux moments précédant les grands crashes, tendent vers l'INFINI, car la régulation boursière n'empêche pas suffisamment leur évolution vers la dérision. C'est la dérégulation, ou plutôt l'absence de régulation contraignante en trop d'endroits, à commencer par les Etats-Unis, qui fait que nous ne semblons jamais apprendre de l'Histoire.

Il est évident que l'existence même du crédit implique une circulation monétaire plus importante que celle qui résulterait de la vente simultanée de tous les avoirs de l'économie réelle, couplée à la monnaie fiduciaire circulant en espèces. L'existence de banques est basée sur la fourniture de crédit, rémunéré par voie d'intérêts, et le crédit multiplie la masse monétaire sous forme d'écritures en compte. Mais, le crédit simple et la rémunération d'avoirs en compte par des intérêts créditeurs n'ont jamais suffi pour combler l'avarice humaine. Bien que celle-ci soit un péché capital, les hommes ne se sont pas privés d'en jouir au maximum. C'est ainsi qu'ont été inventés les produits financiers structurés de toute sorte dont le foisonnement incontrôlé fait aujourd'hui le malheur des investisseurs et épargnants. Or, ce sont eux-mêmes qui les ont créés, par l'avarice qui les a amenés à ne pas se contenter de comptes en banque rémunérés ordinaires. Cette inventivité humaine en vue de maximiser les profits est fort ancienne.

Ce fut Thalès de Milet, si l'on peut croire la petite histoire tradée, qui a inventé les produits dérivés. L'homme, nous nous en souvenons depuis nos cours de lycée, fut mathématicien et avait fait ses calculs. C'était au VI<sup>e</sup> siècle avant Jésus-Christ. Anticipant une récolte d'olives excessivement bonne, Thalès a acquis l'ensemble des presses d'olives dans ses alentours par „call option“: il a promis, bien avant la récolte, de payer un certain prix pour ces engins à la date approximative du début de la récolte. Quand celle-ci arriva, il se trouvait avoir eu raison: la récolte était excellente, et toutes les presses disponibles dans un rayon considérable revenaient à Thalès, au petit prix qu'il avait arrêté bien à l'avance avec leurs propriétaires initiaux. Ensuite, il les louait au prix fort aux récoltants d'olives, amassant ainsi un gain spectaculaire. Les dérivés étaient nés, et n'allaient plus quitter la gante humaine jusqu'à nos jours. Ce sont eux qui créent les bulles spéculatives, car de spéculation elles sont faites. L'éclatement de ces bulles a souvent causé le malheur des hommes. L'histoire est encore en train de se répéter.

Ensuite, il y a les agences de notation (Rating agencies) qui règnent de façon suprême sur la confiance sur les marchés financiers. Ces agences établissent des appréciations sur la solvabilité – et le risque de solvabilité – d'Etats, d'entreprises, et d'opérations financières, dont l'ensemble des opérations structurées. Si une telle agence – qui n'a de comptes à rendre à personne – estime qu'une entreprise ou une opération est digne de confiance, elles lui établissent un blanc-seing sur base duquel des investisseurs peuvent être attirés. Ces agences sont censées avoir toujours raison. Hélas, ce n'est pas le cas. Elles ont encore affirmé la soutenabilité des fournisseurs de prêts hypothécaires „sub-prime“ quand il était clair que le château de cartes constitué par ces prêts et leur transmission titrisée devait s'écrouler. En même temps, elles affirmaient la bonne santé des banques d'investissement et autres institutions alors que la bombe à retardement constituée par les titres pourris détenus par les grands opérateurs financiers de la Côte Est américaine avait engagé son compte à rebours. Ce sont les agences de notation qui ont longtemps fait la pluie et le beau temps sur les marchés financiers, même envers toute logique, lorsque leurs propres intérêts étaient en jeu – et ces intérêts étaient et sont de nature spéculative. Pourquoi, en effet, dénoncer des problèmes alors que c'est la négation des mêmes problèmes avec la haute autorité des agences de notation qui peut maintenir un boom en vie, permettant encore des gains financiers au-delà de toute raison? Comme l'affirme John Kenneth Galbraith dans son classique „The Great Crash 1929“ à propos de Charles E. Mitchell:

„The Federal Reserve authorities were ambivalent, but Mitchell was not. He was for the boom. Moreover, his prestige as head of one of the two largest and most influential commercial banks, his reputation as an aggressive and highly successful investment banker, and his position as a director of the New York Federal Reserve Bank meant that he spoke with at least as much authority as anyone in Washington. (...) The end of the boom would mean the end of Mitchell. He was not a man to expedite his own demise.“

Des réincarnations modernes de personnages comme celui-ci, qui ont toujours réussi à éviter que leur responsabilité pour quoi que ce soit ne fût mise en jeu, ont de nouveau mené le monde à l'abîme. Si boom il y a, il ne peut plus y avoir de retenue. C'est cela qui doit changer à l'avenir si nous voulons endiguer le fléau récurrent des crises financières. L'architecture des marchés financiers doit changer, et il faut que ceux qui ont la responsabilité des marchés soient amenés à endosser également celle pour les gens dont ils peuvent détruire l'existence. La fin voulue de l'enrichissement de nombres considérables de spéculateurs, alors que cet enrichissement pourrait continuer encore quelque temps, ne fut pas une option en 1929, et ce ne fut pas une option en 2008. Résultat: nous traversons une crise comparable seulement avec celle de 1929, et nous n'avons pas la moindre idée si les conséquences de cette crise pourraient devenir comparables à celles des années 30 avec la Grande Dépression. Mais nous savons quelles sont, ou peuvent être, les perspectives économiques pour 2009.

### b. Une crise débordant sur l'économie réelle

Les perspectives économiques pour 2009 sont mauvaises. A l'exception des grands marchés émergents, comme la Chine, l'Inde, l'Asie du Sud-Est ou encore, mais à un degré moindre, le Brésil, les économies avancées traditionnelles seront amenées à traverser la première récession globale depuis la Deuxième Guerre Mondiale. Le Fonds monétaire international, dans son „World Economic Outlook“ pour 2009, publié le 6 novembre, dresse le tableau suivant:

(Percent change, unless otherwise noted)

	Year over Year					
	2006	2007	Projections		Difference from October 2008 WEO Projections	
			2008	2009	2008	2009
<b>World output<sup>1</sup></b>	<b>5.1</b>	<b>5.0</b>	<b>3.7</b>	<b>2.2</b>	<b>-0.2</b>	<b>-0.8</b>
Advanced economies	3.0	2.6	1.4	-0.3	-0.1	-0.8
United States	2.8	2.0	1.4	-0.7	-0.1	-0.8
Euro area	2.8	2.6	1.2	-0.5	-0.1	-0.7
Germany	3.0	2.5	1.7	-0.8	-0.2	-0.8
France	2.2	2.2	0.8	-0.5	-0.1	-0.6
Italy	1.8	1.5	-0.2	-0.6	-0.1	-0.4
Spain	3.9	3.7	1.4	-0.7	–	-0.5
Japan	2.4	2.1	0.5	-0.2	-0.2	-0.7
United Kingdom	2.8	3.0	0.8	-1.3	-0.2	-1.2
Canada	3.1	2.7	0.6	0.3	-0.1	-0.9
Other advanced economies	4.5	4.7	2.9	1.5	-0.2	-1.0
Newly industrialized Asian economies	5.6	5.6	3.9	2.1	-0.1	-1.1

	Year over Year					
	2006	2007	Projections		Difference from October 2008 WEO Projections	
			2008	2009	2008	2009
Emerging and developing countries <sup>2</sup>	7.9	8.0	6.6	5.1	-0.3	-1.0
Africa	6.1	6.1	5.2	4.7	-0.7	-1.3
Sub-Sahara	6.6	6.8	5.5	5.1	-0.6	-1.2
Central and eastern Europe	6.7	5.7	4.2	2.5	-0.3	-0.9
Commonwealth of Independent States	8.2	8.6	6.9	3.2	-0.3	-2.5
Russia	7.4	8.1	6.8	3.5	-0.2	-2.0
Excluding Russia	10.2	9.8	6.9	1.6	-0.7	-4.6
Developing Asia	9.8	10.0	8.3	7.1	-0.1	-0.6
China	11.6	11.9	9.7	8.5	-0.1	-0.8
India	9.8	9.3	7.8	6.3	-0.1	-0.6
ASEAN-5	5.7	6.3	5.4	4.2	-0.1	-0.7
Middle East	5.7	6.0	6.1	5.3	-0.3	-0.6
Western Hemisphere	5.5	5.6	4.5	2.5	-0.1	-0.7
Brazil	3.8	5.4	5.2	3.0	–	-0.5
Mexico	4.9	3.2	1.9	0.9	-0.1	-0.9
<i>Memorandum</i>						
European Union	3.3	3.1	1.5	-0.2	-0.2	-0.8

Ainsi, à l'exception du Canada, toutes les principales économies „classiques“, des Etats-Unis au Japon en passant par les grands Etats européens, seront en récession. Leurs économies se contracteront, avec les effets inévitables sur la soutenabilité des entreprises et l'emploi. Et effectivement, le mouvement a déjà été amorcé. Les grands constructeurs automobiles demandent des aides d'Etat à l'instar de celles qui ont été concédées aux banques. L'industrie des fournisseurs sous-traitant des produits nécessaires à la construction automobile – pneus, batteries, sensors – accusent le coup. L'aviation ne va pas mieux. Les producteurs d'acier ralentissent la production, étant donné le recul de la demande des gros utilisateurs de leur produit. La construction ralentit. Mais tout cela est flou et diffus.

Ce qui est certain, c'est que la crise financière a débordé sur l'économie réelle, à l'échelle globale. Le mouvement est naturel: en l'absence de fonctionnement normal du crédit bancaire pour les raisons connues, et au moment où les consommateurs à travers le monde sont saisis de doutes, la production industrielle arrive au point de compromission de l'écoulement de ses stocks. Les perspectives incertaines incitent les entreprises à la prudence, voire à la diminution de la production. Nous ignorons quelle sera l'ampleur de ce phénomène en 2009. Ce qui peut néanmoins être affirmé, c'est que si les chiffres du FMI se révèlent être approximativement corrects et si donc récession globale il y a, la contraction des économies puissantes se soldera par des fermetures d'usines, des faillites, et un accroissement du chômage. A quelle échelle tout ceci prendra forme reste à déterminer.

En Europe, les prévisions ne sont guère meilleures, même si elles dépassent quelque peu celles du FMI. Ainsi, le 3 novembre, la Commission européenne a publié ses prévisions économiques d'automne 2008. Le cœur du message de la Commission est le suivant:

*En 2008, la croissance économique de l'Union européenne devrait être de 1,4%, soit la moitié de celle de 2007, et chuter encore en 2009 avant de repartir progressivement à la hausse avec 1,1% en 2010 (1,2%, 0,1% et 0,9% respectivement dans la zone euro). Selon les prévisions d'automne de la Commission, les économies européennes sont fortement touchées par la crise financière, qui aggrave la correction intervenue sur les marchés immobiliers dans plusieurs économies à un moment où la demande extérieure fléchit rapidement. Alors que les importantes mesures prises pour stabiliser les marchés financiers commencent à rétablir la confiance, la situation reste précaire et les incertitudes liées aux prévisions considérables.*

Concernant l'emploi et les finances publiques, c'est ainsi que la Commission esquisse l'évolution probable. Ce n'est pas un scénario de catastrophe, mais les temps de la consolidation des finances

publiques et d'une expansion de l'emploi ayant un fort potentiel de résorption du chômage sont pour le moins suspendus:

*Environ 250.000 emplois devraient être créés dans l'UE (hors zone euro) et 500.000 dans la zone euro au cours de la période 2009-2010, des chiffres bien inférieurs aux 6 millions d'emplois créés pendant la période 2007-2008 dans l'UE (dont 4 millions dans la zone euro). Par conséquent, le taux de chômage devrait augmenter d'environ un point de pourcentage au cours des deux prochaines années. Il devrait donc atteindre 7,8% dans l'UE et 8,4% dans la zone euro en 2009 et augmenter encore en 2010.*

*Ces perspectives peu encourageantes devraient également avoir un effet négatif sur les finances publiques: le déficit des administrations publiques passerait de moins d'1% du PIB en 2007 dans l'UE à 1,6% en 2008, 2,3% en 2009 et 2,6% en 2010, dans l'hypothèse habituelle de politiques inchangées. Pour la zone euro, le déficit devrait s'élever à 1,3% cette année, 1,8% en 2009 et 2% en 2010. La plupart des pays seront concernés mais de façon très différente. Les perspectives budgétaires sont aussi assombries par les incertitudes liées aux conséquences budgétaires des mesures de sauvetage financier.*

Graphiquement, les prévisions de la Commission pour, respectivement, l'UE et la zone euro se présentent comme suit:

#### *Main features of the autumn 2008 forecast – EU*

*(Real annual percentage change unless otherwise stated)*

				<i>Autumn 2008 forecast<sup>1</sup></i>			<i>Difference vs spring 2008 (a)</i>	
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2008	2009
GDP	2.0	3.1	2.9	1.4	0.2	1.1	-0.6	-1.6
Private consumption	2.0	2.3	2.2	1.0	0.2	0.8	-0.6	-1.4
Public consumption	1.6	1.9	2.1	1.8	1.3	1.2	-0.1	-0.4
Total investment	3.6	6.1	5.4	1.2	-1.9	0.9	-1.6	-3.9
Employment	0.8	1.5	1.7	0.9	-0.5	0.1	0.1	-1.0
Unemployment rate (b)	8.9	8.2	7.1	7.0	7.8	8.1	0.2	1.0
Inflation (c)	2.3	2.3	2.4	3.9	2.4	2.2	0.3	0.0
Government balance (% GDP) (d)	-2.4	-1.4	-0.9	-1.6	-2.3	-2.6	-0.4	-1.0
Government debt (% GDP)	62.7	61.3	58.7	59.8	60.9	61.8	0.9	2.5
Adjusted current account balance (% GDP)	-0.2	-0.8	-0.7	-0.9	-0.7	-0.6	-0.2	0.0

<sup>1</sup> The Commission services' autumn 2008 Forecast is based on available data up to October 23, 2008.

*Main features of the autumn 2008 forecast – Euro area**(Real annual percentage change unless otherwise stated)*

				Autumn 2008 forecast <sup>1</sup>			Difference vs spring 2008 (a)	
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2008	2009
GDP	1.7	2.9	2.7	1.2	0.1	0.9	-0.6	-1.5
Private consumption	1.8	2.0	1.6	0.5	0.4	1.0	-0.9	-1.1
Public consumption	1.5	1.9	2.3	1.8	1.2	1.0	-0.1	-0.5
Total investment	3.3	5.5	4.3	1.2	-2.6	0.2	-0.9	-3.8
Employment	0.7	1.4	1.7	0.9	-0.4	0.1	0.0	-0.9
Unemployment rate (b)	9.0	8.3	7.5	7.6	8.4	8.7	0.4	1.1
Inflation (c)	2.2	2.2	2.1	3.5	2.2	2.1	0.4	0.0
Government balance (% GDP) (d)	-2.5	-1.3	-0.6	-1.3	-1.8	-2.0	-0.3	-0.7
Government debt (% GDP)	70.0	68.3	66.1	66.6	67.2	67.6	1.7	3.1
Adjusted current account balance (% GDP)	0.1	-0.1	0.1	-0.4	-0.1	-0.1	-0.4	-0.1

<sup>1</sup> The Commission services' autumn 2008 Forecast is based on available data up to October 23, 2008.

La Commission prédit, elle aussi, que quelques économies de taille seront en récession en 2009. Une croissance zéro en Allemagne, en France ou en Italie, serait très vraisemblablement construite sur des trimestres meilleurs et d'autres moins bons, de sorte que la récession technique devrait de toute manière être donnée. Compte tenu du fait que la très grande majorité des exportations luxembourgeoises se font vers nos pays voisins et d'autres pays membres de l'Union européenne, le ralentissement économique à travers le continent ne manquera pas d'affecter les potentialités du commerce extérieur de notre pays et, partant, nos propres perspectives de croissance.

L'inflation devrait baisser de façon significative en Europe, ce qui est dû à une combinaison de facteurs impliquant tant l'affaissement des prix pétroliers que le rétrécissement de la demande intérieure. En 2009, la Commission s'attend à une inflation de 2,2%, ce qui représente un point entier de moins qu'en 2008 au sein de l'eurozone. Bien entendu, il sera des pays où le taux d'inflation dépassera cette moyenne. Toujours est-il que nous assisterons à une relative accalmie sur le front de l'inflation, ce qui est l'une des raisons qui sous-tendent la disposition de la Banque centrale européenne et d'autres banques centrales d'Europe de procéder à des baisses coordonnées des taux d'intérêt directeurs, de concert avec les autorités monétaires d'outre-atlantique, du Japon et d'ailleurs. Cette baisse coordonnée – qui va très probablement continuer encore, de sorte que l'argent sera comparativement bon marché en 2009 – tend à raviver le crédit sur les principaux marchés avancés. Bien entendu, il n'y a, sur ce front non plus, pas de vérité absolue. Certains critiques de la Fed américaine reprochent à la banque centrale des Etats-Unis et à son chef suprême de l'époque, Alan Greenspan, d'avoir inondé l'Amérique d'argent peu cher à la suite de l'éclatement de la bulle de la „nouvelle économie“ dès 2001, et d'avoir ainsi permis la constitution de la bulle des crédits hypothécaires et autres qui est à la base de la crise financière. Au Japon, au contraire, il est reproché à la banque centrale de n'avoir pas réagi assez rapidement avec des baisses considérables des taux directeurs à l'essoufflement de l'économie au milieu des années 1990, et d'avoir ainsi contribué à la quasi-stagnation de l'économie nippone pendant une décennie. Il reste que les décisions actuelles de baisser les taux d'intérêts – et de manière coordonnée à travers le monde, ce qui représente une première! – doivent être saluées comme des efforts résolus de ne pas laisser sombrer l'économie dans une pénurie de crédit dont les effets ne pourraient qu'accentuer la crise que nous traversons.

Les prix pétroliers, eux, évoluent de manière tellement erratique que toute prévision pour 2009 relève de l'ésotérisme. Après avoir frôlé les 150 dollars par baril en juillet 2008, les prix ont chuté de deux tiers pour osciller autour de 50 dollars à la fin de novembre. De tels mouvements rendent toute projection aléatoire. Toutefois, avec une demande hésitante à travers les économies les plus développées, il est à supposer que 2009 ne verra pas de nouveau bond des prix du pétrole tel qu'il fut observé en

2008. Le FMI, qui projetait encore, pour 2009, un prix moyen de 100 dollars en octobre, a ramené sa prévision à 68 dollars en novembre. Autrement dit: un abaissement de la projection d'un tiers (!) en un seul mois. De quoi rassurer les futurologues économiques.

### **c. Les remèdes en discussion et les retombées potentielles pour le Luxembourg**

La crise économique mondiale est réelle, et ses effets sur l'Europe le sont tout autant. Il n'y aura pas de sortie de la crise sans un réajustement du monde de la haute finance, qui doit être accompagné d'une normalisation des mécanismes du crédit destiné aux entreprises d'abord, mais également aux ménages. Néanmoins, ce processus sera ardu. Non seulement certains pays, localisés surtout en Amérique du Nord, restent sceptiques devant une régulation plus contraignante des marchés financiers, mais encore, il devrait probablement générer ses effets sans une mise en veilleuse de l'activité boursière. Cela pourrait constituer un problème de taille, dans la mesure où la psychologie des marchés diverge fondamentalement de la raison d'une réforme en profondeur des marchés de capitaux.

Les chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Union européenne, lors de leur rencontre en date du 7 novembre, ont arrêté une ligne de conduite commune en vue du sommet du G20 qui s'est tenu à Washington le 15 novembre. Ces lignes de conduite pour une réforme des marchés financiers étaient concrètement les suivantes:

- soumettre les agences de notation à un enregistrement, à une surveillance ainsi qu'à des règles de gouvernance;
- arrêter le principe d'une convergence des normes comptables et revoir l'application dans le domaine financier de la règle de la juste valeur afin d'améliorer sa cohérence avec les règles prudentielles;
- décider qu'aucun segment de marché, aucun territoire, aucune institution financière n'échappe à une régulation proportionnée et adéquate ou au moins à la surveillance;
- mettre en place des codes de conduite pour éviter la prise de risque excessive dans l'industrie financière y compris dans le domaine des systèmes de rémunération. Les superviseurs devront en tenir compte pour évaluer le profil de risque des institutions financières;
- confier au FMI la responsabilité première de recommander les mesures nécessaires pour restaurer la confiance et la stabilité. Le FMI doit être doté des ressources nécessaires et des instruments appropriés pour soutenir les pays en difficulté, et exercer pleinement son rôle de surveillance macroéconomique.

Pour les besoins propres de l'Union européenne, ils ont décidé de relever le plafond des prêts pouvant être accordés à des Etats membres en difficulté à 25 milliards d'euros. Jusque là, il était fixé à 12 milliards – mais le seul secours à la Hongrie, au bord de la faillite d'Etat, a englouti 6,5 milliards! Il appert dès lors que les sommes qui pourraient devoir être mobilisées pour éviter le pire à travers l'Union sont énormes, et doivent être refinancées d'une manière ou d'une autre au moment où il est fait appel à ces fonds.

La réunion de Washington n'a pas conduit à la percée souhaitée par d'aucuns: si le G20 a pu se mettre d'accord sur un certain nombre de suggestions, on est loin d'une nouvelle architecture régulatrice contraignante des marchés financiers globaux. L'exercice continuera pourtant: une prochaine réunion au printemps 2009 devrait servir à renforcer les intentions des acteurs du G20 et à les couler en une forme plus incisive.

La place financière luxembourgeoise, souvent critiquée de façon gratuite et intempestive, est mieux régulée que d'autres au sein de l'Union. Par rapport à Dublin ou Londres, Luxembourg n'est ni fiscalement paradisiaque, ni un lieu de régulation tiède. Néanmoins, les effets de la crise placent les acteurs du centre financier luxembourgeois devant des défis considérables. Ceux-ci sont des défis qui nous rappellent avec insistance que tout a ses limites. Examinons un instant deux phénomènes qui nous concernent de plus près, et qui acculent le Luxembourg aux limites de sa capacité d'action. Il s'agit de la garantie des dépôts bancaires, d'une part, et des garanties d'Etat à fournir aux établissements de crédit, d'autre part.

La filiale luxembourgeoise de la banque islandaise Kaupthing, dépendant directement de la maison mère à Reykjavik, et dont dépendent à leur tour les opérations de Kaupthing en Belgique, est en sursis de paiement. La banque cherche un repreneur, mais celui-ci tarde à se présenter. A un moment où un autre, le mécanisme de garantie des dépôts devra donc probablement jouer, garantissant à l'heure actuelle 20.000 euros à chaque épargnant titulaire de compte(s) auprès d'un établissement donné. Dans

le cas présent, l'AGDL (Association pour la garantie des dépôts Luxembourg) devra mobiliser quelque 300 à 350 millions d'euros pour répondre à ses obligations envers les clients de Kaupthing si celle-ci ne trouve pas rapidement un repreneur. Ce montant serait alors prélevé sur un fonds de garantie alimenté par les membres de l'AGDL, qui sont les banques de dépôt de la place, proportionnellement au nombre de leurs clients. Ce fonds dispose actuellement de quelque 900 millions d'euros.

Si donc, l'opération Kaupthing devait avoir lieu, et si par impossible, deux autres opérations similaires devaient également se présenter, le fonds serait épuisé. Une directive européenne en cours de procédure prévoit le relèvement de la garantie minimale de dépôt à 50.000 euros par détenteur de compte(s), alors que les Etats membres de l'Union envisagent de doubler la mise et de proposer, de leur propre initiative, une couverture jusqu'à 100.000 euros.

Le mécanisme de la garantie des dépôts devra être revu plus en profondeur si nous souhaitons assurer son efficacité en même temps que la viabilité des membres de l'AGDL et des finances publiques luxembourgeoises. Le relèvement du montant de la garantie est une chose – prévue d'ailleurs dans le cadre du vote de la loi budgétaire pour 2009 – alors que la réalité de cette garantie est une autre. Les deux devront être conciliés.

L'alternative à l'exercice de la garantie des dépôts est le sauvetage des banques avant qu'elles ne faillissent. C'est ce qui fut fait pour permettre à Fortis et Dexia de continuer d'exister. Mais la multiplication de telles opérations aurait un prix qui risque de dépasser les possibilités du Luxembourg. Les opérations en cause seront abordées plus en détail dans un autre chapitre du présent rapport, mais elles comportent un élément qui rentre dans la logique de la mise en garde formulée à cet endroit: l'octroi d'une garantie d'Etat à Dexia pouvant aller jusqu'à 4,5 milliards d'euros.

A priori, il s'agit d'une garantie. Une garantie n'est pas une dépense. Mais elle peut en devenir une. Et dans ce cas, la dépense en cause est de dimension effrayante par rapport au volume des finances publiques luxembourgeoises. 4,5 milliards d'euros, cela représente quasiment 15% du PIB. La dette publique luxembourgeoise a bondi de 7 à 14% du PIB en raison des injections de capital réelles déjà accomplies ou en voie d'accomplissement pour Fortis et Dexia. Si la garantie au profit de Dexia devait être activée, notre dette publique effectuerait un saut jusqu'à 30% du PIB. A la rigueur, on peut s'aventurer sur le chemin d'une telle opération une fois. Mais elle ne devrait pas se répéter, au risque de compromettre durablement les finances publiques luxembourgeoises. Tout ceci englobe des périls significatifs pour les équilibres budgétaires de l'avenir – dans tous les pays obligés de voler au secours de leurs principaux acteurs financiers et économiques, par ailleurs. C'est la raison pour laquelle il nous a semblé légitime de l'esquisser.

\*

### III. LE CONTEXTE ECONOMIQUE LUXEMBOURGEOIS

#### a. L'évolution de l'économie en 2007-2008

Avec une croissance du PIB de 4,5% en 2007, contre 6,1% en 2006, l'économie luxembourgeoise a encore connu une année relativement satisfaisante, marquée notamment par la baisse du chômage et l'évolution favorable des finances publiques. Après un très bon 1er trimestre, le contexte économique s'est toutefois assombri. Le secteur financier en particulier, qui amorçait déjà un ralentissement depuis la fin de 2006, a vu ses perspectives de croissance malmenées par la crise financière qui s'est concrétisée à partir de l'été.

Sur le début de 2008, le profil de croissance montre une poursuite du ralentissement, le PIB n'ayant augmenté que de 2,5% sur un an au 1er trimestre 2008. L'ensemble des „prévisionnistes“ nous attestent que la croissance d'ensemble ne dépassera pas, en 2008, les 2%. Il est vrai que la crise financière et ses effets semblent se faire sentir de manière plus sensible que prévu.

Quasiment tous les secteurs de l'économie paraissent affectés. A commencer bien entendu par le secteur financier proprement dit: les banques affichent des baisses de leur chiffre d'affaires et leurs bénéfices fondent, alors que le volume des OPC (organismes de placement collectif) domiciliées à Luxembourg décroît. Depuis l'été, ce volume est passé d'environ 2.000 milliards d'euros à quelque 1.700 milliards, et la tendance ne manifeste guère de signes d'inversion. A partir de la fin du mois d'octobre, d'autres nouvelles inquiétantes sont tombées: ArcelorMittal suspend sa production sur de nombreux sites belges, français et luxembourgeois; Goodyear ne maintiendra pas le niveau habituel de

la sienne. Tout ceci, à le considérer de manière rationnelle, n'est que logique. Globalement, le secteur de l'automobile est l'un des premiers touchés par la morosité des perspectives, et les secteurs industriels en rapport avec l'automobile (et l'aviation, par ailleurs, en ce qui concerne notamment ArcelorMittal) voient leurs commandes décliner au rythme de la décélération de la construction de moyens de locomotion. A l'heure actuelle, il est excessivement difficile de prévoir avec tant soit peu de précision comment cette situation continuera d'évoluer.

Le taux d'inflation est ancré au-dessus de 3% depuis novembre 2007 et atteint même plus de 4% depuis la mi-2008. Les causes de ce regain d'inflation sont connues et peu de pays peuvent s'en affranchir pour le moment: ce sont en premier lieu les relèvements de prix des produits pétroliers, qui suivent la montée régulière et soutenue du cours du pétrole, ainsi que la hausse des prix de l'alimentation, conséquence directe de la flambée actuelle du cours des denrées agricoles. Les prix administrés, qui traditionnellement connaissent des hausses plus importantes sur le début de l'année, n'ont contribué que faiblement à l'inflation sur le premier trimestre. Les hausses concernent surtout le prix de l'eau.

Les salaires montrent pour leur part une légère décélération en 2007. Le coût salarial moyen progresse de 3,5% sur l'ensemble de l'année, contre 4,5% en 2006. Le ralentissement est cependant essentiellement localisé dans le secteur financier, les autres branches connaissant en moyenne la même croissance qu'en 2006 (environ 3%). Le freinage des salaires, observé tout au long de l'année 2007 se poursuit également sur le début de 2008 (+1,6% de croissance seulement au 1er trimestre).

Concernant l'indexation des salaires il faut noter que la dernière cote d'échéance a été dépassée en juin 2008 entraînant, conformément aux dispositions de la loi du 27 juin 2006 adaptant certaines modalités d'application de l'échelle mobile des salaires, une hausse des salaires et traitements de 2,5% au 1er mars 2009. D'après les dernières prévisions du STATEC, la prochaine cote d'échéance devrait être dépassée au premier semestre 2009. Toutefois, la législation mentionnée ci-dessus précise qu'„aucune autre adaptation déclenchée par le dépassement d'une ou de plusieurs cotes d'échéance supplémentaires ne pourra se faire au cours de la période 2006 à 2009“.

Le marché du travail réagit habituellement avec un certain retard à l'activité, ceci d'autant plus que dans une économie marquée par un manque structurel de main-d'œuvre (qualifiée), les entreprises sont réticentes à se séparer de leur personnel lorsque l'incertitude quant à la durée de la dépression conjoncturelle est élevée. Ainsi, après une année marquée par une accélération continue de l'emploi et une baisse du chômage, 2008 s'annonce moins positif pour le marché du travail luxembourgeois.

Sur les premiers mois de 2008, l'emploi continue de progresser de quelque 5%, mais la progression n'accélère plus, avant tout en raison du ralentissement dans le secteur financier. L'emploi intérimaire, qui réagit plus vite à l'évolution conjoncturelle, ralentit déjà depuis le début 2007.

Le taux de chômage s'est également remis à augmenter. Au deuxième trimestre 2008, le taux officiel, corrigé des variations saisonnières, s'élève à 4,3%, contre 4,2% sur le début de l'année. Pour le Luxembourg, il n'est pas inhabituel que la hausse du chômage intervienne alors que la croissance de l'emploi dépasse encore les 3%. Il est en effet admis qu'en raison de la très grande ouverture de notre marché du travail, la croissance de l'emploi, nécessaire pour agir à la baisse sur le taux de chômage, se situe à quelque 4% en moyenne sur les dernières décennies, avec toutefois une tendance à la hausse dans le temps.

Globalement, le Luxembourg a poursuivi, au cours des dernières années, une évolution économique dont l'intensité dépasse nettement celle manifestée chez nos voisins européens. Cet état des faits risque d'être mis en veilleuse sous l'impact de la crise globale que nous traversons. En effet, comme le remarque le Conseil d'Etat dans son avis sur le projet de budget pour 2009,

*„Au cours de la décennie qui s'achève, le Luxembourg a bénéficié d'une conjoncture économique extrêmement favorable par rapport à ses trois pays voisins et à l'Union européenne dans son ensemble, ainsi qu'il ressort du tableau reproduit ci-après:*

- *de 2000 à 2008, le produit intérieur brut au prix du marché a augmenté de 7% par année, soit au total 72%, alors que les trois pays voisins enregistrent une croissance globale comprise entre 22% et 39%;*
- *le nombre d'emplois a augmenté de 3,5% par année, soit au total 31%, alors que les trois pays voisins enregistrent une croissance de l'emploi intérieur comprise globalement entre 3% et 8% pour toute la période;*

- la masse salariale brute luxembourgeoise a augmenté de 7% par année, soit au total 72%, tandis que les trois pays voisins réalisent une évolution comprise globalement entre 11% et 37% pour toute la période.“

*Indicateurs de croissance économique 2000-2008*

	<i>Luxembourg</i>	<i>Allemagne</i>	<i>Belgique</i>	<i>France</i>	<i>UE-27</i>
<b>Produit intérieur brut (millions €)</b>					
2000	22.000	2.062.500	251.741	1.441.371	9.202.024
2008	37.833	2.514.958	349.315	1.967.217	12.900.722
2000-2008	72%	22%	39%	36%	40%
<b>Emploi intérieur (1.000 personnes)</b>					
2000	264	39.144	4.091	24.332	209.449
2008	347	40.187	4.403	25.861	226.013
2000-2008	31%	3%	8%	6%	8%
<b>Masse salariale brute, y compris charges sociales patronales (millions €)</b>					
2000	10.160	1.101.660	127.862	747.683	4.589.760
2008	17.471	1.221.281	175.306	1.012.515	6.087.147
2000-2008	72%	11%	37%	35%	33%

Source: EUROSTAT

produit intérieur brut au prix du marché

emploi intérieur = personnes occupées sur le territoire, y compris frontaliers étrangers travaillant dans le pays

masse salariale = définition des comptes nationaux, total des rémunérations versées par les employeurs aux salariés, y compris charges sociales patronales

masse salariale brute par salarié = masse salariale brute divisée par l'emploi intérieur

données estimées par Eurostat pour 2008

### **b. Les perspectives pour 2009**

Les dernières prévisions du STATEC, publiées dans la Note de Conjoncture No 1-08 (sortie le 3 juin 2008), tablaient sur une croissance du PIB en volume au Luxembourg de 3% en 2008 et de 4% en 2009. Le rythme de croissance de l'économie luxembourgeoise fluctue au gré des mouvements de la conjoncture mondiale et surtout européenne, ainsi qu'en fonction de l'évolution des marchés financiers internationaux. Pour 2009, l'hypothèse sur laquelle était bâtie la dernière prévision du STATEC, à savoir une croissance du PIB de la zone euro de 1,5%, paraît difficile à tenir. Le FMI a d'ailleurs déjà annoncé le mouvement, en baissant sa prévision à 1,2%.

Depuis la finalisation des dernières prévisions du STATEC, les marchés financiers suivent également une trajectoire moins favorable: le STATEC avait fait l'hypothèse, dans la NDC 1-08, d'une baisse (en moyenne annuelle) de 10% de l'indice boursier européen pour 2008, mais il paraît à ce jour plus réaliste de tabler sur une baisse de quelque 15%, suite à la décrue prononcée observée sur les marchés d'actions depuis début juin. Il estime par contre utile de prendre en compte un scénario alternatif, qui quantifie les risques baissiers liés à la dégradation de l'environnement mondial.

La Commission européenne, dans ses prévisions d'automne, publiées le 3 novembre 2008, établit le tableau suivant à l'adresse du Luxembourg:

## Main features of country forecast – LUXEMBOURG

	2007		Annual percentage change						
	<i>mio Euro Curr. prices</i>	<i>% GDP</i>	92-04	2005	2006	2007	2008	2009	2010
GDP at constant prices	36277.7	100.0	4.2	5.2	6.4	5.2	2.5	1.2	2.3
Private consumption	11728.0	32.3	2.5	1.9	2.9	2.0	2.4	2.7	2.4
Public consumption	5572.5	15.4	4.4	3.4	2.7	2.6	4.3	4.2	4.0
Gross fixed capital formation	7110.7	19.6	4.5	3.4	1.0	11.8	2.7	-1.6	1.4
of which: equipment	2374.0	6.5	2.7	4.6	2.5	22.2	2.5	-3.0	1.5
Exports (goods and services)	65381.0	180.2	7.3	6.0	14.6	4.4	3.3	-0.4	1.8
Imports (goods and services)	53709.6	148.1	7.1	6.0	13.4	3.5	3.4	-0.3	1.7
GNI at constant prices (GDP deflator)	29206.9	80.5	3.5	3.3	-5.7	15.4	0.8	0.3	2.4
Contribution to GDP growth:	Domestic demand		2.8	2.0	1.7	3.3	2.1	1.2	1.8
	Stockbuilding		-0.1	1.7	-0.5	-0.7	-0.2	0.2	-0.2
	Foreign balance		1.5	1.5	5.3	2.7	0.7	-0.2	0.7
Employment			3.3	2.9	3.6	4.5	4.7	1.8	1.0
Unemployment rate (a)			2.8	4.6	4.6	4.1	4.0	4.3	4.7
Compensation of employees/head			3.3	3.7	3.1	4.3	2.7	2.7	3.0
Unit labour costs whole economy			2.5	1.4	0.4	3.6	4.9	3.4	1.7
Real unit labour costs			-0.1	-2.9	-4.8	1.9	4.3	3.1	-1.2
Savings rate of households (b)			-	-	-	-	-	-	-
GDP deflator			2.6	4.5	5.4	1.7	0.5	0.3	2.9
Harmonised index of consumer prices			-	3.8	3.0	2.7	4.4	2.2	2.7
Terms of trade of goods			-0.6	-0.4	1.7	3.4	-1.0	0.2	0.0
Trade balance (c)			-11.2	-11.3	-9.6	-8.1	-8.8	-8.5	-8.1
Current account balance (c)			11.1	11.0	10.5	9.8	8.3	5.4	5.6
Net lending(+) or borrowing(-) vis-à-vis ROW (c)			-	-	-	-	8.3	5.4	5.6
General government balance (c)			2.4	-0.1	1.3	3.2	2.7	1.3	0.5
Cyclically-adjusted budget balance (c)			-	0.2	0.9	2.3	2.4	2.1	1.8
Structural budget balance (c)			-	0.2	0.9	2.3	2.4	2.1	1.8
General government gross debt (c)			6.6	6.1	6.6	7.0	14.1	14.6	14.5

(a) Eurostat definition. (b) gross saving divided by gross disposable income. (c) as a percentage of GDP.

Quelques jours plus tard, le FMI a publié son „World Economic Outlook Update“ du 6 novembre. Il y prédit une récession mondiale en 2009.

Concernant plus précisément le Luxembourg, le FMI et la Commission s'accordent pour nous prédire une croissance économique de légèrement au-dessus de 1% en 2009. Relativement à l'emploi, la prévision de la Commission concernant la croissance au Grand-Duché est actuellement de 1,8%. Le rapporteur choisit de faire abstraction complète des prévisions pour 2010. En effet, dans la mesure où personne ne saurait établir une perspective correcte pour l'année à venir, tout prolongement de l'horizon de prévision dans le moyen terme relèverait actuellement de la pure contingence. Notons que le FMI, dans la publication précitée, part du principe que la sortie de la crise économique globale ne sera amorcée que vers la fin de 2009...on verra dès lors en cours d'année comment évolueront les paramètres économiques. De toute manière, les prévisions ne cessent d'empirer depuis l'été, comme le

prouvent celles de la Banque centrale luxembourgeoise et les dernières estimations (non publiées officiellement, elles le seront le 3 décembre) du STATEC.

