

N° 6350⁵

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2011-2012

PROJET DE LOI

**concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat
pour l'exercice 2012**

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DES FINANCES ET DU BUDGET

(30.11.2011)

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

*

ANTECEDENTS

Au cours de sa réunion du 22 mars 2011, la Commission des Finances et du Budget a nommé Monsieur Gilles Roth rapporteur du projet de budget pour l'exercice 2012.

Le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2012 a été présenté et déposé à la Chambre des Députés le 5 octobre 2011.

Le projet de budget a été avisé par le Comité Olympique et Sportif Luxembourgeois le 31 octobre 2011. La Cour des comptes et la Banque centrale du Luxembourg ont émis leur avis en date du 8 novembre 2011.

Le 11 novembre 2011, le Gouvernement a saisi le Conseil d'Etat d'un amendement gouvernemental.

Les avis du Conseil d'Etat, de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers sont intervenus le 15 novembre 2011. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a émis son avis le 18 novembre 2011. La Chambre des Salariés et la Chambre d'Agriculture ont rendu leur avis le 22 et le 23 novembre 2011.

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

<i>Date</i>	<i>Ordre du jour</i>
5.10.2011	Echange de vues sur les grandes lignes du projet de budget avec le Ministre des Finances et le Directeur de l'Inspection générale des finances
11.10.2011	Echange de vues au sujet de l'évolution des recettes de l'Etat avec les représentants de l'Administration des Contributions directes
14.10.2011	Echange de vues au sujet de l'évolution des recettes de l'Etat avec les représentants de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines et de l'Administration des Douanes et Accises
18.10.2011	Echange de vues avec le STATEC au sujet des dernières prévisions économiques
21.10.2011	Echange de vues avec les représentants de la Commission de Surveillance du Secteur financier et du Commissariat aux Assurances
25.10.2011	Echange de vues avec Monsieur le Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région

<i>Date</i>	<i>Ordre du jour</i>
28.10.2011	Echange de vues avec Monsieur le Ministre de la Sécurité sociale
8.11.2011 (matin)	Echange de vues avec Monsieur le Ministre du Développement durable et des Infrastructures
8.11.2011 (après-midi)	Présentation de l'avis de la Banque Centrale et échange de vues
10.11.2011	Echange de vues avec les représentants du Trésor
15.11.2011	Echange de vues avec Madame la Ministre de la Famille et de l'Intégration Présentation de l'avis de la Cour des comptes
18.11.2011	Examen de l'avis du Conseil d'Etat et des avis des chambres professionnelles
24.11.2011	Echange de vues avec le STATEC au sujet des dernières prévisions économiques
30.11.2011	Présentation et adoption du projet de rapport

D'autre part, le rapporteur a eu des entrevues personnelles avec les représentants:

- de la Chambre des Métiers et la Fédération des Artisans;
- de la Chambre d'Agriculture;
- de l'Association des Compagnies d'Assurances;
- de la Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics;
- du LCGB;
- de la Chambre des Salariés;
- du Conseil Economique et Social;
- de la Chambre de Commerce, de la FEDIL et de l'UEL;
- du Syvicol;
- de l'ALFI;
- de l'ABBL;
- de Luxembourg for Finance;
- des directions de l'Administration des Contribution directes, de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines, de l'Administration des Douanes et Accises, de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de la sécurité sociale.

Un Budget qui mérite réflexion ...

„La sagesse impose de préparer l'avenir en redressant au plus vite les finances publiques plutôt que de nous endetter et de grever ainsi l'avenir“, tels sont les propos du Conseil d'Etat dans son avis sur le budget de l'Etat pour l'exercice 2011, réitérés à propos du budget pour l'exercice 2012.

Redresser les finances publiques nécessite à son tour une réflexion approfondie sur les moyens que l'Etat se procure pour couvrir les dépenses publiques, et en répartir la charge entre tous les contribuables.

Cette réflexion ne pourra être menée de manière abstraite. Elle est conditionnée par l'environnement économique du moment et son évolution à moyen terme tout comme par des impératifs d'une nécessaire cohésion sociale.

Cela vaut à plus forte raison pour un petit Etat dont le bien-être est largement tributaire de l'évolution économique et financière internationale.

La recherche des moyens pour couvrir les dépenses publiques à engager s'exprime par l'intermédiaire du budget de l'Etat. Le budget quant à lui n'est qu'un programme financier. Il ne fait que refléter l'impact en termes de deniers publics des mesures de politique économique et sociale du moment.

Assainir les finances publiques, implique dès lors de se prononcer sur la portée des mesures qui conditionnent le solde budgétaire.

L'objet du présent rapport est de faire le point sur la situation des finances publiques du Grand-Duché par rapport au projet de budget pour l'année 2012 tel qu'il a été présenté par le gouvernement le 5 octobre dernier.

Le rapport entend faire en particulier une analyse des principales ressources fiscales de l'Etat, de leur affectation en termes de transferts sociaux, d'investissements publics et de répartition entre pouvoir central et autorités locales.

L'auteur n'a pu se passer d'identifier les défis auxquels notre pays est confronté dans un contexte de crise économique et financière et de présenter certaines perspectives d'avenir.

Sans vouloir être complet, le rapporteur entend proposer au niveau des différents domaines d'analyse, certains constats et des pistes de réflexion qui pourraient à son avis permettre d'ajuster les moyens financiers déployés pour mieux atteindre les mesures politiques définies.

Le rapport proprement dit est précédé d'un résumé reprenant les principales constatations et conclusions.

*

SOMMAIRE

- Chapitre 1 – Le contexte politique et économique
- Chapitre 2 – L'analyse financière du projet de budget pour l'exercice 2012
- Chapitre 3 – L'environnement fiscal luxembourgeois
- Chapitre 4 – L'impact budgétaire de la politique sociale
- Chapitre 5 – Pour une infrastructure durable: les investissements publics
- Chapitre 6 – Des dépenses étatiques publiques qui intéressent
- Chapitre 7 – Des finances pour des communes du 21^e siècle
- Chapitre 8 – L'avenir du Grand-Duché: perspectives et défis
- Chapitre 9 – Les avis
- Chapitre 10 – Le commentaire des articles
- Chapitre 11 – Le texte de la loi budgétaire

55 constats et pistes de réflexion

I. *L'analyse financière du projet de budget pour l'exercice 2012*

1. Le solde de l'Administration centrale. L'Administration centrale affiche pour l'année 2012 un déficit prévisible de 1.143 millions d'euros. Le solde de l'Administration centrale est déficitaire depuis l'année de crise économique 2008. L'augmentation des dépenses de l'Administration centrale dépasse la croissance du PIB. La croissance de nos dépenses publiques est supérieure à celle de nos pays voisins.

Le rapporteur donne à considérer s'il ne serait pas préférable d'introduire une norme en complément de la discipline budgétaire. La norme budgétaire, déterminée par la croissance à moyen terme, l'inflation et l'élasticité des rentrées fiscales, mériterait réflexion, surtout maintenant où une rigueur budgétaire poussée s'impose vu les risques d'une nouvelle crise économique.

2. Vers une plus grande fiabilité des prévisions de croissance. Le projet de budget déposé le 5 octobre 2011 table sur une prévision de croissance pour 2011 de 3,2% du PIB et de 2,1% du PIB pour 2012. Le déficit de l'Administration publique pour l'exercice 2012 est estimé à -0,7% du PIB.

La note de conjoncture du STATEC du mois de juillet 2011 se base sur une croissance du PIB en volume de 4% en 2011 et de 3,8% en 2012.

Dans un exposé sur la situation conjoncturelle présenté aux membres de la Commission des Finances et du Budget („COFIBU“) le 18 octobre 2011, le STATEC a révisé à la baisse ses perspectives de croissance. Il table sur un acquis de croissance pour 2012 entre 1% et 2%.

Dans sa note de conjoncture du 24 novembre 2011, le STATEC évalue la croissance du PIB à 2,0% pour 2011 et à 1,4% pour 2012. La croissance estimée pour 2012 est de 0,7% du PIB inférieure à la croissance estimée lors de l'élaboration du budget.

Cette révision à la baisse de la croissance pour l'année en cours et l'année 2012 est expliquée par un environnement économique européen et mondial qui s'est considérablement détérioré depuis août 2011 en raison de la tempête affectant les marchés financiers et l'accentuation de la crise budgétaire dans les économies avancées.

S'il aurait été préférable que le Gouvernement dispose des derniers chiffres au moment du dépôt de son projet de loi, les nouveaux chiffres ne modifient pas de manière fondamentale l'essence même du projet de loi et les conclusions en tirées, de sorte que le Gouvernement n'a pas estimé opportun d'amender le projet de loi budgétaire.

La COFIBU a également été d'avis qu'une modification substantielle du projet de loi n'était pas de mise tant qu'il n'y aurait pas de changements dramatiques dans la situation en Europe et plus précisément en Grèce ou en Italie, les deux pays qui préoccupent le plus en ce moment.

Si la situation dans ces deux pays ou ailleurs dans la zone euro devait dérapier ou si un événement mondial d'ampleur devait survenir et avoir un impact important sur le budget du pays, des décisions ne devraient pas manquer d'être prises. L'incertitude de l'environnement économique incite à la vigilance.

3. Les composantes de la dette publique. La dette brute de l'Administration publique s'élève en 2011 à 7.778 millions d'euros, soit 18% du PIB. Ce chiffre tient compte des emprunts à raison de 2.000 millions d'euros qui ont été émis en vue de la stabilisation du secteur financier ainsi que de 989 millions d'euros d'emprunts à charge du secteur communal.

30 millions d'euros doivent être pris en compte au niveau de la dette publique de l'Etat luxembourgeois dans le cadre des emprunts contractés par la FESF (Facilité Européenne de Stabilisation Financière).

L'Etat détient des participations directes dans des sociétés de droit privé dont la valeur de marché en bourse atteint actuellement 1.430 millions d'euros. L'Etat détient en plus 1.757 millions d'euros dans le capital des établissements publics et 1.135 millions d'euros dans le capital d'institutions financières internationales.

Les participations cotées en bourse ont connu dans le contexte de la crise de la dette souveraine une baisse de 32% de la valeur de marché au cours des douze derniers mois.

La participation de l'Etat dans le capital de la banque BNP Paribas s'est dépréciée au 30 septembre 2011 de 468 millions d'euros par rapport à sa valeur d'acquisition en 2009.

La garantie de l'Etat luxembourgeois dans le cadre de la restructuration ordonnée du groupe bancaire Dexia s'élève à un montant de 2,7 milliards d'euros. Elle s'applique aux financements levés ainsi qu'aux obligations ou titres de créance émis par Dexia S.A. et Dexia Crédit Local S.A. jusqu'au 31 décembre 2021 et ayant un terme de dix ans au plus.

Cette garantie vient s'ajouter à la garantie accordée en 2008 dans le cadre de la crise financière. Tous les instruments ayant été émis dans le cadre de la garantie d'Etat avant le 30 juin 2010 par le groupe Dexia et non encore remboursés, continuent à bénéficier de cette garantie. Au 30 septembre 2011, l'encours de cette garantie accordée au groupe Dexia s'est élevé à 877 millions d'euros.

Les garanties octroyées à la FESF et à Dexia s'élèvent en total à 5,60 milliards d'euros, soit 13,11% du PIB. La Cour des comptes note sous ce rapport que ces garanties risqueraient d'influencer fortement la situation financière de l'Etat si elles étaient invoquées.

II. L'environnement fiscal luxembourgeois

4. Une pression fiscale raisonnable. La pression fiscale globale s'est réduite de quelque 10 points de pour cent entre 2002 et 2008. La pression fiscale globale au Luxembourg est légèrement supérieure (2 points de pour cent) par rapport à la moyenne de la zone OCDE, et largement inférieure (8 points de pour cent) par rapport à la moyenne de l'Union européenne („UE“). Il y a prédominance des impôts directs quoique leur poids se soit nettement réduit à la suite des réformes fiscales en 1990 et 2001/2002.

Les impôts indirects restent inférieurs en pourcentage de PIB par rapport à ceux de nos principaux partenaires économiques, malgré la croissance des dépenses de consommation des ménages, l'implantation au Luxembourg de sociétés actives dans le commerce électronique, les recettes au titre de la taxe d'abonnement tout comme les recettes provenant des droits d'accises liées au commerce transfrontalier. Les cotisations sociales sont relativement faibles. La répartition de la charge fiscale entre entreprises et ménages est relativement équilibrée.

5. La charge fiscale dite „de l'ouvrier moyen“. En termes de comparaison internationale, il y a une charge d'imposition et de sécurité sociale relativement faible sur les revenus du travail. Cela vaut notamment pour une famille avec 2 enfants avec un salaire équivalent de l'ouvrier moyen (revenu pour lequel la rémunération nette plus transferts en espèces équivaut à plus de 99% du salaire brut).

Le tarif d'imposition applicable en matière de l'impôt sur le revenu des personnes physiques est équilibré en termes de capacité contributive et d'équité fiscale. 40% des contribuables ne paient pas d'impôt sur le revenu (54% des non-résidents et 23% des résidents). 10% des ménages disposant des revenus les plus élevés paient 60% de l'impôt sur le revenu. Les ménages résidents représentant 2,50% du total des ménages paient 37% de l'impôt sur le revenu. Environ 5% des ménages paient 50% de l'impôt sur le revenu.

6. La manne financière en provenance du secteur financier. En 2007, le montant total récupéré au titre de l'impôt sur le revenu des collectivités („IRC“) se répartit entre 33% de soldes d'impôt pour 66% d'avances, en 2010 ce rapport est de 39% au titre de soldes d'impôt et de 60% au titre d'avances. Ce phénomène s'explique par l'accélération du rythme de recouvrement des soldes, et par l'introduction de l'imposition suivant déclaration.

Deux tiers du total de l'IRC recueilli au titre d'un exercice est généré par le secteur bancaire et d'assurance avec un montant total dépassant 1.000 millions d'euros. A l'intérieur du secteur financier le montant de l'IRC récolté au niveau des SOPARFI est passé de quelque 20% à 30% tandis que la part relative des banques s'est réduite de 44% à 35%. Le rapporteur tient à souligner le caractère attractif de notre régime d'imposition des sociétés mères et filiales.

Le rapporteur donne à considérer si, dans le contexte d'une consolidation des recettes de l'IRC et au regard de la compétitivité de notre place financière sur un plan international, il ne conviendrait pas d'analyser les possibilités de réduire à moyen terme le taux d'imposition de l'IRC et d'élargir la base d'imposition. Pour l'instant les autres pays se trouvent dans une situation similaire, de sorte qu'il n'y a guère à craindre une concurrence imminente de ce côté-là. Notre pays se doit d'offrir un régime fiscal attractif en vue d'éliminer des obstacles quant à l'implantation de nouveaux établissements financiers au Luxembourg et d'attirer des activités nouvelles.

7. La non-adaptation des barèmes de l'impôt. Le „gain fiscal“ annuel lié à une non-adaptation automatique du barème de l'impôt sur le revenu à l'échelle mobile des salaires peut être chiffré à 170 millions d'euros. Ce phénomène est amplifié au Luxembourg en raison de la structure de notre tarif d'imposition se caractérisant par un nombre assez élevé de tranches d'imposition. L'impact d'une tranche indiciaire calculée sur une base annuelle peut partant être évalué à une plus-value de recettes de 170 millions d'euros.

Le tarif d'imposition progressif appliqué au Luxembourg ordonnancé selon plusieurs tranches d'imposition à étendue égale contribue à une répartition équitable de la charge fiscale. Un tel tarif est préférable à un système de „flat tax“, système avec un ou plusieurs taux d'imposition linéaires.

8. Raison d'être de certains allègements fiscaux? Les allègements fiscaux réduisent le revenu imposable de 1.370 millions d'euros sur un total de revenus nets des ménages de 11.313 millions d'euros. Compte tenu d'un taux d'imposition moyen de 20%, le déchet fiscal lié aux dépenses spéciales devrait avoisiner les 275 millions d'euros au titre d'une année fiscale. La part des dépenses spéciales dans l'ensemble des revenus nets est stable d'une année à l'autre. Elle se chiffre à quelque 12%. Pour les revenus nets d'un ménage avec 2 enfants (classe d'impôt 2) situés en dessous de 100.000 euros, les allègements fiscaux réduisent le taux moyen d'imposition de 4%. Au-delà de ce seuil, le taux moyen d'imposition est réduit de 2,6% (125.000 euros), de 1,8% (150.000 euros), de 1% à partir de 200.000 euros. C'est au niveau des revenus nets situés entre 75.000 euros et 100.000 euros que l'impact relatif des allègements fiscaux est le plus substantiel en termes de réduction des impôts à payer.

Le rapporteur propose de faire établir périodiquement l'inventaire des allègements fiscaux que contiennent les divers impôts avec citation de leur base légale. Il s'agit d'en mesurer l'ampleur et l'impact budgétaire et de les comparer au volume des subventions budgétaires directes.

Les plafonds des dépenses déductibles n'ont plus été adaptés depuis la réforme fiscale en 1990. Leur poids relatif en termes de réduction de la base imposable s'est fortement amoindri. Le rapporteur propose de s'interroger sur la raison d'être d'un certain nombre d'allègements fiscaux. Est-il indiqué de permettre la déductibilité fiscale d'une responsabilité civile („RC“) chasse, une RC auto alors que la conclusion de cette assurance est obligatoire au Luxembourg?

9. Vers une taxation libératoire des dividendes? L'impôt recueilli au titre des revenus de capitaux a augmenté de 50 millions d'euros en 1990 à 287 millions d'euros en 2010. Le rapporteur propose comme piste de réflexion de prévoir un régime de taxation libératoire des dividendes au taux de 15%, voire le cas échéant à un taux supérieur sachant que la moitié des revenus de dividendes est fiscalement immunisée. Un tel système de taxation des dividendes serait plus simple et plus attractif. Dans l'appréciation de cette piste de réflexion il y a lieu de tenir compte du fait que 80% des revenus de dividendes sont touchés au Luxembourg par des non-résidents.

10. Quel sort à réserver à l'impôt sur la fortune? D'aucuns – telle la Chambre de Commerce – plaident pour la suppression de l'impôt sur la fortune alors que cet impôt à payer par les entreprises serait économiquement mauvais. D'autres en revanche – la Chambre des Salariés – estiment qu'en temps de crise et de moins-values de recettes, la réintroduction de l'impôt sur la fortune pour les personnes physiques serait indiquée pour des raisons d'équité fiscale. Le rapporteur donne à considérer s'il ne faudrait pas procéder à une réactualisation des valeurs unitaires applicables aux immeubles au cas où l'impôt sur la fortune serait maintenu sous sa forme actuelle.

11. Vers un modèle d'accord fiscal germano-suisse en matière de taxation des revenus d'épargne? Sur le plan international, il y a une pression sur le Luxembourg d'abandonner le système de la retenue à la source au niveau de la taxation des revenus d'épargne de non-résidents en faveur d'un régime d'échange automatique d'informations. Le rapporteur donne dans ce contexte à considérer si la taxation des revenus d'épargne touchés par des citoyens non résidents ne pourrait pas s'aligner à l'avenir sur le modèle d'accord fiscal conclu récemment entre l'Allemagne et la Suisse en la matière.

12. Dissiper la crainte des petits épargnants ... Quoique fortement critiquée lors de son introduction en 2005 comme étant une attaque contre le petit épargnant (Kleinsparer), l'imposition libératoire des revenus d'épargne des résidents a fait ses preuves. Il s'agit d'une méthode simple et transparente pour taxer certains revenus d'épargne. Le taux d'imposition avait été fixé à l'époque en tenant compte du taux de retenu de 15% appliqué sur les revenus d'épargne réalisés par les non-résidents au Luxembourg. Actuellement ce taux est passé par étapes successives à 35%.

Dans ce contexte, le rapporteur donne à considérer si une augmentation de la retenue forfaitaire à 15% – couplée le cas échéant à un élargissement de l'assiette d'imposition au regard des différentes formes de produits d'épargne – ne pourrait pas constituer une source de recette supplémentaire pour l'Etat en temps de crise financière.

Cette piste de réflexion devrait être étudiée conjointement avec l'option d'imposer les revenus de dividendes perçus par des personnes physiques sous forme forfaitaire à un taux de 15% voire le cas échéant supérieur.

13. Le déchet fiscal lié à une délocalisation du commerce électronique. Le commerce électronique génère quant à lui quelque 19% de la totalité des recettes brutes de TVA, le montant de recette estimé pour l'année 2012 étant de l'ordre de 572 millions d'euros. Sachant que le régime de taxation des entreprises opérant au niveau du commerce électronique va être modifié à partir de l'année 2015, il faudra compter une moins-value considérable de rentrées fiscales provenant de ce secteur. Pour combler le déchet fiscal lié à la perte des rentrées fiscales en provenance du secteur du commerce électronique – toute chose restant égale par ailleurs – il faudrait selon des simulations de l'administration fiscale basées sur le taux moyen pondéré de TVA, augmenter le taux normal de TVA de 15% à 18%, supprimer le taux intermédiaire de 12% et appliquer le taux de 6% aux livraisons et prestations de services taxées actuellement au taux super-réduit de 3%.

14. Le déchet fiscal de la TVA logement. L'application directe du taux réduit de 3% en matière de TVA logement a abouti à un déchet fiscal total de l'ordre de 1.175 millions d'euros. 352.000 demandes ont été traitées depuis l'entrée en vigueur de la loi du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation.

15. 687 millions d'euros de TVA irrécouvrable. Le montant des arriérés de TVA non recouverts s'élève à 1.000 millions d'euros. 687 millions d'euros sont jugés irrécouvrables. Le rapporteur donne à considérer s'il ne faudrait pas adapter la législation sur la faillite en prévoyant une plus grande responsabilisation personnelle des dirigeants de sociétés en cas de faillite.

16. Halte aux liquidations au détriment du fisc! Une tendance fâcheuse est observée au niveau de la liquidation volontaire de sociétés dont l'actif est repris par des associés basés sur des îles exotiques sans que les droits du Trésor public ne soient au préalable acquittés. Sous ce rapport une adaptation du droit des sociétés s'avérerait utile, en vue d'obliger le notaire instrumentant à s'assurer que l'entière dette des dettes fiscales et sociales soit honorée avant de procéder à la liquidation de la société en question.

17. Une franchise TVA pour les petites entreprises. Le régime particulier des petites entreprises permet actuellement aux assujettis de bénéficier d'une franchise TVA à condition que leur chiffre d'affaires annuel ne dépasse pas 10.000 euros. Dans l'optique d'une simplification de la charge administrative, le rapporteur propose de demander à la Commission européenne l'autorisation de porter le seuil afférent à 25.000 euros afin de faire bénéficier un plus grand nombre d'assujettis de cette faveur. Plus de 3.500 entreprises pourraient actuellement profiter de cette adaptation.

18. Vers une adaptation du régime dit d'imposition de TVA à la recette. En termes de simplification administrative et de juste perception des droits, le rapporteur donne à considérer s'il ne faudrait pas procéder au niveau de la TVA à une adaptation du régime dit d'imposition de la recette en prévoyant d'appliquer ce régime jusqu'à un seuil de 500.000 euros et dans le sens que le principe de la prise en considération du paiement des factures soit applicable tant au niveau de la taxe en amont qu'au niveau de la taxe en aval.