### *Projections de la Banque Centrale du Luxembourg*

Il est dans les habitudes des rapporteurs d'intégrer des éléments de l'avis de la BCL sur le projet de budget dans le corps même de leur rapport, en en reprenant des affirmations et projections aux endroits qu'ils jugent propices à un tel exercice. Cette année pourtant, le rapporteur choisit de grouper quelques données contenues dans cet avis en cette seule section, étant donné que les prévisions de la BCL pour l'année prochaine diffèrent considérablement de celles qui sous-tendent les chiffres gouvernementaux.

Les projections des recettes figurant dans le projet de budget volume III laissent augurer une progression des recettes totales de l'administration centrale d'un peu plus de 8% sur la période 2007-2009. Selon les projections de la BCL, établies sur base d'un scénario macroéconomique propre, d'élasticités spécifiques et d'un chiffrage des nouvelles mesures, les recettes totales de l'administration centrale stagneraient sur le même horizon. La résultante de ces évolutions de recettes et de dépenses serait un besoin de financement de l'administration centrale de 3,6% en 2009, qui est le double du déficit SEC 95 estimé au projet de budget 2009. De plus, l'excédent de la sécurité sociale estimé par la BCL s'établira à 1,8% du PIB en 2009, alors que le projet de budget table pour sa part sur un excédent de 2,7%. Au total, les soldes relatifs à l'ensemble des administrations publiques pour 2009, projetés par la BCL, sont nettement moins optimistes que le projet de budget.

Pour 2009, une dégradation significative du solde de l'ensemble des administrations publiques se dessine, avec un passage d'une situation excédentaire à un besoin de financement. Le solde passerait d'un surplus de 1,3% du PIB en 2008 à un déficit de 1,9% en 2009. Cette dégradation est liée à trois facteurs principaux, à savoir:

- une forte révision à la baisse du taux de croissance du PIB réel;
- des mesures nouvelles adoptées à l'occasion du projet de budget 2009, comme l'adaptation du barème de l'IRTS, l'abolition du droit d'apport, la diminution du taux de l'IRC, les nouveaux crédits d'impôt, des mesures en faveur du logement et l'introduction des chèques-service;
- l'impact négatif de la crise financière sur les recettes de l'Etat.

Globalement, la BCL estime donc que la situation financière de l'Etat devrait se détériorer de manière sensible en 2009. Pourtant, elle ne semble pas suggérer que les chiffres budgétaires soient soumis à une révision générale – pour les mêmes raisons qui incitent l'ensemble des acteurs de la procédure à maintenir le projet en l'état.

Le rapporteur souhaite préciser à cet endroit que, même si les projections de la BCL, illustrées graphiquement ci-dessous, venaient à se réaliser, ceci ne constituerait ni un problème budgétaire insurmontable objectivement, ni un problème de compatibilité massif avec les engagements du Luxembourg dans le cadre du Pacte de stabilité européen. En effet, si la trajectoire de l'atteinte de l'objectif à moyen terme était aplatie en 2009, du fait d'un déficit supérieur aux prévisions, une telle déviation est tolérée par le pacte révisé en temps de crise. Le critère de convergence concernant le déficit budgétaire n'étant pas enfreint même sous l'empire des projections de la BCL – 1,9% sont nettement inférieurs aux 3% dirimants – il n'y a pas lieu de renoncer aux bénéfices escomptés pour la vitalité économique et la consommation par les mesures retenues dans le projet de budget pour 2009. Toutefois, la tendance – si elle devait s'inscrire dans la durée, ce que pour l'instant, tout le monde ignore – devra être renversée au cours d'exercices budgétaires subséquents, ce dont tant le Gouvernement que la COFIBU sont pleinement conscients.

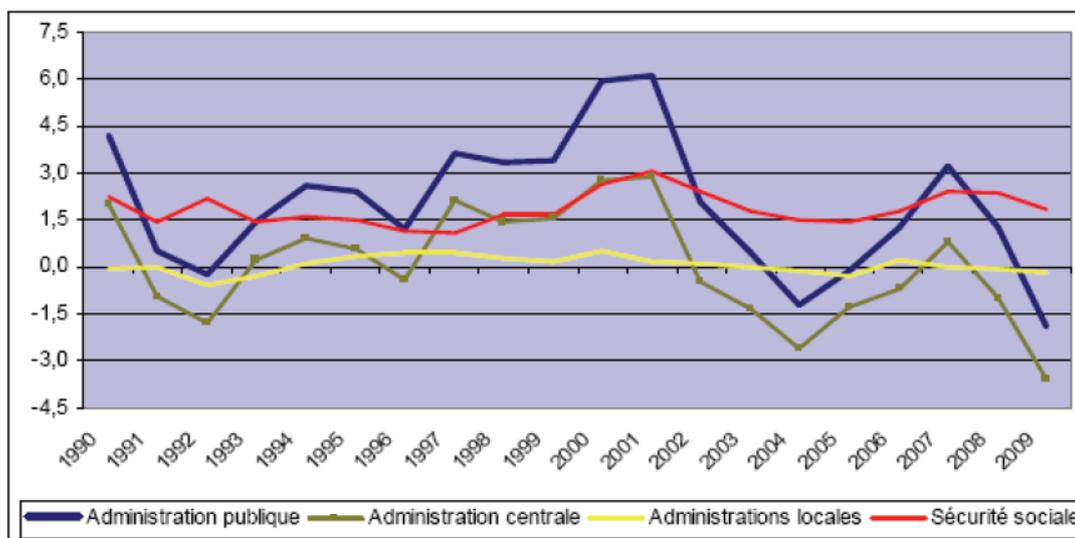
Tableau 3: La situation des finances publiques luxembourgeoises: projections préliminaires d'automne de la BCL (11 octobre 2008)

(en % du PIB)

	2005	2006	2007	2008 <sup>e</sup>	2009 <sup>p</sup>	2009 <sup>p(1)</sup>
<i>Ensemble des administrations publiques</i>						
Recettes totales	41,61	40,08	41,19	41,54	40,23	
Dépenses totales	41,44	39,91	41,05	41,38	40,05	
<b>Déficit (-) ou surplus (+)</b>	<b>-0,1</b>	<b>1,3</b>	<b>3,2</b>	<b>1,3</b>	<b>-1,9</b>	<b>1,1</b>
<b>Solde apuré de la conjoncture</b>	<b>0,3</b>	<b>1,2</b>	<b>2,6</b>	<b>0,8</b>	<b>-1,7</b>	
<i>Soldes des sous-secteurs</i>						
Administration centrale	-1,3	-0,7	0,8	-1,0	-3,6	-1,8
Administrations locales	-0,3	0,2	0,0	-0,1	-0,2	0,2
Sécurité sociale	1,5	1,8	2,4	2,4	1,8	2,7

Source: Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2009, IGF, IGSS, UCM, STATEC, calculs BCL.

Graphique 3: Soldes de l'administration publique et de ses sous-secteurs (en % du PIB)



Source: Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2009, IGF, IGSS, UCM, STATEC, calculs BCL.

Le STATEC nous fournit le tableau suivant, retraçant l'évolution des prévisions depuis mai 2008. Il appert que les projections ont subi de constantes révisions à la baisse depuis le printemps de cette année.

## Prévisions PIB en volume

Source	Clôture	Date de pub.	2008		2009	
			Z. Euro	Luxbg	Z. Euro	Luxbg
					Evolution en vol. %	
STATEC, NDC 1-2008	15 mai	5 juin	1.7	3.0	1.5	4.0
BCL, Rapport annuel 2007	Fin mai	17 juin	1.8	3.2	1.5	4.0
FMI, World Economic Outlook update	Début juillet	17 juillet	1.7	–	1.2	–
OECD, Interim assessment	29 août	2 septembre	1.3	–	–	–
Commission Européenne, Interim Forecast	4 septembre	10 septembre	1.3	–	–	–
BCL, Bulletin No 1-2008	Début septembre	11 septembre	1.4	2.9	1.2	–
European Forecasting Network	23 septembre	fin septembre	1.2		1.0	–
FMI, World Economic Outlook	15 septembre	2 octobre	1.3	2.3	0.2	1.8
Commission européenne, Forecast	20 octobre	3 novembre	1.2	2.5	0.1	1.2
FMI, World Economic Outlook	Fin octobre	6 novembre	1.2	–	-0.5	–
OECD, Economic outlook	Fin octobre	24 novembre	1.1	2.4	-0.5	–
STATEC, NDC 2-2008	Fin novembre	8 décembre	1.2	?	?	?
BCL, Bulletin No 2-2008	Fin novembre	12 décembre	–	2.0	–	0.0

Pour clore l'appréciation des prévisions économiques pour 2009 qui ont sous-tendu la confection du projet de budget, il y a lieu de se référer au tableau ci-dessous, intégré à l'exposé introductif du Gouvernement:

	2007 (observé)		2008 (prévision)		2009 (prévision)	
	Niveau	Evolution	Niveau	Evolution	Niveau	Evolution
PIB (vol, réf 2000, millions)	29.362	+5,2%	30.096	+2,5%	30.997	+3,0%
PIB (valeur, millions)	36.278	+6,9%	37.871	+4,4%	39.764	+5,0%
Prix implicites PIB (1995=1)	1,24	+1,7%	1,26	+1,8%	1,28	+1,9%
RNB (millions)	30.275	+17,3%	31.397	+3,7%	32.751	+4,3%
Emploi total intérieur (*1.000) (1)	333,2	+4,5%	345,5	+3,7%	354,8	+2,7%
Emploi indépendant (*1.000) (1)	20,0	+0,6%	20,2	+1,0%	20,3	+0,8%
Emploi salarié (*1.000) (1)	313,2	+4,7%	325,3	+3,9%	334,5	+2,8%
Taux de chômage (ADEM, % pop. act.)	4,4	...	4,2	...	4,7	...
Prix à la consommation (IPCN)	...	+2,3%	...	+3,7%	...	+2,4%
Echelle mobile (EMS, moyenne 1948=100)	668,46	+2,3%	682,39	+2,1%	699,44	+2,5%
Coût sal. moyen (1.000 euros/an) (1)	51,85	+4,3%	53,27	+2,7%	54,84	+2,9%
Idem, évolution hors EMS	...	+2,0%	...	+0,6%	...	+0,4%
Masse salariale (millions) (1)	16.240	+9,2%	17.327	+6,7%	18.341	+5,9%
Productivité (PIB vol./emploi total)	...	+0,7%	...	-1,1%	...	+0,3%
Coût salarial unitaire	...	+3,8%	...	+4,1%	...	+2,8%

Notes: – Source: STATEC (1er oct. 2007)

(1) Concept comptes nationaux

Sur les trois prémisses chiffrées qui ont constitué le cadre de l'élaboration du projet de budget pour 2009, une seule sera probablement réalisée: l'inflation, en effet, est en baisse, et les 2,4% projetés pour 2009 paraissent assez réalistes. En octobre 2008 d'ailleurs, le STATEC a annoncé que l'inflation avait déjà reculé à 3,3%. Nous sommes donc déjà revenus de loin, le taux ayant dépassé 4% avant et pendant l'été. De l'autre côté, il n'y aura, en toute vraisemblance, ni 3% de croissance économique, ni 2,7% de croissance du marché de l'emploi.

#### **IV. LA FISCALITE EN EVOLUTION: LES OPTIONS RETENUES POUR 2009**

Le rapport parlementaire sur le projet de budget de l'Etat ne se prête pas à une analyse exhaustive de projets de loi fiscaux à soumettre au vote de la Chambre des Députés en décembre 2008. Néanmoins, étant donné les effets d'allègements fiscaux sur les recettes budgétaires de l'Etat, l'on ne peut pas en faire abstraction dans le présent rapport. En outre, ils contribuent au renforcement continu du pouvoir d'achat des résidents du Luxembourg, sujet qui sera abordé plus en détail dans le cadre du chapitre VIII. Les développements qui suivent sont dès lors destinés à fournir une synopsis des orientations retenues par le Gouvernement en matière de politique fiscale. Ces orientations s'inscrivent dans la démarche volontariste du Gouvernement visant à contrecarrer un pessimisme excessif des consommateurs, un affaissement de la demande intérieure et un ralentissement conséquent de l'activité économique. Bien entendu, les mesures destinées aux personnes physiques ne pourront avoir l'effet tonique escompté que si et dans la mesure où elles renforcent la consommation **interne**: une déviation trop importante de la consommation des résidents luxembourgeois vers nos pays limitrophes, ainsi qu'elle est déjà nettement amorcée, réduirait l'impact de la politique fiscale de façon non négligeable.

Les mesures fiscales devant être introduites en 2009 s'adressent tant aux personnes physiques qu'aux personnes morales. C'est suivant ces deux axes qu'elles seront déclinées dans la suite.

##### **1. Mesures fiscales en faveur des personnes physiques**

###### *Adaptation du tarif de l'impôt sur le revenu des personnes physiques*

Les différentes réformes tarifaires de 1991, 1998, 2001 et 2002 ont réduit la charge fiscale de façon nettement plus significative qu'une simple adaptation linéaire du barème à l'inflation. En effet, le taux marginal maximal de l'impôt sur le revenu a été ramené de 46% en 1990 à 38% en 2002.

L'ensemble des allègements fiscaux effectués de 1991 à 2002 est équivalent à 3,4 fois la neutralisation de l'inflation entre 1991 et 2007. En 2008, le tarif de l'impôt retenu sur les traitements et salaires a été adapté linéairement à raison de 6%. Une telle adaptation du tarif ne revient pas à une augmentation du revenu de 6%: elle a pour effet de réduire la charge fiscale des contribuables comme si leur revenu était moins élevé de 6%. Le déchet fiscal en 2008, résultant de cette adaptation du tarif, fut d'environ 200 millions d'euros. En d'autres termes, les contribuables ont disposé de 200 millions de revenu disponible supplémentaire pendant l'année en cours.

Lors du discours sur l'état de la Nation le 22 mai 2008, le Premier Ministre avait annoncé que le tarif connaîtrait une nouvelle adaptation de 6% en 2009. Or, la modulation de l'indexation automatique des salaires retenue par le Comité de coordination tripartite en avril 2006 ayant eu pour effet un accroissement des revenus moindre que sous le régime normal de l'indexation, et compte tenu du souci de renforcer la demande intérieure, le Gouvernement a décidé d'adapter le tarif de l'impôt sur le revenu des personnes physiques de 9% au lieu de 6% à partir de 2009. Alors que le revenu net de l'ensemble des contribuables continue d'augmenter sensiblement, l'Etat endossera un déchet fiscal de 342 millions en 2009.

Quelques exemples comparatifs illustrent les changements à intervenir entre le barème 2008 et le barème 2009.

*Contribuables appartenant à la classe d'impôt 1*

Tarif 2008		Tarif 2009					
Revenu imposable ajusté annuel	Impôt total dû (Fonds pour l'emploi compris)	Revenu imposable ajusté annuel	Impôt total dû (Fonds pour l'emploi compris)	Crédit d'impôt pour salariés	Colonnes (4)-(5)	Gain absolu	Gain relatif
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(2)-(6)	(6)-(2)
15.000,00 €	465,00 €	15.600,00 €	415,00 €	300,00 €	115,00 €	350,00 €	75,3%
25.000,00 €	2.316,00 €	25.600,00 €	2.137,00 €	300,00 €	1.837,00 €	479,00 €	20,7%
35.000,00 €	5.336,00 €	35.600,00 €	4.930,00 €	300,00 €	4.630,00 €	706,00 €	13,2%
45.000,00 €	9.199,00 €	45.600,00 €	8.679,00 €	300,00 €	8.379,00 €	820,00 €	8,9%
55.000,00 €	13.094,00 €	55.600,00 €	12.574,00 €	300,00 €	12.274,00 €	820,00 €	6,3%
100.000,00 €	30.621,00 €	100.600,00 €	30.101,00 €	300,00 €	29.801,00 €	820,00 €	2,7%

Le gain maximum s'élève ainsi à 820 €.

*Contribuables appartenant à la classe d'impôt 1a*

Tarif 2008		Tarif 2009					
Revenu imposable ajusté annuel	Impôt total dû (Fonds pour l'emploi compris)	Revenu imposable ajusté annuel	Impôt total dû (Fonds pour l'emploi compris)	Crédit d'impôt pour salariés	Colonnes (4)-(5)	Gain absolu	Gain relatif
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(2)-(6)	(6)-(2)
15.000,00 €	- €	15.600,00 €	- €	300,00 €	- 300,00€	300,00 €	-%
25.000,00 €	716,00 €	25.600,00 €	448,00 €	300,00 €	148,00 €	568,00 €	79,3%
35.000,00 €	4.075,00 €	35.600,00 €	3.447,00 €	300,00 €	3.147,00 €	928,00 €	22,8%
45.000,00 €	7.970,00 €	45.600,00 €	7.342,00 €	300,00 €	7.042,00 €	928,00 €	11,6%
55.000,00 €	11.865,00 €	55.600,00 €	11.237,00 €	300,00 €	10.937,00 €	928,00 €	7,8%
100.000,00 €	29.392,00 €	100.600,00 €	28.764,00 €	300,00 €	28.464,00 €	928,00 €	3,2%

Le gain maximum s'élève ainsi à 928 €.

*Contribuables appartenant à la classe d'impôt 2 avec 1 salaire*

Tarif 2008		Tarif 2009					
Revenu imposable ajusté annuel	Impôt total dû (Fonds pour l'emploi compris)	Revenu imposable ajusté annuel	Impôt total dû (Fonds pour l'emploi compris)	Crédit d'impôt pour salariés	Colonnes (4)-(5)	Gain absolu	Gain relatif
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(2)-(6)	(6)-(2)
15.000,00 €	- €	15.600,00 €	- €	300,00 €	- 300,00 €	300,00 €	-%
25.000,00 €	372,00 €	25.600,00 €	251,00 €	300,00 €	- 49,00 €	421,00 €	113,2%
35.000,00 €	1.632,00 €	35.600,00 €	1.405,00 €	300,00 €	1.105,00 €	527,00 €	32,3%
45.000,00 €	3.480,00 €	45.600,00 €	3.086,00 €	300,00 €	2.786,00 €	694,00 €	19,9%
55.000,00 €	5.921,00 €	55.600,00 €	5.318,00 €	300,00 €	5.018,00 €	903,00 €	15,3%
100.000,00 €	22.293,00 €	100.600,00 €	21.020,00 €	300,00 €	20.720,00 €	1.573,00 €	7,1%

Le gain maximum s'élève ainsi à 1.573 €.

*Contribuables appartenant à la classe d'impôt 2 avec 2 salaires*

Tarif 2008		Tarif 2009					
Revenu imposable ajusté annuel	Impôt total dû (Fonds pour l'emploi compris)	Revenu imposable ajusté annuel	Impôt total dû (Fonds pour l'emploi compris)	Crédit d'impôt pour salariés	Colonnes (4)-(5)	Gain absolu	Gain relatif
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(2)-(6)	(6)-(2)
15.000,00 €	- €	16.200,00 €	- €	600,00 €	- 600,00 €	600,00 €	-%
25.000,00 €	372,00 €	26.200,00 €	300,00 €	600,00 €	- 300,00 €	672,00 €	180,6%
35.000,00 €	1.632,00 €	36.200,00 €	1.491,00 €	600,00 €	891,00 €	741,00 €	45,4%
45.000,00 €	3.480,00 €	46.200,00 €	3.209,00 €	600,00 €	2.609,00 €	871,00 €	25,0%
55.000,00 €	5.921,00 €	56.200,00 €	5.466,00 €	600,00 €	4.866,00 €	1.055,00 €	17,8%
100.000,00 €	22.293,00 €	101.200,00 €	21.253,00 €	600,00 €	20.653,00 €	1.640,00 €	7,4%

Le gain maximum s'élève ainsi à 1.640 €.

A titre d'information rappelons que la classe d'impôt 1 concerne les célibataires, la classe 1a les ménages sans enfants à charge et la classe 2 les ménages avec enfants.

Ces tableaux parlent d'eux-mêmes. Il est patent que l'adaptation du tarif prévue à partir de 2009 accroîtra le revenu disponible de l'ensemble des contribuables, et que les gains nets les plus importants reviendront respectivement à des couples et à des personnes ayant des enfants à charge. Néanmoins, les personnes célibataires bénéficieront également de cette adaptation, et ce de manière non négligeable.

Concernant plus particulièrement les contribuables touchant le salaire social minimum non qualifié et bénéficiant uniquement des minima forfaitaires, la situation sera la suivante:

- Cas 1: Contribuable appartenant à la classe d'impôt 1: Augmentation du salaire net en 2009 de 1,7% du fait du crédit d'impôt. En tenant compte de l'annonce du Gouvernement concernant l'augmentation du salaire social minimum à raison de 2%, ceci entraîne une majoration totale de 3,7%.
- Cas 2: Contribuable appartenant à la classe d'impôt 1a bénéficiant du crédit d'impôt pour salariés et du crédit d'impôt monoparental: Augmentation du salaire net en 2009 de 6,2%. En tenant compte de l'annonce du Gouvernement concernant l'augmentation du salaire social minimum à raison de 2%, ceci entraîne une majoration totale de 8,2%.

- Cas 3: Contribuable de la classe d'impôt 2: Augmentation du salaire net en 2009 de 1,8% du fait du crédit d'impôt. En tenant compte de l'annonce du Gouvernement concernant l'augmentation du salaire social minimum à raison de 2%, ceci entraîne une majoration totale de 3,8%.
- Cas 4: Contribuable de la classe d'impôt 2 dont l'un des conjoints touche le SSM et l'autre conjoint touche un salaire plus bas: Augmentation du salaire net en 2009 de 2,6% du fait du crédit d'impôt. En tenant compte de l'annonce du Gouvernement concernant l'augmentation du salaire social minimum à raison de 2%, ceci entraîne une majoration totale de 4,6%.

Le nouveau barème dégagera donc également des retombées positives pour les personnes se situant à l'échelon le plus bas des rémunérations. Les augmentations nettes de revenu engendrées à leur bénéfice dépassent nettement une tranche indiciaire, pour disposer d'un étalon de comparaison usuel.

## **2. Introduction des crédits d'impôt pour salariés et pensionnés et du crédit d'impôt monoparental**

L'introduction du boni pour enfants a introduit le système de crédits d'impôts au Luxembourg en favorisant notamment les ménages ne payant pas ou peu d'impôt sur le revenu. Ce changement de cap fiscal en faveur des personnes appartenant aux couches sociales les plus vulnérables est continué en 2009 par l'introduction de trois nouveaux crédits d'impôt.

Les abattements compensatoires des salariés et de retraite de 600 euros sont remplacés par des crédits d'impôt de 300 euros. Les nouveaux crédits d'impôt sont plus favorables que l'abattement compensatoire des salariés et l'abattement de retraite qui réduisent actuellement l'impôt de 233,7 euros au maximum. Tous ceux qui ne paient pas d'impôts sur le revenu à l'heure actuelle disposeront de 300 euros de revenu net en plus.

L'abattement monoparental d'un montant annuel maximal de 1.920 euros est remplacé par un crédit d'impôt monoparental de 750 euros. Ce montant de 750 euros correspond environ au gain d'impôt maximal que peut entraîner l'abattement de revenu imposable actuel de 1.920 euros. Le crédit d'impôt monoparental est bonifié à toute personne résidente et non résidente qui remplit les conditions liées à son octroi. Là encore, les personnes à faible revenu verront augmenter leur disponible jusqu'à 750 euros nets, suivant le niveau de leur imposition.

Notons que les contribuables non résidents monoparentaux peuvent uniquement bénéficier de ce crédit d'impôt s'ils réalisent au moins 90% de leurs revenus professionnels au Luxembourg.

L'ensemble des nouveaux crédits d'impôt entraîneront un amoindrissement de la charge fiscale des contribuables de quelque 98 millions d'euros.

Les autres mesures fiscales en faveur des personnes physiques concernent:

- l'exemption du forfait d'éducation de l'impôt sur le revenu;
- la majoration du plafond déductible de la prime unique versée au titre d'une assurance temporaire au décès à capital décroissant;
- l'exemption fiscale intégrale des intérêts créditeurs payés par les caisses d'épargne-logement;
- l'adaptation des dispositions relatives à l'imputation de la retenue européenne sur intérêts aux nouvelles mesures introduites par la loi du 17 juillet 2008.

Enfin, le projet de loi modifie certaines dispositions de la taxe sur les véhicules automoteurs notamment celles relatives aux ménages/familles nombreuses.

## **3. Mesures fiscales en faveur des personnes morales**

### *Adaptation du tarif de l'impôt sur le revenu des collectivités et abolition du droit d'apport*

Afin d'augmenter la compétitivité des entreprises et par conséquent de l'économie luxembourgeoise en général il est prévu d'abolir le droit d'apport à partir de 2009. Celui-ci avait déjà été abaissé de 50% en 2008.

En outre, il est prévu d'abaisser le taux d'imposition des collectivités en plusieurs étapes pour arriver à un taux global de 25,5%, tout en élargissant la base imposable. Dans une première étape, le Gouvernement propose de réduire d'un point de pourcent le taux actuel de l'impôt sur le revenu des

collectivités, qui est ramené de 22% à 21%. En plus, il est proposé que la tranche de revenu imposable auquel le taux minimal de 20% s'applique, soit rallongée de 10.000 à 15.000 euros.

***Elargissement du périmètre des bénéficiaires de dividendes  
exonérés de la retenue d'impôt à la source***

Le Gouvernement entend encore augmenter la compétitivité du Luxembourg en élargissant le périmètre des bénéficiaires de dividendes exonérés de la retenue d'impôt à la source aux organismes à caractère collectif qui sont résidents d'un Etat avec lequel le Luxembourg a conclu une convention sur la double imposition.

Par cette mesure, l'environnement fiscal de nombreuses entreprises luxembourgeoises, notamment des sociétés de participations financières, est sensiblement amélioré.

***Autres mesures en faveur des entreprises***

- a) A l'instar des mesures introduites par d'autres Etats, le projet de loi prévoit l'exonération partielle des revenus dégagés par certains droits de propriété intellectuelle énumérés de manière explicite dans le texte de loi. Le projet de loi entend y ajouter les noms de domaine.
- b) Il est proposé de compléter les mesures applicables en matière d'impôt sur le revenu et de l'impôt commercial communal par l'exemption des droits éligibles en matière de l'impôt sur la fortune.
- c) Le projet de loi prévoit également la reconduction pour trois ans de la bonification d'impôt sur le revenu pour embauchage de chômeurs. Le taux de la bonification de 10% est porté à 15%.
- d) Le champ d'application des exonérations visées à l'article 4 de la loi modifiée du 9 juillet 1937 est élargi pour y inclure expressément les véhicules immatriculés au registre public maritime luxembourgeois et utilisés en trafic international.

***Mécénat et philanthropie***

Dans la déclaration du 22 mai 2008 sur l'état de la Nation, le Premier Ministre avait annoncé toute une panoplie de mesures destinées à renforcer le mécénat et la philanthropie au Luxembourg.

Le projet de loi prévoit un premier paquet de mesures y relatives qui sont applicables tant dans le chef des personnes physiques que dans celui des collectivités.

Les montants actuellement déductibles au niveau fiscal seront doublés, et il sera dorénavant possible de les reporter sur les deux années suivant celle au cours de laquelle la donation a été opérée.

Le nouveau texte prévoit de façon explicite la possibilité pour le créateur d'une fondation de déduire le montant de sa dotation initiale.

Actuellement les dons et libéralités ne sont pas déductibles pour le calcul de l'impôt commercial communal. Le projet de loi prévoit la déductibilité dans le chef de l'impôt commercial, les dons et libéralités et les frais usuels d'exploitation, dans les conditions et limites similaires qu'en matière d'impôt sur le revenu.

Par ailleurs, le plafond nécessitant une autorisation par arrêté ministériel est augmenté à 30.000 euros et les modalités sont assouplies.

La philanthropie est en passe d'évoluer vers un secteur économique spécifique, rattaché aux places financières qui possèdent les facilités et compétences de gestion de fonds nécessaires et disposant d'un cadre fiscal attrayant. Dans la logique de l'exploitation constante de niches novatrices, le Luxembourg peut saisir l'opportunité d'attirer chez nous de grandes fondations opérant au niveau international. Les mesures fiscales précitées constituent le début de l'engagement du Luxembourg dans cette voie. D'autres éléments devront venir renforcer cette démarche prochainement.

## V. L'ANALYSE FINANCIERE DU PROJET DE BUDGET DE L'ETAT POUR L'EXERCICE 2009

### 1. L'exécution des budgets des exercices 2007 et 2008

Depuis 2006, une consolidation importante des finances publiques luxembourgeoises a pu être réalisée. Celle-ci fut notamment engagée sur base du constat qu'une dégradation de l'état des finances publiques s'était engagée au cours de 2005 qui risquerait de compromettre les grands équilibres jusqu'à la fin de la législature. Le comité de coordination tripartite s'accordait sur une série de mesures qui furent proposées au vote de la Chambre des Députés en date du 26 avril 2006. Ces mesures, dont l'impact budgétaire allait devenir sensible à partir de 2007, permettaient de réduire structurellement les dépenses du budget de quelque 400 millions d'euros par année. Elles concernent notamment:

- la maîtrise de l'inflation;
- le rétablissement de l'équilibre budgétaire;
- la mise en place d'un ensemble de dispositifs complémentaires en faveur de la compétitivité des entreprises;
- le rétablissement de la situation sur le marché de l'emploi;
- l'introduction d'un statut unique pour les salariés au sens de la loi modifiée du 24 mai 1989 sur le contrat de travail;
- des mesures dans le domaine de la sécurité sociale.

#### *L'exercice 2007*

Ainsi qu'il ressort du projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2007, le budget de 2007 a été exécuté comme suit:

	<i>Budget 2007</i>	<i>Compte 2007</i>	<i>Plus- ou moins-values</i>	<i>Variation en %</i>
<b>Budget courant</b>				
Recettes	7.761,0	8.657,2	+896,2	+11,2%
Dépenses	7.239,6	7.289,6	+50,0	+0,7%
Excédents	+521,4	+1.367,6	+846,2	–
<b>Budget en capital</b>				
Recettes	80,7	78,6	-2,1	-2,6%
Dépenses	789,9	994,6	+204,7	+25,9%
Excédents	-709,2	-916,0	-206,8	–
<b>Budget total</b>				
Recettes	7.841,7	8.735,7	+894,0	+11,4%
Dépenses	8.029,5	8.284,2	+254,7	+3,2%
Excédents	-187,8	+451,6	+639,4	–

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

Il ressort de ce tableau que l'exercice 2007 a pu être clôturé avec un excédent de recettes de 451,6 millions, alors que le budget voté tablait sur un excédent de dépenses de 187,8 millions. Ces chiffres ne tiennent pas encore compte des propositions qui ont été retenues par le Gouvernement au sujet de l'affectation du résultat excédentaire de cet exercice.

Au vu de ce résultat, le Gouvernement proposera, dans un projet de loi séparé qui reste à déposer, d'affecter un montant total de 450 millions au renforcement des moyens financiers des fonds spéciaux de l'Etat. Le solde restant sera porté en recettes au compte de la réserve budgétaire.

Ces plus-values de recettes qui pourront être affectées aux fonds d'investissement, dans la droite ligne d'une politique bien établie, résultent d'une performance économique en 2007 qui a dépassé les prévisions. Le taux de croissance en 2007 était supérieur aux 4% qui ont servi de base à l'estimation des recettes budgétaires. Le commentaire du budget parle d'une croissance effective de 4,5% alors que

le Statec (note de conjoncture No 3/2007) avance une hausse de 5%. Concrètement, les recettes fiscales en 2007 se sont présentées de la manière suivante:

Article	Libellé	Budget voté 2007	Compte 2007	Variations
64.0.37.000	Impôt sur le revenu des collectivités	1.300,0	1.381,7	+81,7
64.0.37.010	Impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette	430,0	396,1	-33,9
64.037.011	Impôt retenu sur traitements et salaires	1.775,0	1.862,1	+87,1
64.0.37.020	Impôt retenu sur les revenus de capitaux	220,0	243,1	+23,1
64.0.37.021	Impôt sur la fortune	100,0	171,6	+71,6
64.0.37.022	Impôt retenu sur les revenus de l'épargne (non résidents)	25,0	43,1	+18,1
64.0.37.026	Retenue libératoire nationale sur les intérêts	25,0	51,8	+26,8
64.5.36.010	Recettes UEBL en matière de droits d'accise	940,0	992,1	+52,1
64.6.36.000	Taxe sur la valeur ajoutée (montant net)	1.350,7	1.666,1	+315,4
64.6.36.032	Taxe d'abonnement sur les titres de société	550,0	720,8	+170,8
64.6.36.050	Droits d'enregistrement	185,0	267,3	+82,3
64.8.16.070	Recettes en relation avec la publication au mémorial	4,8	16,1	+ 11,3
65.5.28.014	ARCELOR: dividende	66,5	37,6	-28,9
Divers	Autres recettes nettes	869,7	886,2	+16,5
	Total	7.841,7	8.735,7	+894,0

Note: Les montants du tableau sont exprimés en millions d'euros

L'on remarque que les grandes catégories d'impôts qui constituent l'essentiel de l'alimentation budgétaire nationale ont toutes connu une évolution très favorable en 2007, dégagant des recettes dépassant de presque 900 millions les prévisions. La TVA, à elle seule, a rapporté 315 millions de plus que prévu, alors que la taxe d'abonnement, avec une plus-value de recettes de 170 millions, témoigne d'une excellente tenue des activités boursières en 2007, notamment au niveau des fonds d'investissement.

Du côté des dépenses, quelque 250 millions de dépenses additionnelles ont été effectuées en 2007, dont les quatre cinquièmes résultent de dotations supplémentaires à certains fonds d'investissement en cours d'année. Les dépassements „ordinaires“ des dépenses prévues au budget de 2007 n'ont donc été que de 55 millions d'euros, chiffre qui prouve que la rigueur dans l'exécution budgétaire, à laquelle le Gouvernement s'est engagé, est bien réelle. La COFIBU tient à renouveler son soutien au Ministre du Budget dans son exécution stricte des budgets de l'Etat, ayant permis le retour à l'équilibre budgétaire bien avant la fin de la législature 2004-2009, échéance que le Gouvernement s'est fixée suite à l'accord tripartite.

### *L'exercice 2008*

Le budget de l'Etat central voté pour l'année en cours est conçu sur base des chiffres-clefs suivants:

	Budget courant	Budget en capital	Budget total
Recettes	8.355,4	82,6	8.438,0
Dépenses	7.631,3	827,2	8.458,5
Excédents	+724,1	-744,6	-20,5

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

Au moment de l'élaboration du budget 2008, les prévisions concernant les besoins de financement de l'Etat se présentaient ainsi:

	2005	2006	2007	2008
<b>Administration publique</b>	<b>-0,1%</b>	<b>+0,7%</b>	<b>+1,0%</b>	<b>+0,8%</b>
Administration centrale	-1,3%	-0,9%	-0,9%	-1,4%
Administrations communales	-0,3%	-0,2%	-0,1%	-0,1%
Sécurité sociale	+1,5%	+1,8%	+2,1%	+2,4%

Note: Les chiffres de ce tableau sont exprimés en % du PIB

Si l'administration centrale connaît toujours un besoin de financement en 2008, le budget de l'administration publique devrait être excédentaire au vu notamment des réserves importantes de la sécurité sociale. En même temps, les administrations communales présentent une situation financière globalement équilibrée.

Les recettes fiscales des trois premiers trimestres de cette année semblent indiquer que l'exécution du budget des recettes dégagera de nouveau quelques plus-values considérables. La Cour des Comptes donne l'image suivante de la situation, basée sur le budget voté, d'une part, et ses calculs internes, d'autre part:

Impôt	Budget voté 2008	Recettes effectives au 30.9.08		Calculs de la Cour		
		millions €	en % du budget voté	Recettes exercice 2008	Variation Budget	
					millions	%
IR collectivité	1.430	998	69,8	1.461	+31	+2,2
IR assiette	405	287	70,9	362	-43	-10,6
Traitements et salaires	1.780	1.590	89,4	1.941	+161	+9,0
Capitaux	240	229	95,3	286	+46	+19,2
Fortune	115	139	121,3	196	+81	+70,4
TVA	2.035	1.900	93,3	2.410	+375	+18,4
Enregistrement	195	166	84,9	235	+40	+20,5
Taxe d'abonnement	700	478	68,3	612	-88	-12,6
<b>TOTAL</b>	<b>6.900</b>	<b>5.787</b>	<b>83,9</b>	<b>7.503</b>	<b>+603</b>	<b>+8,7</b>

Les derniers chiffres dont dispose le rapporteur confirment la tendance esquissée par la Cour des Comptes. Les rentrées fiscales enregistrées au 31 octobre de cette année marquent encore une croissance de 6,2% par rapport à celles encaissées à la même date en 2007, comme il résulte du tableau ci-dessous:

Administrations	2007			2008			Différence rentrées au 31.10.2007 et 2008 en %
	Budget voté	Rentrées au 31 octobre	%	Budget voté	Rentrées au 31 octobre	%	
Contributions directes	4.038	3.459	86%	4.238	3.717	88%	+7,45%
Enregistrement et domaine	2.662	2.814	106%	3.093	2.977	96%	+5,49%
Douane et accises	1.299	1.059	82%	1.308	1.092	83%	+3,11%
<b>Total</b>	<b>7.999</b>	<b>7.332</b>	<b>92%</b>	<b>8.639</b>	<b>7.786</b>	<b>90%</b>	<b>+6,19%</b>

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

Si la tendance se confirmait d'ici la fin de l'année, on pourrait s'attendre à une plus-value des recettes de quelque 500 millions d'euros ce qui reste largement en dessous de celle calculée par la Cour des Comptes.

En ce qui concerne le budget des dépenses le tableau ci-contre nous donne un aperçu de l'exécution au 31 octobre des exercices 2007 et 2008.

Dépenses	2007						2008			Variation 2007/2008	
	Budget voté	Dépenses 31 oct.	%	Compte	Dépenses 31 oct.	%	Budget voté	Dépenses 31 oct.	%	Dépenses 31 oct.	Budget 2008/Compte 2007
courantes	7.239,6	5.740,7	79,3	7.289,6	5.740,7	78,7	7.631,3	6.407,7	84,0	+11,6	+4,7
capital	789,9	538,8	68,2	1.444,6	538,8	37,3	827,2	590,1	71,3	+9,5	-42,7
Total	8.029,5	6.279,5	78,2	8.734,2	6.279,5	71,9	8.458,5	6.997,8	82,7	+11,4	-3,2

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

Comme déjà relevé ci-avant le chiffre des dépenses effectives pour 2007 (8.734,2 millions) comprend 200,1 millions de dotations supplémentaires liquidées en cours d'année au profit de comptes spéciaux ainsi que 450 millions représentant les plus-values de l'exercice qui ont été affectées, elles aussi, à différents comptes spéciaux. Si l'on fait abstraction de cette somme, on constate que le budget des dépenses réelles n'a été dépassé que de 0,68%. En admettant que les dépenses pour 2008 progresseront dans la même proportion, elles devraient se chiffrer aux environs de 8,516 milliards d'euros ce qui représenterait, compte tenu d'une plus-value des recettes de 500 millions d'euros, un excédent de quelque 420 millions au lieu du déficit de 20 millions prévus par le budget voté.

Côté recettes, la taxe d'abonnement marque un recul par rapport à son évolution en 2007 ce qui ne doit pas surprendre, au vu de la crise financière internationale qui affecte également de manière adverse les opérations boursières au Luxembourg. Les impôts retenus sur les traitements et salaires et sur la fortune par contre connaissent de très bonnes performances, tout comme la TVA. Le produit de cette dernière semble dépasser nettement les prévisions de l'année passée, témoignant d'une consommation intérieure forte, sur laquelle les premiers crédits d'impôt accordés dès 2008 (boni pour enfants) et l'adaptation du barème de 6% ont sans doute eu un effet tonique.

Les années 2007 et 2008 ont ainsi permis un retour à l'équilibre budgétaire global, même si le solde de l'administration centrale continue d'être négatif. Les derniers chiffres disponibles communiqués à la Commission européenne dans le cadre de la 10e actualisation du programme luxembourgeois de stabilité et de croissance (transmis à la Commission européenne en date du 6 octobre 2008) esquissent ainsi l'évolution des soldes de financement de l'administration publique:

en % du PIB	Code SEC	2007	2007	2008	2009	2010	2011
		en mio €	%	%	%	%	%
<i>Solde de financement des sous-secteurs</i>							
1. Administration publique	S.13	1.171,1	3,2	2,3	1,1	0,8	1,0
2. Administration centrale	S.1311	287,8	0,8	-0,4	-1,8	-1,7	-1,5
3. Administrations régionales	S.1312	...	...	...	...	...	...
4. Administrations locales	S.1313	7,3	0,0	0,2	0,2	0,0	0,0
5. Sécurité sociale	S.1314	876,0	2,4	2,5	2,7	2,5	2,5

Les besoins de financement de l'administration centrale sont en régression depuis 2007. L'administration publique devrait pouvoir afficher des comptes équilibrés en 2009, alors que, conformément aux engagements européens, le Luxembourg aura réduit les soldes négatifs de l'administration de manière sensible jusqu'en 2009. Voilà l'objectif. S'il est finalement atteint à la fin de 2009, dépendra de l'évolution de la crise économique. A la fin de 2008, nos principaux partenaires commerciaux, à savoir nos pays voisins, sont entrés en récession. Ceci pourra bien avoir des conséquences non négligeables sur l'économie luxembourgeoise, qui ne deviendront apparentes qu'au cours de l'année prochaine.

## 2. Le projet de budget pour 2009

En passant à l'analyse du projet de budget pour 2009, le rapporteur estime utile de rappeler en quelques mots les impératifs de présentation du budget qui découlent du système comptable européen SEC95. En effet, depuis quelques années, la présentation du budget de l'Etat se fait suivant les normes dites „Maastricht“, ce qui leur confère un volume relativement plus important que sous la présentation „nationale“ classique, du fait notamment de l'incorporation des recettes et dépenses des fonds d'investissement, des établissements publics et fondations ainsi que des services de l'Etat à gestion séparée.

### La croissance du volume budgétaire

La présentation „Maastricht“ impose aux Etats de présenter un budget „global“. La plupart des autres Etats membres de l'UE ne disposent pas de grands fonds d'investissement comme le Luxembourg, ce qui a pour effet de rendre les différences entre une éventuelle ancienne présentation budgétaire et celle requise par le système SEC95 minimales. Au Luxembourg par contre, si les dotations aux fonds d'investissement ont toujours fait partie de l'ensemble budgétaire, les dépenses de ces fonds n'étaient pas considérées comme des dépenses du budget. Cependant, dans la présentation budgétaire SEC95, celles-ci doivent être incorporées dans les dépenses, le système comptable ignorant des fonds de réserve pour investissements et considérant leurs opérations (dotations et investissements) comme des recettes et dépenses budgétaires. Les principaux redressements qui doivent être opérés conformément au système SEC95 concernent les dotations aux fonds, établissements publics et services à gestion séparée.

	2006	2007	2008	2009
<b>1) Dépenses budgétaires</b>	<b>8.380,2</b>	<b>8.734,2</b>	<b>8.542,3</b>	<b>9.043,8</b>
2) Dotations aux institutions de l'Etat	-39,0	-39,3	-40,7	-42,3
3) Dotations aux fonds spéciaux	-2.004,8	-2.220,5	-1.682,1	-1.773,8
4) Dotations aux services de l'Etat à gestion séparée	-27,0	-31,6	-62,0	-64,4
5) Dotations aux établissements publics, fondations	-159,9	-188,7	-209,3	-238,1

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

Compte tenu de ces ajustements, la présentation budgétaire de l'administration centrale pour 2009 se conçoit ainsi:

### Budget de l'Administration Centrale suivant SEC95

Tableau 1	2006	2007	2008*	2009
<b>A. DEPENSES</b>				
<b>1) Dépenses du budget de l'Etat</b>	<b>8.380,2</b>	<b>8.734,2</b>	<b>8.542,3</b>	<b>9.043,8</b>
Dépenses à retrancher:				
2) Dotations aux institutions de l'Etat	-39,0	-39,3	-40,7	-42,3
3) Dotations aux fonds spéciaux	-2.004,8	-2.220,5	-1.682,1	-1.773,8
4) Dotations aux Services de l'Etat à gestion séparée	-27,0	-31,6	-62,0	-64,4
5) Dotations aux établissements publics, fondations	-159,9	-188,7	-209,3	-238,1
6) Dépenses pour prises de participations	-121,8	-0,2	-5,3	-4,4
7) Compensation entre recettes et dépenses budgétaires	-18,9	-27,2	-16,9	-17,3
8) Autres reclassements	330,8	322,4	518,8	530,7
<b>9) Dépenses budgétaires ajustées</b>	<b>6.339,6</b>	<b>6.549,1</b>	<b>7.044,9</b>	<b>7.434,1</b>
Dépenses à ajouter:				
10) Dépenses des institutions de l'Etat	+38,4	+37,7	+41,4	+43,3
11) Dépenses des fonds spéciaux	+2.826,5	+2.873,5	+3.369,0	+3.555,0
12) Dépenses des Services de l'Etat à gestion séparée	+28,2	+37,9	+70,3	+76,6
13) Dépenses des établissements publics/fondations	+244,7	+269,0	+343,1	+427,0
14) Autres corrections	-22,4	-39,9	-39,4	-13,6
<b>15) Dépenses de l'Administration centrale</b>	<b>9.455,0</b>	<b>9.727,2</b>	<b>10.829,3</b>	<b>11.522,5</b>
<b>B. RECETTES</b>				
<b>16) Recettes du budget de l'Etat</b>	<b>8.392,0</b>	<b>8.735,7</b>	<b>8.974,2</b>	<b>9.056,9</b>
17) Cession de participations, remboursements de crédits et autres opérations financières	-446,2	-2,1	-1,4	-1,9
18) Compensation entre recettes et dépenses budgétaires	-18,9	-27,2	-16,9	-17,3
19) Autres reclassements	+322,6	+327,0	+518,8	+530,7
20) Recettes budgétaires ajustées	8.249,5	9.033,4	9.474,8	9.568,8

<i>Tableau 1</i>	2006	2007	2008*	2009
21) Recettes propres des institutions de l'Etat	0,3	0,6	0,3	0,6
22) Recettes des fonds spéciaux	769,1	890,3	1.007,1	1.061,1
23) Recettes propres des Services de l'Etat à gestion séparée	4,9	7,3	23,8	25,5
24) Recettes propres des établissements publics et fondations	129,4	150,9	199,7	167,5
25) Autres corrections	59,4	-67,5	-42,7	-4,7
<b>26) Recettes de l'Administration centrale</b>	<b>9.212,5</b>	<b>10.015,1</b>	<b>10.663,0</b>	<b>10.818,4</b>
C. SOLDE				
<b>27) Solde de l'Administration centrale (26)-(15)</b>	<b>-242,4</b>	<b>287,8</b>	<b>-166,3</b>	<b>-704,2</b>

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

\* Exécution probable d'après les prévisions actualisées des départements ministériels et des administrations fiscales

Selon les règles de la comptabilité de l'Etat, le projet de budget pour 2009 présente un volume moindre, pour les raisons expliquées ci-dessus (il ne tient pas compte des ajustements à opérer en application des dispositions de la SEC95):

*Budget de l'Administration Centrale d'après les règles  
de la loi sur la comptabilité de l'Etat*

	<i>Compte 2007</i>	<i>Budget voté 2008</i>	<i>Projet de budget 2009</i>	<i>Variation en %</i>
<b>Budget courant</b>				
Recettes	8.657,2	8.355,4	8.968,7	+7,3%
Dépenses	7.289,6	7.631,3	8.107,1	+6,2%
Excédents	+1.367,6	+724,1	+861,6	–
<b>Budget en capital</b>				
Recettes	78,6	82,6	88,2	+6,8%
Dépenses	1.444,6	827,2	936,6	+13,23%
Excédents	-1.366,0	-744,6	-848,4	–
<b>Budget total</b>				
Recettes	8.735,7	8.438,0	9.056,9	+7,3%
Dépenses	8.734,2	8.458,5	9.043,8	+6,9%
Excédents	+1,6	-20,5	+13,2	–

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

Le budget de l'administration centrale établi d'après les règles de la comptabilité (budget traditionnel) se solde donc avec un excédent de 13,2 millions d'euros tandis que suivant la présentation SEC95 il accuse un besoin de financement de 704,2 millions.

Le commentaire du Gouvernement sur l'évolution du budget traditionnel se présente comme suit:

„Au vu de ces chiffres, il importe de relever notamment que:

- l'accroissement du total des recettes (+7,3%) est supérieur à l'augmentation du total des dépenses entre 2008 et 2009 (+6,9%);
- le projet de budget pour 2009 est structuré de telle façon que le financement des dépenses en capital est couvert à raison de 91% par l'excédent du budget ordinaire, c'est-à-dire au moyen de l'épargne de l'Etat;
- le financement des dépenses qui sont inscrites au budget de l'Etat est assuré intégralement par des recettes ordinaires sans recourir à des recettes en provenance de nouveaux emprunts.

Le projet de budget renseigne uniquement deux produits d'emprunt de respectivement 100 millions, soit de 200 millions au total, qui seront portés directement en recettes au profit du fonds du rail et du fonds des routes.

*La situation globale des finances publiques de notre pays ne saurait être appréciée correctement à la seule lecture du solde budgétaire ou de la dette publique (voir ci-après), au demeurant d'un niveau très faible, sans tenir compte également de l'existence de réserves importantes au niveau des fonds spéciaux de l'Etat. Ces réserves ont été constituées pendant les années de bonne conjoncture économique par des excédents budgétaires qui n'ont pas été injectés dans le circuit budgétaire et qui n'ont donc pas été utilisés pour le financement de dépenses courantes.*

*Au 31 décembre 2007, le montant total des réserves des fonds spéciaux de l'Etat s'élevait à 1,7 milliard d'euros. Les fonds spéciaux d'investissement servent à financer les dépenses qui en raison de leur nature ne cadrent que difficilement avec les exigences de l'exercice budgétaire. Ceci concerne essentiellement les dépenses relatives à l'exécution des grands projets d'investissement dont la réalisation s'échelonne sur plusieurs exercices budgétaires.*

*Etant donné que les fonds spéciaux ne sont pas soumis à la règle de l'annualité budgétaire et que les avoirs disponibles à la clôture d'un exercice budgétaire peuvent être reportés à un exercice ultérieur, cette technique budgétaire permet la constitution de réserves budgétaires dans l'intérêt notamment du financement des investissements futurs.*

*Grâce à ces réserves, le budget est moins sensible aux fluctuations de la conjoncture économique en permettant notamment au Gouvernement de maintenir, en période de difficultés économiques, les dépenses d'investissement de l'Etat à leur niveau élevé."*

### **3. L'évolution de la dette publique**

La dette publique luxembourgeoise est la plus faible de l'Union européenne. Elle se situait prévisionnellement à 7,3% du PIB, alors que les critères de convergence de l'Union économique et monétaire et le Pacte de stabilité autorisent, en principe, un endettement de l'Etat pouvant aller jusqu'à 60% du PIB. La situation luxembourgeoise doit dès lors être considérée comme excessivement favorable.

Depuis 2006, la loi budgétaire comportait chaque fois l'autorisation pour le Gouvernement de contracter un emprunt de 200 millions d'euros destinés, à raison de 100 millions respectivement, à l'alimentation supplémentaire du Fonds des routes et du Fonds du rail. Au vu des dépenses consistantes de ces deux fonds, rendues nécessaires par l'extension des réseaux routier et ferroviaire du Luxembourg, ces emprunts, représentant à chaque fois nettement moins qu'un pour cent du PIB, étaient parfaitement raisonnables. En 2009, il est de nouveau prévu de procéder à un tel emprunt de 200 millions, ce qui trouve l'assentiment de la COFIBU. Par ailleurs, un emprunt de 132 millions a été contracté en 2007 dans l'intérêt du financement de la reprise par l'Etat de terrains et d'immeubles faisant partie de l'infrastructure ferroviaire.

L'Etat a également accordé des garanties financières à des promoteurs immobiliers en vue de la construction de certains immeubles présentant un intérêt public (Loi de garantie). Conformément à la décision d'Eurostat sur le traitement statistique des partenariats entre le secteur privé et le secteur public, ces transactions sont enregistrées comme des prêts imputés dans les comptes de l'administration publique. En 2007, le financement par cette voie d'un certain nombre de projets de grande envergure (par exemple la nouvelle aérogare à Luxembourg-Findel, la Cité judiciaire à Luxembourg-Centre et l'extension du Palais de Justice de la Cour Européenne à Luxembourg-Kirchberg) aura un impact significatif sur le niveau de la dette publique. Ce sera là un élément nouveau par rapport à l'évolution structurelle de la dette depuis 2006. En résumé, jusqu'au déclenchement du sauvetage de deux banques importantes, la situation devait se présenter comme suit:

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<i>Dettes à long terme</i>						
– Dette extérieure	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
– Dette intérieure	392,1	248,6	494,4	732,0	932,0	1.132,0
<b>Total</b>	<b>392,1</b>	<b>248,6</b>	<b>494,4</b>	<b>732,0</b>	<b>932,0</b>	<b>1.132,0</b>
<i>Bons du Trésor</i>						
– Intérieurs	0,6	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0
– Extérieurs	27,6	35,6	28,8	55,3	98,9	86,8
<b>Total</b>	<b>28,2</b>	<b>36,2</b>	<b>28,8</b>	<b>55,3</b>	<b>98,9</b>	<b>86,8</b>

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

Au 31 décembre 2007 l'encours des garanties financières accordées par l'Etat s'est élevé à quelque 904,26 millions d'euros ce qui représente 101,5 millions de plus qu'à la fin 2006. Notons que dans le cadre de l'opération de refinancement des deux banques systémiques, l'Etat luxembourgeois vient de consentir une garantie de 4,5 milliards d'euros qui vient à échéance le 31 octobre 2009 et pourra être renouvelée pour une durée d'un an.

Jusqu'ici, rien de franchement extraordinaire donc au niveau de l'endettement de l'Etat. Pourtant, au début de l'automne de cette année, un événement imprévu est venu troubler le jeu de la parfaite maîtrise de la dette publique luxembourgeoise. Il s'agit des opérations de refinancement de Fortis et de Dexia auxquelles le Gouvernement a dû procéder afin d'aider ces deux banques, qualifiées de „systèmeiques“ dans le contexte économique et financier luxembourgeois, de sortir des graves difficultés auxquelles elles avaient à faire face. Ces opérations se sont soldées par un accroissement significatif de la dette publique luxembourgeoise, qui se situera dorénavant à plus de 14% du PIB. La Chambre des Députés a donné son aval unanime au sauvetage des banques citées, en autorisant le Gouvernement à emprunter jusqu'à 3 milliards d'euros afin d'honorer les engagements qu'il a pris envers les banques défaillantes.

La dette publique luxembourgeoise est servie par l'intermédiaire du Fonds de la dette publique. La Cour des Comptes a établi le tableau suivant pour reproduire l'évolution de ses avoirs et engagements au cours des années à venir, dont les chiffres ne cadrent cependant pas avec ses propres réflexions formulées plus bas:

Tableau 15: Evolution des avoirs du Fonds de la dette publique

	2008	2009	2010	2011	2012
Avoirs du fonds au 1er janvier	61.551.823	51.966.911	-44.626.339	-45.606.839	-46.013.189
Alimentation budgétaire	39.100.000	93.057.700	200.232.700	210.232.700	210.232.700
Dépenses	48.684.912	189.650.950	201.213.200	210.639.050	207.794.900
Avoirs du fonds au 31 décembre	51.966.911	-44.626.339	-45.606.839	-46.013.189	-43.575.389

Sources: Trésorerie de l'Etat, projet de budget 2009; tableau: Cour des comptes

Les charges pesant sur ce Fonds vont augmenter au cours des années à venir, ainsi que le développe la Cour des Comptes dans son avis sur le projet de budget pour 2009:

„En ce qui concerne le **Fonds de la dette publique**, ses avoirs s'élèvent à 83,35 millions d'euros au 30 septembre 2008. Il s'ensuit qu'à cette date, la dette publique, bons du Trésor inclus, n'est provisionnée qu'à raison de 10,53%.

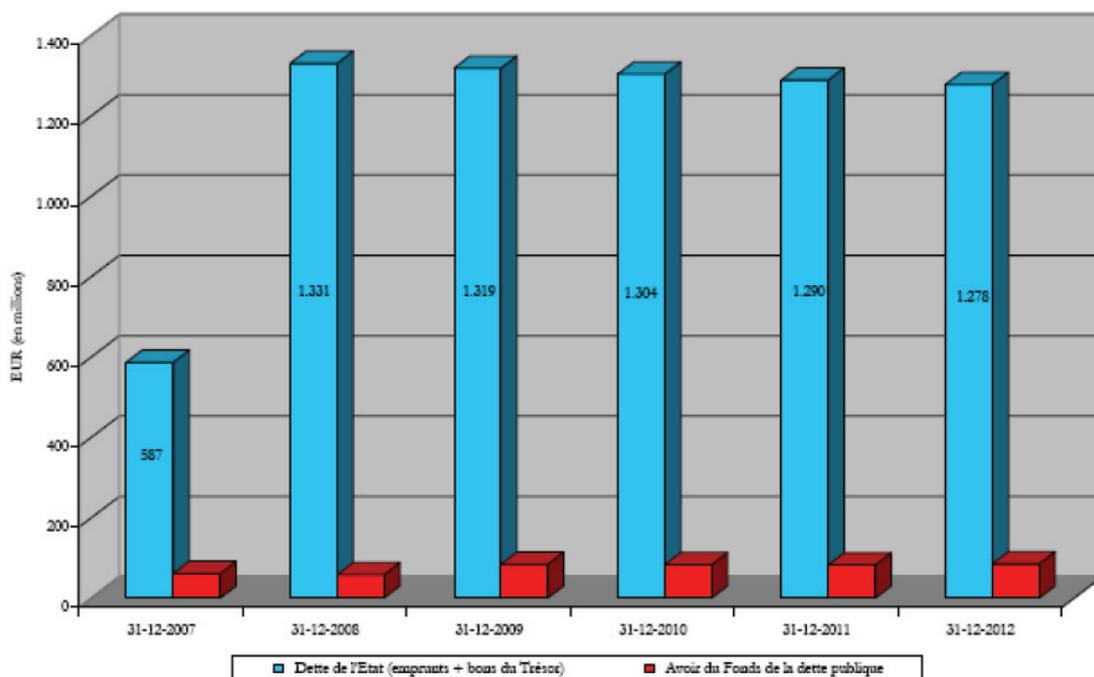
Le budget voté pour l'exercice 2008 prévoit des dotations au Fonds de la dette publique à hauteur de quelque 39 millions d'euros, alors que les dépenses totales prévues du Fonds avoisinent les 42 millions d'euros. Ainsi, l'alimentation du Fonds pour 2008 ne suffit pas à couvrir les charges d'intérêts des emprunts et l'amortissement des bons du Trésor émis. En prenant en considération la dette actuelle, la situation inverse se présente pour 2009. En effet, les dotations au profit du Fonds de la dette publique inscrites au projet de budget pour l'exercice 2009 (93,06 millions

d'euros) dépassent nettement les dépenses prévues du Fonds (67,15 millions d'euros). Pour mémoire, le projet de budget de l'Etat ne prévoit que des dépenses de 47,6 millions en 2009 ...

Le graphique ci-dessous, qui tient compte de la situation actuelle de la dette telle qu'elle se présente au début du mois d'octobre, compare l'évolution de l'encours de la dette de l'Etat (emprunts et bons du Trésor) avec les avoirs du Fonds de la dette publique. La Cour a retenu pour les exercices 2010 à 2012 l'hypothèse que l'alimentation du Fonds de la dette publique pour le paiement des intérêts (article budgétaire 06.0.21.005) correspond aux charges d'intérêts des emprunts contractés.

Le graphique dont question est le suivant:

Graphique 14: Comparaison de l'évolution de la dette actuelle et des avoirs du Fonds de la dette publique



Sources: Trésorerie de l'Etat, Cour des comptes; graphique: Cour des comptes

Il s'ensuit de ces développements que l'emprunt de 2 milliards d'euros lancés récemment par l'Etat, venant à échéance dans cinq ans, donc vers la fin de 2013, une alimentation suffisante devra être recherchée pour le Fonds de la dette publique, toutes choses étant égales par ailleurs. Bien entendu, il serait également envisageable que le remboursement du capital emprunté fin 2008 se fasse par une voie alternative, c'est-à-dire ne soit pas effectué par le biais de ce Fonds.

Même en incorporant donc les montants réellement transférés dans le cadre de ces opérations de sauvetage (l'autorisation d'emprunter jusqu'à 3 milliards n'a pas été utilisée complètement, ainsi qu'il sera relevé ci-dessous), la dette publique luxembourgeoise se situe encore à un niveau représentant un quart seulement de ce que permettrait, en principe, notre engagement européen. La COFIBU dégage deux enseignements de ce constat.

Premièrement, la politique budgétaire prudente des gouvernements successifs a encore une fois porté ses fruits. La capacité d'endettement de l'Etat est intacte, et il peut dès lors agir comme il a dû le faire en des situations où il devient soudain urgent qu'il s'engage financièrement, pour des montants importants. Les opérations Fortis et Dexia n'entament ni la capacité du Luxembourg de s'endetter au besoin pressant, ni un service de la dette serein n'empiétant pas sur la marge de manœuvre budgétaire globale.

Deuxièmement, en atténuation du premier enseignement, la mise à disposition de 2,5 milliards d'euros afin de garantir la pérennité des banques systémiques au Luxembourg constitue pour l'Etat un engagement proportionnellement significatif: dans le cas d'espèce, plus de 7% du PIB. De tels engagements ne peuvent se répéter à volonté, car ils risqueraient alors de compromettre non seulement la capacité d'endettement de l'Etat – qui est précisément maintenue en anticipation de crises comme celle que nous connaissons – mais encore le rayon d'action de toute la politique budgétaire et l'équilibre des finances publiques luxembourgeoises.

Le Luxembourg court un risque similaire à celui couru par l'Islande ou la Suisse, d'autres petits pays disposant d'un secteur financier important. Dès lors que ces secteurs représentent un multiple des économies réelles des pays concernés, des risques existentiels pour les Etats émergent. Au Luxembourg comme dans les autres pays mentionnés, et ils ne sont pas les seuls à partager notre sort, les volumes financiers gérés par le secteur financier – et devant le cas échéant être stabilisés – constituent des ordres de grandeur dépassant largement la capacité d'intervention des Etats. Par ailleurs, l'affirmation est vraie également pour des Etats plus grands, dont les engagements en faveur de certains opérateurs économiques acquièrent des dimensions nettement plus impressionnantes, à risque proportionnel comparable pour la durabilité de leur capacité d'action budgétaire. Des Etats ne peuvent tout simplement pas mobiliser des montants qui sont des multiples de leurs économies. En cas de défaillance non d'une banque, mais du système bancaire, ils ne tiendront pas le coup. Cet état des choses devrait inspirer, pour l'avenir, des mécanismes de protection supplémentaires en cas de crise financière.

Le rapporteur souhaite, avant de conclure la présente section, récapituler brièvement le détail des opérations de sauvetage de Fortis et de Dexia, afin d'inclure dans le présent rapport une représentation définitive des engagements que l'Etat a pris il y a quelques semaines.

#### ***Fortis***

L'Etat s'est engagé à fournir à la banque 2,4 milliards d'euros sous forme d'un prêt remboursable en actions de la banque. Après conversion, l'Etat détiendra 49,9% du capital de la banque. Il est prévu que l'Etat apportera ensuite 16% du capital de la banque à BNP Paribas. Fortis Banque Luxembourg deviendra BGL BNP Paribas. La participation de l'Etat luxembourgeois dans la nouvelle banque luxembourgeoise sera de 1/3 des actions émises plus une action, soit une minorité de blocage. Le reste du capital sera détenu par le repreneur BNP Paribas. Suite à cette opération d'apport, l'Etat acquerra 1,1% du capital de BNP Paribas.

En contrepartie de son engagement financier, l'Etat obtient également les participations que détenait Fortis Banque Luxembourg dans la Bourse de Luxembourg S.A. et dans Paul Wurth S.A.

Le coût total de cette opération sera finalement de 2,4 milliards d'euros. De ceux-ci, 500 millions d'euros ont déjà été mis à disposition par l'Etat.

Dès lors, il reste encore 1,9 milliard d'euros à payer par l'Etat. Il a procédé à l'emprunt de deux milliards d'euros, autorisé par la loi du 24 octobre 2008, en affectant encore 100 millions à sa réserve de trésorerie. Entre-temps, cet emprunt s'est soldé par un franc succès, les deux milliards ayant pu être levés dans le public endéans quelques jours seulement.

En tout, 2,4 milliards d'euros viendront ainsi s'ajouter à la dette publique luxembourgeoise, sans que cette opération n'affecte le budget des dépenses pour 2009 – ou celui de 2008.

#### ***Dexia***

L'Etat luxembourgeois investira 376 millions d'euros dans Dexia BIL Luxembourg, notamment sous forme d'obligations convertibles en actions. En contrepartie de son engagement financier, l'Etat obtiendra des actions de Dexia-BIL en proportion de son apport. Le délai de conversion possible sera de 3 ans.

Les 376 millions proviennent de la Trésorerie de l'Etat. La rémunération perçue par l'Etat au titre des obligations convertibles sera de 10%.

En contrepartie de son engagement financier, l'Etat récupérera en outre la participation de Dexia dans Luxair S.A., d'un ordre de grandeur de 13%. Cette participation, cumulée à la participation directe

de l'Etat (23,1%) et à celle de la BCEE (13,4%), confèrera à l'Etat luxembourgeois le contrôle de presque 50% de la compagnie aérienne nationale. Finalement, l'Etat acquerra aussi un droit de préemption sur la participation de Dexia BIL dans la Bourse de Luxembourg.

Un dernier élément qu'il convient de mentionner – il a déjà fait l'objet de quelques considérations à la fin du chapitre II – est que l'Etat garantit les nouveaux financements levés par le groupe bancaire Dexia jusqu'à concurrence de 4,5 milliards d'euros. La garantie, octroyée par règlement grand-ducal du 10 octobre 2008, s'applique ainsi aux financements levés ainsi qu'aux obligations ou titres émis par le groupe bancaire Dexia depuis le 9 octobre 2008 jusqu'au 31 octobre 2009, à condition qu'ils arrivent à échéance avant le 31 octobre 2011. La Commission européenne a d'ailleurs approuvé en date du 19 novembre 2008 ce mécanisme de garantie – couvert à 60,5% par la Belgique, à 36,5% par la France et à 3% par le Luxembourg – mis en oeuvre par ces trois Etats, qui sera entériné dans le cadre d'une convention.

En somme, les opérations de refinancement par rapport à Fortis et Dexia peuvent être représentées ainsi:

<i>Action de refinancement</i>	<i>Contrepartie pour l'Etat</i>	<i>Financement Etat</i>	<i>Rémunération Etat</i>		<i>Coût pour l'Etat</i>
			<i>Avant conversion</i>	<i>Après conversion</i>	
					
Garantie 4,5 milliards					Taux à convenir
Investissements 376 millions	Obligations convert.	Trésorerie			Dividende suivant résultat
	Actions Luxair				



Investissement 2,4 milliards	Obligations convertibles en actions BGL (33,3% + une action) Actions BNP Paribas (1,1%)	300 millions emprunt autorisé budget 2006 200 millions emprunt autorisé budget 2008	Dividende suivant résultat	Charge de l'emprunt au taux de 4,935%
	Actions Paul Wurth Actions Bourse de Luxembourg S.A.	2 milliards emprunt autorisé par la loi du 24 octobre 2008	Dividende suivant résultat	Charge de l'emprunt au taux de 3,75% remboursable après 5 ans

#### *Les actifs financiers de l'Etat*

La dette de l'Etat ne saurait toutefois s'apprécier à sa juste valeur si l'on ne tient pas compte des avoirs et participations dont dispose l'Etat à son actif et que l'on peut considérer à raison comme couverture de son passif. Le tableau ci-dessous, extrait de l'avis de la Cour des Comptes, reproduit la situation des actifs financiers de l'Etat au 30 septembre de cette année.

Dénomination	Valeur nominale	Non libéré	Participation cotée en bourse	
			Valeur 30.9.07	Valeur 30.9.08
Placements de la trésorerie	2.570,87	–	–	–
Participations financières dans le capital de sociétés de droit privé	182,59		2.855,95	2.204,41
d'établissements publics	1.601,40	91,53		
d'institutions financières internationales	535,62	394,61		
<b>TOTAL</b>	<b>4.890,49</b>	<b>486,14</b>		

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

Les actions cotées en bourse détenues par l'Etat représentent ses participations dans Arcelor Mittal S.A., Cegedel S.A., SES S.A. et la société électrique de l'Our S.A. Le total de la valeur nominale de ces actions s'élève à 129,273 millions d'euros.

Comme leur valeur notionnelle a été évaluée à quelque 2.200 millions d'euros au 30 septembre 2008, elles dégagent une plus-value de plus de 2 milliards d'euros de sorte que les participations de l'Etat se chiffrent aux environs de 4,9 milliards. Les cours de ces titres ont pourtant connu récemment une évolution à la baisse, de sorte que ces montants restent à considérer avec circonspection.

Concernant la situation de la dette et des actifs financiers de l'Etat, la Cour des Comptes a formulé les remarques suivantes:

*„En observant la situation financière présentée par la Trésorerie de l'Etat au 30 septembre 2008, la Cour constate que le solde opérationnel accuse une baisse de quelque 160 millions d'euros par rapport à la situation au 30 septembre 2007 et de 209 millions d'euros par rapport au 30 septembre 2006. Cependant, par rapport à la situation au 30 septembre 2005, le solde opérationnel au 30 septembre 2008 se situe encore à un niveau supérieur de quelque 482 millions d'euros.*

*En ce qui concerne la dette publique, l'encours au 30 septembre 2008 se chiffre à 791,17 millions d'euros. De plus, les emprunts émis et à émettre par l'Etat dans le but d'assurer la stabilité du système financier pourront atteindre un total de 3,5 milliards d'euros, ce qui contribuera à augmenter considérablement l'encours de la dette publique. A noter que l'alimentation du Fonds de la dette publique prévue pour 2009 (93,06 millions d'euros) couvre presque uniquement les charges d'intérêts des emprunts et l'amortissement des bons du Trésor émis ou à émettre. Constatant l'écart grandissant d'année en année entre les avoirs du Fonds de la dette publique et l'encours de la dette, la Cour estime qu'il serait souhaitable de s'assurer de l'alimentation progressive dudit Fonds étant donné que les emprunts en question sont remboursables en bloc à leurs échéances finales.*

*En considérant les critères de Maastricht, il faut noter que l'intervention menée par le Gouvernement dans le contexte de la crise financière aura un impact significatif sur la dette publique. En effet, celle-ci passera de 7% du PIB en 2007 à 13,9% du PIB à la fin de l'année 2008. Toutefois, le critère de Maastricht qui prévoit que le ratio entre la dette publique et le PIB ne doit pas dépasser 60% sera encore largement respecté.*

*Enfin, il y a lieu de souligner que les participations de l'Etat cotées en bourse ont connu une évolution favorable depuis leur acquisition. Néanmoins, le contexte actuel de la crise financière met en évidence une diminution de 22,81% de la valeur de marché des participations de l'Etat, qui est passée de quelque 2,856 milliards d'euros au 30 septembre 2007 à une valeur de quelque 2,204 milliards d'euros au 30 septembre 2008.*

#### 4. Commentaire du budget des recettes

Les recettes budgétaires en 2009 seront marquées par deux facteurs essentiels:

- les mesures fiscales, commentées plus en détail dans un chapitre spécifique, destinées à renforcer le pouvoir d'achat des ménages et la compétitivité des acteurs économiques;
- une consommation et une activité économique relativement stables, dégagant des recettes fiscales en phase avec leur évolution au cours des dernières années.

La présente partie se limitera à une appréciation des principales recettes fiscales, autrement dit des „grands impôts“ dont le produit constitue l'essentiel des recettes de l'Etat. Globalement, les plus

importantes recettes fiscales directes et indirectes se présenteront ainsi, suivant le projet de budget pour l'exercice 2009:

<i>Impôts directs</i>	<i>Budget voté 2008 (en millions)</i>	<i>Projet de budget 2009 (en millions)</i>	<i>Part relative (en %)</i>	<i>Variation 2008/2009</i>	
				<i>en millions</i>	<i>en %</i>
Impôt fixé par voie d'assiette	405,0	395,0	9,34	-10,0	-2,47
Impôt sur le revenu des collectivités	1.430,0	1.420,0	33,56	-10,0	-0,70
Impôt retenu sur les traitements et salaires	1.780,0	1.735,0	41,00	-45,0	-2,53
Impôt sur les revenus de capitaux	240,0	250,0	5,91	+10,0	+4,17
Impôt concernant les contribuables non résidents	0,8	1,0	0,02	+0,2	+25,00
<b>Impôt général sur le revenu</b>	<b>3.855,8</b>	<b>3.801,0</b>	<b>89,83</b>	<b>-54,8</b>	<b>-1,42</b>
Autres impôts directs	364,1	430,5	10,17	+66,4	+18,24
<b>Total</b>	<b>4.219,9</b>	<b>4.231,5</b>	<b>100,00</b>	<b>+11,6</b>	<b>+0,27</b>

Sources: budget voté 2008, projet de budget 2009; tableau: Cour des comptes

<i>Impôts indirects</i>	<i>Budget voté 2008 (en millions)</i>	<i>Projet de budget 2009 (en millions)</i>	<i>Part relative (en %)</i>	<i>Variation 2008/2009</i>	
				<i>en millions</i>	<i>en %</i>
Recettes nettes de TVA	1.585,0	2.216,5	50,80	+631,5	+39,84
Recettes communes de l'UEBL	960,0	980,0	22,46	+20,0	+2,08
Taxe d'abonnement	700,0	650,0	14,90	-50,0	-7,14
Droits d'enregistrement	195,0	170,0	3,90	-25,0	-12,82
Autres impôts indirects	309,3	346,6	7,94	+37,3	+12,06
<b>Total</b>	<b>3.749,3</b>	<b>4.363,1</b>	<b>100,00</b>	<b>+613,8</b>	<b>+16,37</b>

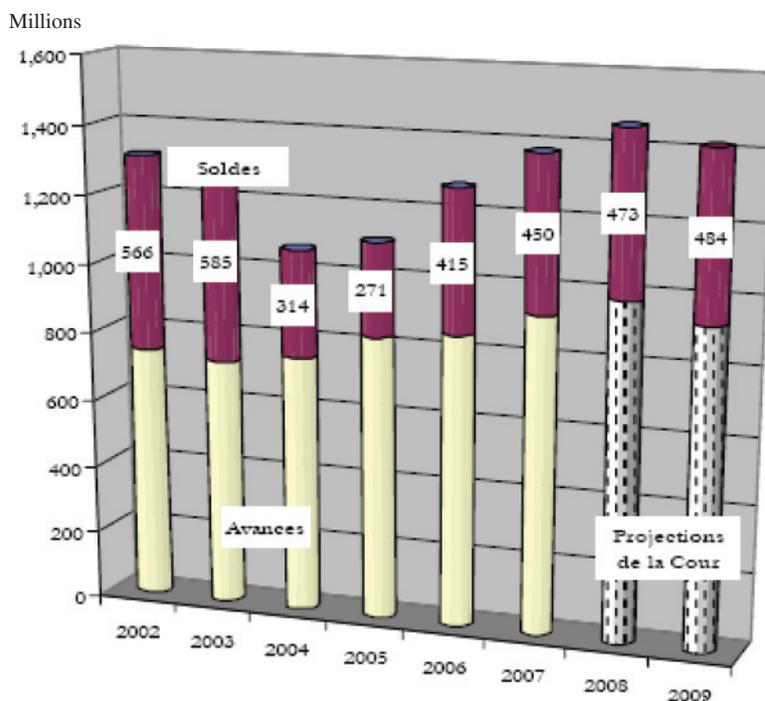
Sources: budget voté 2008, projet de budget 2009; tableau: Cour des comptes

#### *- Les recettes des principaux impôts directs*

Il ressort du premier des deux tableaux ci-dessus que les recettes en provenance de la fiscalité directe devraient rester relativement stables par rapport à celles inscrites au budget voté 2008. Ceci est dû principalement à la poursuite des mesures fiscales destinées à renforcer le pouvoir d'achat des ménages. En effet, ainsi qu'il sera développé plus loin, l'adaptation du tarif de l'impôt retenu sur les traitements et salaires à raison de 9%, et l'introduction de nouveaux crédits d'impôts se solderont par des moins-values de recettes fiscales d'un peu plus d'un demi-milliard d'euros. Si l'on ne retrouve pas d'affaïssement des recettes de la fiscalité directe des salariés dans les prévisions pour 2009, ceci est dû à l'expansion continue du marché de l'emploi en 2009, les estimations de croissance à cet égard se situent à 2,7%, ce qui représenterait grosso modo quelque 10.000 emplois nouvellement créés, et dont les titulaires commenceront à acquitter l'impôt sur le revenu. On peut raisonnablement s'attendre à ce que la croissance du marché de l'emploi continue, et même en dessous de 2,7%, des milliers de „nouveaux“ contribuables maintiendraient les recettes au titre de l'impôt retenu sur les traitements et salaires à un niveau élevé, comparable à celui de 2008. Notons pour rappel que le déchet fiscal de l'adaptation linéaire du tarif de 9% sera de 342 millions d'euros.