19. La taxe d'abonnement: le fruit de l'industrie des fonds. La taxe d'abonnement a contribué au cours des dix dernières années à quelque 8% de l'ensemble des recettes courantes de l'Etat. Il existe une corrélation entre l'évolution de la recette fiscale encaissée au titre de la taxe d'abonnement et l'évolution du montant de l'actif net de l'ensemble des organismes de placement collectif („OPC“) gérés sur la place financière. Actuellement, le ratio peut être évalué à 13.842, ce qui signifie qu'il faut 13.842 euros d'actifs nets dans les OPC pour un euro de recette de taxe d'abonnement. Cette corrélation n'est cependant pas absolue. Elle dépend en partie de la structure du portefeuille des investisseurs et de son évolution au fil du temps.

La suppression progressive („phasing out“) du régime fiscal spécial appliqué aux sociétés holding 1929 entre 2006 et 2010 n'a pas eu d'influence significative au niveau des recettes générées au titre de la taxe d'abonnement. Le déchet fiscal annuel peut donc être estimé à 30-35 millions d'euros.

20. L'impact fiscal du crédit d'impôt dit „bëllegen Akt“. Les recettes étatiques liées au droit d'enregistrement reflètent notamment l'évolution du marché immobilier. L'impact budgétaire annuel en termes de déchet fiscal correspondant au crédit d'impôt dit „bëllegen Akt“ introduit par la loi du 30 juillet 2002 relative aux mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation oscille entre 91 et 150 millions d'euros. Le déchet fiscal cumulé de cette mesure consistant à octroyer un crédit d'impôt de 20.000 euros respectivement de 40.000 euros pour des époux s'élève à 1.165 millions d'euros au 30 septembre 2011. 107.000 contribuables ont bénéficié de cette mesure depuis son introduction en 2002, 11.000 contribuables en moyenne par an. Les modifications envisagées récemment par le Gouvernement au niveau des conditions d'octroi du crédit d'impôt dit „bëllegen Akt“ devraient entraîner des plus-values de recettes budgétaires estimées à 16,5 millions d'euros.

21. Le poids de l'impôt de succession. La non-adaptation du barème du droit de succession à l'évolution des prix depuis 1984, fait augmenter progressivement le poids de cette imposition.

22. Les recettes fiscales liées à la consommation du tabac. Les recettes d'accises sur les produits de tabacs restent stables avec un total de 587 millions d'euros pour l'année 2012 malgré la baisse du nombre des ventes de cigarettes. Si le nombre de cigarettes vendues diminue, cette baisse est compensée en partie par une hausse du prix de vente et ainsi des plus-values de recettes de TVA et des accises ad valorem. Les estimations pour 2012 reposent sur une consommation de 4.050 millions de cigarettes et de 3.800 tonnes de tabacs.

23. Le tourisme à la pompe: une recette en risque de perte. Le total des recettes du tourisme à la pompe sur les seuls carburants (accise UE, accise autonome, contribution sociale, contribution changement climatique) s'élève à environ 915 millions d'euros. A cela s'ajoutent quelque 300 millions d'euros de TVA.

Les directives communautaires prévoient des minima d'imposition pour l'essence et pour le diesel. Ces minima sont dépassés pour l'essence depuis quelques années par le Luxembourg. Sur un litre d'essence acheté au Luxembourg, l'Etat touche 0,62 euro de droits.

Au 12 septembre 2011, le différentiel de prix par litre d'essence était de 19 cts/litre par rapport à la France, de 21 cts/litre par rapport à la Belgique, de 22 cts/litre par rapport à l'Allemagne, de 33 cts/litre par rapport aux Pays-Bas. Au niveau de l'essence un certain différentiel continue de subsister.

L'on constate cependant une diminution continue de la consommation en litres d'essence sans plomb depuis l'année 2000. La consommation est estimée pour 2012 à quelque 480 millions de litres. Elle se situe à environ 60% de la consommation atteinte en 2000.

Au niveau du diesel, un taux minima de 330 euros/1000 litres devra être atteint au 1er janvier 2012. Cela signifie qu'à partir du 1er janvier l'Etat touchera 0,33 euro de droits par litre de diesel consommé.

Au 12 septembre 2011, soit avant l'augmentation des droits de 1ct/litre à appliquer à partir de 2012, le différentiel de prix par litre de diesel ordinaire était de 16 cts/litre par rapport à la France, de 17 cts/litre par rapport à la Belgique, de 20 cts/litre par rapport à l'Allemagne et de 21 cts/litre par rapport aux Pays-Bas. La consommation de diesel reste stable depuis 2005 avec quelque 2.150 millions de litres.

Les adaptations de taux à pratiquer à partir du 1er janvier 2012 gommeront les avantages du prix du carburant à la pompe et ne manqueront pas d'entraîner à terme des moins-values pour le budget luxembourgeois.

La manne financière provenant des accises sur le fuel risque donc de disparaître. Au regard du différentiel très faible qui existera à partir du 1er janvier prochain au niveau du diesel, toute augmentation unilatérale pratiquée par le Luxembourg au niveau des droits du trésor à percevoir sur le diesel risque même d'engendrer une diminution des recettes étatiques. Il est généralement estimé qu'un différentiel zéro avec les prix appliqués en Belgique au niveau du diesel engendrerait des moins-values de recettes de quelque 150 à 180 millions d'euros par an.

Toute action unilatérale risque de compromettre les volumes commerciaux internationaux de transit et d'en provoquer la délocalisation pure et simple. Seule une hausse des accises concertée avec les autres pays voisins, et ce en vue d'une augmentation commune et de même envergure, pourra encore mener à un surplus au niveau des recettes fiscales à ce titre.

Le rapporteur donne à considérer que les recettes étatiques générées par les accises sur le fuel devraient être appréciées avec une très grande circonspection. D'aucuns ont d'ailleurs suggéré de ne pas impliquer ces recettes dans le train de vie normal de l'Etat mais de les lier à des projets d'investissements de grande envergure à caractère écologique ou autre, voire pour faire face à des situations de crise (à l'exemple des fonds souverains en Norvège).

24. La taxe sur les véhicules automoteurs: la question des 50 euros. Le montant collecté en 2010 au niveau de la taxe sur les véhicules automoteurs est de 65 millions d'euros, pour plus de 337.000 véhicules immatriculés. Dans une optique de 5 à 6 ans, le montant de la taxe à percevoir a tendance à se retrouver à un niveau inférieur à celui d'avant la réforme de 2006, soit 32 millions d'euros. Les raisons sont liées à un renouvellement rapide du parc automobile au Luxembourg avec des voitures à plus faible émission de CO₂.

Une réduction de la taxe de 50 euros est accordée pour tout véhicule à moteur diesel émettant 10 mg ou moins de particules par km. Or, actuellement tout véhicule à moteur diesel immatriculé pour la 1ère fois au Luxembourg doit remplir ces conditions. Il s'ensuit que 3.300 véhicules paient actuel-

lement une taxe inférieure à 50 euros. 22.000 véhicules paient une taxe inférieure à 50 euros grâce au remboursement de 50 euros pour faibles émissions de particules. Sous ce point de vue, le rapporteur fait noter qu'une taxe annuelle minimale de 50 euros, jointe à l'abolition de la subvention de 50 euros pour filtres à particules pour véhicules à moteur diesel, engendrerait des recettes additionnelles pour l'Etat de 5 à 6 millions d'euros par an.

25. Pour une lutte efficace contre la fraude fiscale. Le rapporteur donne à considérer s'il ne faudrait pas doter les administrations fiscales de personnel supplémentaire en vue de lutter plus efficacement contre la fraude. Il estime dans ce contexte utile de faire une évaluation des recommandations faites par le rapport de M. Jeannot Krecké sur la fraude fiscale en 1997.

III. *L'impact budgétaire de la politique sociale*

26. Le régime des pensions: les chiffres-clés. Le régime des pensions présente un excédent annuel de l'ordre de 850 millions d'euros au cours des années 2006 à 2010. Les dépenses courantes du régime de pension s'élèvent à 3.000 millions d'euros par an. Elles ont augmenté en moyenne de l'ordre de 5% par an au cours des 10 dernières années. Ces excédents récurrents ont permis d'accumuler une réserve dépassant les 10,6 milliards d'euros. La réserve correspond à 3,8 fois le montant annuel des prestations et à 25% du PIB nominal.

Le taux de remplacement brut moyen au Luxembourg est de 87,40% en 2010: ce taux n'est que de 57,30% en moyenne dans les pays de l'OCDE. L'écart est particulièrement sensible dans les trois pays voisins: en France ce taux de remplacement brut moyen n'est que de 49,10%, en Belgique et en Allemagne il atteint seulement 42%.

L'âge de départ à la retraite anticipée – 57 ans – sans réduction actuarielle du montant de la pension, est parmi les plus faibles d'Europe. L'âge effectif moyen de départ à la retraite au Luxembourg – 59 ans en 2010 – est l'un des plus faibles de l'OCDE. Dans les pays de l'OCDE, cet âge effectif moyen est de 63,9 ans pour les hommes et de 62,5 ans pour les femmes. Dans les trois pays voisins l'âge effectif de départ à la retraite est supérieur à celui du Luxembourg.

Le taux de cotisation au Luxembourg, hors la part Etat correspond à 16% du salaire brut (8% à charge des salariés et 8% à charge des employeurs). Ce taux de cotisation est bien inférieur à la moyenne de l'OCDE, de 21%. L'assiette de cotisation au Luxembourg est plus grande que celle de la majorité des pays de l'OCDE.

Au cours des dernières années, l'équilibre financier du régime de pension s'est appuyé sur la capacité de l'appareil productif luxembourgeois à maintenir une croissance élevée et à créer de nombreux nouveaux emplois.

Le financement à court terme du système de retraite repose actuellement sur un faible taux de dépendance des personnes âgées ainsi que sur des cotisations acquittées par des travailleurs frontaliers relativement jeunes.

Les prestations de retraite sont très élevées au regard de la moyenne de l'OCDE. La part relative des personnes de plus de 65 ans a doublé en passant de 6% en 1910 à 13,9% en 2010. La part des moins de 25 ans a diminué de moitié en passant de 49,7% en 1910 à 29,6% en 2010.

27. La nécessité d'une réforme. En l'absence de toute réforme structurelle majeure, même une croissance du PIB proche du niveau de croissance potentielle d'avant-crise de 4% par an ne permettra pas à l'économie luxembourgeoise d'éviter le mur de pension „la Rentemauer“.

D'après les projections de l'IGSS réalisées en 2004, avec un scénario de croissance de l'ordre de 4% par an de 2005 à 2020, puis de l'ordre de 2,2% par an à partir de 2030, le décaissement des fonds interviendrait aux alentours de 2025 et le système de pension ne disposerait plus de réserves vers 2034.

Cette situation s'explique en premier lieu par l'évolution démographique. La part des actifs par rapport aux inactifs diminue. Et cette tendance s'accroîtra très probablement dans les années futures, ce qui entraînera des déséquilibres accrus au niveau du système de pension.

La Commission européenne a noté que les dépenses publiques au titre des retraites au Luxembourg devraient passer de 8,7% du PIB en 2007 à 23,9% en 2060, soit une augmentation plus importante que dans aucun autre pays de l'UE et en proportion du revenu national largement supérieure à tout autre pays européen.

Dans ce contexte, le rapporteur donne à considérer que toute réforme du régime de pension devrait dès lors reposer sur les principes fondamentaux suivants: le maintien de la compétitivité de l'économie luxembourgeoise au regard notamment du taux de cotisation, des prestations à déterminer en fonction des ressources disponibles, la préservation du caractère social du régime de pension, la genèse de toute prestation par une cotisation, le respect de l'équité intergénérationnelle.

28. Les dépenses de soins de santé: les chiffres-clés. En 2009, le Luxembourg a consacré 7,8% du PIB aux soins de santé. Avec 1,7 point de pourcentage de moins que la moyenne des pays de l'OCDE (9,5%), le Luxembourg occupe une des dernières places au classement des dépenses de santé en pourcentage de PIB.

La participation des assurés aux soins de santé se situe parmi les plus faibles en comparaison internationale. A cela s'ajoute un très fort taux de financement des dépenses pour l'assurance de maladie par le budget de l'Etat – fixé par la loi du 17 décembre 2010 à 40% des cotisations.

Le montant consacré aux soins de santé par habitant au Luxembourg – en chiffres absolus – (4.808 US\$/habitant) se situe bien au-dessus de la moyenne des pays de l'OCDE (3.223 US\$/habitant).

Les dépenses de santé par habitant au Luxembourg ont augmenté de 47% en 10 ans. En 2009, 84% des dépenses de santé étaient financées par des fonds publics au Luxembourg.

Les dépenses de santé tendent à représenter une part de plus en plus importante du PIB, allant de quelque 3,1% en 1970 à 7,8% en 2009.

Les dépenses de santé ont augmenté plus rapidement que le PIB nominal au cours des 10 dernières années.

Les recettes nominales de l'assurance maladie-maternité doivent croître d'au moins 7% pour garantir l'équilibre du régime de santé et compenser ainsi la croissance annuelle des dépenses de santé de l'ordre de 7,4% en moyenne au cours de la décennie passée. Pour cela l'économie a besoin d'une croissance de l'emploi de l'ordre de 4% par an ce qui n'a été possible qu'avec une croissance du PIB réel d'au moins 5%.

Au cours des prochaines années le Luxembourg devra faire face à un défi démographique majeur, celui du vieillissement à la fois des assurés résidents que des assurés non résidents avec des conséquences financières très importantes en termes de dépenses de soins de santé.

29. Les prestations familiales: 10% des dépenses étatiques. Le montant total des dépenses affectées au financement des prestations familiales au Luxembourg s'élève pour l'exercice budgétaire 2012 à 1.030 millions d'euros. Le financement des prestations familiales représente une charge de 10% des dépenses courantes du budget de l'Etat.

Tout en sachant qu'une partie des prestations familiales sont exportées à l'étranger, les dépenses de prestations familiales par habitant au Luxembourg sont de 2.200 euros. La moyenne dans l'UE est de 580 euros par habitant. Le Luxembourg est de loin le pays le plus généreux en matière de prestations familiales.

Selon la Chambre des Salariés, la différence cumulée sur la période 2007 à 2012 du fait de la désindexation des prestations familiales s'élève à 314 millions d'euros. Une évaluation circonstanciée de ce chiffre nécessite de tenir compte du boni pour enfant dont le coût est estimé à 212 millions d'euros en 2012, de la suppression de la modération d'impôt qui crée une plus-value de recette pour l'Etat de 85 millions d'euros tout comme des frais exposés dans le cadre du chèque-service accueil.

Face au volume de la dépense de prestations familiales, le rapporteur donne à considérer s'il ne faut pas y introduire plus de sélectivité sociale en drainant les transferts sociaux davantage vers ceux qui en ont vraiment besoin.

30. Le coût des chèques-services. Avant l'introduction du chèque-service accueil („CSA“), la participation étatique au niveau du fonctionnement de l'accueil socio-éducatif s'élevait à 65 millions d'euros. Les crédits afférents en 2012 sont de 198,3 millions d'euros, soit un triplement endéans quatre années.

A ce montant s'ajoutent des dépenses de 24,7 millions d'euros pour 2012 à charge du Fonds d'investissements sociofamiliaux, principalement pour le subventionnement des frais d'infrastructures des

Maisons Relais. Au total, la participation de l'Etat aux frais de garde atteindra en 2012 le montant de 223 millions d'euros.

77.239 enfants, soit 69,27% des enfants de 0 à 12 ans vivant au Luxembourg, ont adhéré au 1er janvier 2011 au CSA.

Comme les parents d'enfants âgés de plus de 12 ans ne bénéficient pas des chèques-services, la Chambre des Salariés estime qu'il faudrait au moins procéder à une majoration d'âge des allocations familiales pour les enfants de plus de 12 ans (cf. avis de la Chambre des Salariés sur le projet de budget de l'Etat pour 2012)

IV. La pauvreté au Luxembourg

31. Les situations à risque. 14,5% des résidents du Luxembourg sont menacés par la pauvreté car ils vivent en dessous du seuil de pauvreté. Le taux de risque de pauvreté avant transferts sociaux (allocations familiales, allocations de logement ou les pensions) s'élève à 45% en 2010. Les transferts sociaux font chuter le taux de risque de pauvreté de plus de 30%.

Les familles monoparentales (46,4% – soit presque une famille sur deux), les familles nombreuses et, dans une moindre mesure, les personnes isolées sont les plus touchées par la pauvreté au Luxembourg.

La population des 65 ans et plus est moins touchée par la pauvreté que la moyenne nationale.

Le risque de pauvreté est nettement plus élevé chez les personnes faiblement qualifiées (18,1%) que chez les titulaires d'un diplôme de fin d'études secondaires (9,5%) ou les universitaires (4,7%). Le taux de risque de pauvreté est de 20,4% pour les étrangers résidant au Luxembourg, contre 8,2% pour les nationaux.

32. La nécessité de transferts sociaux plus ciblés. Des transferts sociaux plus ciblés pourraient encore davantage diminuer le niveau du risque de pauvreté au Luxembourg.

Un élément serait notamment de réévaluer à la hausse la part des enfants dans le revenu minimum garanti („RMG“). Dans la détermination du seuil de risque de pauvreté, la part occupée par les enfants de moins de 14 ans est considérée comme équivalent à 0,3 fois le poids pour un adulte. Pourquoi ne pas donner le même poids aux enfants dans le cadre du régime d'attribution du RMG? Cela sortirait de nombreuses familles du risque de pauvreté.

La deuxième piste à envisager est celle de lier le montant du RMG à celui d'un panier de consommation minimal. En 2010, le STATEC a défini un panier minimal pour le Luxembourg d'un total mensuel de 2.716,25 € (base de prix de 2006). On y retrouve des éléments tels que la nourriture, le logement, les vêtements et chaussures, les transports, les technologies de l'information et de la communication, les loisirs ainsi que les autres biens et services. Pour une famille composée de deux adultes et deux enfants, le seuil de risque de pauvreté est quant à lui plus élevé que le panier de consommation minimal (+379,15 €). Il faudrait dès lors relever le RMG à due concurrence.

La dernière piste proposée dans ce cadre serait la fixation d'un montant pour les coûts courants de la vie, qui serait augmenté d'un montant individualisé en relation avec le loyer (et/ou les charges locatives), ainsi que de la possibilité d'allocations spéciales en cas de nécessité individuelle. (Sozialalmanach Caritas 2011)

V. La situation financière du Fonds pour l'emploi

33. Une progression de dépense inquiétante. Sur la période de 2002 (207 millions d'euros) à 2012 (519 millions d'euros), la croissance des dépenses du Fonds pour l'emploi est de 250%. Pour l'exercice 2012, il est prévu une dépense globale de l'ordre de 590 millions d'euros, en progression de quelque 7,8% par rapport à l'année 2011.

L'impôt de solidarité constitue de loin la *source de financement* la plus importante du Fonds pour l'emploi avec 43% – dont 28% proviennent des personnes physiques et 15% des entreprises. La cotisation sociale sur les carburants contribue à son tour à raison de 25% aux avoirs du Fonds pour l'emploi.

Les *avoirs du Fonds pour l'emploi* se sont élevés à 280 millions d'euros au 1er janvier 2010 et passeront à 25 millions d'euros à la fin de 2012, cela malgré l'allocation de dotations budgétaires

annuelles et supplémentaires de la part de l'Etat de 330 millions d'euros en total sur la période en question.

Les *indemnités payées au titre du chômage* représentent à elles seules 44% du montant total du Fonds pour l'emploi. La majeure partie des dépenses relève de l'indemnisation du chômage complet (190 millions d'euros). Les actions en faveur de l'emploi représentent 42% des dépenses totales. La majeure partie est affectée aux indemnisations des travailleurs reclassés (59 millions d'euros). La Chambre des Salariés s'interroge sur l'efficacité des mesures de reclassement dans le sens de savoir si ces mesures internes sont couronnées de succès (exemptes d'abus). Elle se demande s'il ne faudrait pas rendre le dispositif plus performant en termes de réinsertion professionnelle.

Les dépenses relatives aux actions pour *combattre le chômage des jeunes* sont estimées à 16 millions d'euros. Les crédits afférents ont augmenté de 50% entre 2010 et 2012. Les dépenses sont prévues pour financer les contrats d'appui-emploi (CAE) et les contrats d'initiation-emploi (CIE) qui ont pour objectif l'acquisition d'expérience professionnelle par le jeune chômeur. Le taux de chômage des moins de 25 ans au Luxembourg est de 18,7%, et donc inférieur à la moyenne de l'UE (20,1%). Pour mesurer concrètement l'impact des mesures il faudrait néanmoins une évaluation publique des contrats CAE/CIE en termes d'employabilité réelle des bénéficiaires de ces mesures sur le premier marché du travail.

Les *initiatives sociales en faveur de l'emploi* sont cofinancées à concurrence de quelque 47,5 millions d'euros en 2012. Sur 14.139 demandeurs d'emploi résidents en septembre 2011, 8.332 personnes (57%) ne bénéficiaient ni d'indemnisations de chômage ni de mesures pour l'emploi.

VI. Les particularités du marché de travail luxembourgeois

34. Un chômage structurel. Le taux de chômage semble déconnecté de l'évolution de la conjoncture économique, ce qui témoigne de sa nature structurelle. Cette situation provient surtout: d'une inadéquation entre les qualifications des chômeurs résidents et les besoins de l'économie nationale, du sous-emploi de certaines catégories de personnes en âge de travailler (notamment les travailleurs de plus de 55 ans et les femmes) des imperfections du système luxembourgeois de placement des chômeurs (nécessité d'une réforme de l'ADEM), d'une inadéquation partielle de notre politique d'éducation et de formation des jeunes.

Entre 2000 et 2010, le Luxembourg connaît la croissance de l'emploi (2,7%) la plus élevée de tous les pays membres de l'UE. Depuis le début des années 2000, le taux de chômage a sensiblement augmenté malgré le fait que la croissance du PIB réel était constamment supérieure à 5,0% par an. Il est symptomatique de constater qu'une croissance du PIB réel de l'ordre de 6,6% en 2007 n'est pas parvenue à réduire le chômage. Pour qu'il y ait réduction significative du chômage la croissance du PIB réel devrait être supérieure à 6% par an.

VII. Pour une infrastructure durable: les investissements publics

35. Soutien de l'économie nationale. L'évolution des investissements de l'Administration centrale se distingue par une croissance continue au cours des 10 dernières années. Le montant total des investissements a progressé de 3,5% en termes de PIB (année 2000) jusqu'à 4,3% de PIB (année 2011). Le volume des investissements en chiffres absolus a plus que doublé sur cette période. Le montant investi en 2000 a été de 765 millions d'euros pour passer à 1.857 millions d'euros budgétisés pour l'exercice 2012.

36. Vers un besoin de financement croissant. S'il était fait abstraction des produits d'emprunt des exercices 2006 à 2012 (emprunts pour un montant global de 932 millions d'euros à charge du Fonds du Rail et de 850 millions d'euros à charge du Fonds des Routes), la capacité de financement des fonds d'investissement se serait transformée en un besoin de financement au cours de l'exercice 2010. Au 31 décembre 2012, le besoin de financement des fonds d'investissement – hors emprunts – est évalué à 1.274,6 millions d'euros.