L'impôt sur le revenu des collectivités (IRC) se situera, lui aussi, au même niveau que celui atteint au cours de cette année, suivant les prévisions. Le mécanisme de collecte de cet impôt, constitué par des avances, d'une part, et des soldes à payer plus tard, d'autre part, fait que l'imposition réelle définitive des entreprises se réalise avec un certain décalage dans le temps. Ce décalage fait que, même si la croissance économique en 2009 devait se situer en-deçà des estimations, les recettes fiscales au titre de l'IRC continueraient encore pendant un temps de se situer au niveau actuel.

Graphiquement, la relation entre avances et soldes a été représentée ainsi par la Cour des Comptes:



La Cour des Comptes évalue de cette façon les estimations concernant l'IRC qui sont à la base du projet de budget:

*„La prévision de l'IRC pour 2009 semble être a priori prudente. Les 1.420 millions d'euros inscrits au projet de budget des recettes tiennent compte de la réduction du taux de l'IRC passant de 22 à 21%. Par rapport au montant estimé par la Cour pour 2008, cette prévision correspond à une décroissance de 2,8%. Il est à noter que le projet de budget table sur un important recours aux soldes d'impôts de 484 millions d'euros.“*

La Cour donne encore à considérer – ce n'est pas nouveau, mais un rappel utile des réalités en phase de crise financière – le poids élevé du secteur financier dans la constitution des recettes fiscales. Le tableau ci-dessous, exprimé en pourcentages, retrace l'évolution de la part de ce secteur dans quelques grands impôts directs.

	IRC (*)	RTS (*)	Capitaux	Fortune
2003	71,7	29,1	51,5	55,9
2004	68,3	28,1	50,8	45,5
2005	68,9	27,5	30,4	58,3
2006	59,7	27,5	29,5	60,8
2007	68,6	27,9	71,6	72,2

(\*) avant déduction impôt de solidarité

Source: Administration des Contributions directes; tableau: Cour des comptes

La situation actuelle n'est guère différente de celle retracée par la Cour: le secteur financier continue de représenter un fournisseur d'impôts absolument crucial pour le fonctionnement de l'Etat luxembourgeois. Il le restera au cours des années à venir. Aucune crise financière ne saurait effectivement nous distraire de ce constat fondamental que la place financière luxembourgeoise, avec tout ce qui l'entoure, est la cheville ouvrière de l'économie luxembourgeoise. Aussi, si le rappel de sa part dans les recettes fiscales est effectué, c'est pour souligner la nécessité de consolidation de la finance au Luxembourg. Un pays sans ressources naturelles et dépourvu de la volonté de procéder à une réindustrialisation forcée ne peut plus remplacer à volonté son principal secteur économique, dont la construction a pris plus de 40 ans. Bien entendu, ce constat n'enlève rien à la nécessité de continuer les efforts de diversification économique entrepris par les gouvernements successifs, en vue d'élargir l'éventail des activités productrices de biens et de services au Luxembourg.

*– Les recettes des principaux impôts indirects*

L'impôt indirect le plus important est sans conteste la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Celle-ci devrait, en 2009, faire un bond de plusieurs centaines de millions par rapport au budget voté de 2008. Or, il appert que les prévisions pour 2009 disposent d'une base solide. En effet, au cours des trois premiers trimestres de 2008, les recettes de TVA ont évolué de manière extrêmement favorable. Si un produit brut de la TVA de quelque 2 milliards d'euros avait été projeté pour 2008, il semble que les recettes effectives, avant transfert de la quote-part nécessaire à l'Union européenne, se situeront plutôt à 2,4 milliards d'euros. Autrement dit, cette taxe générera, au cours de cette année encore, un produit supérieur de 400 millions d'euros aux prévisions qui sous-tendaient le budget voté pour 2008. Dans ces circonstances, il semble raisonnable de procéder à un ajustement vers le haut des prévisions pour 2009.

Le Gouvernement avance encore les points suivants dans l'exposé introductif du projet de budget:

- les montants des remboursements de TVA à effectuer pour les exercices 2008 et 2009 se chiffrent à 980 millions d'euros et à 1.040 millions d'euros;
- la croissance des recettes dans le secteur du e-commerce est supérieure à la croissance des recettes de TVA brutes;
- la politique fiscale inchangée en ce qui concerne les modalités de détermination du lieu des opérations en ce qui concerne les activités de la branche e-commerce.

L'évolution depuis 2007 est reprise dans le tableau ci-dessous, extrait du projet de budget.

	<i>2007 Compte</i>	<i>2008 Budget définitif</i>	<i>2009 Projet de budget</i>
1) Produit brut	2.126,5	2.035,0	2.716,0
2) Quote-part des recettes brutes à verser aux Communautés européennes			
– au titre des ressources propres	-53,2	-54,0	-51,8
– au titre de la contribution assise sur le P.N.B.	-222,1	-219,2	-201,4
3) Quote-part des recettes brutes à verser au fonds communal de dotation financière	-185,1	-176,2	-246,3
4) Produit net à transférer au budget des recettes courantes	1.666,1	1.585,6	2.216,5

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

Concernant la taxe d'abonnement, la perspective de crise financière et économique a conduit les auteurs du projet de budget d'adopter une démarche plus prudente et d'abaisser les prévisions pour 2009 en dessous de celles pour 2008. Or, même ceci constitue une approche que certains ne manqueront pas de qualifier de par trop optimiste. La Cour des Comptes commente ainsi les estimations pour 2009:

*„Pour 2008, la Cour estime la recette à 612 millions d'euros, soit une moins-value de 88 millions d'euros, par rapport aux 700 millions d'euros prévus au budget voté. Le projet de budget 2009*

table sur une prévision de 650 millions d'euros, soit une hypothèse de croissance de 6,1% par rapport aux estimations de la Cour pour 2008. Pour réaliser cette hypothèse de croissance présuppose une augmentation de plus de 15% de la valeur nette d'inventaire des OPC et ceci dès le début de l'année 2009. Tel ne sera certainement pas le cas compte tenu des effets de la crise financière et ses retombées négatives sur les marchés boursiers.“

La Cour présume effectivement que les recettes en provenance de la taxe d'abonnement seront moins enthousiasmantes que prévu en 2008 – 612 millions au lieu de 700. Dans ce cas de figure, une estimation de croissance en 2009 par rapport au produit réel de la taxe en 2008 peut sembler outrancièrement optimiste. Néanmoins, l'évolution des recettes de cette taxe a connu une certaine constance depuis 2004, tel que l'illustre le tableau ci-dessous. Il reste donc à voir quelle sera la situation en 2009, en admettant que l'activité des fonds d'investissement à Luxembourg ne connaisse pas un affaissement radical.

#### *Taxe d'abonnement*

<i>Exercice</i>	<i>Produit</i>	<i>Variation</i>
2000	468,8	-
2001	468,2	-0,1%
2002	403,6	-13,8%
2003	357,8	-11,3%
2004	410,6	14,7%
2005	493,5	20,2%
2006	617,6	25,2%
2007	720,8	0,2%

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

Les recettes du droit d'enregistrement seront naturellement affectées par l'abolition, à partir de 2009, du droit d'apport. Ce droit est considéré comme une relique d'un temps passé, défavorisant les constitutions de sociétés au Luxembourg et défavorisant le Grand-Duché comme site d'implantation. Une proposition de directive européenne prévoyait de toute manière l'abolition de ce droit à travers l'Union à l'horizon de 2010, et le Luxembourg fut l'un de sept pays qui le maintenaient dans leur arsenal fiscal. Les autres pays abritant les grandes places financières d'Europe y avaient renoncé il y a longtemps déjà. Son abolition au Luxembourg se soldera par une moins-value de recettes au titre du droit d'enregistrement de quelque 100 millions d'euros. Le produit de ce droit sera à l'avenir constitué par des prélèvements fiscaux sur les seules mutations immobilières.

En 2008 déjà, le droit d'apport applicable aux sociétés ordinaires a été ramené de 1 à 0,5%. Compte tenu de ce fait et au vu des résultats enregistrés au 30 septembre, la Cour des Comptes estime à 235 millions d'euros le montant total des droits d'enregistrement. Il s'en dégagerait une plus-value de recettes de 40 millions d'euros par rapport au produit escompté pour 2008 (195 millions d'euros). Cela étant, le produit du droit d'enregistrement en 2008 aurait tenu relativement bien par rapport aux recettes des années précédentes:

*Droit d'enregistrement*

<i>Exercice</i>	<i>Produit</i>	<i>Variation</i>
2000	212,2	-
2001	186,9	-11,9%
2002	122,4	-34,5%
2003	124,3	1,5%
2004	142,8	14,9%
2005	160,6	12,5%
2006	203,0	26,4%
2007	267,3	31,7%

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

Les 170 millions de recettes prévues pour l'exercice 2009 constitueraient un produit fiscal supérieur au montant qui résulterait du retranchement de la moins-value escomptée de 100 millions des 235 millions de rentrées projetées en 2008. Le marché immobilier devrait donc traverser une année de bonne tenue en 2009 afin de rendre l'objectif atteignable.

### 5. Commentaire du budget des dépenses

Conformément aux orientations générales de sa politique budgétaire et financière, le Gouvernement souhaite concilier, par le projet de budget pour 2009, la maîtrise globale des dépenses de l'Etat et l'octroi de moyens financiers supplémentaires en faveur de la réalisation de ses priorités essentielles. En même temps, le renforcement du pouvoir d'achat des ménages luxembourgeois constitue un axe essentiel de l'agencement budgétaire en 2009, tant par la réduction de leur charge fiscale que par l'institution de mécanismes nouveaux de transferts de revenus.

Dans ce contexte, il importe d'insister tout d'abord sur le fait que le projet de budget pour 2009 poursuit l'effort entamé depuis de nombreux exercices en vue du *développement quantitatif et qualitatif des infrastructures dans le domaine familial et social*.

Un accent particulier est mis en 2009 sur le volet de la garde des enfants. Le projet de budget pour 2009 prévoit les crédits nécessaires à l'introduction d'un système de „chèques service“ dans le cadre de l'accueil des enfants notamment dans les crèches, garderies et maisons relais. Il en résultera en général une diminution sensible du prix à payer par les parents pour les services en question, grâce à un système de tarification se basant sur le revenu des ménages et prévoyant l'attribution systématique d'un quota d'heures de garde gratuites. Les familles disposant de revenus faibles seront les principaux bénéficiaires du nouveau système.

Le coût global pour l'Etat résultant des changements prévus en ce qui concerne la participation financière des parents aux frais de garde des enfants suite à l'introduction des „chèques service“ est estimé à un montant de l'ordre de 20 à 25 millions la première année, frais de gestion compris.

En raison d'une accélération de la création de places disponibles notamment par l'extension du réseau de crèches conventionnées et le développement des maisons relais, le total des crédits inscrits au projet de budget 2009 au profit des structures visées passe ainsi à plus de 84 millions d'euros en ce qui concerne les frais de fonctionnement. S'y ajoute un montant de l'ordre de 23 millions au titre de participation de l'Etat aux frais d'investissement prévus au programme des dépenses du fonds des investissements sociofamiliaux. Le projet de budget pour 2009 prévoit également les crédits nécessaires au développement des infrastructures pour personnes handicapées, notamment par la création d'une quarantaine de lits ou de places supplémentaires. Il en est de même pour les centres d'accueil pour mineurs en détresse pour lesquels les crédits proposés permettent de financer une trentaine de places additionnelles.

Le volet „*personnes âgées*“ a essentiellement trait à la participation de l'Etat aux frais d'investissement dans les centres intégrés et maisons de soins. Le fonds des investissements sociofamiliaux prévoit à cet effet des dépenses de plus de 40 millions pour 2009. A signaler également, au niveau de la participation de l'Etat aux frais de fonctionnement, la majoration substantielle des crédits en relation avec la formation en soins palliatifs et l'encadrement de personnes en fin de vie.

Au niveau des *infrastructures médicales*, le fonds des investissements hospitaliers poursuit activement le programme de remise à niveau du paysage hospitalier, avec un total de dépenses prévu pour 2009 de 69,8 millions.

En ce qui concerne les crédits pour le renforcement de la *coopération au développement*, il convient de relever que l'enveloppe globale qui figure au projet de budget pour 2009 permettra d'atteindre un taux de 0,92% du Revenu national brut (RNB); le ratio APD/RNB étant utilisé par les instances internationales comme étalon de mesure de l'intensité de l'effort de coopération.

Pour ce qui est des contributions de l'Etat aux différents régimes de la *sécurité sociale* il convient de souligner que celles-ci poursuivent leur progression sous l'effet essentiellement de l'accroissement de l'emploi au cours de la période 2007-2008.

Si la progression moins rapide que prévue pour 2009 de l'emploi atténue l'incidence de cette croissance sur le niveau des crédits prévus pour 2009, il n'en reste pas moins qu'il subsiste une progression globalement significative pour les contributions les plus importantes, à savoir les contributions de l'Etat en faveur de l'assurance maladie (contributions dans l'intérêt du financement des prestations en nature) et en faveur de l'assurance pension.

La progression de ces deux principales interventions de l'Etat s'établit en définitive à respectivement 7,1% et 6,4%. Dépassant à partir de 2009 le total de 2,1 milliards, l'ensemble des contributions aux différents régimes de sécurité sociale (prestations familiales non comprises) représente plus d'un quart du budget courant et constitue le plus important ensemble de dépenses de l'Etat, dont la part prépondérante (85%) est constituée par les deux contributions susmentionnées.

Un autre facteur d'accroissement sensible des dépenses de l'Etat est constitué par la mise à disposition d'un fonds de roulement de quelque 27 millions au profit de la *Mutualité des employeurs* instituée par la loi du 13 mai 2008 portant introduction d'un statut unique. Pour ce qui est des autres contributions, il y a lieu de relever l'évolution également dynamique des prestations de maternité (passant de 131,2 millions à 136,5 millions) ainsi que la participation de l'Etat à l'assurance dépendance fixée à 140 millions 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.

Dans ce contexte, il convient également de noter que le *solde de financement de la sécurité sociale* évolue favorablement entre 2008 et 2009 en passant de 2,1% à 2,4% du PIB. C'est notamment pour cette raison que le budget de l'administration publique globale présentera, ainsi qu'il est prévu, un solde légèrement excédentaire en 2009, alors que celui de l'administration centrale reste déficitaire. Cette évolution est principalement due au développement économique très favorable en 2006 et 2007, qui a entraîné une progression très sensible de l'emploi dont les effets se font sentir avec un certain décalage jusqu'en 2008 dans les comptes de la sécurité sociale. L'évolution de l'emploi se répercute également favorablement sur l'équilibre de l'assurance maladie qui suivant les prévisions actuelles devrait être maintenu en 2009. Le solde de l'assurance dépendance, déficitaire en 2006, est redevenu positif à partir de 2007 suite à l'augmentation du taux de la contribution dépendance de 1,0% à 1,4%.

Le projet de budget pour 2009 accorde également une priorité importante au développement du secteur des *classes moyennes* dont les crédits essentiels figurent aux sections 21.0 et 51.0. du budget du département. Ces crédits connaissent un accroissement très sensible au titre de la période 2006 à 2009, notamment par l'inscription d'un crédit dans l'intérêt de la promotion du Luxembourg comme important centre commercial ainsi que par l'accroissement du crédit destiné à l'allocation de subventions en capital au titre de la loi-cadre. L'effet de ces deux mesures aboutit à un accroissement des dépenses budgétaires de 3,1 millions par rapport à 2006, l'accroissement de l'ensemble des crédits du département des classes moyennes s'élevant à plus de 22%.

A ces dépenses il faut ajouter les interventions dans l'intérêt des entreprises œuvrant dans le domaine du tourisme (hôtels, campings privés, autres investisseurs privés), qui bénéficieront de l'augmentation de 37,5 millions à 50,3 millions de l'enveloppe accordée dans le cadre du 8e plan quinquennal touristique. Les dépenses annuelles en faveur des entreprises augmentent ainsi en moyenne de 1,7 million pendant les années 2003 à 2007, à 2,3 millions en moyenne en 2008 et 2009. Dans la mesure où les autres aides prévues au plan quinquennal touristique permettent également aux communes et à des particuliers de réaliser des investissements immobiliers pour le développement des activités touristiques, il importe de noter qu'une partie importante de ces aides constitue un soutien indirect aux entreprises du secteur des classes moyennes. Il en est de même des importantes aides au profit du *logement social*, qui sont passées de 77,3 millions en 2005 à 107,6 millions en 2009.

Le développement des activités de recherche constitue une autre priorité budgétaire qui vise à consolider 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 R&D. Dans le contexte de la mise en œuvre de cette politique, les moyens budgétaires du département de la recherche connaîtront en 2009 une augmentation de quelque 14,05% par rapport au budget de l'exercice en cours. L'investissement public en matière de R&D passera ainsi de 0,27% par rapport au PIB en 2005 à 0,51% en 2009.

L'accent principal de la politique du Gouvernement en matière de recherche en 2009 est constitué par le développement, dans le cadre du Plan d'action „Technologies de la santé“, de l'initiative de partenariat stratégique avec trois instituts de recherche américains agencée autour de partenariats avec trois centres mondialement réputés dans ce domaine de la biologie moléculaire. Ces partenariats visent tout particulièrement à intensifier la recherche dans ce domaine, pierre angulaire de la médecine personnalisée fondée sur une meilleure prévention, un dépistage affiné, un diagnostic précoce, un traitement des causes de la maladie avec des produits basés sur des mécanismes biologiques.

Comme par le passé, le Gouvernement continue à accorder une importance particulière au développement et à la modernisation des *infrastructures publiques*. Pour ce qui est plus particulièrement de l'évolution des dépenses d'investissement dans le domaine de la création d'infrastructures publiques à réaliser par le biais des fonds d'investissement relevant du Ministère des Travaux Publics, il convient de noter que la régression des dépenses totales de 426,4 millions en 2008 à 403,1 millions en 2009 résulte pour l'essentiel de l'achèvement des travaux de construction des chantiers de l'aérogare et de la Cité judiciaire.

A relever également dans ce contexte que la réalisation de certaines infrastructures publiques, notamment dans le domaine scolaire, est envisagée par la voie de partenariats public-privé. Ainsi la procédure d'adjudication en vue de l'attribution de la réalisation du campus scolaire à Mersch devant abriter le Neie Lycée et le Lycée technique pour professions éducatives et sociales sera clôturée à la fin de l'année 2008.

Les dépenses du *Fonds des routes* quant à elles n'accusent qu'une très légère progression en passant de 108,6 millions à 112,7 millions en 2009 suite notamment au report temporaire de l'équipement technique de certains ouvrages routiers en fonction de la modification de leur échéancier de réalisation.

Les investissements financés par le *Fonds du rail* continuent leur progression pour atteindre le montant de 241,4 millions en 2009, soit près de 52% de plus que le montant prévu pour 2008. Le Gouvernement entend réserver dans les années à venir un effort important à l'adaptation et au développement du réseau ferroviaire national. A ces nouveaux projets s'ajoutent les engagements financiers pour maintenir et gérer le réseau existant, dépenses qui se chiffrent pour 2009 à quelque 132 millions d'euros. Ces dépenses augmenteront au cours des années à venir au fur et à mesure que les nouvelles infrastructures deviennent opérationnelles.

La progression des dépenses d'investissement directs des établissements publics sous tutelle du Ministère des Travaux publics s'explique notamment par la mise en chantier en 2009 sur le site de Belval-Ouest du lycée technique ainsi que de la maison du Savoie dans le cadre du projet de création du site universitaire. Ces projets seront réalisés par le biais de l'établissement public Fonds Belval et engendrent des dépenses prévisibles de quelque 46 millions en 2009 par rapport à 16,4 millions en 2008.

Les objectifs environnementaux qui ont été arrêtés dans le cadre des *accords de Kyoto* continuent à être un défi important 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 quelque 6,0 millions en 2007 à 121,7 millions en 2009.

## 6. La situation des fonds d'investissement

Les dépenses d'investissement en 2009 connaîtront l'un des volumes les plus élevés jamais envisagés au Luxembourg. Il est notamment prévu que les fonds d'investissement débourseront quelque 3,5 milliards d'euros dans l'intérêt de l'amélioration du parc infrastructurel de notre pays. Plus de 1,75 milliard d'euros seront transférés aux fonds à partir du budget de l'Etat en vue de garantir leur approvisionnement. Pour les exercices 2008 et 2009, le pourcentage des dépenses budgétaires d'investissement par rapport au PIB a progressivement augmenté pour dépasser la barre des 4% et les prévisions pour 2009 atteignent même 4,47%. Cette progression résulte des projets d'investissement pour

la modernisation du pays, dont notamment la construction des infrastructures scolaires et sociofamiliales ainsi que le développement du réseau ferroviaire et routier.

La politique d'investissements de l'Etat, domaine traditionnel d'action volontariste des gouvernements successifs, revêtira une importance particulière en 2009. En effet, c'est notamment à travers des crédits d'investissement élevés que l'activité économique intérieure peut être stimulée, afin de contre-carrer la tendance au ralentissement qui se fait jour dans la mesure où la crise financière internationale déborde sur les économies réelles. Les transferts budgétaires aux fonds d'investissement ont connu l'évolution suivante depuis 2002:

<i>Année</i>	<i>Dépenses d'investissement (EUR en millions)</i>	<i>PIB (SEC 95)</i>	<i>Dépenses d'investissement par rapport au PIB</i>
2002	1.039,1	23.992	4,33%
2003	1.289,4	25.834	4,99%
2004	1.297,8	27.520	4,72%
2005	1.488,8	30.237	4,92%
2006	1.666,6	33.921	4,91%
2007	1.339,9	36.278	3,69%
2008	1.560,6	37.871	4,12%
2009	1.776,1	39.764	4,47%

*Tableau: Cour des comptes*

Suivant les prévisions budgétaires, les fonds d'investissement présenteront la situation suivante pour l'année 2009:

Tableau 84: Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat 2007-2009  
Situation projetée 2009

<i>Désignation du Fonds</i>	<i>Avoirs au 1.1.2009</i>	<i>Alimentation budgétaire</i>	<i>Recettes totales</i>	<i>Dépenses</i>	<i>Avoirs au 31.12.2009</i>
Fonds de la coopération au développement	7.356.918	158.300.000	158.300.000	165.760.806	<b>-103.888</b>
Fonds d'équipement militaire	121.277.249	36.380.000	36.380.000	66.461.033	91.196.216
Fonds pour les monuments historiques	9.363.779	10.000.000	10.000.000	18.738.810	624.969
Fonds de réserve pour la crise	21.715.573	100	100	0	21.715.673
Fonds de la dette publique	59.224.589	93.057.700	93.057.700	47.665.950	104.616.339
Fonds de pension	0	363.200.000	483.000.000	483.000.000	0
Fonds communal de dotation financière	0	377.616.000	657.595.000	657.595.000	0
Fonds de la pêche	171.731	70.885	70.885	167.500	75.115
Fonds cynégétique	650.590	32.759	32.759	0	683.349
Fonds pour la gestion de l'eau	92.070.669	16.540.000	16.540.000	80.000.000	28.610.669
Fonds des eaux frontalières	1.069.008	70.841	70.841	231.500	908.349
Fonds d'équipement sportif national	18.000.000	20.000.000	20.000.000	33.000.000	5.000.000
Fonds pour le financement des infrastructures sociofamiliales	134.450.973	67.000.000	67.000.000	100.000.000	101.450.973
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	399.593	100	5.100	50.000	354.693
Fonds d'investissement publics sanitaires et sociaux	39.946.597	7.000.000	7.000.000	19.177.404	27.769.193
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	132.747.832	34.000.000	34.000.000	69.814.229	96.933.603
Fonds de la chasse	0	323.531	323.531	310.000	13.531
Fonds pour la protection de l'environnement	64.380.507	8.000.000	8.000.000	25.500.000	46.880.507
Fonds de financement des mécanismes de Kyoto	128.292.983	11.000.000	103.500.000	121.704.306	110.088.677
Fonds pour l'emploi	81.407.609	169.430.100	354.070.100	394.668.000	40.809.709
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	51.052.416	53.500.000	66.155.487	89.634.732	27.573.171
Fonds d'investissement publics administratifs	116.963.391	50.000.000	50.000.000	113.488.164	53.475.227
Fonds d'investissement publics scolaires	138.961.737	46.000.000	46.000.000	76.384.597	108.577.140
Fonds des routes	109.437.976	11.000.000	111.000.000	135.173.340	85.264.636
Fonds du rail	350.089.409	122.500.000	300.380.568	390.223.573	260.246.404
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	17.944.389	4.000.000	4.000.000	7.500.000	14.444.389
Fonds pour la loi de garantie	51.368.547	50.000.000	57.079.146	83.832.168	24.615.525
Fonds pour la promotion touristique	1.307.647	7.500.000	7.500.000	7.459.600	1.348.047
Fonds pour la réforme communale	3.486	1.750.000	1.750.000	1.750.000	3.486
Fonds social culturel	554.058	550.000	550.000	0	1.104.058
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	23.000.977	55.000.000	55.000.000	56.700.000	21.300.977
<b>Total</b>	<b>1.773.210.233</b>	<b>1.773.822.016</b>	<b>2.748.361.217</b>	<b>3.245.990.712</b>	<b>1.275.580.738</b>

Différence entre recettes et dépenses:

-497.629.495

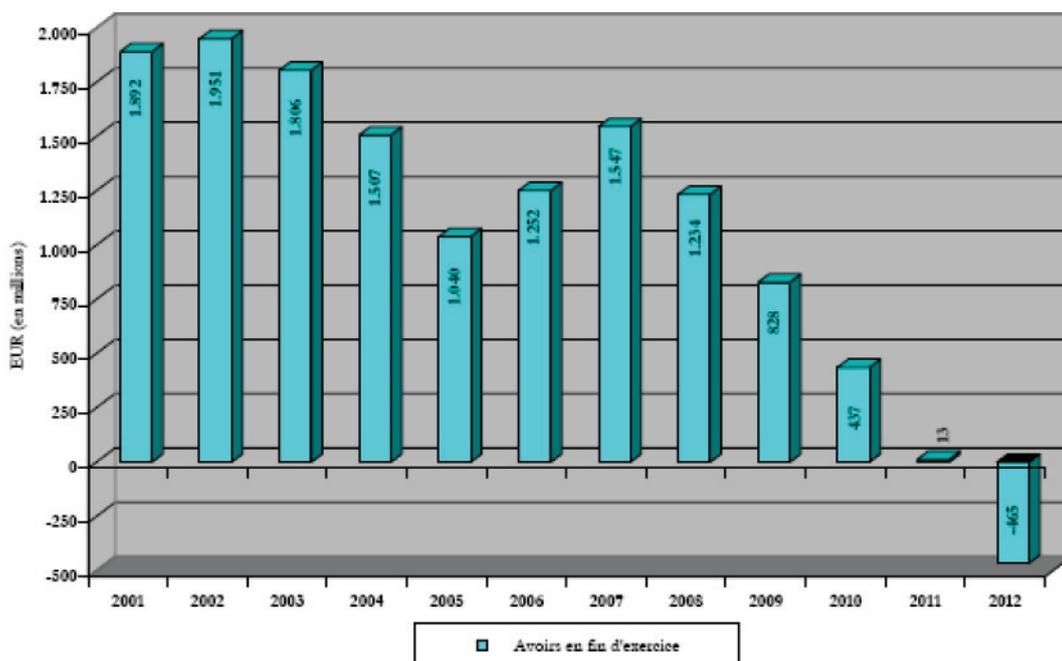
Source chiffres: projet de budget 2009; tableau: Cour des comptes

L'évolution des avoirs des fonds fait l'objet d'avertissements et de mises en garde dans le cadre de rapports budgétaires depuis des années. En effet, le rapporteur du budget 2002, M. Claude Wiseler, avait déjà souligné que, sans alimentations supplémentaires dérivées de plus-values de recettes fiscales, les fonds seraient épuisés en 2008. De telles alimentations supplémentaires ont pu être dégagées et les dépenses des fonds connaissent structurellement une réalité qui se situe en-deçà des prévisions, en raison des retards administratifs et pratiques rencontrés en cours d'exécution des projets d'infrastructure. Dès lors, la déperdition des avoirs des fonds jusqu'à la fin de 2008 a pu être évitée. La Cour des Comptes commente ainsi l'évolution probable de la situation globale des principaux fonds d'investissement:

*„La Cour entend insister sur le fait que le financement des fonds spéciaux a été jusqu'à présent assuré en partie par le biais d'excédents de recettes, en moyenne de 411 millions d'euros pour la période quinquennale de 2002 à 2007. Ceci ne devrait plus être le cas à partir de l'exercice 2009. Vu les prévisions actuelles du FMI et de la Commission européenne, il est peu probable que les exercices à venir soldent par des excédents de recettes. Il s'ensuit que le Gouvernement doit trouver d'autres ressources de financement pour assurer la pérennité des fonds spéciaux (pour assurer le niveau élevé des dépenses d'investissement). Finalement, le Gouvernement doit veiller à ce que le Fonds de la dette publique et le Fonds pour la loi de garantie soient suffisamment alimentés au vu des échéances de remboursement à court et à moyen terme.“* La COFIBU peut se rallier à ces observations, tout en insistant sur la difficulté de prédire l'existence ou l'absence de plus-values de recettes, même en cours d'exercices budgétaires pour lesquels les prévisions étaient ou sont moins édifiantes.

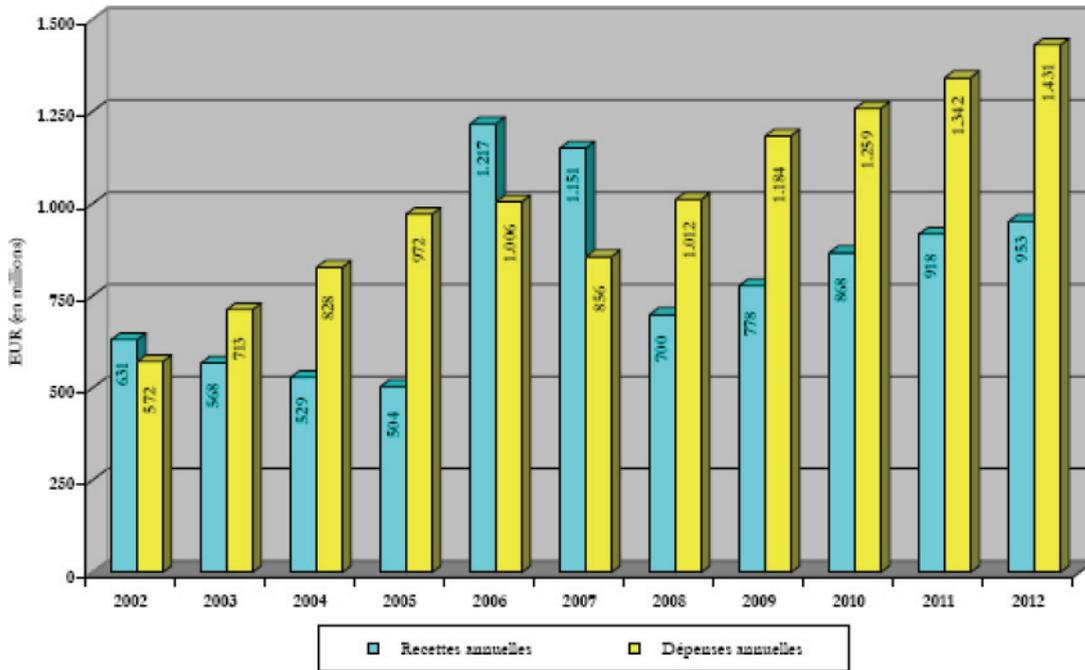
La même Cour des Comptes, dans son avis sur le projet de budget pour 2009, a procédé aux estimations suivantes des avoirs des fonds jusqu'en 2012:

*Graphique 101: Evolution des avoirs des principaux fonds d'investissement*



Graphique: Cour des comptes

Graphique 102: Evolution des recettes et des dépenses des fonds d'investissement

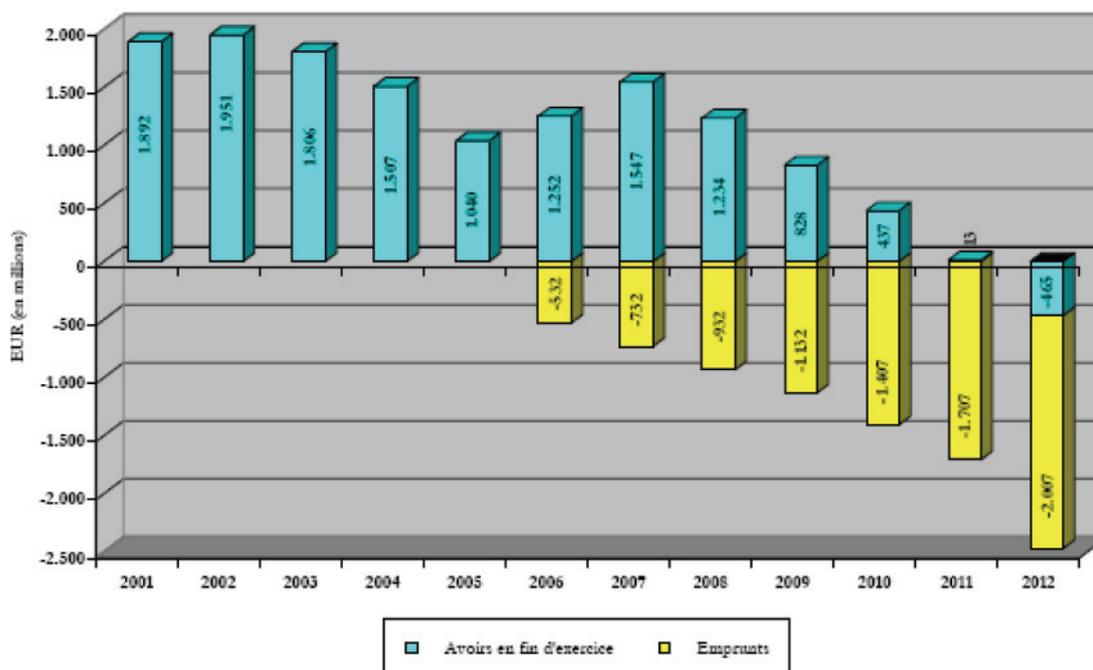


Graphique: Cour des comptes

Recettes et dépenses des fonds d'investissement ne connaissent pas la même tendance, ainsi qu'il ressort du graphique ci-dessus. A partir de 2008, les dépenses des fonds, conformément à la programmation pluriannuelle des investissements publics, devraient se situer à un niveau nettement plus élevé que leurs recettes budgétaires probables, hors plus-values qu'il est par définition impossible d'estimer à l'avance.

Les avoirs des fonds fondront jusqu'à la fin de l'exercice 2011, alors que les emprunts contractés notamment au bénéfice de l'alimentation du Fonds des routes et du Fonds du rail pèseront tant sur la dette publique luxembourgeoise que sur les bilans des fonds, ainsi que le montre le dernier graphique élaboré par la Cour des Comptes que le rapporteur souhaite reproduire à cet endroit:

Graphique 103: Evolution des avoirs des principaux fonds d'investissement emprunts à charge du Fonds du rail et du Fonds des routes compris



Graphique: Cour des comptes

Il appert que sans alimentation au-delà des transferts budgétaires réguliers, les fonds viendront rapidement à épuisement: c'est un constat qui n'est pas nouveau, et la réalisation de la prophétie n'a pu être décalée d'année en année que parce que, précisément, un surplus d'alimentation des fonds était possible de façon relativement constante. Il est impossible de juger, à l'heure qu'il est, si cet état des choses va continuer, ou alors si, après une année budgétaire 2009 probablement plus difficile, on pourra rapidement renouer avec la présence de plus-values de recettes servant l'alimentation supplémentaire des fonds.

Il y a lieu encore d'insister sur quelques contingences dont l'impact sur la situation financière de quelques fonds pourrait être significatif. Ainsi, un accroissement sensible du chômage ne manquerait pas de déséquilibrer le Fonds pour l'emploi dès 2009, étant donné que ses avoirs sont déjà en train de s'amointrir considérablement à chômage constant. De même, le Fonds pour la loi de garantie pourrait se voir sévèrement entamé si la garantie que l'Etat a concédée pour les opérations de Dexia BIL, jusqu'à concurrence de 4,5 milliards d'euros, venait à être utilisée. Pour l'instant, nous ignorons si le chômage connaîtra une augmentation hors normes en 2009, mais ce que nous savons, c'est qu'une croissance de l'emploi de seulement 2,7% sera statistiquement insuffisante pour en écarter l'éventualité (pour mémoire, il est admis que 4% de croissance de l'emploi sont requis pour maintenir le chômage à son niveau actuel, et 4,5% afin d'en amorcer la résorption). De même, la garantie des opérations de Dexia BIL viendra à expiration en automne 2009, et il est fort possible que la banque ne doive pas y avoir recours – mais au fait, ceci n'est qu'une des options. Dès lors, la COFIBU souhaite faire état de ces contingences dans le but unique de décrire une situation marquée d'une énorme insécurité, et de rappeler que des charges considérables **pourraient** venir grever le budget, en 2009 et au cours des années suivantes, si la crise économique s'approfondissait au-delà des prévisions actuelles.

## **VI. SYNOPSIS DES AVIS REÇUS**

### **Avis de la Chambre des Métiers**

La Chambre des Métiers constate que l'amélioration de la santé des finances publiques au cours des dernières années est le résultat à la fois d'une croissance économique vigoureuse qui est à la base d'une hausse substantielle des recettes fiscales, ainsi que des mesures de consolidation budgétaire retenues par le comité de coordination tripartite en 2006. Elle se pose cependant des questions quant au risque conjoncturel sous-jacent au budget présenté pour 2009.

La Chambre des Métiers se félicite des mesures fiscales décidées par le Gouvernement pour renforcer le pouvoir d'achat des ménages et rétablir la confiance des opérateurs économiques à court terme. Elle insiste sur l'amélioration de la compétitivité de l'économie qui constitue le seul garant pour un maintien durable du pouvoir d'achat. Elle approuve le remplacement des abattements par des crédits d'impôts qui constitue une mesure fiscale sélective renforçant avant tout le pouvoir d'achat des plus démunis susceptible de stimuler surtout les secteurs de l'économie nationale fortement dépendant de la consommation finale, notamment les entreprises artisanales.