37. Une infrastructure routière et ferroviaire financée par emprunt. Les principaux investissements réalisés ou projetés au niveau des fonds d'investissements publics sont financés par le biais du Fonds des Routes et du Fonds du Rail. La dépense prévue est de 3.200 millions d'euros pour la période

de 2010 à 2015. Ces investissements doteront le pays d'infrastructures nécessaires pour faire face au développement démographique. Ils répondent aux besoins d'une économie compétitive. Ces dépenses sont financées en très large partie par des emprunts: 800 millions d'euros d'emprunt pour le Fonds des Routes auxquels s'ajoutent 800 millions d'emprunt à charge du Fonds du Rail.

38. Un taux de réalisation élevé. L'on constate une amélioration du taux d'exécution des investissements au fil des années, le rapport entre dépense projetée et dépense réalisée au titre d'un exercice budgétaire est proche de 85%.

VIII. Des dépenses étatiques publiques qui intéressent

39. Le coût des transports publics. La dépense totale liée au coût des transports publics est de 713 millions d'euros. C'est l'équivalent de 5,2% de l'ensemble des dépenses de l'Administration centrale. Les dépenses d'exploitation représentent 55% de l'ensemble des coûts du transport public. Un tiers des dépenses du transport public est lié au transport par bus.

40. Le coût de la fonction publique. Les frais de personnel de l'Administration centrale s'élèvent à 2.736 millions d'euros. Ceci correspond à 19,9% de l'ensemble des dépenses de l'Administration centrale. La part relative des frais de personnel de l'Administration centrale n'a pas sensiblement varié depuis l'année 2000, elle a même légèrement diminué. Plus d'un tiers des frais de personnel de l'Administration centrale sont liés à l'enseignement. Le financement des pensions du régime public est estimé à 574 millions d'euros, dont 157 millions sont couverts par la retenue pour pension opérée sur les traitements des agents publics en activité.

41. La prime Cool. 27.651 primes Cool ont été payées durant les années 2009 à 2011 par le biais du Fonds climat et énergie. Le coût de la prime Cool – hors frais administratifs et de personnel – est de 2,56 millions d'euros en 2009, de 6,60 millions d'euros en 2010, de 2,55 millions d'euros en 2011. Le montant budgétisé pour 2012 est de 5,50 millions d'euros.

Le rapporteur propose de réfléchir sur une radiographie des subsides environnementaux afin de vérifier si ses aides remplissent leurs objectifs ou si d'autres outils tel un malus fiscal ne seraient pas plus aptes à aboutir à des résultats comparables en matière d'„écocompatibilité“ tout en faisant baisser le coût afférent à charge du budget de l'Etat.

42. Le coût de l'éducation nationale. Les dépenses relatives à l'enseignement s'élèvent au total à 1.310 millions d'euros. Ils représentent 12% des dépenses courantes de l'Etat central. Plus de 75% des dépenses liées à l'enseignement sont constituées par des salaires et charges sociales du personnel enseignant et administratif. 524 millions d'euros sont affectés à l'enseignement secondaire et secondaire technique public, y non compris les écoles privées.

La participation de l'Etat dans les frais de personnel de l'éducation précoce et des divers cycles de l'enseignement fondamental (deux tiers des dépenses totales, l'autre tiers étant à charge des communes) est de 354 millions d'euros.

Les dépenses d'investissement de l'Etat dans l'intérêt de la construction et de l'aménagement des lycées et lycées techniques (financées par le Fonds d'investissements publics et scolaires) et des acquisitions d'équipements spéciaux (financées par le budget en capital du Ministère de l'Education nationale) s'élèvent à 110 millions d'euros.

Les aides à l'investissement accordées aux communes dans l'intérêt de la construction et de l'aménagement des différents types d'écoles de l'enseignement s'élèvent à quelque 21 millions d'euros en 2012. Ce montant se situe dans la moyenne des dépenses engagées par l'Etat à ce titre au cours des trois années précédentes.

43. Le budget de l'agriculture. Les dépenses liées à l'agriculture s'élèvent à 114 millions d'euros pour l'exercice 2012 ce qui représente environ 1% des dépenses de l'Etat. Au niveau de la gestion du risque, le rapporteur se demande s'il ne serait pas indiqué d'utiliser davantage les moyens budgétaires pour soutenir l'agriculture dans la conclusion de contrats d'assurance multirisque plutôt que d'opérer par des indemnisations publiques en cas de calamités. Ces indemnisations uniques ne sont souvent pas en mesure de prendre en considération des différences régionales parfois importantes.

IX. Des finances pour des communes du 21e siècle

44. Lier les revenus des communes aux recettes étatiques. Les exigences auxquelles les communes doivent faire face de nos jours, justifieraient une évolution parallèle des recettes ordinaires des communes et des recettes courantes de l'Etat. Le rapporteur propose comme piste de réflexion un rapport de 25% afin que les communes puissent se baser sur des chiffres fiables en vue d'une meilleure planification budgétaire.

45. Vers une adaptation de l'impôt commercial communal („ICC“). L'impôt commercial sous sa forme actuelle a le mérite d'inciter les communes à accueillir des entreprises, tout en assurant par le biais du principe de la péréquation interne une redistribution d'une partie de l'impôt commercial entre les communes. Un système alternatif préconisé par d'aucuns consistant à ajouter à l'IRC un impôt complémentaire avec la même assiette d'imposition revenant de surcroît à la commune siège de l'entreprise déclencherait inévitablement des discussions au niveau de la péréquation financière entre communes hébergeant beaucoup d'entreprises et celles sans activités commerciales.

Le rapporteur donne à considérer que, si dans le contexte actuel de la répartition de l'ICC entre les différentes communes, le critère du nombre de salariés domiciliés dans une commune est encore justifié, il ne faudrait pas y inclure tous les agents publics nationaux et internationaux tout comme les professions libérales?

46. Vers un seuil maximum d'ICC et de FCDF par tête d'habitant. La recette moyenne par tête d'habitant touchée par les différentes communes du pays au titre de l'impôt commercial communal et de la dotation financière communale pendant la période 2006-2010 est de 2.507 euros. Le revenu médian se situe à 2.308 euros. Le minimum et le maximum de revenu par habitant sont de 1.901 euros respectivement 4.349 euros.

Le rapporteur donne à considérer s'il ne faudrait pas fixer un seuil maximum de revenus d'ICC et de FCDF/tête d'habitant pouvant revenir à une commune pendant un exercice donné. Ce seuil pourrait utilement être fixé dans une fourchette allant de 125% à 150% de la moyenne nationale. Toute rentrée supplémentaire resterait acquise dans un premier temps à l'Etat pour être ensuite affectée aux communes soit sur base d'un mécanisme de péréquation soit pour soutenir les missions spécifiques octroyées à certaines communes dans une optique d'aménagement du territoire (renforcement du rôle de CDA, de pôle d'attraction, soutien de la coopération régionale, ...).

47. Vers une réforme de l'impôt foncier. La recette totale collectée au titre de l'impôt foncier se chiffre à 30 millions d'euros par an. La contribution représente moins de 1,5% des recettes ordinaires des communes. En Allemagne l'impôt foncier représente 6% des revenus des communes, en France 13%, en Belgique 17%. La détermination de l'impôt foncier sur base de la valeur unitaire est une opération trop complexe. Elle repose sur une évaluation anachronique des immeubles sur une base des prix de l'année 1940. Il s'ensuit une sous-évaluation massive de l'assiette imposable en général. A cela s'ajoutent des inégalités au niveau de l'évaluation des propriétés immobilières en fonction de leur localisation. Une refixation des valeurs unitaires des propriétés soumises à l'impôt foncier s'avère indiquée. L'Administration devrait être dotée des moyens nécessaires pour ce faire.

Le rapporteur propose comme piste de réflexion une détermination plus transparente et plus simple de l'impôt foncier. La détermination de la base imposable se ferait pour les terrains non bâtis en multipliant la surface de terrains par une valeur de référence par m², montant auquel s'appliquerait le taux communal (p. ex. 0,5%). Pour les immeubles non bâtis, le montant de la valeur de référence serait fonction de la situation du terrain en question et de son affectation d'après les dispositions du PAG. En ce qui concerne les immeubles bâtis, la détermination de la base imposable se ferait sur base de la surface brute habitable multipliée par une valeur de référence fixe déterminée par le législateur en fonction de l'utilisation du bâtiment (p. ex. 0,20€/m² pour les logements; 0,40€/m² pour les bâtiments affectés à d'autres usages). Au montant de la base d'assiette ainsi déterminée s'appliquerait un taux communal à fixer à l'intérieur d'une fourchette fixée par le législateur. Une imposition plus appropriée de la propriété immobilière répond à une plus grande équité fiscale.

48. Vers un nouveau paysage communal. 74 communes ont actuellement moins de 3.000 habitants. Le rapporteur estime qu'une véritable réforme communale devrait logiquement déboucher sur un paysage des collectivités locales ne présentant plus que des communes qui dépassent 3.000 habitants. Une

réforme approfondie des finances communales devrait ensuite se greffer sur ce nouveau paysage communal.

X. L'avenir du Grand-Duché: perspectives et défis

49. Maintenir l'attrait de la place financière. La diversification de notre économie en général et des activités du secteur financier en particulier demeurent l'un des principaux défis de notre pays tant dans l'optique de sa compétitivité que sous le rapport de la cohésion sociale. Les Gouvernements successifs ont su mettre en place des environnements économiques et légaux attractifs afin de promouvoir des activités à haut potentiel de développement. Cette stratégie des petites vis actionnées ou à actionner devra rester comme par le passé au centre des préoccupations des décideurs politiques en étroite concertation avec les milieux concernés. Il s'agit de mettre à profit notamment l'expertise au niveau de la gestion patrimoniale et l'ingénierie financière pour attirer une clientèle (HNWI) à la recherche de solutions on shore en toute régularité fiscale. Il s'agit de renforcer la position du Luxembourg comme centre d'excellence mondial de la gestion d'actifs tant pour les fonds destinés aux particuliers que pour les fonds alternatifs réglementés destinés aux professionnels, aux entreprises et aux investisseurs institutionnels. Il faut un environnement réglementaire et fiscal attractif pour répondre aux besoins spécifiques de la finance durable avec des produits d'épargne à long terme ou socialement responsables (microfinance, investissements écologiques, impact finance, etc.). Il y a lieu de renforcer les initiatives d'information et de promotion à travers des présentations et des conférences en Asie, aux Etats-Unis, en Amérique latine et au Moyen-Orient.

50. La matière grise est la première richesse d'un Etat. La matière grise d'un Etat est sa première richesse économique. Elle constitue un investissement important pour les entreprises et les administrations. La matière grise demeure la quasi seule matière première dont dispose le Grand-Duché, mais en quantité insuffisante.

La plupart des emplois créés au Luxembourg sont des emplois à formation universitaire. Or, trois quarts des demandeurs d'emploi inscrits à l'ADEM ont quitté l'école sans diplôme. Il faut donc investir dans la formation, notamment la formation de base. La formation doit devenir socialement plus équitable et davantage orientée vers l'application des connaissances. Le „lifelong learning“ n'est pas à négliger en raison du risque permanent d'obsolescence des connaissances.

Au niveau de la qualification, c'est surtout l'artisanat qui est confronté à un défi particulier qui est celui de disposer en quantité suffisante d'une main-d'œuvre de plus en plus qualifiée. L'enjeu est la valorisation du capital humain sur le territoire luxembourgeois, ce qui explique le rôle essentiel de l'enseignement et de la formation professionnelle.

51. Une recherche et développement („R&D“) innovante. Pour 2012 les moyens budgétaires pour soutenir la recherche publique passent à 280 millions d'euros. La part de la recherche publique dans le PIB s'établit à 0,66%, l'objectif fixé en la matière étant de 1%.

La politique de R&D s'inscrit dans le cadre du concept du „triangle de la connaissance“ visant à renforcer le lien entre la recherche, l'enseignement supérieur et l'innovation. L'objectif devra être d'intensifier les synergies entre les différents acteurs. Il s'agit de mieux exploiter les résultats de la recherche publique par le biais d'une politique de la propriété intellectuelle au sein des établissements de recherche publique. Il convient de soutenir la création de start-up ou spin-off au sein des structures d'accueil de jeunes entreprises innovantes par la mise à disposition d'un encadrement adéquat dans la structure commune des incubateurs à Esch-Belval et Foetz. A cela s'ajoute la nécessité d'un ensemble cohérent d'actions en ce qui concerne le recrutement, la formation, les compétences et les perspectives de carrière des chercheurs.

Les efforts menés au cours des dernières années par le Gouvernement et le secteur privé dans le domaine de la R&D sont conséquents. Il serait souhaitable que les résultats puissent davantage être valorisés et bénéficier d'une plus grande visibilité internationale.

52. Résorber la pénurie des logements. Tout système de subventionnement quel que soit par ailleurs son degré de performance ne saurait remédier à la source du problème de logement particulier au Luxembourg, à savoir une pénurie de logements.

Il faudra donc agir sur le plan de l'offre afin de garantir un fonctionnement plus efficace du marché immobilier national. Il convient de réduire les délais pour les autorisations de construire respectivement les délais de procédure en vue de la création de nouvelles zones à bâtir.

La nouvelle loi sur l'aménagement communal devrait a priori constituer un pas dans la bonne direction. Encore faut-il que les possibilités d'accélération de procédure prévues par cette loi puissent être réellement mises à profit sur le terrain.

Cela implique une meilleure coordination entre les niveaux décisionnels auprès des services gouvernementaux et les communes.

L'obligation imposée à l'ensemble des communes de réviser leurs plans d'aménagement généraux ne doit pas mener temporairement à un blocage des disponibilités foncières au regard des aléas de procédure liés aux révisions de plan d'aménagement général („PAG“).

Permettre aux communes d'apporter des modifications ponctuelles à leur PAG existant en attendant leur révision globale aurait le cas échéant pu constituer une réponse plus appropriée pour ajuster à court terme une offre manquante de logements aux besoins, tout en freinant la flambée des prix de terrains.

Au niveau du logement à coût modéré il se pose la question de savoir s'il ne faudrait pas davantage mettre l'accent sur le logement locatif.

53. Assurer un aménagement du territoire cohérent. Le Luxembourg doit savoir assumer à moyen terme une croissance démographique sur son territoire. Il y va de la pérennité du modèle luxembourgeois et de la soutenabilité des finances publiques en particulier. Cela présuppose un aménagement du territoire bien ordonné. Il faut une implémentation rapide des différents plans sectoriels élaborés par le Gouvernement au fil des dernières années.

Il faut une concertation entre le Gouvernement et les pouvoirs locaux pour assurer une cohérence des différents instruments de planification.

A cela s'ajoute la nécessité d'un cadre législatif assurant une neutralisation des plus-values de terrains générées par une valorisation liée à la mise en œuvre des instruments de planification.

54. Plus de simplification administrative. Un petit pays ne pourra se passer d'une administration performante assurant aux citoyens un „service client“ efficace et simplifié. Il est à souhaiter dans ce contexte que la simplification administrative à tous les niveaux puisse être menée à terme dans les meilleurs délais.

55. Mieux valoriser le savoir du pays. Dans le contexte de l'élaboration du présent rapport, l'auteur a pu se convaincre de l'immense richesse de savoir dont dispose notre pays tant au niveau du secteur public qu'au niveau du secteur privé. Il serait vivement souhaitable que ces connaissances soient mieux coordonnées, ceci pour le plus grand bien du pays et de la pérennité de sa cohésion sociale.

Remerciements

L'auteur du présent rapport tient à exprimer ses remerciements

- au Président, aux membres et à la Secrétaire de la Commission des Finances et du Budget;
- aux différents interlocuteurs qui se sont prêtés à ses interviews;
- à M. Marc Reiter, secrétaire parlementaire adjoint (qui l'a assisté avec dévouement lors de la préparation et de la finition du rapport), ainsi qu'aux autres collaborateurs du groupe parlementaire CSV (pour leur assistance et leurs conseils).

TABLE DES MATIERES

	<i>page</i>
Chapitre 1 – Le contexte politique et économique	21
I. Le cadre budgétaire UE – semestre européen	21
1. Genèse, mise en place et implications du „semestre européen“	21
2. Le „semestre européen“ en pratique	23
3. Les recommandations adressées au Luxembourg	24
4. Prise de position du Gouvernement par rapport aux recommandations adressées au Luxembourg	26
II. L’environnement économique européen et international	26
III. Evolution des différentes branches de l’économie	28
• Le secteur financier	28
• Le secteur des assurances	29
• L’industrie	29
• La construction	30
• Les autres branches d’activités	31
a) Evolution de l’inflation	32
b) Evolution de l’emploi et du chômage	32
c) Evolution du coût salarial	34
 Chapitre 2 – L’analyse financière du projet de budget pour l’exercice 2012	 34
1. Le contexte politique: le programme gouvernemental	34
2. Le projet de budget de l’Etat luxembourgeois pour l’exercice 2012	34
3. Le compte de l’exercice 2010	35
4. Le compte prévisionnel de l’exercice 2011	36
5. Les prévisions pour l’exercice 2012	38
6. Le solde de l’Administration centrale (2007-2012)	39
7. La situation financière de l’Administration publique	43
8. La situation de la dette publique	46
9. Les avoirs de la Trésorerie de l’Etat	49
 Chapitre 3 – L’environnement fiscal luxembourgeois	 51
I. Les recettes suivant le projet de budget 2012	51
II. Réflexions sur la pression fiscale au Luxembourg	52
1. La pression fiscale globale	52
2. Le poids des différents types d’impôt	53
3. La répartition de la charge fiscale entre entreprises et ménages en millions d’euros et en pourcentage (chiffres provisoires)	54
4. La charge fiscale dite de „l’ouvrier moyen“	54
5. La répartition de la population fiscale selon les différentes classes de revenus	56
III. Les impôts directs	57
1. Le poids relatif des principaux impôts directs pour l’année 2010	57
2. L’impôt sur le revenu des collectivités	57
3. L’impôt retenu sur les traitements et salaires (RTS)	61
4. L’impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d’assiette	63
5. Réflexion sur les allègements fiscaux	65

6. L'impôt sur le revenu des capitaux	67
7. L'impôt sur le revenu des tantièmes	69
8. L'impôt sur la fortune	70
9. L'impôt retenu sur les revenus de l'épargne (non-résidents)	72
10. L'impôt sur les revenus de l'épargne des résidents (RELIBI)	73
11. L'impôt de solidarité sur les revenus des personnes physiques	75
12. L'impôt de solidarité sur les revenus des collectivités	76
IV. Les impôts indirects	77
1. Le poids relatif des principaux impôts indirects pour l'année 2010	77
2. La taxe sur la valeur ajoutée (TVA)	78
3. La taxe d'abonnement	82
4. Le droit d'enregistrement	85
5. Le droit de succession	86
V. Les droits d'accises et la taxe sur les véhicules automoteurs	87
1. La nature de l'impôt	87
2. L'impact des accises sur le budget de l'Etat	88
3. La taxation des produits énergétiques et de l'électricité	88
4. La taxation du tabac	92
5. La taxe sur les véhicules routiers	94
6. Les conclusions	94
VI. La lutte contre la fraude fiscale	96
1. La lutte contre la fraude fiscale en matière d'impôts directs	96
2. La lutte contre la fraude fiscale en matière d'impôts indirects	97
3. Réévaluer la lutte contre la fraude fiscale	98
Chapitre 4 – L'impact budgétaire de la politique sociale	98
I. Le contexte politique et économique	98
1. Les lignes directrices	98
2. La situation financière des régimes de protection sociale	99
II. Appréciation sectorielle	102
1. L'assurance pension	102
2. L'assurance maladie, y compris l'assurance maternité	109
3. L'assurance dépendance	114
III. Les prestations familiales	116
IV. La pauvreté au Luxembourg	122
1. Le cadre de référence	122
2. La pauvreté selon différents critères	124
3. L'impact des transferts sociaux	126
4. Vers plus de sélectivité sociale	126
V. L'accueil socio-éducatif des enfants: les chèques-services accueil	127
1. Le contexte politique et social	127
2. L'impact budgétaire	128
3. Les conclusions	130
VI. Le Revenu minimum garanti (RMG) et de l'Allocation de vie chère (AVC)	130
1. Le Revenu minimum garanti (RMG)	131

2. L'Allocation de vie chère (allocation de chauffage)	134
VII. Le Fonds pour l'emploi	136
1. La situation financière du Fonds	136
2. Les interventions du Fonds	137
3. Les dépenses à surveiller	139
4. Les particularités du marché de travail luxembourgeois	140
Chapitre 5 – Pour une infrastructure durable: les investissements publics	142
1. Le contexte politique	142
2. L'évolution des dépenses d'investissements de l'Administration centrale entre 2000 et 2015	142
3. La répartition des investissements selon leur objet	144
4. L'alimentation budgétaire des principaux fonds d'investissements de 2010 à 2015	145
5. Le taux de réalisation des principaux fonds d'investissements de 2006 à 2011	146
6. Les dépenses des principaux fonds d'investissements de 2010 à 2015	147
7. Les avoirs des principaux fonds d'investissements en 2012	148
8. L'évolution des avoirs des principaux fonds d'investissements de 2012 à 2015	148
9. L'évolution des avoirs des fonds spéciaux pour la période 2005-2012	149
10. Les conclusions	149
Chapitre 6 – Des dépenses étatiques publiques qui intéressent	151
1. Les coûts du transport public	151
2. Le poids de la fonction publique	151
3. Les dépenses de consommation de l'Etat	153
4. Les dépenses étatiques liées au financement des primes CAR-e, Cool	154
5. Les dépenses étatiques en rapport avec l'enseignement	155
6. Les dépenses liées à la R&D et à l'innovation	156
7. Les dépenses liées au Logement	158
8. Le budget de l'Agriculture	158
Chapitre 7 – Des finances pour des communes du 21e siècle	159
I. Le contexte politique	159
1. Doter les communes des moyens pour remplir leurs missions	159
2. La nécessité d'une réforme des finances communales: un vœu pieux	159
3. La structure du système actuel	160
II. Les ressources ordinaires des communes	160
1. L'impôt commercial communal	160
2. L'impôt foncier	161
3. Les dotations financières	161
4. Les redevances communales	162
5. Les subventions étatiques de fonctionnement	162
6. La ventilation des revenus ordinaires des communes	163
7. L'évolution des revenus ordinaires des communes par rapport aux recettes ordinaires de l'Etat	163

III. Les ressources extraordinaires des communes	164
1. La nature des recettes extraordinaires	164
2. L'évolution des recettes extraordinaires des communes	165
3. Les transferts en capital de l'Etat aux communes	165
IV. Les dépenses des communes	167
1. Evolution des dépenses ordinaires	167
2. L'évolution des dépenses extraordinaires	168
V. La dette communale	168
1. La portée de l'emprunt au niveau du secteur communal	168
2. Evolution de l'endettement au niveau du secteur communal	169
VI. Les conclusions	169
1. Une coexistence entre fiscalité locale et péréquation étatique	169
2. Un rattachement des revenus ordinaires des communes à l'évolution des recettes étatiques	169
3. Des adaptations à apporter au mécanisme de l'impôt commercial communal	170
4. Une nécessaire réforme de l'impôt foncier	170
5. Pour la fixation d'un seuil maximal des recettes non affectées par tête d'habitant	172
6. Les subsides de fonctionnement et les transferts en capitaux aux communes	172
VII. Le paysage communal au Luxembourg	173
Chapitre 8 – L'avenir du Grand-Duché: perspectives et défis	174
I. Le défi: assurer la pérennité du modèle luxembourgeois	174
II. La compétitivité du secteur financier	174
1. Une place financière à la recherche de nouveaux créneaux	174
2. Quel sort pour le secret bancaire?	174
3. Les chiffres du moment	175
4. L'incidence de la pression réglementaire	175
5. L'incidence sur les finances publiques d'un fléchissement des activités de la place	176
6. Les défis à relever	176
7. Les pistes d'innovation à creuser	177
III. L'avenir du secteur de l'assurance et de la réassurance au Luxembourg	177
1. Le secteur de l'assurance	177
2. Les défis de l'assurance pour l'exercice 2012	178
IV. La compétitivité hors coût du Luxembourg	179
1. L'enseignement et la formation professionnelle	179
2. Résorber la pénurie des logements	180
3. La R&D et l'Innovation	181
4. Un aménagement du territoire cohérent	181
5. Plus de simplification administrative	182
Chapitre 9 – Les avis	182
1. L'avis du Conseil d'Etat	182
2. L'avis de la Chambre de Commerce	183
3. L'avis de la Chambre des Métiers	185
4. L'avis de la Chambre des Salariés	187

5. L'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics	188
6. L'avis de la Chambre d'Agriculture	189
7. L'avis du Comité Olympique et Sportif Luxembourgeois	189
8. L'avis de la Banque centrale du Luxembourg	190
9. L'avis de la Cour des comptes	192
Chapitre 10 – Le commentaire des articles du projet de loi	194
Chapitre 11 – Le texte de la loi budgétaire	203

*

Chapitre 1 – *Le contexte politique et économique*

I. Le cadre budgétaire UE – semestre européen

Le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses pour l'année 2012 est le premier projet de loi budgétaire qui s'inscrit dans le cadre du „semestre européen“. Cet outil de coordination des politiques économiques et budgétaires a été mis en place pour faire face aux conséquences mondiales de la crise économique et financière. Si „le semestre européen“ ne vient pas restreindre la souveraineté nationale en matière budgétaire, il n'en demeure pas moins qu'il inaugure une nouvelle façon de travailler au sein de l'Union européenne.