La Chambre des Métiers approuve les mesures en faveur des entreprises susceptibles de renforcer avant tout la compétitivité des entreprises résidentes. Elle doute cependant qu'elles soient suffisantes pour rétablir l'attractivité du Luxembourg comme lieu d'implantation de nouvelles activités.

Concernant la politique budgétaire à moyen et long terme, la Chambre des Métiers soulève le problème de la fragilité des recettes fiscales générées par le secteur financier d'une part et le commerce électronique ainsi que les droits d'accise d'autre part. Afin d'assurer la stabilité des finances publiques à plus long terme, la Chambre des Métiers propose de fixer un solde excédentaire minimum de l'administration publique qui permettra de maintenir des réserves suffisantes pour assurer le financement des dépenses nécessaires à la préservation voire au renforcement de la compétitivité de l'économie nationale.

Elle se réfère à différentes études pour mettre en évidence l'énorme besoin de financement auquel sera confronté, à politique inchangée, notre régime de pension. Elle préconise de prendre dès maintenant des mesures correctrices qui pourraient consister en une optimisation du rendement des réserves, en un relèvement de l'âge effectif de départ à la retraite et en un ajustement du taux de remplacement.

S'inspirant de modèles appliqués dans d'autres pays, la Chambre des Métiers est d'avis que la procédure budgétaire pourrait être sensiblement améliorée à travers une réforme passant d'une logique des moyens à une logique des résultats. Une telle réforme permettrait une amélioration de l'efficacité et une augmentation de l'efficacité de l'action publique par une gestion plus flexible des crédits à l'intérieur des ministères ainsi que par une plus grande responsabilité des décideurs politiques sur la toile de fond d'une évaluation des performances par rapport aux objectifs fixés. Elle contribuera à une plus grande transparence des dépenses publiques et à un renforcement du rôle du Parlement.

Partant du constat d'une détérioration de la compétitivité de l'économie luxembourgeoise, la Chambre des Métiers préconise une révision du mécanisme de l'indexation des salaires, un allègement de la charge fiscale des ménages et des entreprises, une politique proactive d'investissement dans des infrastructures modernes et de qualité, une augmentation de terrains à l'intérieur des zones d'activités économiques accessibles aux PME, une accélération du processus de simplification des charges administratives et une amélioration du système éducatif.

Considérant que les PME sont le plus important facteur de stabilité (producteur, employeur contributeur à la cohésion sociale) dans un environnement économique caractérisé par un changement structurel rapide et permanent, la Chambre des Métiers préconise, dans l'objectif d'améliorer la compétitivité des PME, de stimuler l'esprit d'entreprise et d'encourager la création d'entreprises nouvelles ou la reprise d'entreprises existantes en favorisant l'accès au capital et en accompagnant les PME dans leur démarche d'innovation.

### **Avis de la Chambre de Commerce**

De l'avis de la Chambre de Commerce les finances publiques restent saines, les indicateurs macro-économiques, bien qu'en forte régression, sont toujours positifs et le Luxembourg peut se prévaloir d'une économie solide appuyée par d'excellents acteurs. Elle souligne la dynamique du budget à court

terme avec ses mesures de relance et son effet stabilisateur automatique des dépenses publiques. A son avis, les récentes prévisions de la Commission Européenne concernant la croissance de notre économie font entrevoir un recul de certaines recettes fiscales qui pourrait mener à un déficit du budget de l'administration publique à moins qu'on n'entreprenne une réduction parallèle de certaines dépenses. La Chambre de Commerce plaide cependant en faveur d'un maintien de la politique budgétaire anti-cyclique qui caractérise le budget 2009. Elle recommande même une augmentation des dépenses d'investissement qui, toute chose restant égale par ailleurs, induisent une croissance tendancielle du PIB et stimulent surtout la demande adressée aux entreprises résidentes. Elle estime cependant que si cette politique est appropriée dans le contexte de la situation économique précaire actuelle, elle ne peut se répéter à moyen terme qu'au prix d'une dégradation substantielle des finances publiques ou d'un endettement excessif de l'Etat.

La Chambre de Commerce souligne l'importance des fonds spéciaux accumulés durant les années de forte croissance qui permettent de maintenir nos investissements à un niveau élevé et par conséquent de traverser cette difficile période de crise avec plus de sérénité. A son avis, ces fonds constituent d'excellents instruments pour assurer le financement de projets d'envergure avec souplesse. Cependant, une analyse des fonds à l'horizon du moyen terme fait entrevoir une dégradation continue de leur situation patrimoniale et ce malgré un recours régulier à l'emprunt. La Chambre de Commerce insiste sur une reconstitution des réserves des fonds dès que la situation économique s'améliorera. Elle invite le Gouvernement à procéder par ailleurs à une réduction substantielle du rythme de progression des dépenses courantes qui permettrait de transférer une partie plus importante des recettes budgétaires à la dotation des fonds spéciaux.

La Chambre de Commerce tient à relever qu'en l'espace de deux ans (2007-2009) le solde du budget de l'administration centrale passe d'une capacité de financement de 0,8% du PIB à un besoin de financement de 1,8%. Cette situation pourrait même se dégrader davantage (la Chambre de Commerce estime un besoin de financement de 2,6%) si la croissance effective en 2009 tombait à 1,2% du PIB comme le font entrevoir les récentes prévisions de la Commission Européenne. Cette situation est d'autant plus inquiétante que les soldes de l'administration centrale sont les plus déterminants pour l'évolution de la dette publique. Toute chose restant égale par ailleurs, la Chambre de Commerce estime que la reconduction d'un déficit de l'administration centrale de l'ordre de 2% du PIB donnerait lieu à un accroissement sensible de la dette publique qui à l'horizon de 2015 pourrait dépasser le cap de 20% du PIB.

En ce qui concerne la sécurité sociale, la Chambre de Commerce s'alerte contre l'optimisme excessif que pourrait faire naître l'évolution somme toute très favorable de son solde qui passera de 598,4 millions d'euros en 2006 à 1.071,1 millions en 2009. Cette situation est le fruit d'une forte croissance de l'emploi avec à la clef des cotisations sociales extrêmement dynamiques et d'un solde très favorable du régime général des pensions dû à un excédent substantiel des cotisations des non-résidents par rapport aux prestations qui leur sont fournies. Force est de constater que l'accroissement escompté du surplus de la sécurité sociale est le résultat d'un accroissement vigoureux des recettes plutôt que d'une maîtrise des dépenses. La Chambre de Commerce déplore la forte rigidité à la baisse des dépenses de la sécurité sociale qui accroît le ratio dépenses/PIB en cas de faible croissance et qui met en évidence la vulnérabilité de notre modèle à tout ralentissement économique. La Chambre de Commerce estime par ailleurs que la progression prévue des recettes de la sécurité sociale (5,6% par rapport au budget 2008) semble légèrement exagérée par rapport aux chiffres concernant l'évolution de l'emploi.

Face à la crise, la Chambre de Commerce constate que la situation est difficile pour de nombreuses entreprises et les agents économiques en général. Elle souligne que grâce à la compétence de ses entrepreneurs, le soutien financier des pouvoirs publics et le modèle social auquel elle est attachée, la collectivité luxembourgeoise peut aborder cette crise avec certains atouts. Elle propose un plan d'action comportant 8 points susceptibles d'améliorer la résistance de notre économie à la crise et de maintenir un niveau élevé de son taux de croissance potentiel. Ces actions impliquent:

- une stratégie de communication axée sur la transparence dans le cadre d'un véritable contrat de confiance avec les citoyens. Afin de favoriser consommation et investissement, il est crucial de rétablir la confiance des agents économiques;
- la restauration du crédit aux entreprises et aux particuliers ainsi que de l'assurance crédit qui contribue également au rétablissement de la confiance;
- le rétablissement indispensable de la compétitivité;

- une relance sélective des investissements publics;
- une fiscalité plus stimulante dans le contexte de la compétitivité;
- des plans d'action sectoriels ayant pour objet de diversifier l'économie et de relancer le potentiel de croissance des entreprises;
- l'investissement dans le savoir afin que le Luxembourg se développe en une place forte de l'économie de la connaissance.

#### **Avis de la Chambre des Employés Privés**

Au vu des chiffres présentés par le projet de loi, la Chambre des Employés Privés estime qu'avec un déficit du budget de l'administration centrale de 166,3 millions d'euros seulement (0,48% du PIB), la situation budgétaire de notre pays est à considérer comme saine, ceci d'autant plus que compte tenu des transferts sociaux, le budget se solde avec un excédent des recettes sur les dépenses. La Chambre des Employés Privés soutient cependant cette participation de l'Etat au financement de la sécurité sociale. Elle estime par ailleurs que l'efficacité des transferts sociaux dans la lutte contre la pauvreté est parmi les meilleures en Europe.

Concernant le budget des recettes, la Chambre des Employés Privés se demande si les recettes prévues pour 2009, comparées, non pas aux chiffres du budget voté pour 2008, mais aux chiffres de l'exécution prévisible du même budget, qui ne progressent que de 0,9%, ne sont en fin de compte pas sous-estimées. Tout en se félicitant des allègements fiscaux et crédits d'impôts prévus par les projets de réformes fiscales accompagnant le projet de loi sur le budget de l'Etat, la Chambre des Employés Privés, dans un souci de voir la structure des recettes fiscales se développer au détriment des salariés, invite le Gouvernement à faire élaborer une analyse globale de la situation fiscale de l'ensemble des acteurs économiques. Cette analyse devrait donner lieu à une évaluation exacte de la répartition de la charge fiscale parmi les différents contribuables et permettre une appréciation raisonnable de l'opportunité de mesures proposées en vue de la réduction ou de la suppression d'un impôt déterminé.

De façon générale, la Chambre des Employés Privés déplore que sous le couvert du principe de la compétitivité les réformes fiscales successives ont mené à un ralentissement de la participation des entreprises et du capital aux recettes publiques et à un accroissement relatif de la fiscalité indirecte et de l'impôt sur les salaires. D'après la Chambre des Employés Privés, *„ces efforts de compétitivité ont pris une forme nouvelle; elle est devenue sociétale en mettant en concurrence les modèles sociaux de l'Etat. Ce concept ne repose plus sur les qualités concurrentielles inhérentes aux entrepreneurs, sur leur créativité, leur esprit d'innovation, la prise de risque, mais il touche au cœur même de la cohésion des sociétés en bousculant notamment les institutions telles les systèmes fiscaux.“* Pour la Chambre des Employés Privés la caractéristique première de l'instrument fiscal n'est ni d'être attractif, ni compétitif mais bien d'être performant pour remplir son rôle de couverture des dépenses socialisées.

La Chambre des Employés Privés approuve en principe les accents au niveau du budget des dépenses et salue le maintien des investissements à un niveau élevé. Tout en se félicitant de l'introduction d'un chèque service dans le cadre de l'accueil des enfants dans les crèches, garderies et maisons relais, la Chambre des Employés Privés marque d'ores et déjà son désaccord à une éventuelle limitation de ce dispositif aux parents résidents.

Concernant les accords tripartites qui ont mené notamment à une modulation de l'indexation, la Chambre des Employés Privés estime qu'ils ont été conclus sur base de mauvaises prévisions et estimations. Le solde de l'administration centrale s'est amélioré plus rapidement et de façon plus prononcée que ne le faisait prévoir l'accord conclu entre les partenaires sociaux. De l'avis de la Chambre des Employés Privés, l'amélioration pour 2007 est telle qu'il est permis d'admettre qu'elle est due davantage à l'impact de la bonne conjoncture économique que des mesures tripartites. La Chambre des Employés Privés s'engage par conséquent en faveur d'un rétablissement de l'indexation qui pourrait contribuer à renforcer davantage encore le pouvoir d'achat des ménages surtout des bénéficiaires de petits salaires. L'augmentation de leurs revenus profite surtout aux petites entreprises indigènes de l'artisanat et du commerce et contribue par conséquent à une relance de la croissance économique dans notre pays.

#### **Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics**

La Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics se réjouit des mesures fiscales et sociales prises par le Gouvernement dans le cadre de sa politique budgétaire pour 2009 bien qu'elle ait de légers

doutes en ce qui concerne leurs répercussions directes sur l'économie luxembourgeoise. Elle se félicite du maintien des investissements publics à un niveau élevé qui permet d'amortir le choc du repli conjoncturel grâce à des réserves constituées en période de croissance élevée. A son avis, cette logique d'une politique budgétaire anticyclique exige le courage d'accepter des déficits modérés et passagers en temps de ralentissement conjoncturel. Elle félicite le Gouvernement de l'opération de refinancement entreprise en ce qui concerne deux banques importantes de la place financière et souligne le professionnalisme avec lequel nos autorités ont su gérer la crise ce qui témoigne une fois de plus de la qualité exceptionnelle de la fonction publique luxembourgeoise. La Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics a confiance en la capacité d'adaptation du secteur financier face aux données changeantes des marchés internationaux pour trouver une sortie tant soit peu rapide de la crise.

Dans un chapitre consacré au poids de l'Etat dans l'économie nationale, la Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics souligne que la part des dépenses publiques dans le total du PIB est tombée de 42,5% en 2004 à 37,8% en 2007 et le poids de l'administration gouvernementale de 30,1% à 26,8% au cours de la même période. Elle conclut qu' *„il est donc parfaitement incorrect de prétendre que les dépenses publiques augmenteraient de façon excessive et que le secteur public, prétendument improductif, deviendrait de cette façon un fardeau insupportable pour l'économie.“* Au niveau des Etats de l'Union Européenne, le Luxembourg avec 37,8% (part de l'Etat dans le PIB) figure en 6e position loin devant ses voisins directs ce qui amène la Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics à souligner *„avec vigueur l'efficacité de notre secteur public, un grand atout pour l'attrait du pays comme site d'investissement et d'implantation d'activités internationales.“* Les chiffres concernant la part des rémunérations de la Fonction publique dans le total des dépenses affichent la même tendance vers la baisse de sorte que leur coût ne saurait déséquilibrer nos finances publiques.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics souligne l'importance des réserves budgétaires accumulées par le Gouvernement durant les périodes de forte croissance et se défend de la création d'un fonds souverain géré à rendement maximal allant placer les réserves aux quatre coins du monde. De l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics, les fonds de réserve doivent jouer un rôle d'amortisseur conjoncturel mais peuvent également dans des circonstances exceptionnelles, comme cela fut le cas tout récemment lors de l'opération de refinancement des deux banques de la place, constituer un important arsenal stratégique. Dans ce cas, un fonds souverain à usage interne pourrait présenter un réel sens dans l'intérêt national.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics souligne l'importance des participations stratégiques de l'Etat dans les entreprises phares de notre économie (Arcelor, SES-Astra) pour garantir tant soit peu le maintien de leur centre d'intérêt à Luxembourg. Dans le même contexte elle regrette l'absence de l'Etat dans le capital de la BGL et de la BIL dans le temps ainsi que dans celui de RTL. Et la Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics d'insister qu'au vu des expériences vécues, les responsables politiques feraient bien d'y réfléchir trois fois avant de se séparer des participations qu'ils ont dû prendre dans le cadre des opérations de recapitalisation de Fortis et Dexia. Elle met également en garde contre un désengagement de l'Etat dans le capital de Luxair qui pourrait mettre en cause la connexion de Luxembourg avec les principales capitales européennes. Dans ce même contexte, la Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics se défend contre les idées d'une sous-traitance des missions administratives à des établissements publics et d'une privatisation partielle ou totale des entreprises du secteur public. En guise de conclusion de la crise actuelle, la Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics préconise que l'Etat a un grand intérêt à garder une présence solide dans les secteurs clés de l'économie afin de *„sauvegarder les intérêts nationaux face aux opérations de spéculation pernicieuses ... et chaque fois que de nombreux salariés résidents risquent de devenir victimes de spéculateurs sans scrupules.“* Elle marque son ferme support à la politique du Gouvernement consistant en l'immobilisation d'une partie des réserves budgétaires dans des placements durables assurant le contrôle de l'Etat sur les entreprises du secteur public et pour marquer un engagement ponctuel dans des entreprises clés du secteur privé. Face à la crise, la Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics est d'avis qu'il incombe à l'Etat de repenser son rôle et ses missions dans le contexte de l'orientation de l'action politique dans le domaine économique et de l'emploi. Il ne suffit pas d'imposer de nouvelles règles opérationnelles pour les métiers du crédit mais *„il faut avant tout rétablir la primauté de l'intérêt général par rapport à la liberté excessive qui a sacrifié toutes considérations sociales aux opportunités de gains excessifs.“*

Pour la Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics les mesures d'allégement fiscal combinées avec les crédits d'impôts sont à saluer pour différentes raisons. Elles ont une signification sociale pour

les ménages à revenus modestes et constituent une injection de pouvoir d'achat dans l'économie profitant surtout aux commerçants et prestataires de services indigènes. Enfin elles représentent pour l'ensemble des salariés le redressement d'une dégradation de leur pouvoir d'achat due à l'inflation combinée à la non-indexation des barèmes. Enfin, la Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics s'empresse de saluer tout particulièrement la mesure visant à exempter les taux créditeurs de l'épargne-logement de l'impôt sur le revenu de l'épargne.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics souligne qu'elle ne s'oppose pas à une réforme de l'éducation nationale à condition qu'elle soit coordonnée et structurée et exige à ce que les professionnels de l'enseignement y soient associés. Elle est d'accord à ce que l'école doit préparer les jeunes à la vie professionnelle et leur montrer l'utilité et la praticabilité des savoirs, mais elle insiste avec autant de force sur l'acquisition des connaissances théoriques de base. Elle approuve l'approche par compétences et la diversification des méthodes d'évaluation qui sert à accompagner le mieux possible chaque élève dans son projet personnel d'apprentissage, mais elle met en garde contre le nivellement vers le bas qu'une telle approche peut entraîner. La Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics est d'accord qu'une approche plus moderne de l'enseignement des langues est justifiée mais elle insiste sur l'apprentissage des trois langues qui représente un atout pour les Luxembourgeois. Elle insiste enfin sur l'engagement d'enseignants dûment diplômés à tous les niveaux de notre système scolaire.

### **Avis de la Chambre de Travail**

La Chambre de Travail souligne d'emblée l'état de santé satisfaisant de nos données économiques et financières fondamentales qui permettent à notre pays d'aborder les difficultés du moment sans mettre en cause les acquis sociaux et les améliorations sur le plan social. Aussi marque-t-elle son accord à l'opération de refinancement des deux banques de notre place par l'Etat luxembourgeois dans l'intérêt avant tout de la protection des épargnes des ménages et de la sauvegarde des emplois. Elle se prononce cependant contre la déresponsabilisation des banquiers. Etant donné qu'elle voit dans la cupidité des acteurs financiers et le manque de régulation du système les principales causes de la crise, elle insiste à ce que des remèdes soient mis en œuvre dans ces domaines: rémunération des dirigeants, renforcement des ratios de capital propre, agence européenne de notation, octroi de crédit à l'économie réelle ... La Chambre de Travail déplore un manque de concertation et de coordination au niveau européen dans la lutte contre la crise financière, un manque de programme conjoncturel de soutien au pouvoir d'achat. Elle constate que la crise financière expose les dangers d'un monolithisme de notre économie et préconise une plus grande diversification de notre économie qui ne néglige pas les activités industrielles.

D'après son analyse sur base des chiffres disponibles au mois d'octobre, la Chambre de Travail estime que la situation économique et financière de l'Etat se présente dans un état tout à fait satisfaisant et met en garde contre l'instauration d'un climat de panique généralisé. Sa croissance est supérieure à celle de ses pays voisins et à la moyenne européenne, tous les secteurs de l'économie marquent des productions satisfaisantes au cours des sept premiers mois de l'année en cours et l'emploi ayant progressé plus rapidement qu'au cours des périodes comparables des années précédentes. L'inflation qui a marqué un pic en juillet est en train de se normaliser, les plus-values des recettes enregistrées au cours des deux dernières années clôturées ont permis un assainissement substantiel des fonds de réserves qui permettent à l'Etat de maintenir ses investissements à un niveau très élevé et de mener une politique anticyclique pour l'année 2009 qui s'annonce somme toute assez difficile.

La Chambre de Travail ne conteste nullement la politique fiscale du Gouvernement en faveur des ménages mais elle propose au Gouvernement de faire un bilan des différentes mesures en faveur des entreprises les mettant en relation avec les emplois créés et l'impact budgétaire, afin de pouvoir suivre le bien-fondé des réductions d'impôts en leur faveur revendiquées en permanence sous le couvert de l'attractivité du pays pour les investisseurs étrangers. Elle salue le principe de l'adaptation du barème à l'inflation et prend note avec grande satisfaction de la transformation de divers abattements en crédits d'impôts qui permet aux ménages ne pouvant pas bénéficier des allègements fiscaux de participer néanmoins à la distribution des fruits de la croissance. La Chambre de Travail constate que l'impôt sur les traitements et salaires représente de loin la recette fiscale directe la plus importante et se demande si les réductions fiscales accordées surtout aux contribuables plus aisés n'ont pas été trop avantageuses. Aussi s'oppose-t-elle à une augmentation générale des taux des impôts indirects ainsi qu'à une hausse des taxes et accises qui pénaliseraient les ménages à revenu modeste par rapport aux ménages plus aisés.

La Chambre de Travail s'oppose à toute politique mettant en cause l'utilité des transferts sociaux. Dans ce contexte elle se félicite de la déclaration du Ministre du Trésor et du Budget qui a mis l'accent sur la composante sociale de ce budget qui est nécessaire pour assurer le maintien du pouvoir d'achat des ménages. A son avis, la cohésion sociale constitue un facteur essentiel de compétitivité pour notre économie. Elle doit malheureusement constater que les chiffres récents en matière de pauvreté, qui est un élément essentiel de la cohésion sociale, restent mauvais pour notre pays. Le taux de risque de pauvreté a augmenté de 11% en 1995 à 13,5% en 2007. La Chambre de Travail estime que le boni pour enfant ainsi que les crédits d'impôts vont dans la bonne direction pour réduire le taux de risque de pauvreté notamment dans les ménages monoparentaux.

En ce qui concerne les investissements publics, la Chambre de Travail se réjouit des efforts réalisés par le Gouvernement en vue du développement des infrastructures nécessaires dans le domaine familial et social pour faire face à la demande croissante des places d'accueil pour enfants qui se manifesteront suite à l'introduction des chèques service. D'un autre côté, elle déplore qu'au fonds des raccordements ferroviaires internationaux des crédits purement symboliques soient prévus pour la période des 4 prochaines années. En vue de rapprocher l'objectif d'un model-split de 25% du transport individuel, la Chambre de Travail propose d'introduire la gratuité du transport public pour les salariés se rendant à leur lieu de travail.

La Chambre de Travail constate que l'équilibre financier entre la contribution dépendance payée par les assurés et la participation de l'Etat est menacé suite au gel de la participation étatique dans la conférence tripartite. Elle demande que la contribution à charge de l'Etat soit ramenée à un niveau de 40% à 45% des dépenses totales. Par ailleurs elle insiste sur une application du prélèvement de l'assurance dépendance sur la retenue libératoire sur les intérêts de l'épargne.

#### **Avis de la Chambre d'Agriculture**

Le fait que la politique européenne est la plus intégrée dans le secteur de l'agriculture a pour conséquence que le budget du département est largement tributaire de la politique communautaire. La Chambre d'Agriculture souligne que beaucoup de marchés agricoles européens se sont littéralement effondrés à cause de la hausse sensible des intrants d'une part mais aussi de la crise financière qui n'a pas épargné le secteur. Elle trouve inadmissible le transfert des aides communautaires du premier pilier de la PAC (politique agricole commune) vers le second, qui ne ferait qu'aggraver la situation financière des exploitations individuelles. Elle plaide par ailleurs pour une application flexible et efficace des instruments de stabilisation existants ou à créer afin de retrouver l'équilibre souhaité. Ceci concerne surtout le marché du lait, actuellement exposé à des pressions importantes au niveau tant des quantités que des prix.

La place du secteur dans l'économie nationale est bien plus importante que sa participation au PIB (en dessous de 1%) ainsi qu'à l'emploi (moins de 2%) si l'on tient compte des activités en amont et en aval du secteur agricole proprement dit. Par ailleurs, l'agriculture joue aujourd'hui un rôle important dans la préservation du paysage puisqu'elle gère plus de la moitié de notre territoire. L'évolution structurelle du secteur est caractérisée par une diminution du nombre d'exploitations et de la main-d'œuvre ainsi que par une augmentation de la consommation de capital fixe. Les revenus, qui étaient en nette régression ces derniers temps, marquent une progression spectaculaire en 2007 due avant tout à l'envolée des prix agricoles.

La Chambre d'Agriculture constate que la politique de concurrence liée étroitement à la croissance des grands groupes agroalimentaires a entraîné l'agriculture dans une situation de dépendance de la grande distribution. Elle déplore que le comportement du consommateur soit souvent en contradiction avec ses exigences en ce qui concerne une production plus respectueuse de l'environnement. Elle estime que le consommateur est insuffisamment informé sur la qualité des produits qu'il achète. Elle réitère sa demande pour une mise en place d'une conception globale de marketing. De l'avis de la Chambre d'Agriculture, l'Etat devrait tenir davantage compte de l'aspect qualité des produits alimentaires lors des adjudications publiques concernant l'approvisionnement des cantines scolaires et autres établissements sous sa responsabilité.

Enfin, la Chambre d'Agriculture exige une fois de plus que les primes destinées soit à compenser des pertes de revenus, soit à indemniser un service rendu, soient liquidées dans un délai raisonnable étant donné que la liquidité des exploitations en est fortement dépendante.

### Avis du Conseil d'Etat

Concernant les fonds spéciaux, le Conseil d'Etat constate que les recettes propres qui les alimentent dépassent le milliard d'euros par année sans que cette somme ne transite par le budget de l'Etat. Ce sont en fait des impôts qui sont affectés directement à un financement particulier ce qui est contraire au principe de l'universalité budgétaire. La Haute Corporation regrette qu'on soit obligé de rapprocher les données des volumes I et III du budget afin de pouvoir se faire une vue d'ensemble des recettes et elle invite le Gouvernement à présenter à l'avenir une analyse plus documentée et plus lisible. Elle souligne que les dotations des fonds varient avec les fluctuations des cycles économiques de sorte que les fonds contribuent utilement à amortir les chocs conjoncturels.

Concernant l'évolution pluriannuelle de la situation économique et financière du pays, le Conseil d'Etat estime qu'étant donné l'exiguïté de notre territoire et l'intégration internationale de notre économie, les excellentes performances réalisées au cours de la première décennie du 21<sup>e</sup> siècle sont le fruit d'une conjoncture marquée bien plus par l'évolution au-delà des frontières que par le marché national. Il souligne que nous avons toujours su attirer sur notre territoire des activités économiques internationales qui par la suite ont réussi à rayonner à partir de Luxembourg sur un marché beaucoup plus large. Selon l'avis de la Haute Corporation, cette situation ne pourra perdurer que si nous réussissons à attirer sur notre territoire de nouvelles activités hautement performantes et à maintenir celles qui y sont déjà implantées en renforçant notre position compétitive par rapport aux autres Etats membres de l'Union Européenne.

Après analyse des récentes prévisions conjoncturelles publiées par la Commission Européenne et le FMI, le Conseil d'Etat ne partage pas l'optimisme des auteurs de la dixième actualisation du programme de stabilité et de croissance. Il estime qu'il serait sage de tenir compte de la prévision de croissance de 1,2% récemment avancée par la Commission. Dans ce cas de figure, le déficit de l'Etat central atteindrait 2 à 3% dépassant quelque peu celui prévu par le budget (1,8%). Pour la Haute Corporation, ce déficit n'est pas de nature à déséquilibrer les finances publiques en 2009 mais, si la situation économique continuait à se dégrader, il faudrait réexaminer les options budgétaires afin de ne pas glisser dans un déficit structurel qui serait préjudiciable aux finances publiques dans une perspective du long terme.

Le Conseil d'Etat prend note avec inquiétude du développement des dépenses liées aux traitements et charges sociales ainsi qu'aux transferts de revenus aux administrations de la sécurité sociale. Ces dépenses dites incompressibles ont, sur la période 2004-2009 augmenté plus rapidement que le budget total. Il s'étonne aussi de l'importance relative des dépenses d'investissement engagées par l'Etat en comparaison avec celles de nos pays voisins. D'après son avis, cet écart pourrait signifier soit que nous avons un retard comparatif à rattraper ou un plus grand besoin d'investissement à satisfaire du fait de notre forte croissance démographique, soit que nous construisons trop cher. Etant donné que cette dernière hypothèse n'est pas à exclure, la Haute Corporation appelle à davantage d'économies à l'avenir.

Le Conseil d'Etat se félicite des deux mesures d'allégement fiscal pour les personnes physiques à savoir l'adaptation du barème de l'impôt de 9% et la transformation de certains abattements fiscaux en crédits d'impôts. Comme 38% des contribuables personnes physiques ne payent pas d'impôts, cette dernière mesure que le Conseil d'Etat qualifie de mesure sociale, visant à assurer une redistribution en faveur des personnes les moins favorisées, devrait, ensemble avec l'adaptation du barème, avoir un impact sur la consommation des ménages et contribuer ainsi à la relance de l'économie nationale.

La participation de l'Etat aux recettes courantes de la sécurité sociale est passée de 45% en 1990 à 55,6% en 2007. Le Conseil d'Etat estime que même avec des hypothèses de croissance optimistes, ce régime ne sera pas viable à long terme. Il se demande s'il ne serait pas utile d'établir un programme pluriannuel des dépenses des différents régimes de la sécurité sociale afin de dégager en temps opportun les marges de financement requises dans la perspective du moyen et long terme. Comparant les effets de la redistribution des transferts sociaux entre le Luxembourg et certains autres Etats-membres de l'UE, le Conseil d'Etat constate que chez nous, la redistribution, tout en favorisant les groupes sociaux les plus fragiles, s'étend jusqu'aux bénéficiaires de revenus moyens. Ceci amène la Haute Corporation à la conclusion que la redistribution n'est pas assez ciblée au Luxembourg.

Concernant le marché du travail, le Conseil d'Etat souligne l'importante évolution depuis le début du 21<sup>e</sup> siècle; augmentation de 90.000 emplois en 8 années dont 16.000 rien que sur les douze derniers mois. Si les coûts salariaux sont plus ou moins comparables au Grand-Duché et dans les trois pays

limitrophes, le salaire net moyen de l'employé est nettement plus élevé chez nous que dans les trois autres pays du fait d'une pression fiscale et sociale beaucoup plus légère. Le Conseil d'Etat conclut que „si le Luxembourg veut maintenir cet avantage compétitif pour les entreprises et si les Luxembourgeois tiennent à préserver leur niveau de revenu net, il est nécessaire que l'économie luxembourgeoise continue sur un rythme de croissance nettement plus élevé que la moyenne européenne afin de créer le nombre d'emplois requis par cette dynamique.“ La Haute Corporation doute que ce modèle puisse longtemps subsister à l'avenir. Elle réitère les remarques faites à l'occasion de ses avis sur les projets de budget précédents que le taux de chômage au Luxembourg est trop élevé. Le Conseil d'Etat recommande dès lors au Gouvernement de faire le point sur l'efficacité des différentes mesures de lutte contre le chômage et d'analyser les meilleures pratiques à l'étranger afin de prendre des mesures plus porteuses pour combattre à l'avenir le chômage au Grand-Duché.

\*

## VII. COMMENTAIRE DU PROJET DE LOI BUDGETAIRE POUR 2009

Comme il est de tradition, ce sont uniquement les articles ayant donné lieu à contestation de la part du Conseil d'Etat ainsi que les amendements proposés au projet de loi budgétaire qui feront ici l'objet d'un bref commentaire. A noter que le projet de loi budgétaire pour l'exercice 2009 comporte 46 articles, dont la grande majorité n'apporte guère de modification à l'architecture traditionnelle de cette loi. Aussi n'est-il pas besoin de les soumettre à une analyse approfondie dans le cadre du présent rapport parlementaire, ce d'autant plus qu'ils sont commentés libéralement dans l'exposé des motifs du Gouvernement.

### *Article 2 (concernant également les articles 3 à 7)*

Le Conseil d'Etat estime que la technique législative utilisée dans le cadre des articles 3 à 7, prévoyant des exceptions à la continuation des impôts existants, ne doit pas échapper à la critique. En effet, selon lui, des modifications de lois budgétaires successives rendent quasiment impossible le suivi des finalités poursuivies, d'autant plus qu'un commentaire des articles qui ne constitue guère qu'une paraphrase du texte légal n'éclairerait pas davantage le lecteur.

Dans un souci de transparence et de sécurité juridique, le Conseil d'Etat exige dorénavant le respect de quelques règles qu'il qualifie d'élémentaires, à savoir:

- soit la loi budgétaire modifie un texte codifié;
- soit elle reproduit intégralement le dispositif légal désormais applicable.

Le Conseil d'Etat s'opposera dorénavant à tout texte ne répondant pas à ces règles. La COFIBU prend acte de cette déclaration d'intention et invite le Gouvernement à donner une suite législative favorable à l'interpellation du Conseil d'Etat à partir du projet de loi budgétaire pour 2010.

### *Article 5*

En ce qui concerne la redevance pour concessions d'un réseau d'électricité, le Conseil d'Etat considère qu'il est superfétatoire de reproduire annuellement dans la loi budgétaire une taxe fixée à zéro. En renvoyant à ce sujet à ses considérations faites dans le cadre de son avis du 13 novembre 2007 relatif au projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2008, et à celles faites à cet égard par la COFIBU, le Conseil d'Etat propose de libeller l'article sous revue comme suit:

*„L'article 23, paragraphe (6) de la loi du 1er août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité est modifié comme suit:*

*(6) Les concessionnaires sont soumis au paiement d'une redevance au profit de l'Etat fixée comme suit:*

<i>Redevance d'une concession pour la gestion d'un réseau de transport</i>	<i>0 €</i>
<i>Redevance d'une concession pour la gestion d'un réseau de distribution</i>	<i>0 €</i>
<i>Redevance d'une concession pour la gestion d'une ligne directe</i>	<i>0 €</i>
<i>Redevance d'une concession pour la gestion d'un réseau industriel</i>	<i>0 €“</i>

La COFIBU reprend telle quelle la proposition de texte du Conseil d'Etat.

### Article 11

Le Conseil d'Etat estime que le deuxième alinéa du paragraphe 3 se lirait correctement comme suit:

*„le statut du personnel engagé en vertu du paragraphe (2) du présent article est régi par l'article L. 121-1. du Code du travail.“*

La COFIBU concourt avec le Conseil d'Etat dans sa conception du passage en question.

### Article 12

Selon le Conseil d'Etat, il ne serait pas admis de modifier deux lois budgétaires successives par un dispositif identique „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“.

Comme le dispositif est contraire aux règles élémentaires de la légistique, le Conseil d'Etat en exige la suppression. La COFIBU, d'accord avec le Ministre du Trésor et du Budget, décide de maintenir le texte en l'état pour 2009, alors qu'une solution alternative sera trouvée pour le projet de budget pour 2010.

### Article 23

Cet article, libellé: „Recettes et dépenses pour ordre: produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques“, a fait l'objet d'une opposition formelle du Conseil d'Etat. Son dispositif était le suivant:

*„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 du boni pour enfant introduit par la loi du 21 décembre 2007, le solde étant transféré au budget des recettes courantes.“*

L'exposé des motifs de cet article était ainsi rédigé:

*„Comme la loi instaurant une mesure fiscale en faveur des familles prévoit que les paiements y relatifs incombent à la Caisse nationale des prestations familiales, il y a lieu 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 s'est opposé formellement au maintien du libellé prévoyant que le produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques puisse être imputé sur le budget des recettes et dépenses pour ordre et affecté au paiement du boni pour enfants introduit par la loi du 21 décembre 2007, le solde étant transféré au budget des recettes courantes.

Dans son avis du 13 novembre 2007, le Conseil d'Etat avait critiqué cette approche. Toujours est-il qu'à défaut d'avoir été saisi à l'époque par le détail sur le boni pour enfants, il avait réservé sa position. La COFIBU, tout en citant intégralement la critique du Conseil d'Etat, n'en a pas tiré de conclusion.

De par sa conception, le boni pour enfant ne constitue pas une moins-value fiscale, mais un transfert social, donc une dépense. L'article 104 de la Constitution consacre le principe de l'universalité budgétaire en disposant que „toutes les recettes et dépenses de l'Etat doivent être portées au budget et dans les comptes“.

Le Conseil d'Etat a estimé dès lors l'article 23 du projet de loi budgétaire pour 2009 contraire à l'article 104 de la Constitution.

Au cours de sa réunion du 18 novembre, en vue d'obtenir la levée de l'opposition formelle du Conseil d'Etat, la COFIBU a adopté une série de redressements découlant de l'avis du Conseil d'Etat, qu'elle a également approuvées en tant qu'amendements, pour autant que le Conseil d'Etat ne pourrait pas la suivre dans son approche.

Le détail des redressements, communiqués au Conseil d'Etat dans un courrier du 19 novembre 2008, s'est établi comme suit:

*„1) L'article 1er du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2009 est modifié comme suit:*

**Art. 1er – Arrêté du budget**

Le budget de l'Etat pour l'exercice 2009 est arrêté:

En recettes à la somme de.....	euros	9.276.942.046
soit:		
recettes courantes.....	euros	9.188.710.886
recettes en capital.....	euros	<u>88.231.160</u>
	euros	9.276.942.046
En dépenses à la somme de.....	euros	9.263.776.493
soit:		
dépenses courantes.....	euros	8.327.136.341
dépenses en capital.....	euros	<u>936.640.152</u>
	euros	9.263.776.493

2) *L'article 23 du projet de loi précité est supprimé, la numérotation des articles suivants étant adaptée en conséquence.*

3) *Il est introduit au projet de loi précité un article 45 nouveau (nouvelle numérotation) avec la teneur suivante:*

*„Art. 45 – Modification de la loi du 21 décembre 2007 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour 2008*

*a) L'article 1er de la loi du 21 décembre 2007 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2008 est modifié comme suit:*

**Art. 1er – Arrêté du budget**

Le budget de l'Etat pour l'exercice 2008 est arrêté:

En recettes à la somme de.....	euros	8.622.954.473
soit:		
recettes courantes.....	euros	8.540.401.373
recettes en capital.....	euros	<u>82.553.100</u>
	euros	8.622.954.473
En dépenses à la somme de.....	euros	8.643.522.239
soit:		
dépenses courantes.....	euros	7.816.327.550
dépenses en capital.....	euros	<u>827.194.689</u>
	euros	8.643.522.239

*b) L'article 26 de la loi du 21 décembre 2007 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour 2008 est supprimé.*

*c) Les articles 69 du budget des recettes et dépenses pour ordre pour 2008 sont supprimés.*

*d) Il est ajouté au budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2008 un article 12.5.42.009 avec les libellé et crédit suivants:*

*„12.5.42.009 Prise en charge par l'Etat du boni pour enfants (crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) ..... 185.000.000“*

*e) Le crédit inscrit à l'article 64.0.37.011 du budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2008 est porté de 1.780.000.000 à 1.965.000.000 euros.“*

4) *Il est ajouté au projet de budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2009 un article 12.5.42.009 avec les libellé et crédit suivants:*

*„12.5.42.009 Prise en charge par l'Etat du boni pour enfants (crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) ..... 220.000.000“.*

5) *Les articles 69 du projet de budget des recettes et dépenses pour ordre pour 2009 sont supprimés.*

6) *Le crédit inscrit à l'article 64.0.37.011 du projet de budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2009 est porté de 1.735.000.000 à 1.955.000.000 euros.“*

Le commentaire s'est présenté comme suit:

*La loi du 21 décembre 2007 portant introduction du boni pour enfant prévoit que le paiement de ce boni est effectué par la Caisse nationale des prestations familiales. Afin de pouvoir imputer les montants nécessaires au paiement du boni familial sur le produit de l'impôt sur le revenu retenu sur les traitements et salaires et de l'impôt sur le revenu fixé par voie d'assiette, la loi budgétaire pour l'exercice 2008 prévoit que ce transfert se fait par l'intermédiaire du budget des recettes et des dépenses pour ordre.*

*Dans son avis du 11 novembre 2008 concernant le budget des recettes et des dépenses pour l'exercice 2009, le Conseil d'Etat estime toutefois devoir s'opposer au paiement du boni familial à charge du budget pour ordre de l'exercice 2009. Conformément à ces observations, qui relèvent de la technique budgétaire, il est dès lors proposé de financer à partir de l'exercice 2009 le boni pour enfants à charge d'un crédit nouveau à inscrire au budget des dépenses courantes du Ministère de la Famille et de l'Intégration, section 3 „Caisse Nationale des Prestations Familiales“. Par voie de conséquence tant la disposition du projet de loi budgétaire relative à l'imputation au budget pour ordre du produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques que les articles correspondants des tableaux des recettes pour ordre et des dépenses pour ordre sont supprimés.*

*Afin de garantir la comparabilité des chiffres il est proposé de procéder, par le biais de la loi budgétaire pour 2009, aux mêmes modifications au niveau du budget voté pour 2008. Suite aux changements en question, les montants globaux tant des recettes courantes que des dépenses courantes devront être adaptés de sorte qu'il y a lieu de modifier également l'article 1er, intitulé „Arrêté du budget pour 2009 et 2008“. Ces adaptations n'ont pas d'incidence sur le solde du budget de l'Etat, tel qu'il est établi d'après la loi sur la comptabilité de l'Etat ni sur le solde de l'Administration publique.*

Dans son avis complémentaire du 25 novembre 2008, le Conseil d'Etat approuve ces adaptations. Toutefois, comme la COFIBU ne s'est pas limitée à opérer les redressements à l'endroit de la loi budgétaire pour l'exercice 2009, mais a proposé de modifier également la loi budgétaire pour l'exercice 2008, le Conseil d'Etat estime qu'on est en présence d'amendements requérant son avis. Cet avis est positif dans la mesure où il n'a pas d'objection à formuler à l'endroit des propositions de la COFIBU.

Par ailleurs, le projet de loi a fait l'objet d'un amendement gouvernemental visant à introduire un nouvel article sous le chapitre I – Dispositions diverses.

La motivation de cet amendement gouvernemental se présentait comme suit:

*La crise financière actuelle a montré que, lorsque les marchés ne fonctionnent plus, l'Etat doit être en mesure d'intervenir pour assurer la stabilité du système financier, y compris en utilisant des fonds publics. C'est ainsi que le Gouvernement a contribué à rétablir la situation de deux établissements de crédit d'une importance systémique pour la place, en leur octroyant des prêts qui, dans une deuxième étape, peuvent être convertis en actions.*

*Alors que l'octroi de tels prêts permet une recapitalisation des établissements bancaires concernés, le problème de liquidité auquel ils peuvent être confrontés du fait de l'assèchement du marché interbancaire, peut être résolu par l'octroi d'une garantie étatique devant leur permettre de retrouver les financements requis pour rembourser les passifs venant à échéance à court terme. Cette situation s'est présentée pour un établissement et le Gouvernement a pu réagir rapidement en ayant recours à un règlement grand-ducal, pris sur la base et dans les conditions de l'article 32(4) de la Constitution, par dérogation à l'article 80(1)d) de la loi modifiée du 8 juin 1999 relative au budget, à la comptabilité et à la Trésorerie de l'Etat.*

*Puisque la Constitution limite à trois mois la durée de validité des règlements grand-ducaux pris dans ces conditions, l'objet du paragraphe (1) de l'article proposé par le présent amendement est d'obtenir la validation parlementaire des dispositions du règlement grand-ducal précité pour l'intégralité de la durée de la garantie octroyée en exécution de ce règlement. La dernière échéance des financements et titres couverts par la garantie doit ainsi se situer avant le 31 octobre 2011.*

*La crise financière a par ailleurs montré que le niveau de la garantie des dépôts, fixé par la directive 1994/19/CEE à 20.000 euros au moins et jamais adapté depuis, ne correspond plus à la réalité d'aujourd'hui. La Commission européenne a ainsi déterminé que le niveau moyen des dépôts des citoyens européens serait actuellement de l'ordre de 30.000 euros. Les Ministres des Finances de l'UE en ont tiré la conclusion qu'il conviendrait de passer sans tarder à un minimum de 50.000 euros et la Commission a déposé le 15 octobre 2008 une proposition de directive visant à*

fixer un minimum de 50.000 euros pour le 31 décembre 2008 et de 100.000 euros pour le 31 décembre 2009.

Au vu de cette proposition de directive et puisque de nombreux Etats membres de l'UE ont d'ores et déjà relevé le montant garanti des dépôts à 100.000 euros, le Gouvernement entend passer à ce montant dès le 1er janvier 2009, avec l'entrée en vigueur de la loi budgétaire pour l'exercice 2009. Tel est l'objet du paragraphe (2) de l'article proposé par le présent amendement. L'augmentation du montant garanti doit être considérée comme la première étape, urgente, d'une révision plus fondamentale du système de garantie des dépôts tel qu'il fonctionne au Luxembourg.

L'amendement gouvernemental proposait d'insérer un article nouveau comme avant-dernier article du chapitre I – Dispositions diverses, et libellé comme suit:

**„Art. 44. Dispositions destinées à réagir contre les effets de la crise financière**

(1) Les dispositions du règlement grand-ducal du 10 octobre 2008 autorisant le Gouvernement à octroyer une garantie financière au groupe bancaire Dexia sont approuvées pour la durée intégrale de la garantie y visée.

(2) Aux paragraphes (2) et (3) de l'article 62-2 de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier, le montant de 20.000 euros est chaque fois remplacé par le montant de 100.000 euros.“

Dans son avis complémentaire du 25 novembre 2008, le Conseil d'Etat propose un nouveau libellé à l'endroit du paragraphe 1. Il rappelle en effet que le rôle du législateur ne saurait se limiter à une simple prorogation d'une mesure réglementaire.

Le dispositif applicable doit figurer intégralement dans la loi formelle. Sous peine d'opposition formelle, le Conseil d'Etat demande dès lors de reprendre intégralement le dispositif, tel qu'il est prévu au règlement grand-ducal du 10 octobre 2008 dans la loi budgétaire.

Compte tenu de ces développements, le Conseil d'Etat propose le libellé suivant à l'endroit du paragraphe 1er de l'article XY:

„(1) Le Gouvernement est autorisé à garantir, pour le compte de l'Etat, l'intégralité des financements levés par le groupe bancaire Dexia auprès d'établissements de crédit et de déposants institutionnels ainsi que les obligations et les titres de créance émis par le groupe bancaire Dexia à destination d'investisseurs institutionnels.

La garantie précitée s'applique aux financements levés ainsi qu'aux obligations ou titres émis par le groupe bancaire Dexia depuis le 9 octobre 2008 jusqu'au 31 octobre 2009, à condition qu'ils arrivent à échéance avant le 31 octobre 2011.

La garantie précitée est plafonnée à 4,5 milliards d'euros, correspondant à 3 pour cent du montant de l'ensemble des financements levés par le groupe bancaire Dexia avant le 9 octobre 2008 et arrivant à échéance avant le 31 octobre 2009.

En contrepartie de l'octroi de la garantie précitée, l'Etat percevra une rémunération reflétant l'avantage que la garantie confère au groupe bancaire Dexia sur base de conditions de marché normales.

Le groupe bancaire Dexia au sens des présentes dispositions comporte les sociétés Dexia S.A. de droit belge, Dexia Banque Internationale à Luxembourg S.A., Dexia Banque Belgique S.A. et Dexia Crédit Local de France S.A. ainsi que leurs véhicules d'émission.“

Au cours de sa réunion du 27 novembre 2007, la COFIBU a fait sienne la proposition de libellé du Conseil d'Etat.

Le rapporteur a déjà fait état de son souhait de voir le système de garantie des dépôts soumis à une réforme en profondeur, et se félicite dès lors, avec la COFIBU, de la résolution du Gouvernement de formuler des propositions à cet effet, dépassant le simple relèvement des montants garantis. Celui-ci risque effectivement d'engendrer des problèmes substantiels au moment où le mécanisme de la garantie devrait trouver application concrète.

## VIII. PERSPECTIVES D'AVENIR

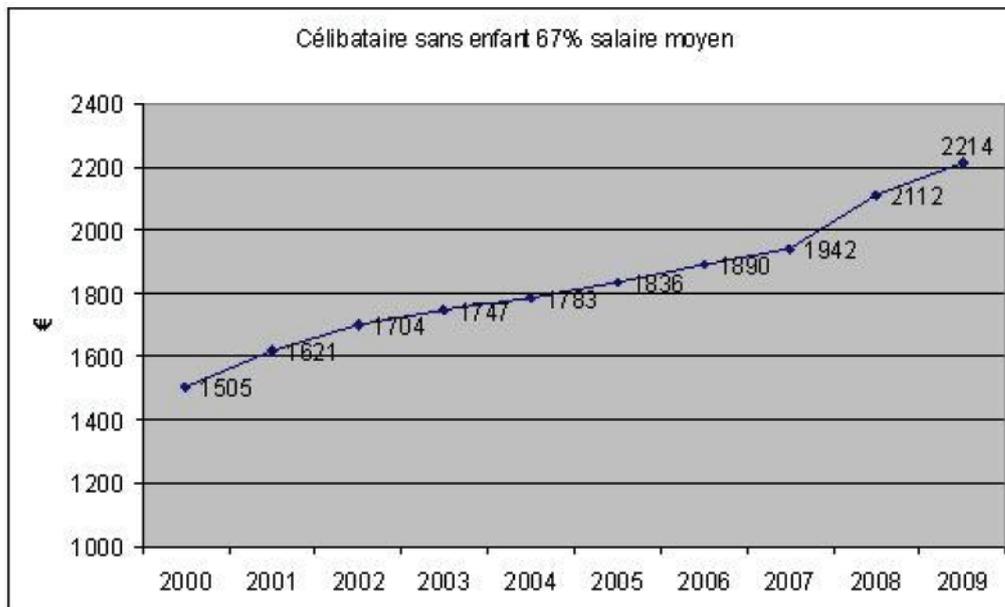
### Le pouvoir d'achat au Luxembourg: un accroissement constant qui se poursuit

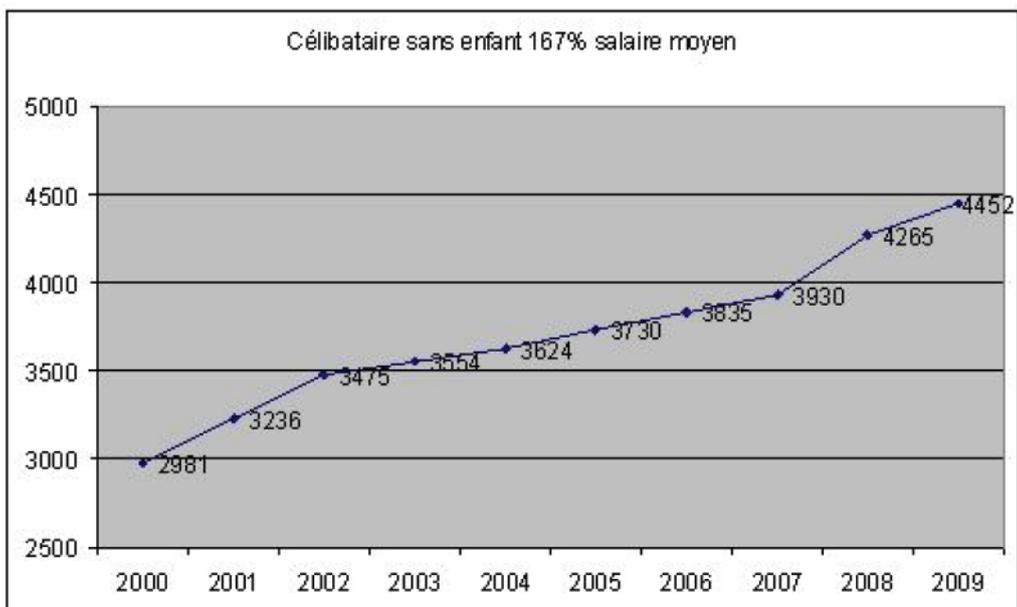
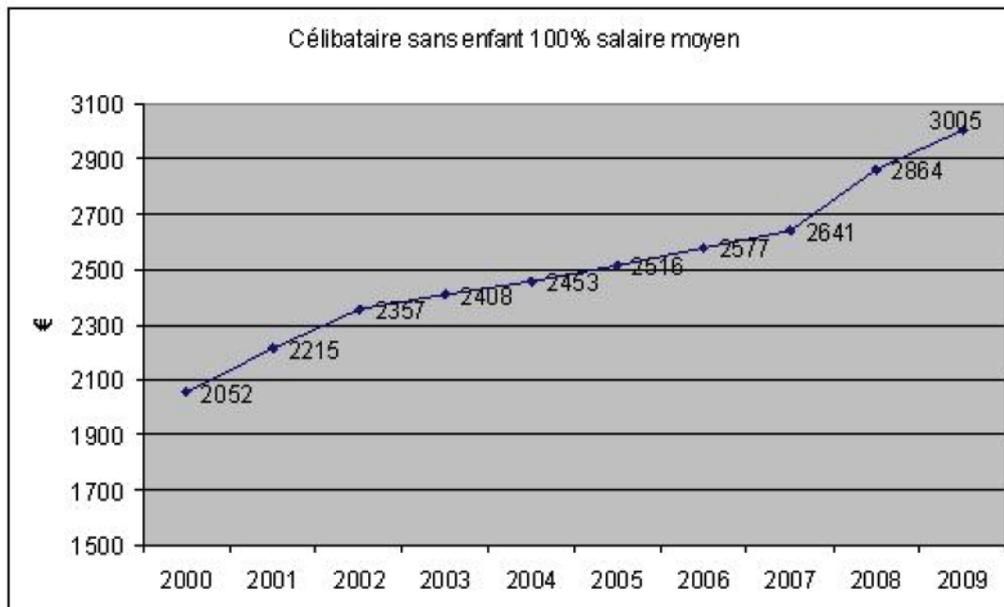
Les inquiétudes manifestées ces derniers temps au sujet d'une dégradation du pouvoir d'achat de nos concitoyens ont amené le rapporteur à soumettre à une analyse conséquente les éléments qui constituent ce pouvoir d'achat et leur évolution au fil des années.

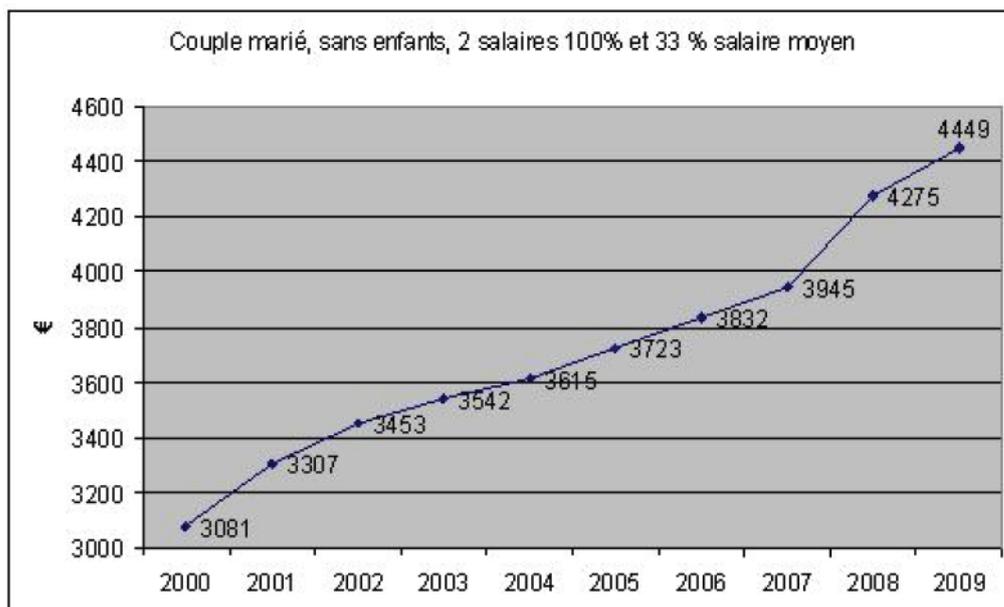
Au chapitre du présent rapport consacré à l'évolution de la fiscalité il a été établi que les réformes fiscales successives depuis 1991 ont eu pour effet, en 2007, d'avoir contrebalancé l'inflation sur la même période à raison de 340%. Autrement dit: les allègements fiscaux ont augmenté les revenus réels 3,4 fois plus que l'inflation ne les a érodés. Grâce aux adaptations du barème de l'impôt sur les traitements et salaires opérées en 2008 et 2009, les contribuables paieront l'année prochaine des impôts équivalents à ceux qu'ils devraient acquitter s'ils gagnaient 15% en moins représentant une réduction sensible de la charge fiscale. Rien qu'au niveau de la fiscalité, il est partant aisé de prouver que l'action des gouvernements successifs a eu pour effet d'augmenter considérablement depuis une bonne quinzaine d'années les revenus disponibles des personnes travaillant au Luxembourg.

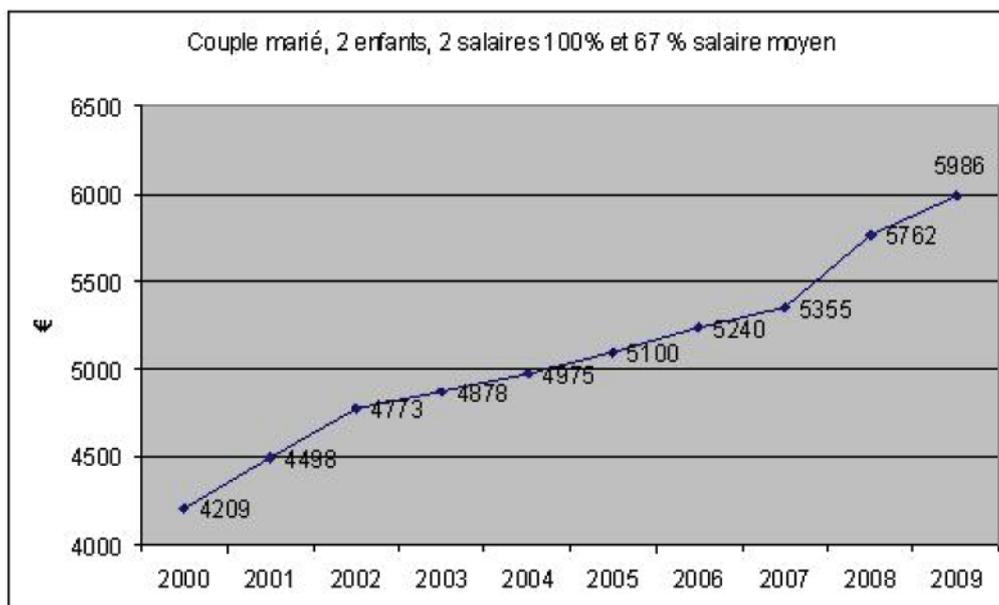
Afin d'affermir notre analyse, nous nous sommes basés sur des données fournies par l'Administration des Contributions sur l'évolution du salaire annuel moyen depuis 2000. Ces données tiennent compte à côté de la pression fiscale et sociale, de l'évolution du niveau des revenus, des prestations familiales fournies aux ménages et des taux d'inflation enregistrés au cours de la période sous revue.

A partir des salaires moyens fournis par l'administration nous avons dégagé six cas de figure de ménages types de notre société et porté l'évolution de leur revenu réel sur une représentation graphique. Notons que le salaire moyen a augmenté notablement entre 2000 et 2009: il est passé de 2.990 euros bruts par mois à 4.048 euros en dix ans, soit une croissance de plus de 25%. Le chiffre pour 2009 ne constitue, bien entendu, qu'une estimation, qui reste à vérifier au cours de l'année prochaine.









Les enseignements à tirer des présents tableaux sont clairs:

- tous les contribuables faisant partie des modèles sous étude ont vu leur revenu disponible augmenter sensiblement au cours de la période 2000-2009;
- l'augmentation est constante sur la période, dans le sens que le mouvement ascendant n'est pas interrompu, et que les revenus connaissent une évolution positive chaque année;
- l'augmentation, bien que légèrement différente selon la catégorie de contribuable visée, avoisine dans tous les cas les 50% sur l'ensemble de la période.

Bien entendu, cet accroissement des revenus disponibles est dû à un faisceau de facteurs qui revêtent une importance différente selon la catégorie de contribuable considérée. Ainsi, les réformes tarifaires de 2001/2002 et de 2008/2009 présentent évidemment un impact supérieur pour les contribuables à charge fiscale plus élevée, alors que ceux dont l'imposition est moindre voire marginale, en profitent moins. Finalement, le boni pour enfant ne peut affecter que les revenus de ceux qui ont des enfants à charge, et l'ensemble des crédits d'impôt introduits en 2008 et 2009 tendent à se neutraliser dans le chef des contribuables dont le montant des impôts à payer dépasse celui des crédits d'impôts considérés. Or, une conclusion évidente mérite d'être rappelée: les revenus disponibles nets au Luxembourg marquent une tendance croissante pour tout le monde, et cette évolution est continue.

Le rapporteur souhaite attirer l'attention sur une particularité de la période 2006-2009. En effet, le comité de coordination tripartite, dans le cadre des mesures qu'il a proposées à la Chambre en vue de favoriser le retour à l'équilibre des finances publiques pour 2009 au plus tard, avait acquiescé à une modulation de l'indexation automatique des salaires et de certains autres éléments des revenus de familles.

Ces mesures ont été abondamment commentées en 2006, de sorte que nous pouvons nous limiter dans le cadre de ce rapport à une seule remarque qui nous semble importante: même avec l'application différée d'une seule tranche indiciaire en 2006, en l'absence de nouvelle application de tranche en 2007 et une tranche unique respectivement en 2008 et 2009, la pente de l'accroissement des revenus disponibles des ménages luxembourgeois a poursuivi sa trajectoire entre 2006 et 2009. Il appert même que l'accroissement des revenus disponibles entre 2006 et 2009 ait été le plus prononcé sur toute la période sous revue.

Revenu disponible signifie pouvoir d'achat. Il est faux d'affirmer que chez nous celui-ci serait en baisse. La politique gouvernementale, en favorisant tant une imposition modérée que le transfert de prestations en faveur des ménages aux revenus modestes a fait ses preuves de manière continue. Le pouvoir d'achat au Luxembourg augmente. En période d'insécurité des consommateurs, néfaste pour le développement de l'économie en temps de crise et de méfiance, une telle évolution est non seulement souhaitable, mais nécessaire pour briser une tendance générale à la baisse. Or, la politique requise pour

généraliser et entretenir la confiance du consommateur n'est concevable que si et dans la mesure où les marges budgétaires, compatibles avec les exigences européennes d'équilibre des finances publiques d'un Etat, en fournissent les possibilités de manœuvre. Toute la politique budgétaire et financière du Luxembourg a été axée sur la création d'une telle marge au fil des années. C'est dans des moments de crise comme celui que nous vivons que ses bienfaits deviennent sensibles pour tout le monde.

### Quelle croissance pour le Luxembourg?

Nous connaissons les principales caractéristiques de la croissance luxembourgeoise, telles qu'elles sont affirmées pour les besoins de la statistique:

- Il faut une croissance économique d'au moins 4% en moyenne à long terme afin de pouvoir soutenir le régime de la sécurité sociale, notamment la viabilité continue du système d'assurance pension et de ses prestations;
- Cette croissance économique doit évidemment s'accompagner d'un accroissement concomitant et proportionnel du marché de l'emploi, de nouveaux cotisants étant requis en nombre suffisant afin de fournir les recettes dont l'assurance pension et l'assurance maladie ont besoin afin d'assurer les prestations en faveur d'un nombre sans cesse plus important de bénéficiaires;
- Il faut une croissance du marché de l'emploi de 4% au moins afin que le chômage reste stable, alors que 4,5% sont statistiquement requis pour le faire diminuer.

Entre 2000 et 2008, ces niveaux de croissance ont été atteints – du moins en moyenne. Le tableau emprunté à l'avis du Conseil d'Etat et repris quelques pages plus haut confirme que depuis 2000, le PIB brut a augmenté de plus de 70%, alors que l'emploi a connu une expansion de plus de 30%. Concrètement, les chiffres sont les suivants:

- En janvier 2000, l'emploi intérieur au Luxembourg représentait 237.000 unités, dont 82.000 frontaliers. Le taux de chômage était de 2,9%.
- En septembre 2008, dernier „instantané“ disponible sur le site internet du STATEC, l'emploi intérieur est de 336.000 unités, dont 149.000 frontaliers. Le taux de chômage se situe à 4,3%.

En d'autres termes: en moins de 9 ans, l'emploi intérieur a augmenté de quelque 100.000 unités, dont 70.000 frontaliers. Que ces derniers occupent plus des deux tiers des emplois nouvellement créés n'est plus un secret, mais mérite d'être rappelé. L'on voit que la croissance du marché de l'emploi a été insuffisante pour faire reculer le chômage: elle s'est effectivement située en dessous des 4 à 4,5% requis sur la période considérée, de manière à ce que le taux de chômage, malgré l'expansion fulgurante de l'emploi en chiffres absolus, ait augmenté de 50%.

Nous savons que le scénario „frontaliers“ de l'IVL est largement dépassé depuis des années. Pour mémoire, il ne prévoyait que 168.000 frontaliers en 2020 – 150.000 sont déjà atteints. Dans le scénario „résidents“, ils n'auraient dû être que 136.000 en 2020 ...

La croissance luxembourgeoise a longtemps été une croissance excessivement intensive en main-d'œuvre. Un regard sur le tableau fourni dans l'avis du Conseil d'Etat suffit pour constater que la croissance de nos pays voisins l'est nettement moins. Au Luxembourg, le taux de croissance de l'emploi par rapport à celui du PIB est quasiment de moitié entre 2000 et 2008, alors qu'en moyenne de l'UE, il n'en représente que 20%. Nos pays voisins connaissent des taux de corrélation nettement moindres encore.

Sans vouloir replonger dans un exposé exhaustif des mérites de l'IVL ou des tenants et aboutissants du „700.000 Awunner Stat“, un constat s'impose, et ce d'autant plus que nous sommes en train de vivre un ralentissement économique pouvant rapidement se muter en récession: au-delà de considérations quantitatives, la qualité de notre croissance est loin d'être optimale. Qui plus est, si nous ne renonçons pas au caractère impératif des progressions économiques et de l'emploi que nous avons longtemps accepté, nous nous retrouverons invariablement devant deux éventualités dont l'une est aussi peu édifiante que l'autre.

La première est celle de l'impossibilité réelle d'atteindre nos impératifs de développement, tels qu'ils résultent des contraintes notamment du financement durable de notre système des assurances sociales. En 2009, nous vivons en toute probabilité une année qui montrera de façon impressionnante les alternatives que le monde peut imposer à nos souhaits nationaux de développement économique. Personne ne sait si les années suivantes seront meilleures – la récession globale anticipée par le FMI pour 2009 n'augure rien de particulièrement bon pour l'après-2009. Reste alors à voir quelles seront les retombées

de cette récession sur le Luxembourg à partir de 2009. Un chômage accélérant rapidement, de sorte que les dépenses du Fonds pour l'Emploi augmenteraient à vue d'œil? Des tensions sociales de plus en plus difficiles à gérer? Une réforme douloureuse du système des assurances sociales à intervenir nettement plus tôt que ne le font anticiper les derniers calculs actuariels et le BIT? Une seule chose est certaine: si 2009 devient économiquement aussi difficile que les prévisions concordantes d'automne 2008 le laissent entendre, la sortie du marasme sera longue et laborieuse. Et cette sortie risque de comporter des compromissions difficilement révocables des bases supposées de notre développement à plus long terme.

La deuxième éventualité correspond au scénario inverse. Si le Luxembourg parvient à esquiver les effets de la crise et se ressaisit plus tôt que raisonnablement prévu, il renouera rapidement avec son dynamisme de développement connu. Dans ce cas de figure, le terme de l'évolution ne pourra être que la métropolisation totale de notre territoire sous la pression des flux de ceux qui continueront d'accourir chez nous afin de trouver emploi et salaire. Aujourd'hui, la population diurne du pays est déjà de 490.000 résidents plus 150.000 frontaliers, soit 640.000 personnes qui doivent rester capables de bouger à travers le pays. Demain, cette population sera de 800.000. Après-demain, elle devra dépasser le million. Et ainsi de suite. Il a souvent été affirmé que tôt ou tard les mouvements vers le Luxembourg de centaines de milliers de travailleurs, frontaliers ou nouveaux résidents, se tariront. Cette affirmation est vraie, mais l'échéance de la prédiction est impossible à fixer dans le temps. D'ici là, le territoire luxembourgeois serait contraint de se doter de structures métropolitaines au sens premier du terme. Avec tout ce que cela comporte en termes de cohésion territoriale et sociale. Nous n'avons guère encore esquissé les contours des efforts qui seraient à consentir au succès d'une telle entreprise. D'ailleurs, il reste de sérieux doutes sur la capacité d'un pays de se transformer ainsi en métropole, et sur sa volonté de le faire.

Et s'il existait une autre croissance? Une croissance qui serait rapidement atteignable, et qui serait davantage une croissance de plus-value que de main-d'œuvre? Le présent rapport n'est pas l'endroit pour le développement d'un scénario économique nouveau, bien que des éléments de tels scénarios se retrouvent depuis pratiquement des décennies dans les rapports budgétaires successifs. Du „choix de société“ de l'actuel Ministre de l'Economie à la conclusion „The End of the World as We Know It“ d'un actuel Vice-président de la Chambre des Députés, il n'y a qu'un trait. L'exploration conséquente de nouveaux secteurs d'activité, dans la droite ligne de la stratégie de Lisbonne, qui a commencé, comme en témoignent l'engouement pour le développement de la logistique, ou encore, domaine plus prometteur dans l'axe de pensée consigné ici, l'entrée du Luxembourg dans la biotechnologie.

Un modèle de croissance alternatif – s'il peut se concevoir – devrait pouvoir s'asseoir sur les orientations de la politique de l'aménagement du territoire d'ores et déjà retenues. Par ailleurs, il devrait refuser la fatalité statistique que le chômage ne peut baisser qu'avec des taux de croissance économique dépassant les 4%, pour prendre en compte les succès actuels et escomptés de la politique de l'emploi volontariste menée depuis des années.

Le moment est propice à une réorientation de la croissance luxembourgeoise vers plus de valeur ajoutée avec moins de main-d'œuvre nouvelle. Le pays ne tiendra pas indéfiniment le coup de la croissance exponentielle de sa population, qu'elle soit résidente ou en transit occupationnel. Il est devenu urgent d'explorer de nouvelles voies, et une phase de ralentissement marqué de notre mouvement sur la trajectoire bien acceptée se prête bien à une réflexion approfondie sur les alternatives. La science économique, à laquelle il serait faux de se fier avec une dévotion quasi religieuse, mais qui existe néanmoins pour nous éclairer sur des modèles de développement et leur encadrement politique et réglementaire, enseigne que la croissance optimale, car durable, est une croissance ressortissant à la force des idées et de l'innovation. Trop longtemps, l'innovation au Luxembourg s'est presque limitée au lancement de nouveaux produits financiers. Il existe une innovation au-delà des dérivés. Si nous souhaitons que le Luxembourg puisse s'engager dans la voie d'une croissance durable capable de sauvegarder l'essentiel des acquis que nous chérissons, le moment est venu de faire de l'innovation, de l'exploitation et de la transmission du savoir et des compétences notre fonds de commerce pour l'avenir.

### **Prise de position du CSDD**

Dans le cadre de la discussion sur le budget 2007, la Chambre des Députés a voté une motion invitant le Gouvernement à charger le Conseil Supérieur pour un Développement Durable (CSDD) d'une prise

de position sur le développement durable des finances publiques. Au mois d'octobre dernier, le Conseil a remis son rapport au Gouvernement qui l'a transmis pour attribution au Parlement. Il importe de souligner que ce rapport ne constitue nullement un avis sur le projet de budget déposé par le Gouvernement, mais bien une prise de position du CSDD sur le développement durable des finances publiques. Cette prise de position devra faire l'objet d'une discussion au sein de la Chambre des Députés, avec les conclusions parlementaires qui pourront alors être dégagées. Aussi le rapporteur du budget se limitera-t-il dans le cadre de son rapport à une description sommaire des principales réflexions faites par le CSDD.

Dans son analyse sur le modèle luxembourgeois dont il ne nie nullement le succès tant du point de vue économique que social, le Conseil soulève la question sur la nécessité d'une croissance économique à haut niveau apparemment indispensable pour assurer la pérennité du modèle; croissance dévoratrice de ressources et cause de nombreuses nuisances. A son avis, la discussion autour d'une politique de développement durable ne peut être menée avec succès que si on accepte que le bien-être personnel des Luxembourgeois ne se mesure pas au seul PIB mais à un ensemble d'indicateurs très divers.

Le CSDD se soucie du fait que le modèle luxembourgeois s'est développé aux dépens de charges croissantes sur l'environnement et moyennant un budget de l'Etat supporté par quelques piliers dont la stabilité à long terme n'est nullement assurée. A son avis, le haut niveau de croissance et la prospérité qu'il génère sont dus avant tout à une exploitation systématique de niches en reste d'un processus d'harmonisation européen permanent et aux recettes fiscales qui en résultent. Le haut niveau des recettes fiscales indirectes généré par une consommation intense de non-résidents permet de maintenir la pression de la fiscalité directe et des charges sociales à un faible niveau, garantissant aux salariés un revenu net élevé tout en maintenant les charges salariales pour les entreprises à un niveau compétitif. Cette heureuse constellation fait l'attrait du Grand-Duché pour les investisseurs étrangers et les travailleurs frontaliers sans quoi la croissance ne pourrait être assurée.

D'après le CSDD, les principaux risques pour le budget de l'Etat à l'avenir résident

- dans le développement dynamique des dépenses engendré par une démographie vieillissante;
- dans l'équilibre entre recettes fiscales et dépenses budgétaires lié à la dynamique de l'emploi nécessaire à la croissance de notre économie;
- dans le processus d'harmonisation de l'Union Européenne qui met en cause l'exploitation des niches fiscales.

Le CSDD conclut *„das luxemburgische Modell ist also ein fiskalisch-estatistisch gestütztes und daher auch von der Entwicklung des Budgets abhängiges Modell. Es prägt zugleich seinerseits die Struktur und das Wachstum des Staatsbudgets in entscheidendem Masse. Insoweit hängen das Schicksal des Modells selbst und die dauerhafte Tragfähigkeit des staatlichen Budgets auf Gedeih und Verderb zusammen. Die Modelldynamik darf den öffentlichen Haushalt nicht mit Folgeausgaben belasten, die das dauerhaft erzielbare Steueraufkommen übersteigen. Wenn andererseits der hohe Fiskalisationsgrad nicht aufrechterhalten werden kann, wird das Modell selbst und werden zahlreiche Modellparameter nicht in der bisherigen Form beibehalten werden können. Dies macht den künftigen ökonomisch~sozialen Sprengstoff für die Entwicklung unseres Landes aus.“*

Pour le CSDD les défis centraux pour le Luxembourg consistent

- à assurer la compétitivité du Grand-Duché à travers des investissements durables dans l'innovation, l'efficience et la stabilité;
- à maîtriser les effets structurels liés au développement démographique;
- à adapter nos habitudes et nos systèmes de production à une consommation modérée des ressources naturelles.

Le Conseil estime qu'on ne peut venir à bout de ces défis que si on fixe des critères permettant de mesurer le comportement durable tant des ménages que de l'action publique et qu'on entame résolument les réformes institutionnelles qui s'imposent.

Le CSDD termine sa prise de position en proposant à l'adresse des responsables politiques et des partenaires sociaux une dizaine de thèmes de réflexion susceptibles de contribuer à une discussion fertile pour assurer la stabilité budgétaire à longue échéance dans le respect des principes d'une politique de développement durable.