1. *Genèse, mise en place et implications du „semestre européen“*

Né au lendemain de la crise grecque, le „semestre européen“ permet de détecter de façon précoce les déséquilibres tant au niveau des budgets nationaux qu'au niveau des politiques macroéconomiques au sein de la zone euro.

En effet, la crise économique et financière, et récemment la crise de la dette publique dans la zone euro, ont souligné la faiblesse des mécanismes de coordination des politiques économiques et budgétaires nationales.

Ces crises ont, entre autres, mis en exergue:

- les déséquilibres budgétaires des Etats membres de l'Union européenne, notamment le niveau élevé de leurs dettes publiques, pouvant rapidement mener à des situations de crise;
- l'interdépendance des économies des Etats membres de l'Union européenne;
- ou encore, les déséquilibres macroéconomiques et financiers spécifiques à la zone euro qui ont aggravé la situation économique de celle-ci.

Devant l'ampleur de la crise, l'Union européenne a réagi en **renforçant la coordination des politiques économiques**, d'abord en présentant, en mars 2010, une nouvelle stratégie, la stratégie „Europe 2020“, destinée à relancer l'économie européenne. Cette stratégie remplace, tout en réformant, la précédente stratégie de Lisbonne en misant sur une gouvernance plus étroite au sein de l'Union européenne. Elle vise à développer „une croissance intelligente, durable et inclusive“ par une plus grande coordination des politiques nationales et européennes.

Si la stratégie „Europe 2020“ constitue un premier pas, elle s'est avérée insuffisante pour faire face notamment à la crise de la dette dans la zone euro. Ainsi, lors du Conseil européen des 25 et 26 mars 2010, il a été retenu qu'„il conviendrait de mieux coordonner le calendrier pour la présentation des rapports et l'évaluation des programmes nationaux de réforme et des programmes de stabilité et de convergence, afin d'améliorer la cohérence globale des conseils stratégiques adressés aux Etats membres. Ces instruments resteront toutefois clairement séparés. L'intégrité du pacte de stabilité et de croissance sera pleinement préservée, de même que la responsabilité particulière qui incombe au Conseil ECOFIN d'en surveiller la mise en œuvre.“. Le 12 mai 2010, la Commission européenne va plus loin et propose lors de la présentation de sa communication intitulée „Renforcer la coordination

des politiques économiques“ [COM(2010)250] de renforcer la coordination des politiques économiques nationales **par le biais d'une surveillance accrue des politiques budgétaires des Etats membres, la mise en place d'un semestre économique européen et des mesures spécifiques à la zone euro**. Le 17 juin 2010, le Conseil européen suit la Commission européenne et décide d'introduire le „semestre européen“. En date du 30 juin 2010, la Commission européenne approuve une deuxième communication [COM(2010)367] intitulée „*Améliorer la coordination des politiques économiques au profit de la stabilité, de la croissance et de l'emploi – Des outils pour renforcer la gouvernance économique de l'UE*“. Cette communication reprend les propositions présentées ultérieurement dans la communication du 12 mai 2010 tout en les développant de manière plus concrète et détaillée. Elle précise notamment le déroulement du „semestre européen“.

Finalement, le 7 septembre 2010, le Conseil Affaires économiques et financières (ECOFIN) approuve les modifications apportées aux modalités de mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance de l'Union européenne pour permettre la création du „semestre européen“.

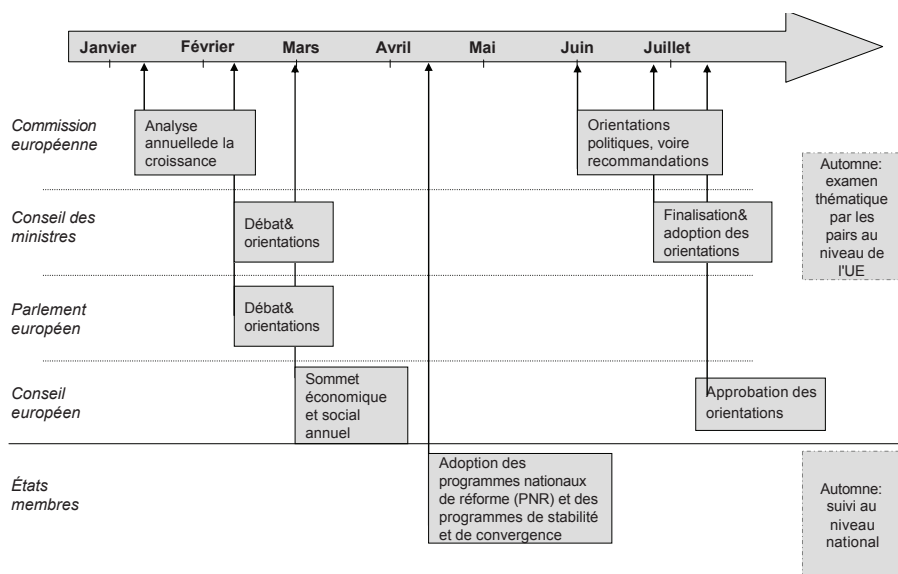
Dans le cadre du „semestre européen“, les orientations générales de la politique économique et budgétaire définies au niveau communautaire sont mieux prises en compte dans les processus décisionnels nationaux. **L'interaction entre les niveaux nationaux et communautaires** se fait essentiellement via:

- la **prise en compte des orientations générales définies au niveau européen** lors du Conseil européen de printemps **dans l'élaboration des programmes de stabilité et de convergence (PSC)**, qui doivent être transmis simultanément avec les programmes nationaux de réforme par les Etats membres pour fin avril au plus tard;
- la prise **en compte des orientations spécifiques formulées pour chaque Etat membre** par le Conseil européen au mois de juin/juillet sur base des programmes nationaux et de l'évaluation qui en aura été faite par la Commission européenne **dans les processus décisionnels nationaux relatifs aux budgets**.

Cette façon de procéder a l'avantage qu'elle permet aux instances européennes de faire des recommandations à un moment où les grandes décisions budgétaires nationales sont encore au stade d'élaboration et inaugure ainsi un cycle de coordination ex ante des politiques économiques et budgétaires des Etats membres de l'Union européenne. A noter dans ce contexte, qu'avant la mise en œuvre du „semestre européen“, les programmes de stabilité et de convergence étaient présentés à la Commission européenne à la fin de l'année c.-à-d. à un moment où les Etats membres avaient déjà établi leur budget pour l'année à venir.

Le „**semestre européen**“ préserve l'équilibre entre la souveraineté des parlements nationaux quant aux choix budgétaires à opérer et la nécessité de discuter ensemble au niveau européen des orientations budgétaires de chaque Etat membre. Le „semestre européen“ a le mérite de ne pas se limiter à une simple surveillance des finances publiques nationales; il s'étend aux réformes structurelles, ainsi qu'aux questions de compétitivité économique. Si le „semestre européen“ ne bouleverse pas de manière fondamentale la procédure et le calendrier budgétaires luxembourgeois actuels, le „semestre européen“ **implique la Chambre des Députés dans un stade précoce de l'élaboration du programme de stabilité et partant du projet de loi sur le budget**. Il facilite l'appropriation nationale des objectifs budgétaires découlant du Pacte de stabilité et de croissance.

Le „semestre européen“ de coordination des politiques économiques peut être **résumé par le schéma suivant** (Source: COM(2010)367 final du 30 juin 2010):



2. Le „semestre européen“ en pratique

Le „semestre européen“ a démarré le 12 janvier 2011 avec la présentation du premier examen annuel de la croissance¹ par le Président de la Commission européenne, Monsieur José Manuel Barroso. Ce premier examen marque l'avènement du nouveau cycle de gouvernance économique dans l'Union européenne.

Dans ce premier examen annuel de la croissance, la Commission a défini, pour la période 2011/2012, **dix actions essentielles pour renforcer la reprise à court terme et permettre à l'Union européenne de réaliser les objectifs inscrits dans la stratégie „Europe 2020“**.

Les dix actions mises en avant par la Commission européenne sont **axées sur la croissance, l'emploi et les finances publiques**, à savoir:

- Créer les conditions fondamentales nécessaires à la croissance:
 1. Mettre en œuvre un assainissement budgétaire rigoureux
 2. Corriger les déséquilibres macroéconomiques
 3. Garantir la stabilité du secteur financier
- Mobiliser les marchés du travail et créer des emplois:
 4. Rendre le travail plus attractif
 5. Réformer les systèmes de pension
 6. Réinsérer les chômeurs sur le marché du travail
 7. Concilier sécurité et flexibilité
- Donner la priorité à la croissance:
 8. Exploiter le potentiel du marché unique
 9. Attirer les capitaux privés pour financer la croissance
 10. Permettre l'accès à l'énergie à un coût abordable.

Sur base de ces orientations, **le Ministre des Finances et le Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur ont présenté le 29 avril 2011 les grandes orientations du Programme de stabilité et de croissance couvrant la période 2011–2014 ainsi que le Programme national de réforme (PNR) „Luxembourg 2020“**. A noter que la Chambre des Députés a été étroitement impliquée dans l'élabo-

¹ Commission Européenne, Examen annuel de la croissance – Avancer dans la réponse globale apportée par l'Union européenne à la crise, COM(2011) 11 final, Bruxelles, 12 janvier 2011

ration du PNR. En effet, le 10 juin 2010, la Chambre des Députés a organisé un débat d'orientation sur la stratégie communautaire „Europe 2020“. En date du 12 novembre 2010, le Gouvernement a approuvé un projet, provisoire et transitoire, de son PNR. Ce projet a été discuté en séance publique de la Chambre des Députés le 9 mars 2011. Les commissions parlementaires concernées ont rédigé des avis sur les différents volets du projet de PNR, avis qui ont été pris en compte lors de la rédaction du document final que le Gouvernement a présenté fin avril 2011.

Dans ce contexte, il échet de préciser encore que les partenaires sociaux ont également été consultés à diverses reprises entre la soumission du rapport transitoire en novembre 2010 et la soumission finale en avril 2011.

Pour le détail des points-clés du Programme de stabilité et de croissance ainsi que du PNR, il est renvoyé auxdits programmes.

3. Les recommandations adressées au Luxembourg

Le 7 juin 2011, la Commission européenne a adopté une série de recommandations pour l'ensemble de la zone euro et pour chacun des 27 Etats membres de l'Union européenne, afin de les aider à renforcer leurs politiques économiques et sociales de manière à atteindre les objectifs souhaités en matière de croissance, d'emploi et de finances publiques.

Ces recommandations ont été débattues et entérinées par le Conseil européen des 23 et 24 juin 2011 après avoir été examinées et discutées au sein des Conseils ECOFIN et EPSCO. L'adoption de ces recommandations par le Conseil européen a permis de conclure le premier semestre européen de coordination des politiques économiques. La mise en œuvre des recommandations sera suivie bien évidemment par les Etats membres, mais surtout par la Commission européenne, qui évaluera les progrès accomplis lors de son prochain examen annuel de la croissance en janvier 2012. Elle reviendra sur les avancées de chaque Etat membre dans le cadre de ses prochaines recommandations par pays en juin 2012.

Leur mise en œuvre sera suivie jusqu'à la fin de l'année par la Commission, mais aussi par les Etats membres, chacun étant soumis à l'examen constant et rigoureux de ses pairs. La Commission évaluera les progrès accomplis au niveau de l'Union européenne lors de son prochain examen annuel de la croissance, en janvier 2012, et fera le point des progrès de chaque Etat membre dans ses prochaines recommandations par pays en juin 2012.

A noter encore que chaque série de recommandations s'appuie sur une analyse approfondie de la situation économique de l'Etat membre concerné, telle qu'elle figure dans le PNR et le Programme de stabilité et de croissance. Les hypothèses macroéconomiques ont été confrontées aux prévisions de printemps de la Commission. Les mesures nationales décrites dans les programmes ont été soigneusement examinées, afin de vérifier qu'elles apportaient une réponse adéquate aux problèmes rencontrés dans chaque cas.

La Commission européenne a, de manière générale, considéré que les programmes nationaux manquaient souvent d'ambition et de précision notamment au niveau des mesures visant l'assainissement budgétaire ou encore au niveau des mesures relatives à accroître le taux d'activité au niveau du marché du travail.

Concernant plus particulièrement le Luxembourg, la Commission européenne a articulé **quatre recommandations pour la période 2011-2012**, à savoir:

- (1) Elle recommande tout d'abord au Luxembourg de faire preuve de **plus d'ambition en matière de consolidation budgétaire** et plus explicitement de profiter de l'amélioration de la conjoncture pour renforcer son effort budgétaire, afin de réduire davantage son déficit nominal et d'atteindre son objectif à moyen terme, à savoir un excédent budgétaire de l'ordre de 0,5% du PIB, dès 2012.

De l'avis de la Commission, cela offrirait à notre pays une marge de sécurité en cas de retournement économique futur, et l'aiderait à améliorer la viabilité à long terme de ses finances publiques.

- (2) La Commission européenne préconise ensuite de **mettre en œuvre une vaste réforme du système de retraite** afin d'en garantir la viabilité à long terme, en commençant par des mesures de nature à accroître le taux de participation des travailleurs plus âgés, notamment en décourageant les départs anticipés à la retraite et en liant l'âge légal de départ à la retraite à l'espérance de vie.

La Commission estime qu'un risque moyen pèse sur la viabilité à long terme des finances publiques du Luxembourg lié au coût à long terme du vieillissement démographique. Selon les projections,

l'augmentation des dépenses publiques liées à l'âge que connaîtra le Luxembourg dans les décennies à venir sera la plus forte de l'UE.

La Commission souligne que le financement à court terme du système de retraite est actuellement facilité par le faible rapport de dépendance démographique et il repose en partie sur les cotisations versées par la population relativement jeune des travailleurs frontaliers. Or, ces deux facteurs vont s'inverser et on peut donc prévoir que les coûts des pensions vont considérablement augmenter.

Même si les réserves de pension sont encore en augmentation, cela ne suffira pas à assurer la viabilité du système de retraite. L'adoption de mesures visant à enrayer l'augmentation substantielle des dépenses liées à l'âge contribuerait à réduire le risque moyen pesant sur la viabilité des finances publiques luxembourgeoises.

La Commission note que les grandes lignes d'une réforme du système de retraite sont esquissées dans le PNR, mais qu'aucune mesure concrète n'a encore été adoptée pour garantir la viabilité à long terme des finances publiques.

En outre, le taux d'emploi des travailleurs âgés de 55 à 64 ans est l'un des plus faibles de l'Union européenne (38,2% en 2009 contre 46% au niveau de l'UE-27). Les auteurs de l'évaluation notent que le Gouvernement entend prendre des mesures afin d'y remédier, toutefois, ils estiment que les mesures prises en faveur du vieillissement actif restent limitées. Ils soulignent que peu a été fait pour faire évoluer les mentalités concernant le prolongement de la vie active et décourager les départs anticipés à la retraite qui sont favorisés par le système actuellement en vigueur. En effet, si l'âge légal de départ à la retraite est, en principe, de 65 ans, le système luxembourgeois de retraite permet souvent de partir plus tôt, quasiment sans réduction du montant de la pension. En conséquence, l'âge moyen de départ à la retraite est de 59,4 ans, ce qui alourdit les coûts du système de retraite.

Dans son projet de réforme du système de retraite, le Gouvernement prévoit d'instaurer un nouveau modèle incitant les travailleurs à rester plus longtemps dans la vie active sur une base volontaire, ce qui améliorerait le rapport de dépendance démographique. La Commission note que ce nouveau modèle ne concernerait que les nouveaux retraités et ne s'appliquerait qu'à la partie de la carrière située après l'entrée en vigueur de la réforme. Cette dernière ne produirait tous ses effets que dans 40 ans.

- (3) La Commission européenne recommande en troisième lieu au Luxembourg de **réformer**, en consultation avec les partenaires sociaux et conformément aux pratiques nationales, **le système de fixation des salaires**, afin d'assurer que leur croissance reflète mieux l'évolution de la productivité du travail et de la compétitivité.

Elle donne à considérer que la compétitivité-coût et la compétitivité-prix du Luxembourg se sont fortement détériorées depuis le début de la dernière décennie en comparaison des pays voisins, ce qui s'explique par l'évolution tant des salaires que de la productivité.

Les auteurs des recommandations notent que, pour renforcer la compétitivité, le Gouvernement a convenu avec les syndicats de reporter à octobre 2011 l'application du mécanisme d'indexation automatique des salaires et qu'il a l'intention de négocier un nouvel accord pour 2012.

La Commission estime que ces mesures n'ont qu'un effet temporaire et ne s'attaquent pas de façon structurelle au problème de la détérioration de la compétitivité en matière de coût. En tenant compte des perspectives actuelles en matière d'inflation, la Commission note que la prochaine tranche indiciaire pourrait tomber dès le printemps 2012. A défaut d'une nouvelle décision, cette tranche indiciaire annulerait les gains de compétitivité-coût réalisés précédemment.

- (4) In fine, la Commission européenne recommande au Luxembourg de **prendre des mesures pour réduire le chômage des jeunes et notamment renforcer les mesures d'éducation et de formation** visant à mieux faire correspondre leurs qualifications à la demande du marché du travail.

Les auteurs des recommandations observent que le marché luxembourgeois du travail est caractérisé par un taux d'emploi de travailleurs non résidents élevé et par un faible taux d'emploi des résidents, en particulier des jeunes. Le chômage des jeunes atteignait 16,1% en 2010, contre 6% pour le total de la population active. La Commission européenne précise que ce taux est fortement lié au niveau d'études et que les jeunes sont souvent confrontés à la concurrence d'un large pool de travailleurs potentiels, souvent hautement qualifiés, en provenance des pays voisins.

Pour lutter contre le chômage des jeunes, la Commission note que le Luxembourg envisage d'investir davantage dans la formation et l'éducation et de réformer l'administration de l'emploi. Dans ce contexte, elle souligne le manque d'assistance accordée aux jeunes pour faciliter leur intégration sur le marché de l'emploi. Elle note en plus, que la réduction du nombre de jeunes en décrochage scolaire reste une priorité importante du Gouvernement et que les stratégies d'apprentissage tout au long de la vie ont été identifiées comme l'un des outils essentiels pour accroître l'employabilité des demandeurs d'emploi et permettre leur réinsertion professionnelle.

4. *Prise de position du Gouvernement par rapport aux recommandations adressées au Luxembourg*

Les quatre recommandations du Conseil européen adressées le 12 juillet 2011 au Luxembourg ont fait l'objet d'un **débat à la Chambre des Députés** le 14 juillet 2011.

De manière générale, il échet de noter que **le Gouvernement partage les recommandations** qui lui ont été faites. Elles correspondent aux vues du Gouvernement et sont globalement en ligne avec les recommandations émises à l'adresse des autres Etats membres.

Pour le Gouvernement, il **reste essentiel de réduire le déficit le plus rapidement possible et d'éviter de s'endetter. Toutefois, il est impossible de** réaliser la première recommandation de la Commission européenne et du Conseil, à savoir **réduire le déficit nominal et atteindre cet objectif à moyen terme en 2012**. Il est vrai que la recommandation se basait sur l'hypothèse d'une reprise économique vigoureuse avec une croissance du PIB „robuste“. Or, malgré la reprise de la croissance constatée au cours du premier trimestre 2011 et qui a conduit à des rentrées fiscales en hausse, la situation économique du pays reste instable et volatile voire, selon les chiffres du 2e trimestre 2011 publiés après que le projet de loi sur le budget ait été déposé, s'est assombrie à nouveau. En effet, les derniers chiffres du STATEC confirment bel et bien que l'économie est en train de ralentir². Trois branches ont particulièrement souffert lors du deuxième trimestre 2011, dont le secteur financier qui demeure le secteur économique le plus important pour le Luxembourg. Cette constatation ainsi que la prise en compte du poids que fait peser sur ce secteur la crise des dettes souveraines qui secoue actuellement l'Europe, permettent d'affirmer que le scénario sur lequel le Gouvernement a basé ses prévisions budgétaires est loin d'être „prudent“ comme ont pu le soutenir la Commission européenne et le Conseil.

A noter dans ce contexte, et pour être complet, que si les données jusqu'au 31 mars 2011 de la Commission européenne et du Gouvernement sont identiques, des divergences existent et s'expliquent par l'utilisation de méthodes de calcul différentes.

II. L'environnement économique européen et international

Le projet de loi concernant le budget pour l'exercice 2012 a été élaboré dans un contexte conjoncturel mondial et européen difficile marqué essentiellement par la crise des dettes souveraines européennes.