1. Le premier thème porte sur la conciliation entre croissance appropriée, équité sociale et usage modéré des ressources sans hypothéquer le bien-être des générations futures. Le Conseil s'attend

- à ce qu'à l'avenir les responsables politiques et les partenaires sociaux prennent, à chaque décision concernant une augmentation du revenu et une amélioration du niveau de vie, en considération les limites d'un développement durable et les restrictions d'un équilibre budgétaire à longue échéance.
2. Le Conseil s'interroge sur les mesures à prendre pour assurer la pérennité de notre système de pensions. Il propose d'établir et de publier régulièrement un rapport sur le développement durable de la sécurité sociale à long terme dans le cadre du budget de l'administration publique et sur base de méthodes de calculs modernes.
  3. Le Conseil propose la mise en application systématique d'études de précaution, comparant le coût des mesures prises aujourd'hui à la charge future qu'elles occasionneraient si on omettait de les prendre maintenant.
  4. Le CSDD recommande l'étude de la création d'un fonds souverain. Ce fonds serait à doter par des recettes fiscales exceptionnelles résultant de l'exploitation de ressources ou de niches dont la pérennité n'est pas assurée. Les réserves du fonds ainsi accumulées auraient pour objectif soit de rendre la politique budgétaire de l'Etat plus indépendante des fluctuations conjoncturelles à court terme, soit d'assurer un partage équitable de recettes fiscales exceptionnelles limitées dans le temps entre les générations actuelle et future dans le sens d'un contrat intergénérationnel équilibré.
  5. Etant donné que le budget ordinaire des dépenses de l'Etat dépend largement de soi-disant automatismes, le Conseil propose aux partenaires sociaux et responsables politiques de mener des pourparlers au sujet des automatismes en général et la participation de l'Etat aux systèmes sociaux en particulier dans la perspective d'une prévision budgétaire soutenable à long terme.
  6. Dans un souci d'assurer à l'avenir l'équilibre des budgets de l'Etat, le Conseil propose de distinguer davantage entre les prestations publiques qui, d'un point de vue économique et écologique, devraient être financées suivant le principe du pollueur-payeur, et celles qui, pour des considérations sociales, devraient être supportées par la collectivité. Dans le même contexte, il demande s'il n'est pas opportun pour l'Etat d'entreprendre des réductions structurelles des dépenses publiques.
  7. Le Conseil se demande si pour compenser les recettes fiscales qui risquent de disparaître à l'avenir et en vue de renforcer l'autonomie communale au niveau des finances, il n'est pas opportun d'entreprendre une réforme de fond de l'impôt foncier.
  8. En vue d'éviter à l'avenir des déséquilibres budgétaires le Conseil propose de discuter l'opportunité de l'introduction au niveau de notre Constitution d'une règle de délimitation budgétaire contraignante.
  9. Le Conseil se demande pourquoi la technique budgétaire n'est pas encore adaptée aux expériences et connaissances de la gouvernance moderne.
  10. Dans ce contexte, il propose de passer d'un système d'établissement de budget par dépenses à un système par objectifs.

En conclusion, le CSDD considère qu'il est de son devoir „Politik und Gesellschaft aufzurufen, verstärkt über die Grenzen des luxemburgischen Modells nachzudenken und gemeinsam nach Antworten zu suchen, wie man das Modell in einer umweltentlastenden und sozial gerechten Art auf eine tragfähige und somit langfristig stabile Finanzierungsbasis umstellen kann“.

### **Un fonds souverain pour le Luxembourg?**

Le rapporteur souhaite, en conclusion de ce chapitre, jeter un coup d'œil sur un fonds dont on parle peu, mais dont la dénomination pourrait donner lieu à quelques réflexions opportunes en ce moment: il s'agit précisément du Fonds de réserve pour la crise, ou encore le Fonds de crise. Ce fonds, institué par une loi de 1938 qui dispose que le fonds a exclusivement pour but de constituer une réserve destinée à faire face aux dépenses extraordinaires qu'une crise économique pourra imposer à l'Etat. Le recours au fonds ne pourra avoir lieu qu'en vertu d'une loi spéciale. Il n'a pratiquement plus reçu de dotations au cours des dernières années, et ses avoirs se chiffrent actuellement à 21,7 millions d'euros.

Ce fonds a été créé en des temps troublés, afin de mettre le Gouvernement en mesure de réagir à une crise économique grave, après avoir obtenu l'autorisation du Parlement pour ce faire. Il ne s'agit dès lors pas d'un fonds d'investissement au sens propre du terme. Cependant, l'existence de ce fonds, sa dénomination et le moment de son institution constituent, aux yeux du rapporteur, la preuve de

l'existence d'un instrument précurseur de ce qui est aujourd'hui dénommé les „fonds souverains“. A ce propos, la Chambre de Commerce, dans son „Actualité & Tendances“ de mars 2008 a notamment écrit:

*„L'instauration d'un fonds (souverain) au Luxembourg permettrait de financer aisément d'éventuelles mesures de redressement en cas d'affaissements conjoncturels ou de chocs d'offre, ce qui constitue un apport essentiel. En contrepartie cependant, les avoirs du fonds seraient reconstitués lors de la phase ascendante du cycle économique. A défaut d'une telle symétrie de la politique budgétaire, les avoirs du fonds déclineraient tendanciellement, ce qui constituerait un signal très négatif vis-à-vis de l'opinion publique et des observateurs étrangers.*

(...)

*La première fonction d'un fonds souverain évoquée dans la deuxième partie, à savoir la stabilisation, est particulièrement cruciale au Luxembourg. La petite taille de l'économie luxembourgeoise et son degré d'ouverture élevé l'exposent en effet à divers facteurs de volatilité. En témoigne par exemple une récente étude du Statec sur la volatilité du PIB au Luxembourg. (...) L'écart-type de la croissance du PIB a atteint près de 3,5% au Luxembourg au cours de la période 1964-2005, soit bien davantage que dans les grands pays tels que la France, le Royaume-Uni et les Etats-Unis, ou même que dans des pays de taille plus réduite comme la Belgique ou les Pays-Bas.“*

Un certain nombre de pays utilisent notamment cet instrument pour préparer l'entrée dans une période où leur principale ressource naturelle viendra à épuisement – il s'agit le plus souvent du pétrole, dont les recettes alimentent les fonds souverains des grands pays producteurs. Or, le Luxembourg ne dispose quasiment plus de ressources naturelles. Dès lors, sa situation est par essence différente de celle du Koweït, du Qatar, des Emirats Arabes Unis ou encore de la Norvège. Néanmoins, un tel fonds pourrait également être alimenté de manière différente. La Chambre de Commerce suggère de la baser sur les recettes fiscales les plus volatiles, comme la taxe d'abonnement et une partie du produit d'autres impôts qui sont susceptibles d'être affectés par des velléités conjoncturelles. Ceci serait sans doute concevable. Il reste qu'un fonds souverain, destiné à constituer une réserve financière importante pour l'Etat sur une période prolongée, ne serait pas très différent, fonctionnellement, des fonds dont nous disposons déjà, et parmi lesquels des instruments comme le Fonds pour la loi de garantie qui poursuit un objectif similaire. Pourtant, l'existence même d'un fonds souverain, alimenté en continu par l'Etat afin de disposer de réserves de moyens financiers importants en cas de crise – et nous en traversons une qui a déjà montré au Luxembourg quels peuvent devenir les besoins urgents à un moment donné – pourrait constituer un facteur rassurant pour les générations à venir. Il aurait un autre avantage, décrit ainsi par la Chambre de Commerce:

*„L'instauration d'un nouveau fonds souverain relevant de l'Etat central constituerait un événement majeur, qui devrait s'accompagner d'une nouvelle norme budgétaire définie en termes de solde „hyperstructurel“. Ce solde serait en effet triplement structurel. Il serait en premier lieu apuré de la conjoncture, en second lieu expurgé de l'impact d'éventuelles mesures temporaires et en troisième lieu „nettoyé“ de l'incidence des recettes les plus volatiles, puisque ces recettes seraient en tout ou en partie transférées au fonds souverain. Ce solde hyperstructurel de l'Administration centrale „hors fonds souverain“ devrait être défini de façon suffisamment rigoureuse, faute de quoi l'instauration du fonds serait vidée de sa substance d'un point de vue budgétaire. Un solde hyperstructurel de l'Etat central en équilibre aurait pour conséquence un solde de l'ensemble des administrations publiques (Etat plus fonds, communes et sécurité sociale) nettement excédentaire, ce qui permettrait au Luxembourg de se dégager structurellement de la contrainte inhérente à la valeur de référence de 3% du PIB découlant du Pacte de Stabilité et de Croissance.“*

Le rapporteur souhaite que la réflexion sur l'opportunité d'instituer un tel fonds continue. A la rigueur, une réorganisation du Fonds de crise qui existe déjà depuis 70 ans pourrait engager le Luxembourg sur une trajectoire nouvelle en matière de constitution de réserves structurelles. Réserves qui, au-delà de crises économiques, pourraient même être fort utiles au moment où l'assurance pension devra être réorganisée.

### **Une déclinaison du budget par objectifs?**

La question est soulevée dans de nombreuses contributions à la procédure budgétaire si le temps n'est pas venu de procéder à une déclinaison du budget qui, plutôt que de grouper les crédits par départements ministériels, les ferait ressortir à l'accomplissement d'objectifs de la politique. Cette

question est loin de ne revêtir qu'un intérêt académique: en effet, un nombre considérable de pays sont passés à une présentation budgétaire qui, d'une manière ou d'une autre, privilégie cette approche intégrative par rapport à la compartementalisation classique du budget suivant les compétences ministérielles. Le rapporteur M. Roger Negri, dans son rapport parlementaire sur le projet de budget pour 2006, avait consacré un chapitre long et fourni à la Loi organique relative aux lois de finance (LOLF), par laquelle la France a réformé de fond en comble sa constitution financière.

L'on peut effectivement considérer que la présentation par département, divisée encore selon des critères fonctionnels, donne aux crédits budgétaires une apparence stérile, faisant fi par ailleurs du fait que d'innombrables politiques sont actuellement déjà conduites en coopération de plusieurs départements ministériels. L'un des arguments majeurs en faveur du passage à une présentation par objectifs est celui de la transparence et de l'„accountability“: des crédits budgétaires affectés formellement, et de façon visible, à l'accomplissement de tel ou tel objectif de la politique gouvernementale peuvent faire l'objet d'un contrôle de leur exécution qui fait clairement ressortir le succès ou l'échec de la politique concernée – et partant, le bien-fondé ou le mauvais agencement des crédits budgétaires s'y rapportant.

Il est vrai que nombre de dépenses budgétaires majeures ressortissent à une action politique dépassant le cadre d'un seul ministère, et souvent même celui des attributions d'un seul membre du gouvernement. Le rapporteur n'entend pas répéter les propos de son prédécesseur qui les a consignés à la fin de 2005 – il souhaite par contre formuler quelques suggestions qui peuvent compléter utilement la réflexion sur une réforme majeure éventuelle du budget au Luxembourg.

- Une présentation budgétaire par objectifs est plus proche de la réalité politique de notre temps, alors que l'action gouvernementale tend à une interactivité entre départements sans cesse croissante. Il est devenu impossible, sur le terrain des infrastructures par exemple, de séparer l'impulsion du Ministre ayant la responsabilité du ressort en charge de la conception de la nécessité d'une infrastructure de celle du Ministre des Travaux publics. Dès lors, une présentation budgétaire plus intégrative serait certainement avantageuse.
- La présentation budgétaire par objectifs ne se conçoit guère en dehors d'une programmation pluriannuelle des dépenses: en effet, rares sont les objectifs politiques majeurs qui peuvent être atteints au cours d'un seul exercice budgétaire. Le passage à une présentation par objectifs des crédits devrait ainsi trouver son ancrage dans une budgétisation pluriannuelle généralisée. Cette pratique est courante dans certains Etats européens, et dans les Etats fédérés de l'Allemagne, par exemple. Reste à voir combien réaliste peut être une telle programmation budgétaire pluriannuelle à la lumière de la volatilité et de la fragilité de larges pans des finances publiques luxembourgeoises. Au-delà de cette considération d'ordre économique et financier, la législation budgétaire devrait être revue: le principe formel de l'annalité budgétaire ne saurait survivre à une programmation pluriannuelle généralisée par objectifs politiques.
- Finalement, une telle réforme de l'articulation des crédits budgétaires est à mettre en rapport avec la constitution de réserves structurelles. C'est là où ce bref développement rejoint celui consacré à l'institution d'un fonds souverain. En effet, le recours à ce fonds pourrait devenir utile dans une perspective de „compensation“ au cours d'une programmation budgétaire sur deux ou trois années (ou alors, sur la moitié d'une législature, soit deux ans et demi, pour prendre une unité de mesure compatible avec l'échéancier électoral luxembourgeois), alors que les recettes au cours de la même période connaîtraient un affaissement ou une exubérance temporaires. L'atteinte d'un solde budgétaire „hyperstructurel“ comme l'a appelé la Chambre de Commerce dans son fascicule dédié aux fonds souverains, cité un peu plus haut, se trouverait ainsi servie non seulement par l'existence même d'un tel fonds, mais notamment par son imbrication dans une réforme plus ambitieuse de la constitution financière du pays.

#### **Le pouvoir de transformation d'investissements volontaristes: le nouveau visage du sud du pays prend forme à Esch-Belval**

Les dernières mutations engagées par la sidérurgie luxembourgeoise, liées notamment au passage à la filière électrique et l'arrêt de l'activité des derniers hauts-fourneaux ont profondément marqué l'environnement social et urbain du „Minett“ au milieu des années 1990.

Ainsi, avec l'arrêt du dernier haut-fourneau de l'ARBED à Esch-Belval en juillet 1997, un chapitre de l'industrie sidérurgique luxembourgeoise fut clos. Dans ce contexte, la libération des 120 ha du site

de Belval-Ouest ouvert à la reconversion constituait un excellent potentiel de développement économique pour le Luxembourg et de revalorisation de l'ensemble de la région Sud.

Un processus de concertation intensif a permis de déterminer les objectifs et paramètres de la future affectation des friches industrielles. Les premières investigations laissaient envisager un repositionnement du site sur sa fonction initiale par la création d'une nouvelle zone industrielle.

La situation économique et sociale du pays à l'époque ainsi que les perspectives nouvelles de l'aménagement du territoire (desserrement de Luxembourg ville, projets d'investissements publics) ont fait infléchir le projet vers une vocation urbaine retranscrite dans le master plan présenté en 2000.

Le projet Belval est donc devenu l'exemple révélateur de la nouvelle conception de l'aménagement du territoire au Luxembourg avec comme leitmotiv la „déconcentration concentrée“ qui prévoit la focalisation du développement économique sur plusieurs pôles du Grand-Duché. A travers le projet de reconversion, les responsables politiques ont souligné leur ambition de redonner du souffle au développement économique, social et urbain de toute la région, similaire à l'impact qu'a eu l'usine de Belval à l'époque de son fonctionnement ceci évidemment à travers des moyens différents.

Aujourd'hui, l'ensemble des friches industrielles du sud du pays constitue le plus grand territoire nouvellement aménageable dont a jamais disposé le Luxembourg: environ 650 ha dont 200 ressortissent d'ores et déjà à la responsabilité de la société AGORA, partenariat entre l'Etat et ArcelorMittal. 120 de ces hectares se situent à Belval-Ouest, site-phare des friches à reconvertir, et véritable moteur de la reconversion du sud du pays en pôle de développement national. Le rôle d'AGORA, société de droit privé, consiste à viabiliser le site et à attirer les investisseurs potentiels; le Fonds Belval, établissement public, ayant été institué pour réaliser les programmes publics sur le site.

Les ambitions pour le site Belval sont considérables: le site est appelé à devenir un nouveau quartier urbain aux portes d'Esch-sur-Alzette, fournissant de l'espace à quelque 8.000 résidents futurs qui y cohabiteront avec des administrations de l'Etat, des entreprises tertiaires, des infrastructures culturelles et l'Université du Luxembourg. En effet, le 23 décembre 2005, la décision de privilégier l'installation du gros de notre université à Belval a été prise. Cette décision qui a donné un sérieux coup de pouce au démarrage définitif du projet fut notamment inspirée par les considérations:

- „temps“ tout d'abord, car le programme de construction doit être réalisé dans des délais rapprochés pour permettre à l'université de se développer dans les délais impartis;
- „coût“; l'infrastructure devant être réalisée au meilleur rapport qualité-coût et au meilleur rendement d'exploitation;
- „IVL – aménagement du territoire“ enfin, car le site universitaire doit être bien raccordé aux transports publics, contribuer au développement équilibré du pays et s'inscrire dans une politique de déconcentration et de régionalisation.

A terme, Belval devra accueillir la Faculté des Sciences, de la Technologie et de la Communication, la Faculté des Lettres, des Sciences humaines, des Arts et des Sciences de l'éducation, le rectorat et l'ensemble des infrastructures de recherche des Centres de recherche publics qui formeront la Cité des sciences, de la recherche et de l'innovation.

La Cité des Sciences est le projet phare de la reconversion des friches industrielles au Sud du pays, à partir duquel l'Etat entend relancer ses investissements, tant publics que privés, et stimuler la renaissance des activités socio-économiques.

Le concept de la Cité des Sciences comportera deux pôles de développement, à savoir le pôle universitaire concentré au Nord de la Terrasse des Hauts-Fourneaux, ainsi que le pôle socioculturel dans l'espace des hauts-fourneaux.

La Cité des Sciences est constituée d'un ensemble de bâtiments indépendants, de „maisons thématiques“ qui regroupent des fonctions spécifiques sous un même toit. Le concept des „maisons“ exprime la volonté politique de promouvoir l'effet de synergies entre les activités de tous les acteurs de quelque appartenance institutionnelle qu'ils soient.

Le coût d'investissement de l'Etat pour l'Université et les centres de recherche est estimé à 565 millions d'euros pour la première phase de construction couvrant ainsi les besoins des établissements concernés pour la période de 2015 à 2020.

Des investissements privés réalisent actuellement Plaza I et II, Dexia phase II sur la terrasse des hauts-fourneaux ainsi que des logements dans le quartier Belval Nord. Parmi les projets à être réalisés

à travers des programmes privés dans les années à venir, les plus prestigieux sont sans doute le Belval Square et le Plaza Tower.

Ce sont des programmes publics qui assurent la réalisation de plusieurs projets d'importance nationale. Grâce à des investissements publics les projets Rockhal, CRP-Gabriel Lippmann (provisoire) et les bureaux du Fonds Belval (provisoire) ont déjà été achevés.

Les projets en cours de réalisation sont:

- la pépinière d'entreprises. Compte tenu de sa proximité immédiate avec la Cité des Sciences, l'immeuble des anciens vestiaires des hauts-fourneaux a été retenu pour être transformé en pépinière d'entreprises. Les coûts pour l'Etat se chiffrent à 13,7 millions d'euros;
- le Lycée Technique de Belval. Le chantier du nouveau lycée a officiellement démarré le 30 janvier 2008. Doté d'une surface totale de 40.000 m<sup>2</sup>, le nouveau lycée pourra accueillir jusqu'à 1.500 élèves répartis sur 67 classes. Les investissements sont estimés à 117 millions d'euros.

Les projets en cours de projection sont:

- la Maison du Savoir. Elle accueillera les infrastructures d'enseignements généraux et de conférences de l'Université du Luxembourg et des Centres de Recherche. La Maison du Savoir sera l'articulation centrale des activités estudiantines. Le projet de loi autorisant la construction de la Maison du Savoir sera soumis au vote de la Chambre des Députés au plus tard début 2009. L'enveloppe budgétaire est de 136,2 millions d'euros;
- le premier bâtiment administratif devant accueillir les laboratoires de l'Administration de la Gestion de l'Eau et de l'Administration de l'Environnement. Le projet de loi y relatif qui a été déposé à la Chambre des Députés prévoit une enveloppe de 57 millions d'euros;
- le Centre intégré pour personnes âgées;
- l'Ecole de Belvaux. Le nouveau bâtiment s'implantera au cœur des quartiers d'habitation et accueillera une fois terminé 648 écoliers. La construction de l'école (15 millions d'euros) se déroulera en plusieurs phases.

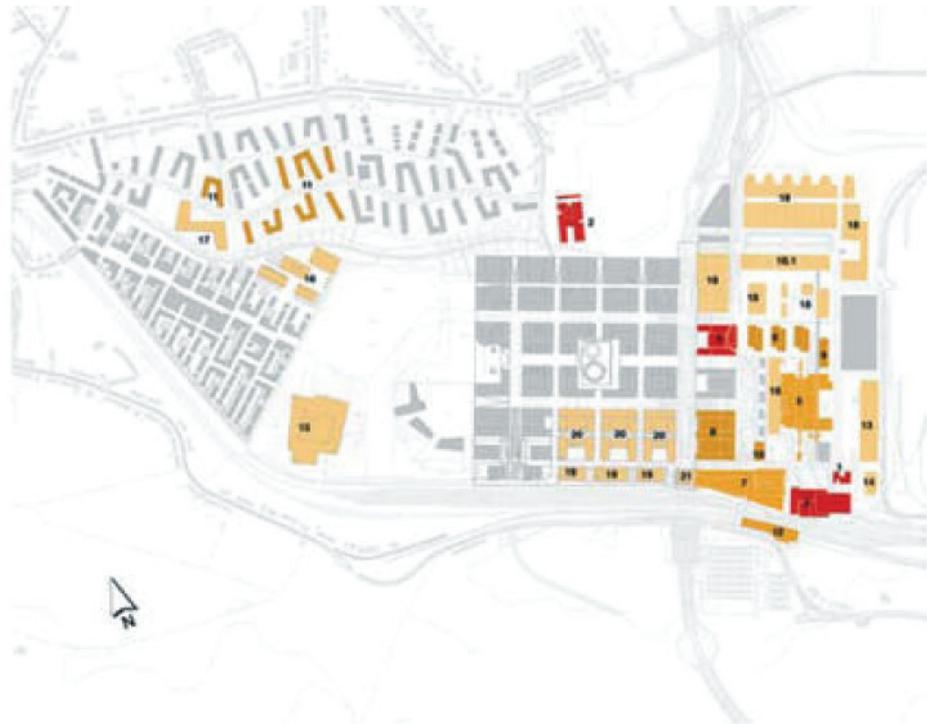
La Chambre des Députés sera en outre saisie sous peu du projet de loi relatif à la construction d'un nouveau bâtiment pour les Archives nationales sur l'ancienne friche de Belval.

Un autre volet du projet qui mérite d'être mentionné est celui de la conservation des deux hauts-fourneaux sur le site de Belval. Datant de 1965 et de 1970, les deux vestiges de la sidérurgie marquent la silhouette d'Esch-Belval. Considérant qu'il s'agit tant de témoins irremplaçables du passé industriel et d'éléments clés du futur développement urbain du site Belval, le Gouvernement a décidé de les conserver. Le cadre des hauts-fourneaux devra servir à la création du Centre national de la culture industrielle. Il s'agit de développer un concept inédit intégrant ces témoins du passé industriel dans la vie urbaine du nouveau quartier.

L'aménagement du nouveau quartier orienté vers l'avenir, qui deviendra le lieu de travail pour 20.000 à 25.000 personnes, est un excellent exemple de la faculté de transformation des projets d'investissement de l'Etat. Bien entendu, ceux-ci interagissent à Belval avec des investisseurs et promoteurs privés – dans la logique d'ailleurs bien acceptée du partenariat public-privé – mais Belval eût été impensable sans l'engagement résolu de moyens financiers par l'Etat. La réalisation du „masterplan“, illustré par la maquette reproduite ci-contre, projetée pour 2015 dépend avant tout de la politique d'investissement du Gouvernement. Celui-ci a fait dès 2001 de Belval sa priorité, et il s'y est engagé pour le long terme. Il s'agit d'un investissement multiforme, à composante économique, culturelle, académique et résidentielle qui mérite bien une esquisse d'analyse dans le présent chapitre.

## LUXEMBOURG / BELVAL MASTERPLAN : État du développement

- Projets terminés
  1. Bâtiment Agora
  2. Centre de Recherche Lippmann (prov.)
  3. Rockhal
  4. Dexia 1
  
- Projets en réalisation
  5. Rénovation Hauts-Fourneaux
  6. Dexia 2
  7. Belvalplaza 1
  8. Belvalplaza 2
  9. Pépinière d'entreprises
  10. Hôtel
  11. Logement Beval-Nord, phase 1
  12. Nouveau bâtiment Gare Belval
  
- Projets en préparation
  13. Archives de l'État
  14. Bâtiment administratif de l'État
  15. Lycée technique
  16. École de Sanem
  17. CIPA
  18. 1. Université : Maison de savoir
  18. Zone universitaire
  19. Bureau et showrooms
  20. Square 1 : bureau, commerce, logement
  21. Belvalplaza Tower





(Source des images: [www.belval.lu](http://www.belval.lu))

Le projet de reconversion des friches de Belval sera un élément de cohérence pour l'ensemble des communes de la région du Sud qui pourra s'intégrer dans toutes les structures déjà existantes. Ainsi, au fil des années, la région qui fut longtemps la plus grande zone industrielle du pays pourra devenir un pendant socio-économique utile et important de la capitale.

Mais Belval n'est pas seulement un excellent exemple d'une reconversion réussie et d'une intégration régionale en plein développement; c'est aussi un modèle d'une collaboration transfrontalière en train de se concrétiser. Ce nouveau pôle économique en plein essor n'attirera non seulement de nouvelles activités mais également des entreprises implantées à travers le pays, à la recherche d'un nouveau site. Les emplois ainsi créés respectivement transférés seront occupés en grande partie par des frontaliers qui dorénavant n'afflueront plus en direction de la capitale. Ceci contribuera à décongestionner le trafic journalier transitant par le Sud en direction des autres régions du pays et à délester les axes routiers vers la capitale. Afin de garantir un accès aisé et facile au site Belval il est prévu de développer le transport en commun vers le site non seulement à partir du centre de la ville d'Esch mais également en provenance des communes limitrophes. Par ailleurs, l'axe routier A4 sera légèrement aménagé afin d'assurer la fluidité du trafic à travers le site et en direction de la France par la liaison Micheville. Cette liaison reliant Esch-sur-Alzette aux localités frontalières françaises se développera petit à petit en artère principale d'Esch-Belval. Le projet d'aménagement s'étend sur une distance de 3.300 mètres en voie express à 2 fois 2 bandes de circulation. A partir de l'échangeur de Lankëlz l'A4 qui aboutit actuellement au giratoire de Raemerich, sera déviée sur le crassier d'Ehlerange et prolongée sur le site. Elle longera la centrale T.G.V. (Turbine Gaz Vapeur), le site du crassier d'Ehlerange, les terrains de la SOTEL, le plateau St Esprit de l'ancienne usine pour traverser Belval en souterrain. Le projet s'articulera autour de son principal ouvrage de génie civil, un tunnel de 735 mètres en tranchée couverte. Il permet le passage de la voie express sous Belval. Les connexions au réseau routier existant seront assurées par trois nouveaux échangeurs. Le premier assurera les communications avec le crassier

d'Ehlerange et les quartiers d'Esch-sur-Alzette Est. Cet échangeur apportera une solution très utile au goulot d'étranglement que constitue actuellement le passage de la collectrice du Sud à l'autoroute A4 et rendra superflu la solution initialement envisagée d'un by-pass traversant la localité de Mondercange. Le second, au sud-ouest de la Cité Raemerich, sera consacré à la desserte nord de Belval. Le troisième garantira, côté français, les liaisons locales et régionales ainsi que l'accès au quartier sud de Belval. Cet aménagement souligne le rôle important que le projet pourra jouer dans le décongestionnement du flux des déplacements entre le Sud du pays et la capitale et la contribution qu'il pourra apporter à une meilleure organisation du trafic tant individuel que collectif dans le Sud du pays.

Un split modal de 40/60 étant visé à Belval – c'est-à-dire que 40% des déplacements devraient s'y réaliser sans le recours à la voiture particulière – cet objectif ne pourra évidemment être atteint qu'à travers une extension résolue des possibilités de locomotion alternatives, notamment les transports publics. Une telle extension est en élaboration, et reposera notamment sur une amélioration de la desserte du site en train.

La loi du 25 juillet 2002 portant création de l'établissement public autorise le Fonds Belval à conclure un ou plusieurs emprunts ou à se faire ouvrir auprès d'un établissement bancaire un ou plusieurs crédits jusqu'à concurrence du montant total des investissements prévus par les lois respectives d'autorisation de réalisation des installations publiques sur le site Belval-Ouest.

Suite au remboursement intégral des prêts concernant le bâtiment provisoire CRP-Gabriel Lippmann en 2006 et des frais d'études du projet initial des Archives Nationales par voie de dépassement en 2008, aucun remboursement n'est actuellement prévu pour 2009.

Pour la période restante de 2010 à 2012, une estimation des remboursements relatifs aux projets ci-dessous se présente comme suit:

(en milliers d'euros)

	2010 Prévis.	2011 Prévis.	2012 Prévis.	Total
Projet Archives nationales	–	–	–	–
Salle de musique amplifiée	2.118	2.824	2.824	7.766
Incubateur	1.067	1.067	1.067	3.201
Stabilisation des hauts-fourneaux	–	–	1.104	1.104
Total	3.185	3.891	4.995	12.071

(Source du tableau: Projet de loi concernant le Budget des Recettes et des Dépenses de l'Etat 2009. Volume II, B, page 37.)

Compte tenu des autres projets encore à l'étude (internat, centre sportif et archives nationales pour un total de 113,8 millions), le programme de construction actualisé est estimé à un montant de l'ordre de 1,0 milliard.

Une estimation des liquidations relatives aux projets pour la période 2008 à 2012 se présente comme suit:

(en milliers d'euros)

	exercices antérieurs	2008	2009	2010	2011	2012	Total 2008-2012
Salle de musique amplifiée	33.320,95	–	–	–	–	–	–
Stabilisation des hauts-fourneaux	6.784,15	2.054,80	1.027,40	3.082,19	2.054,80	–	8.219,18
Centre national de la Culture Industrielle	–	847,79	1.473,66	3.840,97	6.520,13	8.127,18	20.809,72
Centre de Recherche Public (CRP-Lippmann)	10.534,97	–	–	–	–	–	–
Bâtiment administratif	1.271,35	293,30	5.332,24	16.423,43	22.706,10	9.958,37	54.713,43
Lycée technique Belval-Ouest	2.400,93	7.250,13	19.368,16	27.272,29	33.427,91	20.657,08	107.975,56
Incubateur d'entreprises	1.079,07	2.584,86	6.885,58	1.529,56	–	–	11.000,00

	<i>exercices antérieurs</i>	2008	2009	2010	2011	2012	<i>Total 2008-2012</i>
Autres (archives nationales, centre sportif, internat)	–	–	938,73	11.263,24	27.083,54	35.652,65	74.938,16
Université	2.888,37	3.369,54	16.146,83	62.633,74	129.947,09	185.282,46	397.379,66
Préétudes générales	310,62	–	–	–	–	–	–
Projets reportés (archives et hall des soufflantes)	2.721,11	–	–	–	–	–	–
<b>Total</b>	<b>61.311,52</b>	<b>16.400,41</b>	<b>51.172,59</b>	<b>126.045,42</b>	<b>221.739,56</b>	<b>259.677,73</b>	<b>675.035,72</b>
Moins-value retards et aléas de chantiers (10%)	–	–	5.117,26	12.604,54	22.173,96	25.967,77	67.503,57
<b>Total ajusté</b>	<b>61.311,52</b>	<b>16.400,41</b>	<b>46.055,33</b>	<b>113.440,88</b>	<b>199.565,60</b>	<b>233.709,96</b>	<b>607.532,14</b>

(Source du tableau: Projet de loi concernant le Budget des Recettes et des Dépenses de l'Etat 2009. Volume II, B, page 38.)

En conclusion, on peut affirmer que le projet Belval constitue un excellent exemple de reconversion réussie et d'intégration régionale, en phase avec la politique gouvernementale d'aménagement du territoire et de diversification économique, pouvant servir de modèle à l'aménagement d'autres friches à travers le pays, y inclus les friches de Wiltz et de Vianden dans la région du Nord.

\*

### IX. CONCLUSION GENERALE – PASSAGE D'EPOQUE

Le Luxembourg s'apprête à entrer dans la première année de récession économique depuis pratiquement une génération. Ceci n'est pas un événement innocent. Après des années, des décennies même, pendant lesquelles notre pays a connu une croissance parfois spectaculaire, à peine maculée de quelques indentations passagères vite compensées, il devra se faire maintenant au retour à la moyenne. En effet, les perspectives économiques luxembourgeoises pour 2009 ne sont guère meilleures que celles de nos voisins. L'exception luxembourgeoise est éclipsée. Du moins pour un temps.

Au cours des années écoulées, on a entendu maintes voix se lever pour suggérer plus de modestie. Les rapports budgétaires successifs furent des occasions privilégiées de mise en garde contre trop de frénésie dépensière, alimentée par le dépassement régulier et substantiel des prévisions de recettes budgétaires. Il n'est pas un secret que la modestie ne se décrète pas en période faste. La croissance luxembourgeoise depuis la fin des années 90 du dernier siècle fut telle que le pays s'y est habitué au point de refuser la conception d'un développement moins fulgurant. Ainsi, les chiffres sous-tendant l'IVL furent rapidement dépassés après la présentation du document. Les prix immobiliers flambaient sous la pression de l'accroissement des revenus et de ceux qui les percevaient. La population augmentait de façon régulière pour avoisiner d'ores et déjà un demi-million, et le mérite en revient aux seuls immigrés. A l'heure qu'il est, 150.000 travailleurs frontaliers affluent chaque matin au pays voisin au leur, pour le délaissier le soir venu. Leur nombre a doublé depuis 2000 – avec une création annuelle de nouveaux emplois jugée piètre si elle ne dépassait pas les 10.000 unités.

Or voilà que l'on nous présente des prévisions pour 2009 qui bousculent nos habitudes. Absence de croissance économique, ou alors croissance très amenuisée, ou alors même récession; croissance de l'emploi d'un pour cent ou proche d'un pour cent; augmentation du chômage d'un pour cent au moins. Et personne ne saurait dire si ces prévisions sont réalistes, ou si le pire n'est pas encore entrevu. 2009 sera une année de rupture.

Une croissance économique en dessous de 4% ne suffirait pas, en moyenne de long terme, pour assurer la viabilité du financement de l'assurance pension. En dessous de 4% de croissance, le chômage devrait augmenter. La seule donnée qui manque, mais nous risquons d'en être mis en possession de manière empirique, c'est l'effet de l'absence de croissance sur les recettes budgétaires. Les prévisions sont relativement stables à cet égard – on va voir ce qu'il en sera en réalité.

L'année prochaine sera une année problématique pour l'économie luxembourgeoise. Tous les incitants fiscaux et budgétaires sont impuissants devant une impression généralisée que les choses vont aller mal. Ce qui peut être fait afin d'amortir le choc psychologique sera fait sur base du budget pour 2009. Or, tout le monde sait que le budget luxembourgeois est une chose, et que le développement de

notre économie, complètement imbriquée dans les circuits marchands et surtout financiers mondiaux, en est une autre.

Le Gouvernement a pris le pari, et l'ensemble des acteurs de la procédure budgétaire l'ont soutenu dans sa conception, de ne pas amender le budget sur le plan des chiffres. C'est sans doute la bonne approche: en période de déclin de la croissance, sinon de l'économie, il ne faudrait en aucun cas que l'instrument principal de stimulation des comportements économiques positifs n'incite à intensifier l'angoisse des consommateurs et des entreprises. Voilà pourquoi les mesures contenues et préfigurées dans le budget pour l'année prochaine sont les bonnes. Accroissement du pouvoir d'achat des ménages, amélioration de la dimension fiscale de la compétitivité de l'économie, soutien réel aux bénéficiaires des revenus les plus modestes: voilà les éléments anticycliques qui ne sont, au fond, que la continuation, la réaffirmation et la prolongation d'une politique budgétaire constante. Il a souvent fallu la défendre contre ses détracteurs. En cette fin de 2008, il appert franchement que l'exercice a toujours valu la peine.

Si le budget pour l'année prochaine est exécuté tel que déposé – dans la mesure où la réalité des recettes fiscales en cours d'année le permette, ce qui est anticipé – le Luxembourg se retrouvera néanmoins avec quelques facteurs descriptifs de sa vitalité économique qui risquent de ne pas plaire. A côté de ceux qui ont déjà été relevés, un facteur devrait notamment interpeller les décideurs du pays: c'est la fragilité avérée de cette petite économie ouverte qui est la nôtre et sa vulnérabilité aux chocs venus de l'extérieur et dans la genèse desquels le Luxembourg n'est pour rien. La crise financière et économique internationale, ayant ses racines en des endroits du globe qui connaissent une régulation financière nettement moindre que notre pays, entraîne le Grand-Duché sur une pente descendante dont le point d'aboutissement n'est pas encore à percevoir. Nous subissons, nous tolérons cette crise que nous n'avons pas engendrée. Ni les simples citoyens luxembourgeois et étrangers vivant sur notre territoire, ni les travailleurs frontaliers, ni les entreprises du pays, fussent-elles financières. C'est pour le Luxembourg l'occasion non seulement d'un recadrage de sa performance économique autonome, mais également pour l'affirmation renouvelée de certaines vérités qu'il a toujours professées.

Le Luxembourg n'est pas un paradis fiscal dans un désert de régulation. Les paradis fiscaux se situent ailleurs. Ceux qui n'ont cessé de nous interpeller à tort feraient donc bien de se ressaisir eux-mêmes avant de donner des leçons à d'autres. Le Luxembourg ne connaît pas la récession en 2009 parce que son économie bancaire est pervertie. Nous la connaissons parce que des perversités financières ont infecté le globe de manière bouleversante, entraînant tous les partenaires économiques des Etats-Unis dans la spirale infernale du „grand bust“. Ce n'est pas la première fois. Mais il faut que l'on essaie au moins de faire en sorte que ce soit la dernière.

Bien entendu, les grands maîtres de la finance en Amérique du Nord ne sont pas les seuls fauteurs de troubles. Si c'est principalement aux Etats-Unis qu'ont été conçus les „véhicules d'investissement structurés“, toutes les nationalités en ont par la suite abusé. Depuis l'invention des *credit default swaps* en 1997, des Européens, des Japonais, des Chinois, des Indiens ont péché autant que des Américains. Or, il faut que nous retrouvions la raison une bonne fois pour toutes. Le capitalisme à face humaine ne saurait s'accommoder durablement de l'irresponsabilité totale de ceux qui, à intervalles réguliers, entraînent l'économie de marché à sa perte.

Passage d'époque donc pour le monde, et passage d'époque pour le Luxembourg. La législature 2004-2009 se termine sur des notes de crise dont pâtiront beaucoup d'hommes et de femmes à travers tous les pays, aussi chez nous. C'est le temps de la réaffirmation, souvent incantée, du politique sur l'économie. C'est un temps qui montre que la politique n'est pas appelée à s'effacer devant des marchés financiers qui croient savoir mieux comment le monde est à développer. C'est un temps qui laisse entrevoir dans quel abîme nous risquons tous d'être projetés si nous ne retrouvons pas l'ambition de gouverner. Gouverner les hommes, et gouverner les marchés.

Au Luxembourg, nous connaissons depuis toujours une réalité socio-économique dans laquelle la redistribution des richesses et l'équité sociale ne sont pas de vains mots. Ce n'est pas le cas partout, loin de là. Chez nous, la paix sociale, acquise au prix de l'action politique incisive sur le comportement de l'économie, fait figure de facteur de compétitivité. Nous avons beaucoup d'expériences à partager avec ceux qui ont cru trop longtemps que le Luxembourg n'était qu'un îlot de romanciers sociaux. La responsabilisation des acteurs économiques est peut-être le défi principal de la politique internationale au cours des années à venir. Et sur ce plan, le Luxembourg n'est pas un novice.

L'année prochaine sera moins glorieuse que certaines qui appartiennent au passé récent. Les accents de la politique financière, budgétaire, fiscale et sociale posés par le budget pour 2009 sont posés de

manière telle que l'arsenal politique dont nous disposons en face de la crise est mis à l'œuvre de façon optimale. Nous ne pouvons pas tout faire. Mais nous pouvons, nous devons faire tout notre possible pour redresser la barre. La vitalité, la permanence et la viabilité de notre modèle économique et social sont en jeu. C'est un modèle dans lequel ont cru des générations de Luxembourgeois et d'Européens, et ils ont eu raison. C'est le modèle qui doit être préservé, au prix de coupes raides dans les excès du capitalisme.