La persistance de la crise grecque, qui marque le début de la crise des dettes souveraines dans la zone euro, incite les gouvernements en place à prendre des mesures, parfois draconiennes, pour réduire l'endettement public. En effet, l'année 2011 marque pour la plupart des Etats membres de la zone euro, la volonté d'un passage de la stabilisation (alignement des dépenses sur les recettes) à la consolidation (progression plus rapide des recettes et des dépenses) en passant – pour certains – via des plans d'austérité (baisse des dépenses), afin de réduire l'endettement.

Les développements de la crise de la dette souveraine européenne ont surtout provoqué une perte de confiance généralisée, certains parlent même de choc de confiance, notamment sur les marchés financiers, mais aussi auprès des consommateurs. La forte remontée de l'aversion du risque au niveau bancaire constitue une autre conséquence majeure de l'emballement de la crise.

La crise de la dette dans la zone euro a surtout mis en lumière les faiblesses de la gouvernance économique et monétaire de l'Union européenne (surveillance budgétaire inadaptée, absence d'un mécanisme de gestion de crises, insuffisance de débats économiques), faiblesses auxquelles le Traité de Lisbonne n'apporte pas de réponses adéquates. La crise de la dette risque même de se transformer

² Pour plus de détails voir développements sous les points II) et surtout III)

en crise politique, alors que les Etats membres de la zone euro ne sont pas tous d'accord sur la façon de régler la problématique de la crise des dettes souveraines. Pour l'Allemagne, il n'y a qu'un seul moyen pour rétablir la confiance dans la zone euro, c'est celui de l'orthodoxie budgétaire. La France serait plutôt partisane d'un assouplissement quantitatif.

A noter dans ce contexte, que la crise de la dette grecque et la crainte d'une contagion à d'autres pays de la zone euro ont amené les acteurs politiques à décider une série de réformes institutionnelles telles que la mise en place d'un *fonds européen de stabilité financière (FESF)* ou encore le renforcement du *pacte de stabilité et de croissance* afin de renforcer la discipline budgétaire et éviter ainsi un endettement excessif des Etats membres. Il a été également décidé de renforcer la coordination des politiques économiques (*pacte euro*) et *d'augmenter la capacité d'intervention du FESF* voire d'en *élargir le rôle*.

Au-delà des réformes institutionnelles, la crise de la dette souveraine en Europe a donné lieu à une *assistance effective*. Ainsi, le FESF est déjà intervenu dans le cadre des difficultés rencontrées par l'Irlande et le Portugal. La *Grèce* a bénéficié, quant à elle, également d'une série d'aides.

Face à la nécessité récurrente de stabiliser la zone euro et de venir en aide aux banques, les chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro ont adopté le **27 octobre 2011 un accord global**, qui tient compte dans une certaine mesure de la volonté exprimée par l'Allemagne de limiter les garanties allemandes aux pays en besoin et d'associer les banques dans l'effort d'aide qui ne saurait reposer uniquement sur le contribuable allemand. Cet accord prévoit *trois mesures essentielles*, à savoir:

- une *décote de l'ordre de 50% de la dette grecque acceptée par les banques privées* (la BCE et le FMI ne sont pas concernés). A noter que cet accord a été difficile à obtenir en raison de la forte résistance du secteur bancaire. Le caractère volontaire de la mesure est censé permettre d'éviter un défaut formel qui déclencherait de nouvelles baisses de notations de la part des agences de notation, voire l'activation de *credit default swap* („CDS“). A noter encore que l'agence de notation Fitch Ratings considère la décote de 50% demandée aux banques sur la dette grecque comme constituant un „événement de crédit“ selon ses critères, si la décote devait devenir effective. L'association internationale des Swaps et dérivés („ISDA“) a estimé, quant à elle, que l'accord du 27 octobre 2011 ne devrait pas déclencher les CDS sur les pays, alors que la restructuration de la dette se fait sur une base volontaire.
- une *recapitalisation du secteur bancaire à hauteur de 109 milliards d'euros*. Cette mesure, qui comme la précédente a été difficilement négociée avec les banques, a pour but de faire face aux pertes induites par la décote sur les titres grecs, mais aussi pour stabiliser le secteur bancaire toujours très secoué depuis la crise des sub-primes. La recapitalisation se fera soit via appel à l'épargne, soit via les Etats. Le FESF pourra intervenir en dernier lieu.
- un *renforcement de la puissance de frappe du FESF*. Le FESF voit ses capacités démultipliées *grâce à un effet de levier de montants*. Si les détails de fonctionnement n'ont pas encore été finalisés, il est prévu que le fonds servira de garantie partielle pour des émissions souveraines de la zone euro. Le fonds pourra lever les moyens nécessaires au financement des prêts des Etats membres de la zone euro en difficultés et qui ne peuvent emprunter sur les marchés des capitaux à des taux abordables. L'effet de levier sera recherché via un rehaussement de crédit de nouvelles émissions par les Etats membres ou/et en faisant appel à des investisseurs privés ou souverains (notamment les pays émergents) en coopération du FMI.

Concernant les *perspectives économiques en Europe*, il échet de noter que celles-ci se sont *dégradées*. En effet, par rapport aux dernières prévisions du STATEC, ayant figuré dans la note de conjoncture du mois de juillet 2011, la croissance de la zone euro, principale zone d'écoulement des exportations luxembourgeoises, devrait perdre environ 1¼ point de pourcentage principalement en 2012. Pour l'année 2011, l'économie européenne serait, d'après le STATEC, proche de la stagnation, avec toutes les conséquences qui s'ensuivent: tensions sur les marchés financiers, baisse des indices boursiers, hausse du chômage et ralentissement de l'inflation.

Au niveau mondial, alors que les perspectives s'étaient assombries au cours du 2e trimestre, une certaine embellie se fait jour.

Aux *Etats Unis*, la croissance économique a été très faible en début d'année (+0,1% au 1er trimestre et +0,3% au 2e trimestre) pénalisée par la faiblesse de la demande des ménages (consommation et investissement résidentiel). En été, les prévisions annonçaient une progression limitée du PIB et les inquiétudes quant au 3e trimestre étaient vives. La réunion de plusieurs éléments tels que les tensions

politiques aux Etats-Unis marquant le début de la campagne présidentielle de l'année prochaine, l'impact de la crise de la dette en Europe, mais aussi le déficit américain important avaient érodé la confiance et fait craindre un retour de la récession aux Etats-Unis. D'ailleurs, des mesures de relance ont été annoncées aux Etats-Unis au début de l'automne. Malgré les craintes de cet été, l'économie américaine résiste mieux et affiche une progression du PIB au cours du 3e trimestre de l'ordre de +0,6%. La menace d'un *double dip* (d'une double récession) s'éloigne.

Au **Japon** aussi la reprise économique semble au rendez-vous, le PIB s'étant fortement redressé au cours du 3e trimestre 2011. A noter que ce rebond était plus largement attendu que celui des Etats-Unis en raison des effets de la reconstruction des moyens de production après le séisme du début d'année. Si la reconstruction va doper l'activité, les exportations risquent de souffrir de l'appréciation du yen ainsi que du ralentissement de l'économie internationale.

A noter in fine que les *pays émergents semblent épargnés* par le ralentissement constaté. En effet, contrairement aux économies avancées, la reprise sera plus forte que prévue pour les économies émergentes d'après le FMI.

La **Chine**, en effet, continue à connaître une forte croissance avec une progression du PIB de plus de 9%. Malgré le contexte international peu favorable, les experts tablent sur une croissance du PIB chinois de l'ordre de 9,5% pour 2011 et de 9% pour 2012. La production industrielle croît sur un rythme très régulier, de l'ordre de +15% sur un an. Cependant l'inflation reste relativement élevée (+5,5% sur un an en octobre 2011). Pour le gouvernement chinois, la maîtrise de l'inflation demeure une priorité.

En **Inde**, la croissance du PIB devrait s'ancrer autour de 8% en 2011-2012. L'Amérique du Sud fait également preuve d'un certain dynamisme notamment sous l'influence du Brésil et de l'Argentine.

En **Europe**, la reprise de la croissance est possible à condition d'endiguer rapidement la crise des dettes souveraines qui est en train de pourrir le contexte économique européen et a un impact négatif sur les perspectives économiques mondiales. Paradoxalement, et alors que la situation globale de la zone euro est légèrement meilleure que celle des Etats-Unis, l'**Europe concentre les inquiétudes**. Il est *indispensable* de revenir à une *trajectoire soutenable des finances publiques* et à une *amélioration de la compétitivité des pays européens*. Il est impératif que les mesures décidées lors du sommet d'octobre soient rapidement mises en œuvre afin de rompre la spirale négative des marchés financiers. A défaut, il n'est pas à exclure que l'Europe entre à nouveau dans une période de récession et que celle-ci risque de contaminer l'économie mondiale.

A noter dans ce contexte, que la Commission européenne vient de se pencher sur les trois grands défis de l'Union européenne, à savoir la faiblesse de ses performances de croissance et d'emploi, le manque de coordination et de discipline des politiques budgétaires et l'instabilité des marchés de la dette souveraine. La Commission a publié un livre vert sur les obligations de stabilité, les fameux Eurobonds. Elle espère ainsi faire progresser le débat sur les Eurobonds et propose trois pistes dont la première est de loin la plus ambitieuse. Celle-ci consiste en un financement mutualisé de la dette de chaque Etat de la zone euro, abolissant ainsi les pressions observées actuellement sur les marchés obligataires des pays jugés les plus fragiles. Cette solution serait de loin la plus efficace, mais aussi celle dont la mise en œuvre requiert le plus de temps en raison des multiples modifications du Traité de Lisbonne qu'elle implique. La deuxième piste avancée par la Commission européenne consiste à ne mutualiser qu'une partie de la dette des pays, alors que la troisième piste envisagée, la plus rapide à mettre en place mais aussi la moins efficace, consiste en un financement s'appuyant sur des garanties limitées. Il est évident qu'une monnaie unique sans solidarité financière entre les Etats membres ne saurait continuer à fonctionner correctement. La plupart des pays l'ont reconnu et se montrent assez favorables à l'idée d'Eurobonds, d'autres, au contraire, sont plus réservés voire s'y opposent, tel que l'Allemagne.

III. Evolution des différentes branches de l'économie

La dernière note de conjoncture publiée par le STATEC fin novembre vient confirmer l'orientation générale des différentes branches de l'économie luxembourgeoise.

– en ce qui concerne le secteur financier

Le secteur financier reste *affecté par le contexte international actuel*. Après leur chute spectaculaire au lendemain du début de la crise financière de 2008, les principales places boursières ont remonté la

penne au fur et à mesure que la crise s'estompait et que la reprise économique s'affirmait. Les marchés boursiers ont, cependant, connu de *nouvelles perturbations* à partir du 2^e trimestre 2010 que ce soit aux Etats-Unis mais surtout en Europe. Cette évolution est étroitement liée à la *crise de la dette souveraine de certains Etats membres de la zone euro*. La situation ne s'est pas améliorée depuis l'année dernière, au contraire. La problématique des dettes souveraines européennes est venue occuper le premier plan de la scène économique au cours de l'été. Les inquiétudes sur le niveau de l'endettement de l'Italie ont eu un impact très fort sur les places boursières, ainsi que la croissance décevante des Etats-Unis au cours du 2^e trimestre. Ces deux événements ont été à l'origine des baisses boursières de la mi-août 2011. Si depuis fin septembre les indices américains ont plutôt tendance à remonter, les indices européens se sont dégradés.

En ce qui concerne l'*évolution des taux d'intérêt en Europe*, force est de constater qu'après être resté inchangé pendant presque deux ans, le principal taux directeur de la Banque centrale européenne (Refi) a été légèrement relevé en avril 2011 passant de 1% à 1,25%. Il a été à nouveau relevé de 25 points début juillet 2011 passant de 1,25% à 1,5%. Or, *début novembre 2011*, la *BCE* a, pour la première fois depuis 2009, *baissé son taux directeur* de l'ordre de 25 points qui revient ainsi à son niveau d'avril 2011, et en *réaction à la dégradation des perspectives économiques* dans la zone euro.

Concernant l'activité bancaire au Luxembourg, celle-ci semble se redresser quelque peu au cours des derniers mois. La somme des bilans des établissements de crédit de la Place, après avoir atteint un minimum au début de 2011, a renoué avec une tendance légèrement haussière depuis. Cette dynamique est renforcée par un mois de septembre affichant une performance relativement exceptionnelle: il s'agit en effet de la plus forte progression mensuelle enregistrée depuis septembre 2008.

Cette augmentation considérable de la somme bilantaire en septembre se retrouve essentiellement (à hauteur des trois quarts) dans celle des crédits interbancaires ainsi que dans celles des crédits à la clientèle privée non bancaire.

Les crédits accordés aux ménages résidents sont marqués par une progression de plus en plus forte des crédits immobiliers (près de 10% en rythme annuel). A noter encore que les critères d'octroi de prêts bancaires se sont durcis dans l'ensemble de la zone euro au 3^e trimestre 2011, à la fois pour les entreprises et pour les ménages (sur l'habitat et sur la consommation). Concernant les dépôts, ils ont bien progressé en août et en septembre, tant en ce qui concerne les dépôts à vue que les dépôts à terme.

Pour ce qui est des résultats, on constate une évolution plutôt positive au 3^e trimestre. En effet, à l'issue du 3^e trimestre 2011, le résultat avant provisions des banques affiche une progression de 8% par rapport à l'année passée, provenant à la fois d'un redressement de la marge d'intérêt et des revenus de commissions. Sur l'ensemble des 3 premiers trimestres, les frais de personnel n'enregistrent qu'une faible hausse de 0,6% par rapport à 2010. Le patrimoine des OPC luxembourgeois a fortement reculé au mois d'août 2011 (de presque 5% par rapport à juillet). Les actifs nets d'OPC, qui montraient une certaine stabilité depuis la fin de 2010, redescendent ainsi vers le seuil des 2.000 milliards d'euros.

– en ce qui concerne le secteur des assurances

Les primes encaissées par les compagnies d'assurances du Luxembourg affichent un recul conséquent sur l'ensemble du 1^{er} semestre 2011, de l'ordre de 50% par rapport au 1^{er} semestre 2010. Pourtant, cette forte baisse n'a pas donné lieu à des déclarations alarmistes de la part des acteurs du secteur. Le Commissariat aux Assurances mentionne pour sa part „un retour à la normale“ après la flambée constatée sur les encaissements de 2010.

L'année 2010, a en effet été marquée par une accélération notable des primes collectées dans le domaine de l'assurance-vie, liée à une rumeur que les contrats d'assurance-vie souscrits après le premier juillet 2010 seraient soumis au précompte mobilier et à l'échange d'informations.

– en ce qui concerne l'industrie

En 2011, la *production industrielle luxembourgeoise* affiche une baisse de 1% environ par rapport à l'année précédente sur la période allant de janvier à août. Elle a ensuite rebondi au début du 3^e trimestre. Bien que les données de septembre ne soient pas encore complètement disponibles, le STATEC table sur une baisse de quelque 3%.

A noter que l'orientation positive constatée au début du 3^e trimestre relève principalement du domaine des biens intermédiaires, grâce à un rebond notable du côté de la production sidérurgique,

alors que la production de biens de consommation tend, en revanche à se détériorer depuis le 2e trimestre.

En ce qui concerne l'indicateur de confiance industrielle, il échet de noter qu'en dépit de la forte volatilité à court terme inhérente au Luxembourg, les enquêtes de conjoncture nationales et européennes évoluent de concert à moyen terme, ce qui n'est pas de bon augure pour le Luxembourg, étant donné l'orientation nettement baissière de la confiance industrielle dans la zone euro. Les indicateurs de productivité tirés des enquêtes d'activité témoignent en tous cas d'une évolution relativement moins favorable qu'en Allemagne. Cette *tendance orientée vers la baisse* n'annonce pas de redressement de l'emploi industriel et devrait déboucher à terme sur une diminution du volume d'heures travaillées.

Le chiffre provisoire de production du Luxembourg pour septembre est en tous les cas en ligne avec l'évolution que connaissent les autres pays européens et qui ont vu, en grande majorité, leur production industrielle nettement s'affaïsser sur le dernier mois du 3e trimestre.

L'été et la rentrée ont été fortement marqués par le climat de défiance générale. En août et septembre, les valeurs industrielles ont fortement souffert. Les politiques de restrictions budgétaires mises en place par les Etats membres pour faire face au problème de l'endettement ne sont pas non plus de nature à doper l'activité industrielle ni à soutenir la demande adressée aux industriels. Dans cette ambiance morose, il n'est pas étonnant que plusieurs indicateurs industriels soient arrivés dans ce que l'on appelle communément la „zone de contraction“, correspondant à un recul imminent de la production industrielle.

Même si l'on ne peut parler à l'issue du 3e trimestre d'effondrement de la production industrielle dans la zone euro, les *perspectives* sont franchement *mauvaises pour le 4e trimestre*.

Au niveau des *prix à la production*, on constate une certaine stabilisation depuis le 2e trimestre 2011. Cette stabilisation résulte de deux tendances à savoir, d'une part, de la baisse des prix sur les produits de l'acier et, de l'autre part, d'une tendance à la hausse toujours perceptible sur les produits alimentaires et l'énergie. Malgré la stabilisation constatée, une tendance baissière n'est cependant pas à exclure dans les mois à venir si l'on se base sur les anticipations des industriels.

– en ce qui concerne la construction

En matière de production, le domaine de la construction a progressé d'environ 3% sur un an au cours des 8 premiers mois de 2011. On peut citer dans ce cadre l'enquête de conjoncture de la Chambre des Métiers qui montre très clairement une orientation très favorable des opinions jusqu'au 2e trimestre et ce pour la grande majorité des corps de métiers interrogés. Il n'en demeure pas moins que l'évolution reste décevante notamment pour les 2e et 3e trimestres. On espérait une reprise plus dynamique.

A noter qu'il existe une différence notable entre l'évolution de l'activité des entreprises de bâtiment et génie civil et celle relative aux travaux spécialisés (Installations techniques et parachèvement). Au niveau de la production par jour ouvrable, les entreprises de bâtiment et de génie civil (25,1% au 1er trimestre et -9,2% au 2e trimestre en variation trimestrielle en %) s'en sortent un peu mieux que les entreprises en travaux spécialisés (+0,1% au 1er trimestre et -1,2% au 2e trimestre en variation trimestrielle en %). L'écart s'est creusé surtout en début d'année.

Au niveau des autorisations de bâtir délivrées, on constate une croissance très dynamique sur la première moitié de 2011. En termes de volume à bâtir, elles atteignent un niveau supérieur de quelque 20% à celui de l'année passée, ceci aussi bien dans le domaine résidentiel que non résidentiel. Le nombre de projets de maisons individuelles est en hausse de 10% environ; celui de résidences à appartements diminue, mais pas le nombre de logements qui s'y rattachent ni la surface globale prévue.

En ce qui concerne les prix à la construction, ceux-ci sont en train de remonter légèrement. En effet, selon les derniers relevés, les prix sont de nouveau soumis à un peu plus de tensions. Une analyse détaillée révèle un mouvement prononcé de remontée des prix très bien partagée par l'ensemble des prestations, y compris par celles du gros œuvre pour lesquelles la hausse constatée au 2e semestre 2010 n'était que marginale.

A noter que le secteur de l'immobilier résidentiel est marqué par un regain de tensions. Si le nombre de transactions a certes reculé par rapport au 4e trimestre 2010 – ce dernier avait été positivement influencé par l'annonce du Gouvernement de modifier les modalités du „Bëllegen Akt“ –, il est resté à un niveau relativement élevé.

Cette dynamique s'accompagne d'une accélération des crédits immobiliers octroyés aux résidents sur la même période.

Le secteur de l'immobilier de bureaux est, quant à lui, marqué par un bon résultat au niveau de la prise en occupation, un taux de vacance en légère baisse et un niveau d'investissement en progrès. Toutefois, les professionnels de l'immobilier de bureaux rapportent un certain attentisme de la part des locataires et des investisseurs vis-à-vis de l'évolution de l'environnement économique.

– en ce qui concerne les autres branches d'activités

Ce sont les entreprises de la branche „Commerce, Horeca, transports et communications“ qui connaissent l'évolution la plus dynamique sur le 1er semestre 2011 tant pour ce qui concerne la valeur ajoutée que pour l'emploi.

En ce qui concerne le secteur du *commerce*, celui-ci voit dans l'ensemble son chiffre d'affaires progresser de manière plus lente en 2011. Cette évolution est due en grande partie aux entreprises de gros, spécialisées dans le commerce international, et dont la progression, après avoir été relativement dynamique au cours du 1er trimestre 2011, est orientée vers la baisse depuis l'été. Le commerce de détail poursuit sa bonne lancée de 2010. Il progresse de l'ordre de presque 10% sur le 1er semestre (rythme annuel) et grâce à l'impulsion des entreprises actives sur le créneau de la vente par correspondance (e-commerce). A noter encore dans ce contexte que les achats sur Internet des résidents du Luxembourg est dans une phase de forte progression.

Pour le commerce de détail traditionnel, les résultats sont moins favorables. Le volume des résultats des ventes au détail est orienté vers la baisse depuis la fin de 2010 et coïncide avec le repli de l'indicateur de confiance des chefs d'entreprise du secteur. Côté consommateurs, on constate également une chute de moral consécutive depuis l'été 2010, avec 3 mois consécutifs de fort recul. Cette inquiétude plus marquée des consommateurs apparaît bien entendu comme un signal négatif pour la consommation privée, et partant pour le commerce de détail.

Au niveau des achats de voitures, le Luxembourg enregistre une baisse de l'ordre de 1% des nouvelles immatriculations par rapport à 2010 sur les 3 premiers trimestres de l'année. Vu la tendance relevée, on peut s'attendre à un niveau d'immatriculations équivalent à celui de 2010. A noter encore qu'au niveau de la zone euro, le nombre des nouvelles immatriculations affiche le même résultat, à savoir une baisse de 1% sur un an au cours des 3 premiers trimestres 2011 avec toutefois de grandes disparités entre les différents pays (+11% en Allemagne sur la même période, +18% environ aux Pays-Bas et en Finlande, stagnation en France, -12% en Italie, -21% en Espagne, -24% au Portugal et -35% en Grèce).

Pour la branche de l'*HORECA*, la tendance est clairement orientée vers la reprise. A souligner notamment le résultat positif enregistré par les hôtels après deux années de baisse, grâce notamment à un mois de mai exceptionnel et une orientation également favorable pour les restaurants. Concernant les prix de l'hébergement touristique, celui-ci affiche une hausse de 3% sur un an en 2011 contre 1,5% en 2010.

Pour la branche des *transports et des communications*, l'année 2011 semble, du moins jusqu'à présent très contrastée. Alors que la branche des transports enregistre de bons résultats, l'évolution est plutôt négative du côté des communications.

Concernant les transports, le chiffre d'affaires enregistre une progression plus faible qu'en 2010 (+7% sur un an au cours des 7 premiers mois, +9% hors transports par eau). A noter toutefois que l'année 2010 était particulière.

Le chiffre d'affaires du transport aérien (secteur qui comporte une vingtaine d'entreprises au Luxembourg) affiche en 2011 une progression de plus de 10% par rapport à l'année passée, sur base des 7 premiers mois de l'année. Luxair voit le nombre de ses passagers progresser de 8% environ sur un an au cours des 8 premiers mois de 2011, une augmentation en ligne avec celle relevée pour l'ensemble des compagnies européennes membres de l'AEEA. Dans le domaine du fret, en revanche, Cargolux perd 3% sur les volumes transportés par rapport à 2010 au cours de la même période – contre un gain de 4% pour l'ensemble des compagnies européennes. Cargolux peine à renouer avec les niveaux d'activité d'avant-crise.

Les entreprises de la branche „*immobilier, location et services aux entreprises*“ ont vu leur chiffre d'affaires se redresser nettement en 2010, surtout dans le domaine des services aux entreprises. Si les

activités juridiques sont assez peu dépendantes de la croissance, et semblent suivre une logique de croissance structurelle, les activités de comptable, de conseil ou de gestion d'entreprises ont nettement rebondi depuis la crise de 2008. Pour l'ensemble des services aux entreprises, on note cependant une tendance moins dynamique du chiffre d'affaires depuis le début de l'année. Les perspectives s'assombrissent d'ailleurs fortement. Les enquêtes de conjoncture dans les services (autres que financiers) montrent une nette dégradation des résultats depuis le mois d'août et ce pour l'ensemble des pays de la zone euro. Pour le Luxembourg, les données témoignent d'une évolution similaire et prévoient une chute très prononcée de l'indicateur de confiance au 4e trimestre.

a) Evolution de l'inflation

L'année 2010 marque le *retour de l'inflation dans l'Union européenne* qui atteint les niveaux moyens que l'on connaissait avant la crise et qui ont marqué la décennie précédente. L'accélération de l'inflation s'observe depuis l'été 2010 et est en progression continue depuis. L'inflation de la zone euro a dépassé le niveau-cible de la BCE (en dessous mais proche de 2%) en décembre de l'année dernière et pointe actuellement à 3% dans la zone euro. Le rythme de l'inflation apparaît donc relativement élevé par rapport à la situation conjoncturelle qui est fortement menacée.

Quand bien même les prix des matières premières aient baissé – les métaux ont perdu jusqu'en octobre 20%, les matières agricoles 18%, les comestibles 13% tout comme le prix du baril de pétrole -14 dollars en moyenne mensuelle –, ils restent à un niveau élevé.

Les matières premières continuent à être onéreuses. Les prix des métaux et le baril de pétrole exprimé en euros sont au mois d'octobre 2011 exactement au même niveau qu'au moment de la flambée des prix en 2008. Les prix des matières premières agricoles sont mêmes de 16% plus élevés que lorsqu'elles ont atteint leur pic en 2008. Seuls les prix des comestibles sont légèrement en deçà des niveaux observés d'avant-crise (-6%).

Au niveau de la zone euro, l'inflation oscille entre 2% et 4%, bien qu'il existe des disparités entre pays. Dix pays, parmi lesquels le Luxembourg et la Belgique, se classent au-delà de 3,3% d'inflation. Les sept pays restants ont une inflation plus contenue, en deçà de 2,9%. Parmi eux les grands pays à forte pondération (Allemagne, France, Italie) qui tirent l'IPCH de la zone euro vers le bas.

Au Luxembourg, l'inflation est encore élevée, mais devrait progressivement s'affaiblir. D'après les prévisions actuelles du STATEC, le taux d'inflation s'établirait à 3,4% en 2011 et 2,3% en 2012. Ces prévisions se basent sur deux hypothèses:

- la première concerne le rythme de l'inflation sous-jacente. Cette hypothèse repose sur les tendances observées récemment. Le rythme de progression mensuel s'élève à +0,23% fin 2011 et à +0,20% pour la première moitié de 2012. Ce taux intègre l'hypothèse d'un impact à la hausse de 0,05 point de pour cent pendant 4 mois suite aux applications des tranches indiciaires en octobre 2011 et mars 2012.
- la deuxième concerne le prix du pétrole. Le STATEC adopte un positionnement neutre concernant l'évolution du prix de pétrole et retient un prix de baril fixe sur l'horizon de prévision, les fluctuations du prix du pétrole des derniers mois étant trop erratiques. Concrètement, le STATEC retient la moyenne mensuelle des cours de pétrole et de change observée le mois qui précède la prévision, à savoir 109,4 dollars pour le Brent et 1,37 US\$/EUR au mois d'octobre 2011.

A noter encore que les prévisions du STATEC tiennent compte de l'évolution de l'échelle mobile des salaires. D'après le scénario retenu par le STATEC, la prochaine décote devrait être dépassée au 2e trimestre. Il est rappelé dans ce contexte que l'accord tripartite du 29 septembre 2010 prévoit que si un dépassement de la cote d'échéance devait se produire avant octobre 2012, les partenaires sociaux devraient se remettre à la table des négociations.

In fine, il échet encore de noter que ce sont surtout les postes de santé et de soins qui sont responsables de l'inflation élevée ces derniers mois en raison de la réforme de la santé et de l'adaptation des prix des maisons de retraite au mois d'octobre. Les dépenses en alimentaires se sont avérées les moins inflationnistes. Les prix de l'électricité sont actuellement au même niveau qu'au début 2010 stabilisant les fluctuations des prix de l'énergie dans l'IPCEN.

b) Evolution de l'emploi et du chômage

Tout comme en Europe, et en lien avec le ralentissement conjoncturel actuel, le marché du travail luxembourgeois est dans une phase de retournement. Ainsi, le 2e trimestre 2011 est marqué par une

réorientation à la hausse du chômage ainsi que par une perte de dynamisme au niveau de l'emploi salarié.

Tous les indicateurs disponibles confirment cette tendance. Le travail intérimaire, qui est parmi les indicateurs les plus avancés du marché du travail, est en train de ralentir depuis le troisième trimestre de 2010. Aussi, les faillites d'entreprises restent à un niveau élevé sur le début de 2011 et le chômage partiel s'est remis à augmenter sur la fin de l'année. On observe par ailleurs une stabilisation de la durée de travail moyenne à partir du second trimestre de 2011, après plusieurs trimestres de progression soutenue.

L'emploi reste dynamique en Europe au cours de 2e trimestre 2011 bien que tous les pays n'aient pas renoué avec le niveau d'avant-crise et certains ont du mal à retrouver le chemin de la croissance comme la Grèce, l'Espagne ou encore l'Irlande.

Au Luxembourg, l'emploi salarié a progressé de 3% en 2011, mais un certain ralentissement se fait sentir. L'emploi des frontaliers représente environ 44% de l'emploi salarié intérieur. Leur part dans l'emploi salarié reste donc inchangée pour le quinzième trimestre consécutif. En effet, la part des frontaliers dans les nouveaux emplois créés en net, reste avec 45% en moyenne, toujours inférieur à celle des résidents et loin des taux observés dans le passé (plus des deux tiers sur les années d'avant-crise). La dynamique de *l'emploi entre frontaliers et résidents tend ainsi à se rééquilibrer*.

Si l'emploi salarié progresse, on note toutefois à partir du 2e trimestre une perte de dynamisme (en lien avec le ralentissement de l'activité économique). L'impact du ralentissement devrait se faire surtout sentir en 2012.

A noter encore que sur les six premiers mois de 2011, 458 entreprises ont déclaré faillite au Grand-Duché de Luxembourg, contre 438 sur la même période d'il y a un an, soit 4,6% de plus. Les emplois perdus liés à ces faillites se chiffrent à 1.497 unités.

En ce qui concerne le chômage, Eurostat estime le nombre de chômeurs dans la zone euro à 16,2 millions de personnes, soit 10,2% de la population active (septembre 2011). Après une légère baisse fin 2010/début 2011 (de 10,2% en octobre 2010 à 9,9% en avril 2011), le taux de chômage s'est donc remis à augmenter dans la zone euro. Cette remontée du chômage résulte avant tout d'une détérioration de la situation dans trois pays: la Grèce (dont le taux de chômage est passé de 14,7% en janvier à 17,6% en juillet), l'Espagne (+2,2 points de pour cent depuis janvier) et Chypre (+1,4 point de pour cent). Pour la majorité des autres pays de la zone, le taux de chômage a continué à baisser ou à stagner au cours de l'année 2011.

L'Autriche, la Belgique, l'Estonie, et l'Allemagne affichent même des baisses importantes (de plus de 0,5 point de pour cent) entre janvier et septembre. La tendance semble toutefois s'inverser dans certains pays de la zone, dont le Luxembourg. En effet, la France, l'Irlande, le Grand-Duché, les Pays-Bas et la Slovaquie marquent à nouveau, après un bon début 2011, une légère hausse du taux de chômage au troisième trimestre. L'Espagne reste, avec un taux de chômage de 22,6% en septembre, le pays qui souffre le plus, suivie de la Grèce (17,6% en juillet 2011) et de l'Irlande (14,2%). A l'inverse, l'Autriche connaît toujours, avec 3,9% en septembre, le taux de chômage le plus faible de la zone, suivie des Pays-Bas (4,5%) et de l'Allemagne (5,8%). L'Allemagne a en effet réussi à baisser son taux de chômage de moitié en temps d'une demie décennie (de 11,4% en juin 2005 à 5,8% en septembre 2009).

Au Luxembourg, après une baisse du taux de chômage sur les trois premiers mois de l'année 2011 (de 6,1% en décembre 2010 à 5,7% en mars 2011), le taux de chômage s'est remis à augmenter depuis le deuxième trimestre, malgré un emploi salarié encore très dynamique à la mi-2011. En août 2011 (dernier chiffre définitif disponible), le taux de chômage atteint ainsi à nouveau les 6,1%. Le taux de chômage moyen pour 2011 devrait se situer à 6,0%, soit au même niveau qu'en 2010. Comme la décélération de l'emploi devrait se faire de manière progressive, l'impact négatif sur le chômage – au regard des chiffres annuels – se fera sentir surtout en 2012.

A côté du ralentissement conjoncturel récent, plusieurs autres tendances plus structurelles ou sous-jacentes sont dignes d'être soulignées. Ainsi, comme dans la plupart des pays européens, le taux d'activité des jeunes est en baisse au Grand-Duché de Luxembourg, indiquant probablement un phénomène de retrait du marché du travail. Aussi, le chômage au Luxembourg prend-il un caractère de plus en plus structurel, lié à une inadéquation toujours grandissante entre les offres et les demandes d'emploi.

c) Evolution du coût salarial

La progression des salaires au cours du 2e trimestre 2011 a été faible. Si le coût du salaire moyen reste dynamique dans les services, il piétine dans les autres branches d'activité.

L'évolution du coût salarial moyen, au-delà des variations heurtées à court terme par des phénomènes indépendants du cycle conjoncturel, montre une tendance globale à l'accélération depuis 2010 et se situe sur le 1er semestre 2011 (avec +2,6% sur un an) légèrement en deçà de sa moyenne de long terme (+2,9%). Depuis 2010, les salaires horaires montrent une progression relativement comparable, à travers toutes les branches d'activité, à celle de pays voisins comme la France ou l'Allemagne.

*

Chapitre 2 – L'analyse financière du projet de budget pour l'exercice 2012

1. Le contexte politique: le programme gouvernemental

Le programme gouvernemental pour la législature 2009-2014 retient que le Gouvernement continuera à mener une politique anticyclique et laissera jouer les stabilisateurs automatiques durant la période de récession économique. Afin d'éviter une détérioration durable des finances publiques, le Gouvernement veillera à éviter, à l'exception du programme de relance économique, une croissance des dépenses de l'Etat qui excède la croissance économique à moyen terme. Dans cet esprit, il se fixe pour objectif de maintenir les dépenses d'investissement à un niveau élevé et proche de celui applicable au milieu de la période écoulée. Au niveau des transferts sociaux, l'objectif à moyen terme sera de freiner la croissance des dépenses en y introduisant davantage de sélectivité sociale. Les subsides et abattements fiscaux seront réexaminés quant à leur finalité et leur impact fiscal et social. Le Gouvernement veillera également à contenir la croissance des dépenses de fonctionnement de l'Etat, tout en assurant le bon fonctionnement des services publics.

2. Le projet de budget de l'Etat luxembourgeois pour l'exercice 2012

La situation financière de l'Etat central est en fait celle sur laquelle la Chambre des Députés est amenée à se prononcer sur base de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la compatibilité et la trésorerie de l'Etat.

	2010 <i>Compte</i>	2011 <i>Budget</i>	2012 <i>Projet</i>	<i>Variations*</i>	
				<i>en millions</i>	<i>en %</i>
Budget courant					
Recettes	9.354,8	9.547,2	10.632,5	+1.085,3	+11,4%
Dépenses	8.993,3	9.377,4	10.175,1	+797,7	+8,5%
Excédents	+361,5	+169,8	+457,4	-	-
Budget en capital					
Recettes	69,2	78,9	59,8	-19,1	-24,2%
Dépenses	1.117,4	932,8	913,1	-19,8	-2,1%
Excédents	-1.048,2	-853,9	-853,2	-	-
Budget total					
Recettes	9.424,0	9.626,2	10.692,4	+1.066,2	+11,1%
Dépenses	10.110,7	10.310,2	11.088,2	+777,9	+7,5%
Excédents	-686,7	-684,1	-395,8	-	-

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

– * Variation par rapport au budget voté de 2011

Concernant l'exercice budgétaire 2012, le total du budget des dépenses de l'Etat central atteint 11.088 millions d'euros, soit une hausse de 7,5% par rapport au budget voté de 2011. Du côté des recettes, qui atteindront prévisiblement 10.692 millions d'euros, le projet de budget 2012 prévoit une augmentation de l'ordre de 11,1% par rapport au budget antérieur.

En termes absolus, les dépenses progresseront de 777 millions d'euros alors que les recettes sont en progression de quelque 1.066 millions d'euros. Il en résulte un déficit au titre de l'exercice budgétaire 2012 de 395 millions d'euros.

3. Le compte de l'exercice 2010

Il ressort du projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2010, déposé à la Chambre des Députés le 7 juin 2011, que le compte de cet exercice se présente globalement comme suit par rapport au budget voté pour le même exercice:

	<i>Budget voté 2010</i>	<i>Compte général 2010</i>	<i>Plus- ou moins-values</i>	<i>Variation en %</i>
Budget courant				
Recettes	8.398,7	9.354,8	956,1	+11,4%
Dépenses	8.850,9	8.993,3	142,4	+1,6%
Excédents	-452,2	+361,5	+813,7	-
Budget en capital				
Recettes	1.420,1	1.666,7	246,6	+17,4%
Dépenses	942,9	1.117,4	174,5	+18,5%
Excédents	+477,2	-549,3	+72,1	-
Budget total				
Recettes	9.818,8	11.021,5	1.202,7	+12,2%
Dépenses	9.793,8	10.110,7	316,9	+3,2%
Excédents	+25,0	+910,8	+885,8	-

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

L'exercice 2010 a été clôturé avec un excédent net de recettes d'un montant de 910,8 millions d'euros, alors que le budget voté renseignait un excédent de recettes de 25,0 millions d'euros. Or, en soustrayant des recettes totales le produit d'emprunts nouveaux (1.597,5 millions d'euros), le compte général pour l'exercice 2010 renseigne un solde déficitaire de 686,7 millions d'euros.

Du côté des recettes, le compte général affiche des plus-values de recettes d'un montant total de 1.202,7 millions d'euros par rapport au budget voté pour cet exercice, soit un écart de 12,2% par rapport au budget voté pour cet exercice.

Cette évolution s'explique par la croissance des rentrées de l'impôt sur le revenu des collectivités et de la taxe sur la valeur ajoutée et de recettes en provenance des dividendes de la BGL-BNP-Paribas d'un montant de 135 millions d'euros. Les recettes d'emprunts initialement prévues ont également augmenté de 248 millions d'euros.

Le compte général pour l'exercice 2010 renseigne des dépenses courantes de 8.993,3 millions d'euros et des dépenses en capital de 1.117,4 millions d'euros, soit des dépenses totales de 10.110,7 millions d'euros. Les dépenses totales effectives dépassent le plafond fixé par le budget voté de 316,9 millions d'euros (soit un écart de 3,2% entre le budget voté et le compte général). Par rapport au compte général de l'exercice 2009, les dépenses totales ont augmenté de 4,4%.

Le tableau ci-après présente les principales plus- ou moins-values de dépenses qui ont été comptabilisées au titre du budget de l'Etat de l'exercice 2010.

<i>Libellé</i>	<i>Budget 2010</i>	<i>Compte 2010</i>	<i>Variation</i>
Aide financière de l'Etat pour études supérieures: bourses d'études	12,6	46,5	+34,0
Indemnités des employés occupés à titre temporaire	11,6	25,9	+14,3
Participation au coût de l'investissement dans la formation professionnelle continue sous forme d'aide directe aux entreprises	22,0	37,0	+15,0
Participation de l'Etat aux frais de fonctionnement de structures privées dans le cadre du chèque-service accueil	11,0	30,0	+19,0
Participation de l'Etat aux frais des communes concernant le fonctionnement de maisons relais pour enfants	47,7	62,6	+14,9
Revenu minimum garanti	105,5	117,0	+11,5
Allocation de vie chère en faveur des ménages à revenu modeste	19,9	33,0	+13,1
Participation de l'Etat au financement des allocations familiales au titre de l'article 22 de la loi modifiée du 19 juin 1985 concernant les allocations familiales et portant création de la caisse nationale des prestations familiales	223,8	212,2	-11,7
Versement au fonds pour l'emploi du produit des impôts de solidarité	114,2	128,5	+14,3
Participation aux frais des prestations de maternité: prestations en nature	40,4	56,1	+15,6
Participation de l'Etat au financement de l'assurance maladie: cotisations pour prestations en nature	629,3	642,0	+12,7
Participation des pouvoirs publics dans le financement de l'assurance pension: cotisations	1.140,2	1.160,2	+19,9
Participation de l'Etat aux frais de développement du secteur des technologies de l'information et des communications	0,0	15,0	+15,0
Acquisition auprès de secteurs autres que le secteur des administrations publiques d'immeubles à incorporer dans le domaine de l'Etat	12,8	58,0	+45,2
Alimentation du fonds de la dette publique: amortissements	0,0	133,6	+133,6
Aide revenant aux communes pour financer le coût des infrastructures liées à l'augmentation substantielle du nombre de leurs habitants	13,0	23,4	+10,4
Loi du 22 décembre 2004 sur la mise en conformité de l'assainissement de l'Aéroport: travaux d'assainissement	16,3	0,5	-15,8
Autres plus-ou moins-values	7.373,5	7.329,3	-44,2
Total	9.793,8	10.110,7	+316,9

L'écart entre le plafond des dépenses fixé par le budget voté et les dépenses effectives s'explique à raison de 161,9 millions d'euros par des dotations aux fonds spéciaux plus élevées que prévues.

Ce dépassement est entre autres imputable pour un montant de 133,6 millions d'euros à des dépenses du Fonds de la dette publique et pour un montant de 34 millions d'euros aux dépenses additionnelles résultant de la nouvelle législation sur les aides financières de l'Etat pour études supérieures.

Si l'on fait abstraction de ces dotations, le dépassement des dépenses effectives par rapport au budget voté est ramené à 155,0 millions d'euros, ou 1,6%.

4. Le compte prévisionnel de l'exercice 2011

Le tableau ci-après compare les prévisions actualisées des recettes de l'Administration centrale pour l'exercice 2011 avec les prévisions budgétaires initiales.

	2010 Compte	2011		Variations*	
		Budget	Prévisions	en mio.	en %
Dépenses totales	12.258,1	12.740,0	12.949,7	+209,7	+1,6%
1. Consommation intermédiaire	900,6	885,1	934,7	+49,6	+5,6%
2. Formation de capital	1.002,9	944,0	1.075,3	+131,3	+13,9%
3. Rémunération des salariés	2.441,7	2.560,4	2.563,0	+2,6%	+0,1%
4. Subventions	602,8	621,6	664,1	+42,5	+6,8%
5. Revenus de la propriété	160,9	263,1	214,8	-48,3	-18,4%
6. Prestations sociales autres qu'en nature	1.051,8	1.067,1	1.106,7	+39,6	+3,7%
7. Prestations sociales en nature	52,8	85,8	53,3	-32,5	-37,9%
8. Autres transferts courants	5.365,2	5.558,9	5.582,7	+23,8	+0,4%
9. Transferts en capital	673,5	744,6	745,2	+0,6	+0,1%
10. Corrections sur actifs non financiers	5,9	9,4	9,8	+0,4	+4,6%
Recettes totales	11.209,3	11.338,9	12.002,5	+663,6	+5,9%
11. Impôts sur la production	4.676,5	4.950,7	5.022,3	+71,6	+1,4%
12. Impôts courants sur le revenu	5.132,9	5.067,0	5.522,2	+455,2	+9,0%
13. Autres recettes	1.399,8	1.321,2	1.458,0	+136,8	+10,4%
Besoin de financement	-1.048,9	-1.401,1	-947,2	+453,9	-

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

* Variation par rapport au budget de 2010 des prévisions de 2011

Il ressort des chiffres de ce tableau que d'après les prévisions actuelles, le total des dépenses de l'Administration centrale dépassera de quelque 1,6% ou de 209,7 millions d'euros le montant des prévisions budgétaires pour cet exercice.

Afin de pouvoir s'exprimer en connaissance de cause au sujet de ce dépassement de 209,7 millions d'euros, il importe de savoir qu'il comprend un montant de 73 millions d'euros qui est imputable à une modification des règles de comptabilisation des dépenses des projets P.P.P. qui a été décidée par les services de l'Eurostat en cours d'exercice.

En second lieu, il s'impose de relever que le dépassement de 209,7 millions d'euros comprend un montant de 55 millions d'euros qui représente une correction technique, qui doit être comptabilisée, en recettes et en dépenses, afin de tenir compte du niveau, inférieur aux conditions du marché, des intérêts de la dette publique.

Compte non tenu de l'incidence de ces modifications, le total des dépenses de l'Administration centrale ne dépassera que d'un montant de 81,7 millions d'euros ou de 0,5% le budget initial.

Ce montant restant de 81,7 millions d'euros est pour l'essentiel attribuable à des charges obligatoires qui résultent de législations existantes. Tel est par exemple le cas pour la rubrique „Subventions“ qui affiche un dépassement prévisible net de 42,7 millions d'euros. Ce dépassement est imputable, pour un montant de 25 millions d'euros, aux dépenses additionnelles résultant de la nouvelle législation sur la formation professionnelle continue et pour un montant de 24 millions d'euros à des dépenses supplémentaires du Fonds pour l'emploi.

Pour ce qui est de l'évolution des recettes de l'Administration centrale, il convient de signaler que le dépassement prévisible de 663,6 millions d'euros se compose pour l'essentiel des recettes suivantes:

- Impôts sur le revenu des collectivités +200 millions
- Taxe sur la valeur ajoutée +159 millions
- Impôts sur les traitements et salaires +140 millions
- Impôts sur le revenu des capitaux +55 millions

Pour ce qui est de l'origine de ces recettes supplémentaires, il y a lieu de noter que ce surplus de recettes provient essentiellement de l'accélération de la perception de soldes d'impôts de la période 2005 à 2008 (impôt sur les collectivités) ou de l'évolution plus rapide que prévue de certains agrégats

macroéconomiques comme l'emploi total et les rémunérations (impôts sur les traitements) ou les dépenses de consommation (taxe sur la valeur ajoutée).