Nous pouvons préserver notre modèle, et nous le devons. Nous le devons avant tout aux générations qui nous ont précédés et qui ont construit la prospérité que nous connaissons (encore) au prix d'énormes sacrifices. „Yes, we can“, pour reprendre un slogan à la mode, mais uniquement si à notre tour, nous fournissons notre contribution au redressement de notre économie et à la cohésion de notre société. A l'avenir, il faudra faire preuve de bien plus de solidarité et de bien moins d'égoïsme.

\*

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 DES FINANCES ET DU BUDGET

### PROJET DE LOI

#### concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2009

#### *Chapitre A – Arrêté du budget*

##### *Art. 1er.– Arrêté du budget*

Le budget de l'Etat pour l'exercice 2009 est arrêté:

En recettes à la somme de.....	euros		9.276.942.046
soit:			
recettes courantes.....	euros	9.188.710.886	
recettes en capital.....	euros	88.231.160	
	euros	9.276.942.046	
En dépenses à la somme de.....	euros		9.263.776.493
soit:			
dépenses courantes.....	euros	8.327.136.341	
dépenses en capital.....	euros	936.640.152	
	euros	9.263.776.493	

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 2008 sont recouverts pendant l'exercice 2009 d'après les lois et tarifs qui en règlent l'assiette et la perception, sous réserve des dispositions des articles 3 à 6 ci-après.

##### *Art. 3.– Mise à la consommation d'essence ou de gasoil utilisé comme carburant*

Les paragraphes 1, 2 et 3 de l'article 6 de la loi du 22 décembre 2006 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2007, sont remplacés par le texte suivant:

„(1) Les opérateurs mettant à la consommation de l'essence et du gasoil routier doivent justifier de l'utilisation de biocarburants au sens de la directive 2003/30/CE du Parlement européen et du

Conseil du 8 mai 2003, à raison d'au moins 2,0% calculés sur base de la teneur énergétique des carburants. L'utilisation peut avoir lieu par voie d'addition effective, sans préjudice des normes européennes appropriées énonçant les spécifications techniques pour les carburants destinés au transport (EN 228 et EN 590), ou par voie de compensation.

(2) La justification de l'utilisation de biocarburants, par addition effective dans les carburants mis à la consommation dans le pays ou par compensation au moyen de biocarburants additionnés dans un autre Etat membre, qui n'y sont pas pris en considération pour le respect d'un minimum d'addition et qui n'y bénéficient pas d'une taxation réduite, se fait moyennant des preuves documentaires certifiant de la contribution à l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre arrêté par la décision 2002/358/CE du Conseil.

(3) En cas de non-respect de l'obligation d'utilisation prévue ci-dessus, l'opérateur concerné est redevable d'une taxe de pollution de 1.200 euros/1.000 litres. Le litrage soumis à la taxe de pollution est calculé en soustrayant la quantité effectivement utilisée par cet opérateur de la quantité des biocarburants qui aurait dû être utilisée par l'opérateur en application du paragraphe (1)."

**Art. 4.– Droit d'accise commun et droit d'accise autonome sur les tabacs manufacturés**

(1) L'article 6 de la loi du 21 décembre 2007 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2008, est remplacé comme suit:

„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) Pour les cigarettes, le total des droits d'accise commun et des droits d'accise autonome perçus, ne peut en aucun cas être inférieur à 92% du montant cumulé des mêmes impôts qui seraient appliqués aux cigarettes de la catégorie correspondant au prix moyen pondéré, sans dépasser le montant de l'accise globale perçue sur les cigarettes appartenant à la classe de prix la plus demandée, fixée pour l'année 2009 à 4,30 euros pour 25 cigarettes.

b) 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."

(2) A l'article 12 de la loi du 22 décembre 2006 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2007, le paragraphe (6) est remplacé comme suit:

„(6) Pour le tabac à fumer fine coupe destiné à rouler les cigarettes et les autres tabacs à fumer, le total du droit d'accise commun et du droit d'accise autonome perçus, ne peut en aucun cas être inférieur à 82% du montant cumulé des mêmes impôts appliqués aux tabacs à fumer appartenant à la classe du prix moyen pondéré."

(3) A l'article 12 de la loi du 22 décembre 2006 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2007, les paragraphes 7 à 9 sont remplacés et complétés par le texte suivant:

„(7) Le prix moyen pondéré est le prix obtenu en effectuant la moyenne pondérée de tous les prix de la catégorie de mêmes produits mis sur le marché au cours de l'année précédant l'établissement du montant cumulé des droits d'accise et des droits d'accise autonome, à l'exclusion des prix réservés aux produits vendus à un prix illimité."

(8) Les cigares et les cigarillos qui sont mis à la consommation dans le pays sont passibles, d'après un barème établi par le Ministre des Finances, d'un droit d'accise autonome ad valorem de 5% du prix de vente au détail.

(9) Un règlement grand-ducal détermine les taux et le pourcentage applicables en vertu des paragraphes 3, 4, 5 et 6 ci-avant.

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

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

(4) Les dispositions de cet article entrent en vigueur le 1er février 2009.

**Art. 5.– 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. 6.– Modification de la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée**

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

- (1) a) A l'Annexe A les nouveaux points 3° et 4° ayant la teneur suivante sont insérés après le point 2°:
- „3° Chaleur fournie au moyen d'un réseau de chauffage;
- 4° Bois destinés au chauffage.“;
- b) Les anciens points 3° à 6° de l'Annexe A deviennent les nouveaux points 5° à 8°.
- (2) a) A l'Annexe C, le point 2° est libellé de manière à lui donner la teneur suivante:
- „2° Combustibles minéraux solides, huiles minérales et bois destinés à être utilisés comme combustibles, à l'exception des bois destinés au chauffage visés au point 4° de l'annexe A“;
- b) Le point 6° de l'Annexe C est modifié de manière à lui donner la teneur suivante:
- „6° Chaleur, froid et vapeur d'eau, à l'exception de la chaleur fournie au moyen d'un réseau de chauffage visée au point 3° de l'Annexe A“;
- c) Le point 5° de l'Annexe C est supprimé;
- d) Les points 6° à 8° de l'Annexe C deviennent les nouveaux points 5° à 7°.

**Chapitre C – Autres dispositions financières****Art. 7.– 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 2009 au paiement d'une taxe de 100 euros.

**Chapitre D – Dispositions concernant le budget des dépenses****Art. 8.– Crédits pour rémunérations et pensions**

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

**Art. 9.– Nouveaux engagements de personnel**

(1) Au cours de l'année 2009, 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 2008;
- b) les fonctionnaires, les employés et ouvriers occupés à tâche partielle dans la limite des effectifs en hommes-heures/an au 31 décembre 2008.

Sont comprises dans l'effectif total les vacances d'emploi qui se sont produites avant le 1er janvier 2009 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 2009:

- a) à des engagements de renforcement de personnel occupé à titre permanent et à tâche complète dans les différents services de l'Etat, ainsi que dans les différents ordres d'enseignement postprimaire, dont le nombre ne peut toutefois pas dépasser de plus de 250 unités l'effectif total tel qu'il est défini au paragraphe (2) a);
- b) 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;
- c) 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;
- d) 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;
- e) pour les besoins de l'administration judiciaire, à l'engagement de trois magistrats et de deux rédacteurs, ainsi que pour les besoins des juridictions administratives à l'engagement d'un magistrat et d'un fonctionnaire de la carrière moyenne;
- f) à des engagements de personnel occupé à titre permanent et à tâche complète ou partielle dans les différents services de l'Etat, dans les établissements publics et dans la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois et disposant de la qualité de travailleur handicapé telle que définie par la loi modifiée du 12 septembre 2003 sur les travailleurs handicapés ainsi qu'à des réaffectations d'agents de l'Etat reconnus hors d'état de continuer leur service, mais déclarés propres à occuper un autre emploi dans l'administration par la Commission des pensions prévue par la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat respectivement la loi du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois, dans la limite de 2.200 hommes-heures/semaine;

(4) Sont prorogées, pour la durée de l'année 2009, les autorisations de création d'emplois énumérées ci-après et prévues par l'article 12, paragraphe 4) de la loi budgétaire du 21 décembre 2007 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, 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. 10.– Modification de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif**

1) L'article 57, alinéa 1er, est modifié comme suit:

„Le tribunal administratif est composé d'un président, d'un premier vice-président, d'un vice-président, de trois premiers juges et de quatre juges.“

2) Les deux premières phrases de l'article 61, alinéa 1er, sont modifiées comme suit:

„Le tribunal administratif comprend trois chambres. Le président du tribunal administratif répartit les affaires entre les trois chambres.“

**Art. 11.– 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 2009, 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.	Services dépendant du Ministère de la Famille et de l'Intégration:		
	Commissariat du Gouvernement aux étrangers	employé de bureau assistant social	1 2
	Service national d'action sociale	pédagogue assistant social	1 1
	Centre socio-éducatif de l'Etat	éducateur gradué, infirmier, éducateur, éducateur instructeur, chargé de cours	20
	Maisons d'enfants de l'Etat	agent socio-éducatif (psychologue, assistant social, éducateur gradué, éducateur)	4
II.	Services dépendant du Ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration et du Ministère des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement:		
	Représentations diplomatiques et touristiques	employé de bureau	65

	<i>Administration</i>	<i>Carrière</i>	<i>Effectif</i>
III.	Services dépendant du Ministère de la Culture, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche:		
	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	2
		employé-restaurateur	1
		employé dans la carrière supérieure	6
	Centre national de l'audiovisuel	employé technique	4
		employé dans la carrière supérieure	4
		employé dans la carrière moyenne	1
	Service des Sites et Monuments nationaux	employé dans la carrière supérieure	1
		(architecte spécialisé en conservation du patrimoine)	
IV.	Services dépendant du Ministère de l'Economie et du Commerce Extérieur:		
	Ministère	employé de la carrière supérieure	4
	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
V.	Services dépendant du Ministère de la Sécurité sociale:		
	Inspection générale de la sécurité sociale	employé de la carrière supérieure	3
	Cellule d'évaluation et d'orientation	employé de la carrière moyenne	4
	Inspection générale de la sécurité sociale	employé de la carrière supérieure	4
	Contrôle médical de la sécurité sociale	médecin-conseil	3
	Contrôle arbitral des assurances sociales	médecin-conseil	2
	Caisse nationale de santé	employé de la carrière supérieure	8
	Caisse nationale d'assurance pension:		
	fonds de compensation	employé de la carrière supérieure	1
	Centre commun de la sécurité sociale	employé de la carrière supérieure	9
VI.	Services dépendant du Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement	employé architecte	1
VII.	Ministère, administrations et services dépendant du Ministère de l'Environnement	employé ingénieur	1
		employé de la carrière supérieure	1
		employé de la carrière moyenne	1
		employé E	1

	<i>Administration</i>	<i>Carrière</i>	<i>Effectif</i>
VIII.	Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du développement rural	employé de la carrière supérieure employé de la carrière moyenne employé laborantin	1 1 3
IX.	Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire	employé de la carrière supérieure	3
X.	Services dépendant du Ministère des Finances: Administration des Contributions	employé de la carrière supérieure (informaticien)	2
	Administration de l'enregistrement et des domaines	employé de la carrière supérieure (informaticien)	1
XI.	Ministère des Travaux publics: Administration des Ponts et Chaussées	employé architecte-paysagiste employé technique employé ingénieur-technicien employé ingénieur-informaticien employé ingénieur diplômé en génie civil	1 9 7 1 2
	Administration des Bâtiments publics	employé technique	2
	Le paragraphe (3) n'est pas applicable.		
XII.	Ministère de la Fonction publique et de la Réforme Administrative:	employé de la carrière supérieure	2
	Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative, Centre informatique de l'Etat	employé de la carrière moyenne employé de la carrière supérieure employé de la carrière inférieure	3 6 2
	Ministère de la Fonction publique et de la Réforme Administrative, Service e-Luxembourg	employé de la carrière supérieure	7
XIII.	Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle:		
	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
XIV.	Services dépendant du Ministère d'Etat: Comité économique et social de la Grande Région	employé de la carrière supérieure employé de la carrière moyenne	1 1
	Service Information et presse	employé de la carrière supérieure	1
XV.	Services dépendant du Ministère du Travail et de l'Emploi: Administration de l'emploi	médecin du travail	1
XVI.	Services dépendant du Ministère de la Santé: Direction de la Santé	orthophoniste licencié en santé publique	4 2

	<i>Administration</i>	<i>Carrière</i>	<i>Effectif</i>
		médecin	2
		assistante sociale	2
		ingénieur	2
		infirmier	2
		infirmier gradué	1
	Laboratoire national de santé	médecin	5
		cytotechnicien	3
		laborantin	5
		ingénieur	3
XVII.	Services dépendant du Ministère des Transports, Direction de l'aviation civile	employé de la carrière supérieure	1
	Administration de la Navigation Aérienne	employé de la carrière supérieure	2
XVIII.	Services dépendant du Ministère de la Justice, Police grand-ducale	employé	1

(2) Outre les personnes visées au point (1), sont autorisés pour 2009, 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.	Services dépendant du Ministère de la Famille et de l'Intégration:		
	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
II.	Services dépendant du Ministère de l'Education Nationale et de la Formation professionnelle:		
	Enseignement primaire	chargé de cours dans les classes primaires luxembourgeoises à régime linguistique francophone	1
	Enseignement postprimaire	chargé d'éducation	6
	Education différenciée	agent socio-éducatif	3
	Service de la formation des adultes	chargé de cours	4
	Service de coordination de la recherche et de l'innovation pédagogiques et technologiques	employé de la carrière supérieure (psychologue)	1
	Service de la scolarisation des enfants étrangers	employé	2
III.	Services dépendant du Ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration:		
	Représentations diplomatiques et bureaux décentralisés de la coopération luxembourgeoise	employé de bureau	16

IV. Services dépendant du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur:		
Représentations économiques	employé de bureau	15
V. Service dépendant du Ministère de la Culture:		
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 l'article L. 121-1. du Code du Travail.

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

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

**Art. 12.– Dispositions concernant le Ministère de la Famille et de l'Intégration**

Par dérogation aux lois et règlements régissant la matière et sans préjudice des dispositions inscrites à l'article 9, 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 2009 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. 13.– 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. 14.– 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. 15.– Recettes et dépenses pour ordre: droits de douane**

Au cours de l'exercice 2009 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. 16.– Recettes et dépenses pour ordre: rémunération de personnel pour le compte d'autorités militaires alliées**

Au cours de l'exercice 2009, 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. 17.– 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. 18.– 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. 19.– 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. 20. – 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. 21.– 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.

**Chapitre F – Dispositions concernant des mesures d'intervention économiques et sociales**

**Art. 22.– Prorogation de dispositions destinées à stimuler la croissance économique et à maintenir le plein emploi**

(I) Sont prorogées avec effet au 1er janvier 2009 et jusqu'au 31 décembre 2009:

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. 23.– Fonds communal de dotation financière. Dotation et répartition pour l'année 2009**

#### 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 2009 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 11.700.000 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 2009, 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 2009, 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 2006;
- 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 2006;
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 la section IV de la loi modifiée du 22 décembre 1987 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1988, l'année 2008 est remplacée par l'année 2009.

#### **Art. 24.– Fonds communal de péréquation conjoncturale**

(1) Le Ministre de l'Intérieur est autorisé à rembourser au cours de l'exercice 2009 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 2008 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 2009, à un remboursement supérieur au déficit du service ordinaire de son budget constaté à la clôture de l'exercice 2007.

#### **Art. 25.– Infrastructures pour l'éducation précoce**

(1) Au cours de l'exercice budgétaire 2009, 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. 26.– Dispositions concernant les fonds d'investissements publics. – Projets de construction**

(1) Au cours de l'exercice 2009, le Gouvernement est autorisé à imputer à charge des crédits des fonds d'investissements publics les dépenses d'investissements concernant les projets énumérés ci-dessous.

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

#### **(1) Fonds d'investissements publics administratifs:**

– Institut viti-vinicole Remich	6.405.000 euros
– Unité de sécurité Dreibern	6.900.000 euros
– Ecole Nationale des Sapeurs Pompiers Niederfeulen: rénovation complète	3.000.000 euros
– Ministère de l'Education nationale 29, rue Aldringen: réhabilitation de l'immeuble	6.900.000 euros

– Ferme Grisius Lultzhausen: SN des sports	7.400.000 euros
– Caserne Herrenberg: remise en état de 3 pavillons	7.200.000 euros
– Centre de Recherche Public-Santé: pavillon provisoire	7.000.000 euros
– Ponts et Chaussées: dépôt à Walferdange	5.800.000 euros
– Centre national de littérature Mersch (Maison Eiffes)	3.250.000 euros
– Centre administratif Mersch (Linden-Greisch)	1.785.000 euros
– Centre Marienthal	4.022.000 euros
– INS Luxembourg: réfection de la pelouse et modernisation du hall omnisports	7.500.000 euros
– Centre pénitentiaire Schrassig: réfection toitures plates et béton mur d'enceinte	5.000.000 euros
– Musée „A Possen“ Bech-Kleinmacher: transformation	2.500.000 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	5.200.000 euros
– Foyer d'accueil pour toxicomanes à Luxembourg	3.800.000 euros
– Ferme Casel Givenich	3.100.000 euros
– Ponts et Chaussées Echternach: nouvelle construction	6.000.000 euros
– Ponts et Chaussées Windhof: ateliers et garages	1.350.000 euros
– Palais de justice Diekirch: transformation	4.500.000 euros
– Foyer Don Bosco	7.000.000 euros
– Police Redange: nouvelle construction	3.500.000 euros
– Haff Remich	4.400.000 euros
– Pont Abbaye Neumünster	700.000 euros

### **(2) Fonds d'investissements publics scolaires:**

– 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 hôtelier Diekirch: mise en conformité cuisine	1.800.000 euros
– Lycée technique et Lycée technique agricole Ettelbruck: infrastructures prioritaires	7.000.000 euros
– Ecole européenne: extension salle des sports	3.200.000 euros
– Piscine olympique: rénovation façades vitrées et vestiaires	6.500.000 euros
– Centre de Logopédie	2.500.000 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
– CIPA Niederkorn: transformation, adaptation au projet SERVIOR	2.400.000 euros
– Foyer Eislécker Héem Lullange: transformation	4.600.000 euros

– Kraizberg Dudelange: construction atelier	6.000.000 euros
– Réhabilitation du pré barrage du Pont Misère	1.271.000 euros
– Réhabilitation du pré barrage de Bavigne	970.000 euros
– Réhabilitation des barrages secondaires de la Haute-Sûre	1.095.000 euros
– Domaine Thermal Mondorf: mise en conformité de la cuisine centrale	2.800.000 euros
– Internat sociofamilial (ancien CNA) Dudelange	5.000.000 euros
– CIPA Echternach et Maison de soins	7.000.000 euros

**Art. 27.– Dispositions concernant les fonds d'investissements publics. – Frais d'études**

(1) Au cours de l'exercice 2009, le Gouvernement est autorisé à imputer à charge des crédits des fonds d'investissements publics les frais d'études en vue de l'établissement de l'avant-projet sommaire, de l'avant-projet détaillé, du dossier d'autorisation ainsi que du dossier projet de loi, concernant les projets de construction énumérés ci-dessous.

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

**(1) Fonds d'investissements publics administratifs:**

- 3ième bâtiment administratif Kirchberg (Bâtiment Konrad Adenauer)
- Centre Marienthal
- Centre Hollenfels
- Ateliers Bâtiments publics à Bertrange-Bourmicht
- Caserne Herrenberg: hall logistique
- Caserne Herrenberg: réhabilitation des infrastructures techniques
- 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, Gilsdorf
- Centre d'intervention (service incendie et sauvetage) Findel
- Centre de Police, Verlorenkost: transformation
- Ponts et Chaussées Mersch: dépôt
- Cour des Comptes de l'U.E. (2ième extension)
- Cour de justice de l'U.E.: mise en conformité des bâtiments annexes A, B et C
- Rotondes à Luxembourg-Bonnevoie: aménagement
- Bâtiment administratif 11, rue Notre-Dame à Luxembourg
- Nouveau centre pénitentiaire (maison d'arrêt) à Sanem
- Musée du vin Ehnen: réaménagement et extension

**(2) Fonds d'investissements publics scolaires:**

- CNFPC: Ettelbruck
- CNFPC: Luxembourg
- Lycée technique agricole: Gilsdorf
- Lycée technique Bonnevoie: extension et mise en état
- Lycée technique pour professions de santé Ettelbruck
- Lycée technique place Victor Hugo Esch-sur-Alzette: démolition aile désaffectée et nouvelle aile
- Lycée Clervaux
- Lycée Pôle sud, Differdange

- Lycée technique Michel Lucius Luxembourg
- Uni Luxembourg-Limpertsberg
- Athénée: rénovation
- Neie Lycée et Lycée technique pour professions éducatives et sociales
- Deuxième Ecole Européenne
- Lycée „Nordstad“
- Infrastructures sportives: Diekirch
- Lycée technique Grevenmacher: démolition et nouvelle construction
- Lycée des Sports
- Centre d'éducation différenciée Esch/Alzette
- Lycée Hubert Clement Esch/Alzette: réaménagement

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

- CIPA Bofferdange: transformations
- Barrage de Rosport: assainissement
- Barrage d'Esch-sur-Sûre: assainissement (2e phase)
- CHNP Ettelbruck: transformation de neuf bâtiments

**Art. 28.– Fonds du Rail. – Frais d'études**

(1) Au cours de l'exercice 2009, 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
- Gare de Bettembourg: Modernisation et renouvellement des infrastructures ferroviaires à l’exception de la modification des installations fixes en Gare de Bettembourg, entrée Nord
- Triage de Bettembourg-Dudelange: Modernisation et renouvellement complets des installations fixes
- Suppression du passage à niveau No 4a à Bettembourg
- Gare Belval-Usines: Modernisation et renouvellement complets des installations fixes
- Port de Mertert: Modernisation et extension des installations fixes
- Réaménagement des alentours de la Gare d’Ettelbruck
- Construction d’une sous-station 225kV/2x25kV à Flebour
- Installation d’un système de suivi et de régulation de la circulation des trains en temps réel
- Gestion centralisée nationale des installations de génie technique
- Suppression des passages à niveau No 13 et No 14 à Oberkorn.

**Art. 29.– Dispositions concernant le Fonds des Routes. – Projets de construction**

(1) Au cours de l’exercice 2009, 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	6.100.000 euros
- Reconstruction du pont sur l’Alzette à Hesperange (OA753)	2.660.000 euros
- Pont sur la Sûre à Moestroff (OA174)	2.900.000 euros
- Pont frontalier sur la Moselle à Remich (OA39)	1.800.000 euros
- Réhabilitation du pont sur les CFL à Schieren (OA127)	1.830.000 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 délestage à Echternach reliant la N10 à la N11 sur l’assise de l’ancien tracé „Charly“	5.700.000 euros
- Pénétrante de Lankelz entre l’échangeur de Lankelz sur la A4 et la route N4C bd G.-D. Charlotte à Esch/Alzette	2.300.000 euros

**Art. 30.– Dispositions concernant le Fonds des Routes. – Frais d'études**

(1) Au cours de l'exercice 2009, 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 Hesperange [A3–CR231]
- Contournement d'Olm et de Kehlen [N6–CR102–N12]
- 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 Remich [N2/E29–N16]
- Contournement-Nord de Differdange [N31] avec déviation du CR175
- Contournement de Troisvierges [N12]
- Contournement de Hosingen [N7/E421]
- Transversale de Clervaux [N7–N18]
- Descente vers la vallée de l'Alzette [CR181–N7]
- Boulevard de Merl [N6–N5–A4–N4]
- Boulevard Cloche d'Or [A3 (rond-point Glück)–N4]
- Rue Raiffeisen [CR231]
- Extension du CITA sur la voirie annexe
- Viaducs de Lultzhausen et d'Insenborn [N27 sur le lac d'Esch-sur-Sûre]
- Pont frontalier à Grevenmacher [N10a sur la Moselle]
- Nouvel accès SIDOR [CR169–N4/A4]
- Raccordement de l'échangeur de Mertert à la N1 et au Port de Mertert, y compris le nouveau pont frontalier
- Déplacement de la station Shell et modifications afférentes à apporter à la A4
- Elargissement de l'assise de la N27A (ancienne B7) entre le rond-point Fridhaff et l'échangeur d'Erpeldange dans le cadre de l'aménagement de la zone d'activités Fridhaff
- Contournement de Heinerscheid [N7/E421]
- Voirie d'accès vers la nouvelle maison d'arrêt de Sanem

- Optimisation/dédoublage de l'autoroute A4 entre les échangeurs Ehlerange/Lankelz et l'échangeur Foetz
- Réaménagement de l'échangeur de Sanem sur la collectrice du sud [A13]
- Réhabilitation de la Passerelle („âl Bréck“) à Luxembourg-Ville
- Réalisation d'une desserte intercommunale de Belvaux, Oberkorn, Differdange et Nieder Korn 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 l'échangeur de Bettembourg 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. 31.– Fonds pour la gestion de l'Eau. – Participation aux frais d'études**

(1) Au cours de l'exercice 2009, le Gouvernement est autorisé à imputer à charge des crédits du Fonds pour la Gestion de l'Eau la participation de l'Etat aux frais d'études d'opportunité, de la relation coût-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 la participation de l'Etat relative aux frais d'études des incidences sur l'environnement (EIE), les frais des études olfactives, géotechniques et des études de bruit concernant les projets énumérés ci-dessous.

(2) Les dépenses pour frais d'études ne peuvent pas dépasser par projet le montant plafond fixé à l'article 80, paragraphe (1) sous d) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat. Le taux de la participation de l'Etat aux frais d'études est celui qui est applicable aux projets énumérés ci-dessous:

- Réseau de collecteur dans la Vallée de l'Attert, phases 2, 3 et 4 – rallonge à la loi de financement du 21 mai 1999
- Aggrandissement et modernisation de la station d'épuration du SIVÉC
- Aggrandissement et modernisation de la station d'épuration à Mersch/Beringen
- Assainissement de la vallée de l'Eisch avec stations d'épuration, bassins d'orage et collecteurs
- Raccordement d'Oberkorn et Differdange au SIACH, avec agrandissement de la station d'épuration de Pétange
- Travaux d'agrandissement et de modernisation de la station d'épuration du SIAS
- Assainissement de la Moselle Inférieure avec construction d'une station d'épuration dans le port de Mertert
- Construction d'une station d'épuration internationale à Perl (Allemagne) avec bassins de rétention et collecteurs à Remich, Wellenstein et Remerschen y compris les stations d'épuration des caves viti-vinicoles
- Assainissement des communes de Mondorf-Burmerange avec réseau de collecteur et station d'épuration
- Aggrandissement et modernisation de la station d'épuration à Bleesbruck
- Aggrandissement et modernisation de la station d'épuration de Mamer

- Assainissement de la vallée de l'Eisch supérieure avec réseau de collecteur et modernisation et agrandissement de la station d'épuration de Steinfort
- Assainissement de la vallée de l'Our moyenne avec construction d'une station d'épuration à Stolzembourg
- Assainissement de la commune de Troisvierges avec réseau de collecteur et station d'épuration
- Assainissement de la commune de Junglinster avec réseau de collecteur et station d'épuration
- Assainissement de la commune de Reisdorf avec réseau de collecteur et station d'épuration
- Assainissement de la commune de Wincrange avec réseau de collecteur et station d'épuration
- Assainissement de la commune de Wiltz avec réseau de collecteur et station d'épuration.

### **Chapitre I – Dispositions diverses**

**Art. 32.– 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. 33.– Fonds spécial pour le financement des infrastructures sociofamiliales**

L'article 35 de la loi du 21 décembre 2001 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2002 et relatif au fonds spécial pour le financement des infrastructures sociofamiliales est modifié comme suit:

I. Le paragraphe (4) est modifié comme suit:

„Disposition concernant les frais d'étude et lignes de crédit:

Pour l'exercice 2009, 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
- 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 Maison de Soins, Vianden
- 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. 34.– 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;
  - Centre de documentation sur la forteresse du Luxembourg.
- 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 préscolaire et primaire fondée sur 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. 35.– *Modification de la loi modifiée du 4 mars 1982 a) portant création d'un Fonds Culturel National; b) modifiant et complétant les dispositions fiscales tendant à promouvoir le mécénat et la philanthropie***

L'article 17 de la loi modifiée du 4 mars 1982 a) portant création d'un Fonds Culturel National; b) modifiant et complétant les dispositions fiscales tendant à promouvoir le mécénat et la philanthropie est abrogé et remplacé par les dispositions suivantes:

**Art. 17.1** Il est institué un fonds spécial dénommé „Fonds pour les monuments historiques“, appelé par la suite „fonds“. Le fonds est placé sous l'autorité du ministre ayant la culture dans ses attributions, appelé par la suite „ministre“.

**Art. 17.2** Le ministre est autorisé à imputer sur ce fonds:

- a) les dépenses en relation avec l'acquisition de monuments ayant un intérêt historique, architectural, archéologique, artistique, scientifique, technique ou industriel pour le patrimoine culturel du Luxembourg;
- b) les dépenses d'investissement à réaliser par l'Etat dans l'intérêt de la restauration, la reconstruction, l'équipement et la mise en valeur des monuments visés sub a) dont l'Etat est propriétaire;
- c) les subventions en capital allouées par l'Etat aux communes, aux syndicats de communes ainsi qu'à toute autre personne morale ou physique qui procède comme propriétaire et maître d'ouvrage à la restauration, la reconstruction, l'équipement et la mise en valeur des monuments visés à l'alinéa premier.

Les conditions et modalités de l'allocation des subventions en capital sont définies par règlement grand-ducal.

**Art. 17.3** Le fonds est géré par le service des sites et monuments nationaux qui a pour mission:

- a) d'établir une planification pluriannuelle des dépenses du fonds;
- b) d'ajuster le rythme des dépenses du fonds aux disponibilités financières du fonds;
- c) d'assurer la maîtrise d'ouvrage des projets d'investissement réalisés directement par l'Etat dans l'intérêt des monuments visés à l'alinéa premier de l'article 17.1 dont il est propriétaire;
- d) de conseiller les maîtres d'ouvrage de projets de restauration qui ne sont pas directement effectués par l'Etat.

**Art. 17.4** Le fonds est alimenté par des dotations budgétaires annuelles et, éventuellement, par des dotations du Fonds Culturel National conformes aux dispositions des articles 2 et 8 de la loi modifiée prémentionnée. Les dotations en provenance du Fonds Culturel National sont portées directement en recette au fonds.

**Art. 17.5** Pour chaque projet faisant l'objet d'une loi spéciale en exécution des dispositions de l'article 80 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, un règlement grand-ducal institue un comité d'accompagnement, appelé par la suite „comité“.

Le comité se compose de représentants du ministre et des ministres ayant dans leurs attributions le Budget et les Travaux publics ainsi que du délégué du maître de l'ouvrage concerné. En cas de besoin, il peut se faire assister par des experts en la matière.

Le comité a pour mission de suivre la mise au point des projets à réaliser, en suivant leur exécution sur le plan technique, financier et budgétaire. Il peut à cet effet adresser ses observations sous forme de rapports au ministre. Les modalités d'organisation et de fonctionnement du comité sont précisées par règlement grand-ducal.

**Art. 17.6** A titre transitoire, les projets en cours de réalisation au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi et bénéficiant de taux d'aides du fonds arrêtés avant cette date, continueront à bénéficier de cette aide conformément aux engagements pris. La liste exhaustive de ces projets, y compris les engagements financiers afférents, est arrêtée par le ministre ayant la Culture dans ses attributions.

**Art. 36.– *Modification 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***

L'article 6, alinéa 1er de la loi modifiée du 29 juillet 1993 portant création du fonds pour la rénovation de quatre îlots du quartier de la Vieille Ville de Luxembourg est remplacé par le texte suivant:

„Le fonds supporte les dépenses relatives à sa mission. A cet effet, il est autorisé à lancer un ou plusieurs emprunts ou à se faire ouvrir auprès d'un établissement bancaire agréé au Grand-Duché de Luxembourg un ou plusieurs crédits jusqu'à concurrence d'un montant total de 100 millions d'euros.“

**Art. 37.– *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 2009.“

**Art. 38.– *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 2009***

I) Pour l'exercice 2009, par dérogation à l'article 9 (1) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, les opérations relatives à l'ordonnancement des dépenses peuvent se prolonger jusqu'au 31 mars de l'année suivante.

II) Pour l'exercice 2009, 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 2009, 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 2009, 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. 39.– *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 200 millions d'euros (200.000.000 euros).

Le produit d'une ou de plusieurs tranches de cet emprunt sera réparti comme suit:

Un montant de 100 millions d'euros (100.000.000 euros) est porté directement en recette au fonds des routes conformément à l'article 16 de la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes.

Un montant de 100 millions d'euros (100.000.000 euros) est porté directement en recette au fonds du rail conformément à l'article 11 de la loi modifiée du 10 mai 1995 relative à la gestion de l'infrastructure ferroviaire.

**Art. 40.– *Prise en charge des tâches domestiques dans les établissements d'aides et de soins***

(1) Par dérogation à l'article 357, paragraphe 2, du Code de la sécurité sociale, 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 de la sécurité sociale

- 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 2009, 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 ait souscrit 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 de la sécurité sociale.

(2) A l'article 388bis du Code de la sécurité sociale, le point 6) de l'alinéa 3 prend la teneur suivante:

„6) l'engagement de tenir une comptabilité selon un plan comptable uniforme complété par une partie analytique. Le plan comptable ainsi que les modalités et les règles de la comptabilité analytique sont fixés par l'organisme gestionnaire de l'assurance dépendance.“

**Art. 41.– Modification des articles 65 et 67 à 70 du Code de la sécurité sociale**

Par dérogation aux articles 65, alinéa 2 et 67 à 70 du Code de la sécurité sociale, la valeur de la lettre clé des laboratoires d'analyses médicales et de biologie clinique visés à l'article 61, alinéa 2 point 4) du Code de la sécurité sociale est fixée à 0,3557 avec effet au 1er janvier 2009.

**Art. 42.– Modification de la loi modifiée du 30 juillet 1999 concernant a) le statut de l'artiste professionnel indépendant et l'intermettant du spectacle b) la promotion de la création culturelle**

L'alinéa premier de l'article 13 de la loi modifiée du 30 juillet 1999 susvisée est complété par la phrase suivante:

„Le montant à affecter à l'acquisition d'œuvres artistiques ne peut pas dépasser la somme de 800.000 euros par édifice.“

**Art. 43.– Loi modifiée du 28 mars 1997 concernant l'exploitation des chemins de fer**

Au premier paragraphe de l'article 7 de la loi modifiée du 28 mars 1997

- 1) approuvant le protocole additionnel du 28 janvier 1997 portant modification de la Convention belgo-franco-luxembourgeoise relative à l'exploitation des chemins de fer du Grand-Duché, signée à Luxembourg, le 17 avril 1946,
- 2) approuvant les statuts modifiés de la Société Nationale des Chemins de Fer Luxembourgeois (CFL),
- 3) concernant les interventions financières et la surveillance de l'Etat à l'égard des CFL, et
- 4) portant modification de la loi du 10 mai 1995 relative à la gestion de l'infrastructure ferroviaire, les termes „Pendant 12 ans à compter de l'année en vigueur de la présente loi“ sont remplacés par les termes „Jusqu'au 31 décembre 2011“.

**Art. 44.– Dispositions destinées à réagir contre les effets de la crise financière**

(1) Le Gouvernement est autorisé à garantir, pour le compte de l'Etat, l'intégralité des financements levés par le groupe bancaire Dexia auprès d'établissements de crédit et de déposants institutionnels ainsi que les obligations et les titres de créance émis par le groupe bancaire Dexia à destination d'investisseurs institutionnels.

La garantie précitée s'applique aux financements levés ainsi qu'aux obligations ou titres émis par le groupe bancaire Dexia depuis le 9 octobre 2008 jusqu'au 31 octobre 2009, à condition qu'ils arrivent à échéance avant le 31 octobre 2011.

La garantie précitée est plafonnée à 4,5 milliards d'euros, correspondant à 3 pour cent du montant de l'ensemble des financements levés par le groupe bancaire Dexia avant le 9 octobre 2008 et arrivant à échéance avant le 31 octobre 2009.

En contrepartie de l'octroi de la garantie précitée, l'Etat percevra une rémunération reflétant l'avantage que la garantie confère au groupe bancaire Dexia sur base de conditions de marché normales.

Le groupe bancaire Dexia au sens des présentes dispositions comporte les sociétés Dexia S.A. de droit belge, Dexia Banque Internationale à Luxembourg S.A., Dexia Banque Belgique S.A. et Dexia Crédit Local de France S.A. ainsi que leurs véhicules d'émission.

(2) Aux paragraphes (2) et (3) de l'article 62-2 de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier, le montant de 20.000 euros est chaque fois remplacé par le montant de 100.000 euros.

**Art. 45.– Modification de la loi du 21 décembre 2007 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour 2008**

a) L'article 1er de la loi du 21 décembre 2007 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2008 est modifié comme suit:

**Art. 1er – Arrêté du budget**

Le budget de l'Etat pour l'exercice 2008 est arrêté:

En recettes à la somme de.....	euros	8.622.954.473
soit:		
recettes courantes.....	euros	8.540.401.373
recettes en capital.....	euros	<u>82.553.100</u>
	euros	8.622.954.473
En dépenses à la somme de.....	euros	8.643.522.239
soit:		
dépenses courantes.....	euros	7.816.327.550
dépenses en capital.....	euros	<u>827.194.689</u>
	euros	8.643.522.239

b) L'article 26 de la loi du 21 décembre 2007 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour 2008 est supprimé.

c) Les articles 69 du budget des recettes et dépenses pour ordre pour 2008 sont supprimés.

d) Il est ajouté au budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2008 un article 12.5.42.009 avec les libellé et crédit suivants:

„12.5.42.009 Prise en charge par l'Etat du boni pour enfants (crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) ..... 185.000.000“

e) Le crédit inscrit à l'article 64.0.37.011 du budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2008 est porté de 1.780.000.000 à 1.965.000.000 euros.

**Chapitre J – Entrée en vigueur de la loi**

**Art. 46.– Entrée en vigueur de la loi**

La présente loi entrera en vigueur le 1er janvier 2009, à l'exception des dispositions de l'article 4 qui entreront en vigueur le 1er février 2009.

Luxembourg, le 27 novembre 2008

*Le Rapporteur,*  
Norbert HAUPERT

*Le Président,*  
Laurent MOSAR