5. Les prévisions pour l'exercice 2012

Le projet de budget de l'Etat luxembourgeois pour l'exercice 2012 se présente comme suit par rapport au budget voté de l'exercice 2011 et par rapport au compte de l'exercice 2010:

	2010 <i>Compte</i>	2011 <i>Budget</i>	2012 <i>Projet</i>	<i>Variations*</i>	
				<i>en millions</i>	<i>en %</i>
Budget courant					
Recettes	9.354,8	9.547,2	10.632,5	+1.085,3	+11,4%
Dépenses	8.993,3	9.377,4	10.175,1	+797,7	+8,5%
Excédents	+361,5	+169,8	+457,4	-	-
Budget en capital					
Recettes	69,2	78,9	59,8	-19,1	-24,2%
Dépenses	1.117,4	932,8	913,1	-19,8	-2,1%
Excédents	-1.048,2	-853,9	-853,2	-	-
Budget total					
Recettes	9.424,0	9.626,2	10.692,4	+1.066,2	+11,1%
Dépenses	10.110,7	10.310,2	11.088,2	+777,9	+7,5%
Excédents	-686,7	-684,1	-395,8	-	-

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

– * Variation par rapport au budget voté de 2011

La progression de 7,5% du total des dépenses de l'Etat entre 2011 et 2012, doit être appréciée à la lumière du fait qu'au cours des années écoulées, les changements au niveau de la structure des dépenses de l'Etat ont abouti à un accroissement sensible de la rigidité budgétaire. Une proportion de plus en plus élevée des dépenses publiques est en effet fixée par ou en vertu de dispositions légales, réglementaires et conventionnelles.

D'autres dépenses additionnelles, comme le versement du produit des impôts de solidarité au Fonds pour l'emploi ou encore la participation de l'Etat au financement des études supérieures ou au financement de la formation professionnelle découlent directement du programme de redressement de la politique budgétaire ou du programme de mise en œuvre des réformes structurelles.

Les prévisions pour 2012 qui sont renseignées dans le tableau ci-avant tiennent compte de l'incidence budgétaire des mesures qui ont été retenues par le Gouvernement dans le cadre du programme de rétablissement de l'équilibre de la situation financière de l'Administration publique à l'horizon de 2014.

Dans le cadre de l'appréciation de ce taux de progression de 7,5%, il importe également de noter que les réformes qui ont été initiées par le Gouvernement en vue d'exploiter notamment de nouvelles sources de croissance, ne se répercuteront sur les recettes de l'Etat qu'après une période plus ou moins longue.

Les objectifs nationaux de ces réformes ont été définis dans le cadre du Programme national de réforme du Luxembourg et concernent plus particulièrement les domaines de l'emploi, de la recherche et de l'éducation. La mise en œuvre de ces objectifs se traduira nécessairement par des dépenses supplémentaires non négligeables au cours des prochains exercices budgétaires en attendant les retombées positives sur les déterminants macroéconomiques et dès lors sur les recettes de l'Etat.

Ce faisant, le Gouvernement est parfaitement en ligne avec les conclusions du Conseil européen des 24 et 25 mars 2011 aux termes desquelles „les politiques budgétaires pour 2012 devraient viser à rétablir la confiance en ramenant l'évolution de la dette à des niveaux supportables et à faire en sorte que les déficits repassent sous la barre des 3% du PIB dans les délais fixés par le Conseil.“

L'accroissement des dépenses entre 2011 et 2012 résulte notamment des facteurs de hausse ci-après (en millions euros):

Rémunérations des agents de l'Etat	+154,3
Versement à l'assurance-accident au titre de la compensation de la baisse du taux de cotisation de l'assurance-accident	+34,4
Participation dans le financement de l'assurance pension	+87,7
Alimentation du fonds communal de dotation	+94,1
Participation au financement de l'assurance dépendance	+35,0
Frais de garde d'enfants	+59,5
Participation dans le financement de l'assurance maladie-maternité	+37,7
Financement de l'enseignement fondamental	+17,2
Recherche publique	+28,3
Alimentation du fonds de la coopération au développement	+23,2
Développement de la formation professionnelle continue	+36,0
Dotation du fonds des pensions des fonctionnaires	+22,0
Versement au Fonds pour l'emploi du produit des impôts de solidarité	+26,8
Location d'immeubles scolaires et administratifs pour les besoins de l'Etat	+11,8
Aide aux entreprises ayant une influence sur la diversification économique	+11,7
Modernisation du parc des expositions du Kirchberg	+11,0
Contribution dans l'intérêt de l'Université	+10,7
Normalisation des comptes concernant les pensions du personnel CFL	+8,4
Aides à des projets logement	+7,2
Services publics d'autobus	+5,9
Crédits en faveur de l'office national de l'enfance	+5,7
Revenu minimum garanti	+5,7

6. Le solde de l'Administration centrale (2007-2012)

Les tableaux ci-contre renseignent sur l'évolution du solde de l'Administration centrale depuis l'année 2007.

– En % du PIB

	2007	2008	2009	2010	2011*	2012 (projet)
Administration publique	3,7%	3,0%	-0,9%	-1,1%	-0,6%	-0,7%
Administration centrale	1,0%	-0,2%	-2,7%	-2,6%	-2,2%	-2,6%
Administrations locales	0,4%	0,4%	-0,1%	0,0%	0,2%	0,3%
Sécurité sociale	2,4%	2,7%	2,0%	1,6%	1,5%	1,6%

– En millions d'euros

	2007	2008	2009	2010	2011*	Projet 2012
Administration publique	1.388,5	1.181,4	-337,2	-427,2	-247,4	-329,9
Administration centrale	358,9	-69,6	-1.021,0	-1.048,9	-947,2	-1.143,2
Administrations locales	138,7	170,1	-46,7	-8,0	66,4	110,8
Sécurité sociale	890,9	1.081,0	730,6	629,7	633,4	702,4

Source: Ministère des finances, 2005-2010: compte général de l'exercice, 2011*: budget estimé, 2012: projet de budget

L'on constate un solde déficitaire au niveau de l'Administration centrale depuis l'année de crise économique 2008. Entre 2009 et 2011 le déficit moyen est de 2,5%. Pour l'exercice 2012 le déficit est escompté à 2,7%. En chiffres absolus, l'Administration centrale a affiché un déficit moyen dépassant un milliard d'euros. Depuis la crise économique en 2008 l'Administration publique accuse un déficit cumulé dépassant les 3 milliards d'euros. Pour 2012 le déficit prévisionnel selon le projet de budget devrait s'élever à 1.143 millions d'euros.

*Version SEC95 des opérations budgétaires de l'ensemble
des Administrations publiques et de leurs sous-secteurs
(en millions d'euros, sauf mention contraire)*

	2009	2010	2011*	2012	Progression 2010-2012 en %
Recettes					
Administration centrale	10.433,7	11.209,2	12.002,5	12.596,3	12,4%
Administrations locales	2.035,3	2.135,0	2.281,6	na**	-
Securité sociale	7.708,1	7.902,6	8.171,6	8.719,5	10,3%
Dépenses					
Administration centrale	11.454,8	12.258,1	12.949,7	13.739,5	12,1%
Administrations locales	2.082,1	2.142,9	2.215,2	na**	-
Securité sociale	6.977,7	7.272,9	7.538,3	8.017,1	10,2%
Solde					
Administration centrale	-1.021,1	-1.048,9	-947,2	-1.143,2	-
Administrations locales	-46,7	-8,0	66,4	110,8	-
Securité sociale	730,6	629,7	633,4	702,4	-
TOTAL de l'ensemble des Administrations publiques	-337,2	-427,2	-247,4	-329,9	-

Source: Avis de la BCL sur le Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2012

* Exécution probable d'après l'estimation du Gouvernement

** Comme indiqué ci-dessus, les données pour les Administrations locales ne sont pas disponibles au volume III. Le solde les concernant pour l'année 2012 a été repris du document supplémentaire distribué par le Gouvernement lors de la présentation du projet de budget à la Chambre des Députés le 5 octobre 2011

*Tableau 3: Evolution des recettes et des dépenses de
l'administration centrale, années 2007-2012 (SEC95)*

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Variations entre 2007 et 2012		
							millions €	en %	2007 = 100
Total des recettes	10.068	10.530	10.434	11.209	12.003	12.596	2.528	25,1%	125,1
Total des dépenses	9.712	10.599	11.455	12.258	12.950	13.739	4.027	41,5%	141,5
Solde (si négatif: déficit)	356	-70	-1.021	-1.049	-947	-1.143	-1.499		

En ce qui concerne l'évolution des recettes et dépenses de l'Administration centrale, le tableau ci-dessus montre que le total des dépenses de l'Administration centrale passera de 9,7 milliards d'euros en 2007 à 13,7 milliards d'euros en 2012, soit une progression de 41% sur une période de 5 ans. Les recettes de l'Administration centrale évoluent de 10,1 à 12,6 milliards d'euros pendant le même intervalle de temps, soit une hausse de 25%. Le solde budgétaire se détériore de 1,5 milliard d'euros sur cette même période.

Il y a un effet de ciseaux entre la croissance des recettes et celle des dépenses de l'Administration centrale.

Evolution des recettes et des dépenses de 2010 à 2012

	2010/2009	2011/2010	2012/2011
Total des recettes	7,4%	7,1%	4,9%
Total des dépenses	7,0%	5,6%	6,1%
Différence	0,5%	1,4%	-1,2%

Données de l'administration centrale

Source: compte général de 2009 et 2010, budget actualisé pour 2011, projet de budget de 2012

• ***Croissance plus rapide des dépenses courantes que l'évolution du PIB***

Le tableau ci-dessus montre que l'augmentation des recettes et des dépenses de l'Administration centrale dépasse de loin la croissance du PIB.

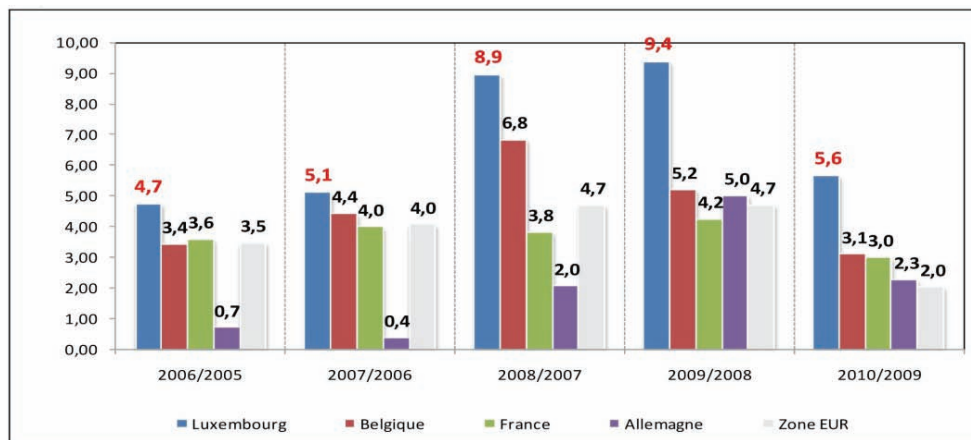
La progression de l'écart entre dépenses et recettes étatiques à laquelle s'ajoute un niveau plus faible de croissance économique qui ne suit plus celui des dépenses, est dangereuse pour la soutenabilité des finances publiques. Les dépenses augmentent plus vite que les recettes, le budget de l'Etat glisse vers un déficit croissant.

Face à ce constat le Conseil d'Etat note dans son avis sur le budget de l'Etat 2012 que le déficit budgétaire acquiert un caractère structurel.

• ***Croissance plus rapide des dépenses courantes que dans les pays limitrophes***

Les dépenses courantes au Luxembourg augmentent plus rapidement que dans les pays limitrophes. Selon les calculs de la Chambre de Commerce (avis sur le budget de l'Etat 2012), le Luxembourg se différencie par une évolution significativement plus dynamique des dépenses courantes (+4,7% entre 2006 et 2005, +5,1% entre 2007 et 2006, +8,9% entre 2008 et 2007, +9,4% entre 2009 et 2008 et +5,6% entre 2009 et 2010) qu'au niveau du groupe de comparaison, ce qui a largement provoqué des déficits budgétaires récurrents, ainsi qu'une alimentation insuffisante des réserves des fonds spéciaux. En cinq ans (de fin 2005 à fin 2010), les dépenses courantes luxembourgeoises accusent ainsi un accroissement de 38,6%, contre 10,7% en Allemagne, 20,0% en France et 25,0% en Belgique.

Evolution interannuelle des dépenses courantes de l'Administration publique au Luxembourg, en Belgique, en France, en Allemagne, ainsi qu'en zone euro (en % de variation)



Source: EUROSTAT; calculs de la Chambre de Commerce

Afin d'éviter une accumulation de déficits, il faut endiguer l'augmentation des dépenses, car la pérennité d'une croissance soutenue des recettes n'est nullement assurée.

Le tableau ci-contre montre que c'est surtout au niveau des dépenses courantes que la progression est largement supérieure à celle de nos pays voisins. La croissance des dépenses courantes sur la période de 2005 à 2010 est ainsi de 38,5% au Luxembourg, par rapport à une croissance de 20,3% en zone EURO, l'Allemagne n'affichant qu'un taux de progression de 10,7% sur cette même période.

Evolution des dépenses budgétaires courantes entre 2005 et 2010

En pourcentages de variation

<i>Evolution interannuelle en %</i>						
<i>Région</i>	<i>2006/2005</i>	<i>2007/2006</i>	<i>2008/2007</i>	<i>2009/2008</i>	<i>2010/2009</i>	<i>2010/2005</i>
Luxembourg	4,73	5,10	8,94	9,37	5,64	38,54
Belgique	3,42	4,42	6,83	5,19	3,08	25,09
France	3,58	3,98	3,81	4,24	2,99	20,02
Allemagne	0,69	0,36	2,05	5,00	2,26	10,72
Zone EUR	3,46	4,05	4,69	4,70	2,02	20,37

<i>Gain possible du Luxembourg</i>				
<i>2006/2005</i>	<i>2007/2006</i>	<i>2008/2007</i>	<i>2009/2008</i>	<i>2010/2009</i>
136,30	118,31	504,15	603,26	512,20

Source: Tableau 41 annexe XI de l'avis Chambre de commerce sur le budget 2012

• Réintroduire une norme de croissance

Dans la situation actuelle de ralentissement de l'activité économique, il convient de veiller à ce que les dépenses courantes n'augmentent pas à un rythme trop soutenu. Dans ce contexte, il serait préférable d'introduire une norme en complément de la discipline budgétaire.

La norme budgétaire, déterminée par la croissance à moyen terme, l'inflation et l'élasticité des rentrées fiscales, mériterait réflexion, surtout maintenant où une rigueur budgétaire poussée s'impose vu les risques d'une nouvelle crise économique.

Il est à noter que la Banque Centrale du Luxembourg exige elle aussi l'instauration d'une norme de croissance des dépenses courantes des administrations publiques, dépenses censées ne plus dépasser la progression moyenne des dépenses équivalentes observée dans les pays limitrophes et/ou dans l'ensemble de la zone euro. (Avis BCL 2008).

D'aucuns vont même à s'interroger si cette norme de progression ne devrait pas aller de pair avec un frein à l'endettement c'est-à-dire un plafond absolu à inscrire au niveau d'un texte légal relatif à la dette publique. La valeur ajoutée d'une telle disposition paraît de l'avis du rapporteur toutefois limitée.

Certains préconisent par ailleurs une meilleure appréhension de l'efficacité des dépenses ce qui aurait comme conséquence l'introduction d'une architecture budgétaire gravitant autour de missions et de programmes, d'objectifs et de résultats à atteindre et de moyens à mettre en œuvre et dont les progrès atteints seraient mesurables à l'aide d'indicateurs pertinents.

Une telle approche appliquée dans d'autres Etats peut certes avoir ses mérites en termes d'efficacité de l'utilisation des moyens budgétaires. S'appuyant sur l'exemple de la LOLF française cette programmation budgétaire par objectifs a d'ailleurs été suggérée dans des rapports antérieurs de la COFIBU, notamment le rapport sur le budget de l'Etat pour l'exercice 2006.

Encore faudra-t-il réussir dans la mise en application pratique d'une telle approche à finalité plus économique des finances publiques à l'échelle de notre pays. Des travaux en vue d'une réorientation de la programmation budgétaire sont actuellement en cours au niveau gouvernemental.

7. La situation financière de l'Administration publique

• Les considérations du programme gouvernemental

Dans le cadre de la déclaration gouvernementale du 29 juillet 2009, le Gouvernement s'est engagé à maintenir des finances publiques saines, avec à long terme, un solde budgétaire excédentaire et un faible taux d'endettement public. En même temps, le Gouvernement s'est engagé à mener une politique budgétaire prudente en conformité avec les objectifs définis par le pacte européen de stabilité et de croissance.

Le Gouvernement s'est fixé comme objectif dans le cadre des orientations générales de sa politique budgétaire le rétablissement de l'équilibre budgétaire au niveau de l'Administration publique pour 2014 au plus tard.

Sur le plan de la politique budgétaire, la déclaration gouvernementale de 2009 se base sur une note d'experts internes à l'administration au sujet des prévisions macroéconomiques et de l'évolution des finances publiques pour la période 2009-2014. Cette note a d'ailleurs été annexée à la déclaration gouvernementale.

• L'évolution du solde de l'Administration publique de 1995-2012

Solde de l'Administration publique en % de PIB (1995-2012)

<i>En % du PIB</i>	1995	1998	2000	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 prév.	2012
Administration publique	2,4	3,4	6,0	-1,2	0,0	1,4	3,7	3,0	-0,9	-1,1	-0,6	-0,7
Administration centrale	0,6	1,4	2,8	-2,6	-1,2	-0,7	1,0	-0,2	-2,7	-2,6	-2,2	-2,6
Administration locale	0,4	0,3	0,5	-0,1	-0,3	0,2	0,4	0,4	-0,1	0,0	0,2	0,3
Sécurité sociale	1,5	1,7	2,7	1,5	1,5	1,8	2,4	2,7	2,0	1,6	1,5	1,6

Solde de l'Administration publique en millions d'euros (1995-2012)

<i>En millions</i>	1995	1998	2000	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Administration publique	365,7	586,4	1.313,3	-332,8	6,0	406,6	1.338,5	1.181,4	-337,2	-427,2	-247,4	-329,9
Administration centrale	85,3	248,0	611,6	-713,9	-359,7	-226,6	358,9	-69,6	-1.021,1	1.048,9	-947,2	-1.143,2
Administration locale	55,6	48,1	114,0	-24,8	-88,2	76,8	138,7	170,1	-46,7	-8,0	66,4	110,8
Sécurité sociale	224,7	290,4	587,7	405,9	453,9	610,4	890,9	1.081,0	730,6	629,7	633,4	702,4

L'évolution de la situation financière de l'Administration publique luxembourgeoise entre 1995 et 2011 se caractérise par une situation excédentaire sauf pour la période de 2001 à 2004 ainsi que pour la période après 2008.

La détérioration du solde de l'Administration publique entre 2001 et 2004 a pu être redressée à partir de 2006 par le biais d'une série de mesures qui ont été décidées à la suite des réunions du comité de coordination tripartite, mais grâce également aux effets du redressement de la situation économique.

A partir de l'exercice 2008, le solde de l'Administration publique a subi une nouvelle détérioration qui est plus marquée que celle de la période 2001-2004.

Cette détérioration est pour l'essentiel imputable à une stagnation, voire une légère régression des principales recettes fiscales sous l'effet des conséquences de la crise économique et financière. Cette détérioration affecte en premier lieu les conditions d'équilibre du secteur de l'Administration centrale.

• L'estimation des soldes de l'Administration publique: un exercice aléatoire

L'évolution prévisible du solde de l'Administration publique a fait l'objet d'un certain nombre d'estimations à plus ou moins longue échéance et cela tant dans le contexte de la déclaration gouvernementale qu'au niveau du Programme de stabilité et de croissance adressé à l'Union européenne.

• *Les prévisions de la note d'experts annexée à la déclaration gouvernementale*

En ce qui concerne la période 2009-2014, soit celle correspondant à l'actuelle législature, la note d'experts de juillet 2009 a abouti au scénario suivant:

<i>En % du PIB</i>	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Administration publique	1,4	3,6	2,6	-2,1	-4,9	-5,5	-4,8	-4,3	-3,2
Administration centrale	-0,7	0,8	-0,3	-4,3	-6,5	-6,7	-6,0	-5,5	-4,4
Administration locale	0,2	0,4	0,0	-0,4	-0,9	-0,9	-0,8	-0,7	-0,6
Sécurité sociale	1,8	2,5	2,8	2,5	2,5	2,1	2,0	1,8	1,8

<i>En millions</i>	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Administration publique	461	1.323	946	-760	-1.781	-2.096	-1.981	-1.914	-1.534
Administration centrale	-227	284	-97	-1.530	-2.354	-2.560	-2.482	-2.401	-2.090
Administration locale	77	141	14	-127	-316	-334	-337	-319	-303
Sécurité sociale	610	898	1.026	897	889	799	838	806	859

Quant aux aspects macroéconomiques la note d'experts internes avait à l'époque pris soin de préciser que les projections effectuées à l'horizon 2014 étaient des projections conditionnelles: „l'utilisation du modèle économétrique et la consultation d'experts fiscaux pouvant assurer une cohérence certaine mais au-delà d'un horizon d'environ 6 mois, il serait impossible de prévoir avec une précision acceptable l'avenir économique.“

En comparant les projections avec les données réelles actuellement disponibles on constate une évolution plus favorable de la situation financière de l'Administration publique luxembourgeoise telle que projetée au moment de l'élaboration du programme gouvernemental.

Sur base des données du projet de budget 2012, le solde de l'Administration publique affiche un déficit de 0,9% du PIB en 2009 (estimations note d'experts -2,1%) et de -0,6% du PIB en 2010 (estimations note d'experts -4,9%), le solde de 2011 étant estimé à -0,6% du PIB (estimations note d'expert -5,5%), celui de l'exercice 2012 à -0,7% (estimations d'experts à -4,8%).

• *Les prévisions du Pacte de stabilité*

On notera dans ce contexte que dans le cadre de la 12e actualisation du programme de stabilité et de croissance que le Luxembourg a notifié à la Commission européenne le 29 avril 2011, il a été retenu un déficit de -1,7% du PIB pour 2010, un déficit de 1% du PIB pour 2011, ainsi qu'un déficit de -1,5% du PIB en 2012.

	2010	2010	2011	2012	2013	2014
	<i>en mio €</i>	<i>en % du PIB</i>	<i>en % du PIB</i>	<i>en % du PIB</i>	<i>en % du PIB</i>	<i>en % du PIB</i>
Administration publique	-710	-1,7	-1,0	-1,5	-1,2	-0,8
Administration centrale	-1.333	-3,2	-2,5	-3,2	-2,7	-2,4
Administrations locales	-6	0,0	0,1	0,2	0,2	0,3
Sécurité Sociale	630	1,5	1,4	1,6	1,3	1,3

Source: 12e actualisation du programme de stabilité et de croissance

L'amélioration du solde de financement de l'année 2010 où même le budget prévoyait un déficit de -4,4% s'explique par une amélioration conjoncturelle et une évolution plus dynamique de l'emploi intérieur. Cette amélioration des conditions macroéconomiques a surtout eu un impact positif sur le niveau des recettes publiques et un moindre effet sur les dépenses publiques, par le biais notamment d'une croissance moins importante des transferts sociaux liés à la situation du marché de travail.

• *L'évolution du solde de l'Administration publique au-delà de 2012*

• *Les prévisions de la note d'experts*

La note d'experts internes à l'Administration avait estimé pour 2009 une croissance du PIB de -4,4% pour reprendre légèrement en 2010 (+0,8%) et plus fortement à partir de 2011 (+3,6%). Les projections macroéconomiques pour la période 2012-2014 prévoyaient une croissance de 3,9% du PIB pour 2012, de 4,3% du PIB pour 2013 et de 4,7% du PIB pour 2014.

A terme la note d'experts avait estimé que la croissance convergerait vers le rythme historique moyen, à savoir quelque 4,7% en 2014 sans toutefois le dépasser.

Pour soutenir ces hypothèses de croissance il avait été fait référence à la croissance annuelle moyenne du PIB en volume de 4,8% de 1990 à 2007, la croissance maximale ayant été de 9% en 1991 et en 1999/2000 et de 6% en 2006.

Sur base de ces hypothèses de croissance la note d'experts avait retenu des déficits au niveau de la situation budgétaire de l'Administration publique de -4,8% pour 2012, de -4,3% pour 2013 et de -3,2% pour 2014.

• *Les prévisions du pacte de stabilité*

Quant au pacte de stabilité, il retient dans sa version notifiée en date du 29 avril 2011 à la Commission européenne, un déficit de -1,5% pour 2012, de -1,2% pour 2013 et de -0,8% pour 2014 et ce sur la base d'une politique inchangée au niveau des recettes fiscales et des dépenses publiques. Ces estimations de la situation budgétaire sont basées sur des hypothèses de croissance du PIB de 3,5% en 2012, de 3,7% en 2013 et de 4% en 2014.

• *Les estimations du projet de budget pour l'exercice 2012*

Le projet de budget déposé le 5 octobre 2011 table quant à lui sur une prévision de croissance pour 2011 de 3,2% et de 2,1% pour 2012 avec un déficit correspondant de l'Administration publique de -0,7%.

A noter que la note de conjoncture du STATEC du mois de juillet 2011 estimait une croissance du PIB en volume de 4% en 2011 et de 3,8% en 2012.

Cette révision à la baisse de la croissance pour l'année en cours et l'année suivante est expliquée par un environnement économique européen et mondial qui s'est considérablement détérioré depuis août 2011 principalement en raison de la tempête affectant les marchés financiers, causée par l'accroissement de la crise budgétaire dans les économies avancées.

Dans un exposé sur la situation conjoncturelle présenté aux membres de la COFIBU le 18 octobre 2011, le STATEC a révisé à la baisse ses perspectives de croissance. Il table sur un acquis de croissance pour 2012 entre 1% et 2%. Dans sa note de conjoncture du 24 novembre 2011 le STATEC évalue la croissance du PIB à 2% pour 2011 et à 1,4% pour 2012. La croissance estimée pour 2012 par le STATEC est de 0,7% de PIB inférieure à la croissance estimée lors de l'élaboration du budget.

Ces nouveaux chiffres révisés, moins bons que les chiffres précédents sur lesquels le projet de budget a été élaboré par le Gouvernement, traduisent la grande incertitude qui règne actuellement un peu partout due aux soubresauts de l'économie mondiale mais surtout européenne et qui rend difficile toute prévision.

S'il ait été préférable que le Gouvernement dispose des derniers chiffres au moment du dépôt de son projet de loi, les nouveaux chiffres ne modifient pas de manière fondamentale l'essence même du projet de loi et des conclusions y tirées, de sorte que le Gouvernement n'a pas estimé nécessaire d'amender le projet de loi budgétaire.

La COFIBU a également été d'avis qu'une modification substantielle du projet de loi n'était pas de mise tant qu'il n'y aurait pas de changements dramatiques dans la situation en Europe et plus précisément en Grèce ou en Italie, les deux pays qui préoccupent le plus en ce moment.

Si la situation dans ces deux pays ou ailleurs dans la zone euro devait déraiser ou si un événement mondial d'ampleur devait survenir et avoir un impact important sur le budget du pays, des décisions ne manqueraient pas d'être prises. Le contexte économique incertain incite à la vigilance.

8. La situation de la dette publique

• *Notions: la dette de l'Etat central, la dette de l'Administration centrale, la dette de l'Administration publique*

La *dette publique* représente l'ensemble des engagements financiers pris sous forme d'emprunts par l'Etat, les collectivités publiques et les organismes qui en dépendent directement (certaines entreprises publiques, les organismes de sécurité sociale, etc.).

Elle est le produit de l'accumulation des besoins de financement passés des administrations publiques, résultant des différences entre les produits (les recettes fiscales, en particulier) et les charges (notamment les dépenses budgétaires) de ces administrations. La dette augmente donc à chaque fois qu'un déficit public est financé par emprunt.

La *dette de l'Administration centrale* comprend, outre la dette contractée par la Trésorerie de l'Etat, la dette des établissements publics ainsi que les garanties accordées par l'Etat à des promoteurs immobiliers dans le cadre de contrats de location-vente en vue de la construction de certains immeubles présentant un intérêt public (Loi de garantie).

La *dette publique au sens de Maastricht* (version SEC95) porte sur l'Administration publique intégrale, c'est-à-dire l'Administration centrale, les communes et la sécurité sociale. Elle inclut, en plus des organes de l'Etat, la dette de certains établissements publics à comptabilité distincte. (Ces organismes sont listés dans le volume III du projet de budget.)

La dette publique au sens de Maastricht est une *mesure brute*, qui ne tient compte ni des réserves accumulées lors des périodes de forte croissance économique, ni des actifs, notamment financiers (participations, actions cotées, dépôts ...), détenus par les Administrations publiques.

• *Le volume de la dette publique au Luxembourg*

• *La dette de l'Administration publique*

Les tableaux ci-après présentent l'évolution de la dette publique (au sens de Maastricht), au cours de la période 2006 à 2011.

– en millions d'euros

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Administration publique	1.837,5	2.256,9	2.502,0	5.394,9	5.527,2	7.672,5	7.778,0
Administration centrale	1.042,9	1.432,5	1.675,1	4.535,5	4.658,8	6.712,4	6.788,4
Administrations locales	794,5	833,4	827,0	859,4	868,4	960,1	989,6
Sécurité sociale	-	-	-	-	-	-	-

– en % du PIB

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Administration publique	6,1%	6,7%	6,7%	13,7%	14,8%	19,1%	18,2%
Administration centrale	3,4%	4,2%	4,5%	11,5%	12,5%	16,7%	15,9%
Administrations locales	2,6%	2,5%	2,2%	2,2%	2,3%	2,4%	2,3%
Sécurité sociale	-	-	-	-	-	-	-

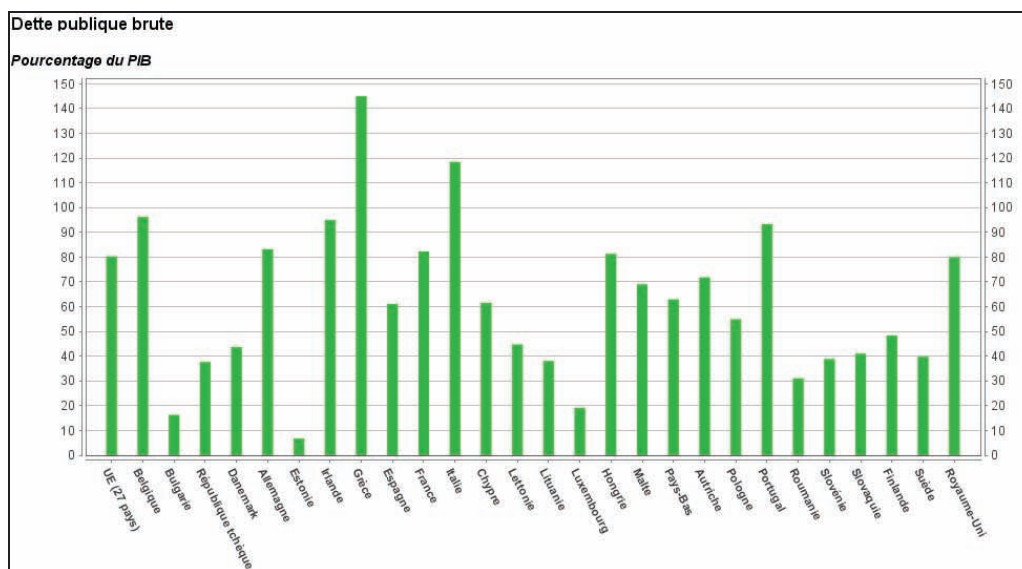
Il ressort de ces tableaux que la dette brute de l'Administration publique s'élève en 2011 à 7.778 millions d'euros, soit à 18,2% du PIB.

Ainsi, la dette de l'Administration publique est nettement en dessous de la valeur de référence de 60% du PIB et reste une des plus faibles de l'Union européenne.

*Dette publique brute des pays membres de l'Union Européenne
en % du PIB pour l'année 2010*

<i>UE (27 pays)</i>	<i>Belgique</i>	<i>Bulgarie</i>	<i>République tchèque</i>	<i>Danemark</i>	<i>Allemagne</i>	<i>Estonie</i>
80,2	96,2	16,3	37,6	43,7	83,2	6,7
<i>Irlande</i>	<i>Grèce</i>	<i>Espagne</i>	<i>France</i>	<i>Italie</i>	<i>Chypre</i>	<i>Lettonie</i>
94,9	144,9	61	82,3	118,4	61,5	44,7
<i>Lituanie</i>	<i>Luxembourg</i>	<i>Hongrie</i>	<i>Malte</i>	<i>Pays-Bas</i>	<i>Autriche</i>	<i>Pologne</i>
38	19,1	81,3	69	62,9	71,8	54,9
<i>Portugal</i>	<i>Roumanie</i>	<i>Slovénie</i>	<i>Slovaquie</i>	<i>Finlande</i>	<i>Suède</i>	<i>Royaume-Uni</i>
93,3	31	38,8	41	48,3	39,7	79,9

Source: Eurostat



Source: Eurostat

Le montant de 7.778 millions d'euros comprend l'emprunt de 2 milliards d'euros émis en 2008 pour acquérir une participation de l'Etat dans le capital d'une importante banque de la place financière afin d'en assurer la stabilité financière et 1 milliard d'euros sur le compte des communes.

Si l'on ne tient pas compte des emprunts qui ont été émis en vue de la stabilisation du secteur financier, l'évolution prévisible de la dette de l'Administration publique s'élève à quelque 5.778 millions d'euros, dont 989 millions d'emprunts à charge du secteur communal.

Sous ce rapport l'endettement de l'Administration publique serait de 13,5%.

Il convient en effet de souligner que la dette publique contractée en vue de la stabilisation de la place financière a une contrepartie dans l'actif du bilan de l'Etat, qui si elle n'est certes pas toujours liquide, fait néanmoins partie du patrimoine de l'Etat.

Notre pays est fort dépendant de la demande internationale de biens et services et des ses partenaires économiques. La crise économique a déjà réduit les marges de manœuvre budgétaires et épuisé une bonne partie des réserves budgétaires de l'Etat.

A l'endettement public officiel s'ajoute la dette sociale cachée du système de pension. Cette dette sociale cachée est toujours en train d'augmenter, du fait de l'accroissement de l'écart entre les contributions effectuées par les actifs d'aujourd'hui et la valeur actualisée des promesses de prestations.

• *La dette de l'Etat central*

Le montant total de la *dette de l'Etat central* s'élève au 30 septembre 2011 à 5.232 millions d'euros. Elle résulte d'émissions de bons du Trésor et d'emprunts bancaires et obligataires.

Les bons du Trésor, qui représentent des promesses de paiement, ne sont émis qu'au profit d'institutions financières internationales (BERD, FAsD, FIDA, GEF, IDA, MIGA). Ces bons ne portent pas intérêts et ils sont payés au fur et à mesure qu'ils deviennent exigibles.

Au 30 septembre 2011, l'encours émis de ces bons se chiffre à 56,78 millions d'euros. Le paiement des bons du Trésor se fait à partir du Fonds de la dette publique.

Pour ce qui est des emprunts, le Gouvernement n'a pas procédé à l'émission d'emprunts nouveaux au cours des exercices budgétaires 1998 à 2005. Il a, au contraire, remboursé la totalité de la dette existante remontant à avant 1998.

En 2006, deux emprunts portant chacun sur 200 millions d'euros ont été contractés pour alimenter le Fonds du Rail et le Fonds des Routes.

En 2007, le Gouvernement a emprunté un total de 132 millions d'euros pour financer la reprise par l'Etat de terrains et d'immeubles faisant partie de l'infrastructure ferroviaire.

En 2008, deux nouveaux emprunts destinés au Fonds du Rail et au Fonds des Routes ont été contractés pour un montant total de 400 millions d'euros. En plus, l'Etat a contracté un emprunt d'un montant de 300 millions d'euros dans le cadre de la recapitalisation d'établissements bancaires et a procédé en décembre 2008 à l'émission d'un emprunt obligataire grand-public de 2 milliards d'euros qui vient à échéance le 4 décembre 2013.

L'année 2010 a été marquée par l'émission d'un nouvel emprunt obligataire de 2 milliards d'euros destiné aux investisseurs institutionnels. Cet emprunt est destiné à couvrir les besoins de financement de l'Administration centrale en 2010 et 2011 et se compose d'un montant de 400 millions d'euros répartis à parts égales entre le Fonds du Rail et le Fonds des Routes et de 1.600 millions d'euros pour le financement des dépenses d'investissement.

Pour 2012, une autorisation d'emprunts de 500 millions d'euros est prévue dont 100 millions d'euros sont destinés au Fonds du Rail, 150 millions d'euros au Fonds des Routes et 250 millions d'euros pour couvrir le besoin de financement.

A cela s'ajoute qu'au 30 septembre 2011, la FESF (Facilité Européenne de Stabilisation Financière) a accordé des prêts à l'Irlande et au Portugal pour un montant total de 44 milliards d'euros, dont 9,5 milliards d'euros ont effectivement été versés. A cet effet la FESF a contracté des emprunts pour un montant de 11,32 milliards d'euros. La part de l'Etat luxembourgeois dans la garantie accordée correspond à sa quote-part dans le capital de la Banque centrale européenne (0,26%). Ainsi quelque 30 millions d'euros doivent être pris en compte au niveau de la dette publique de l'Etat luxembourgeois.

• *L'évolution du solde du Fonds de la dette publique*

Le tableau ci-après donne l'évolution du Fonds de la dette publique dont les avoirs sont destinés au paiement des intérêts et au remboursement du capital des emprunts et certificats de trésorerie émis par l'Etat.

<i>Année</i>	<i>Avoirs Fonds (au 31.12)</i>	<i>Année</i>	<i>Avoirs Fonds (au 31.12)</i>
2003	124.631.743	2008	64.042.098
2004	168.804.445	2009	14.844.998
2005	69.373.071	2010	148.363.264
2006	95.645.017	2011	80.125.364
2007	61.551.823	2012	13.794.365

Ses avoirs s'élèvent à 201,23 millions d'euros au 30 septembre 2011. A cette date, la dette publique, bons du Trésor inclus, n'est provisionnée qu'à raison de 2,60 millions d'euros, soit de 0,05%. Le projet de budget pour l'exercice 2012 prévoit des dotations au Fonds de la dette publique à hauteur de quelque 146 millions d'euros, alors que les dépenses totales prévues du Fonds avoisinent les 212 millions d'euros.

En prenant en considération la dette actuelle, l'alimentation du Fonds pour 2012 ne suffit pas à couvrir les charges d'intérêts des emprunts et l'amortissement des bons du Trésor.

La Cour des comptes note sous ce rapport dans son avis sur le projet de budget 2012 qu'au vu de l'échéance de l'emprunt bancaire de 2 milliards d'euros contracté pour financer la prise de participation de l'Etat dans le capital d'établissements bancaires une alimentation conséquente du Fonds de la dette s'avère nécessaire.

9. Les avoirs de la Trésorerie de l'Etat

• Les participations de l'Etat

Depuis l'entrée en vigueur de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat, la Trésorerie est tenue et habilitée à établir un registre de ces participations. Les participations actuellement enregistrées par la Trésorerie de l'Etat sont réparties en trois catégories: Sociétés de droit privé – Etablissements publics – Institutions financières internationales.

Ainsi l'Etat luxembourgeois détient des participations directes dans les sociétés de droit privé (cotées/non cotées en bourse) pour une valeur nominale de 681.563.585 euros. La valeur de marché des participations cotées en bourse atteint actuellement 1.430.668.275 euros. (Situation au 30.9.2011)

La valeur nominale des participations que l'Etat luxembourgeois détient dans le capital d'établissements publics, (autres que ceux du domaine de la sécurité sociale) se chiffre actuellement à 1.757.200.853 euros (capital souscrit non versé 91.535.483 euros). (Situation au 30.9.2011)

Enfin l'Etat luxembourgeois détient des participations dans le capital d'institutions financières internationales. La valeur nominale de ces participations se chiffre à 1.135.115.259 euros.

Or, seulement 131.929.047 euros de ce capital a été appelé à ce jour (capital versé en espèces: 123.602.814 euros/capital versé en bons du Trésor: 1.170.068 euros/capital appelé restant à verser: 7.156.164 euros). (Situation au 30/09/2011)

Le tableau ci-après reprend l'évolution de la valeur de marché des participations de l'Etat cotées en bourse.

Evolution de la valeur de marché des participations de l'Etat cotées en bourse

	<i>Nombre d'actions détenues par l'Etat</i>	<i>Valeur de marché de l'action</i>	<i>Valeur de marché de la participation de l'Etat</i>
Situation au 30.9.2010			
ArcelorMittal S.A.	38.965.330	24,28	946.078.212
BNP Paribas S.A.	12.874.512	52,17	671.663.291
SES S.A.	65.366.474	17,46	535.361.886
Société électrique de l'Our S.A.	100.765	232,50	23.427.863
			2.176.531.252
Situation au 30.9.2011			
Arcelor Mittal S.A.	38.965.330	12,08	470.506.360
Aperam S.A.	1.948.226	10,99	21.401.263
BNP Paribas S.A.	12.874.512	30,05	386.879.086
SES S.A.	65.366.474	18,00	551.924.213
Société électrique de l'Our S.A.	100.765	400,00	40.306.000
			1.471.016.921
Variation de la „valeur de marché“ des participations de l'Etat 2010/2011:			-705.514.331
Variation 2010/2011 en %:			-32,41%

Sources: Bourse de Luxembourg, Trésorerie de l'Etat; *tableau*: Cour des comptes (aux erreurs d'arrondi près)

Source: tableau 23 page 37 de l'avis de la Cour des comptes sur le projet de budget 2012

Les participations cotées en bourse ont connu dans le contexte de la crise de la dette souveraine une baisse de 32,41% de la valeur de marché au cours des douze derniers mois. La participation de l'Etat dans le capital de la banque BNP Paribas s'est dépréciée au 30 septembre 2011 de quelque 468 millions d'euros par rapport à sa valeur d'acquisition en 2009.

• *Les placements de l'Etat*

Au 31 octobre 2012, les placements de fonds opérés par la Trésorerie de l'Etat dans le cadre de sa gestion journalière des liquidités de l'Etat s'élève à 2.456 millions d'euros:

- 1.442 millions d'euros sous forme d'actif circulant liquide qui sont en partie placés sur des comptes à terme ou des comptes courants auprès de la BCEE et de la BCL (avoirs sur comptes bancaires), et en partie investis dans des portefeuilles obligataires, plus ou moins liquides c'est-à-dire disponibles à brève échéance en cas de besoin;
- 1.014 millions d'euros qualifiés d'actif circulant non liquide comme notamment le dépôt monétaire auprès de la Banque centrale (BCL) en contrepartie de la circulation monétaire (les pièces de monnaie relevant de la compétence du Trésor bien que gérées par la BCL).

• *Les garanties de l'Etat*

L'Etat luxembourgeois peut accorder des garanties financières à des sociétés emprunteuses, de droit privé ou public qui sont en principe limitées à un montant maximal. Le détail de ces garanties est repris dans une annexe au projet de budget conformément à la loi sur la comptabilité de l'Etat. L'encours de ces garanties s'est élevé à quelque 2.533,8 millions d'euros au 31 décembre 2010.

Le montant maximal de la garantie accordée par l'Etat luxembourgeois dans le cadre de la Facilité Européenne de Stabilisation Financière (FESF) a été relevé par la loi du 22 septembre 2011 à 2 milliards d'euros en vue de renforcer sa capacité effective de prêt. La démultiplication des ressources de la FESF, par effet de levier de 4, voire de 5 générant un montant total d'environ 1.000 milliards d'euros n'accroît pas les garanties qui la sous-tendent et partant non plus la garantie luxembourgeoise.

Dans le cadre de la restructuration ordonnée du groupe bancaire Dexia, les Etats luxembourgeois, belge et français ont octroyé moyennant rémunération une garantie à Dexia en vue du refinancement de la banque résiduelle (bad bank) regroupant un portefeuille d'actifs financiers à risque. La garantie de l'Etat luxembourgeois s'élève à un montant de 2,7 milliards d'euros. Elle s'applique aux financements levés ainsi qu'aux obligations ou titres de créance émis par Dexia S.A. et Dexia Crédit Local S.A. jusqu'au 31 décembre 2021 et ayant un terme de dix ans au plus. La valeur des actifs à risque de la banque résiduelle étant difficilement évaluable, la Cour des comptes note dans son avis sur le projet de budget 2012 un risque non négligeable pour les finances publiques existant en cas de dépréciation importante de ces actifs.

Cette garantie vient s'ajouter à la garantie accordée en 2008 dans le cadre de la crise financière. Le groupe Dexia s'est engagé par avenant du 17 mars 2010 à la convention de garantie, de ne plus recourir à la garantie octroyée en 2008 pour ses dépôts et financements à partir du 30 juin 2010. Tous les instruments ayant été émis dans le cadre de la garantie d'Etat avant le 30 juin 2010 et non encore remboursés, continuent à bénéficier de cette garantie. Au 30 septembre 2011, l'encours de la garantie accordée au groupe Dexia s'est élevé à 877,92 millions d'euros. Les garanties octroyées à la FESF et à Dexia s'élèvent à 5,60 milliards d'euros, soit 13,11% du PIB. La Cour des comptes note sous ce rapport que ces garanties risqueraient d'influencer fortement la situation financière de l'Etat si elles étaient invoquées.

Chapitre 3 – L'environnement fiscal luxembourgeois

I. Les recettes suivant le projet de budget 2012

Le projet de budget des recettes pour l'exercice 2012 se présente comme suit par rapport au compte provisoire de l'exercice 2010 et au budget définitif pour 2011.

	2010 Compte provisoire	2011 Budget définitif	2012 Projet de budget	Variations	
				en millions	en %
Recettes courantes	9.354,8	9.547,2	10.632,5	+1.085,3	11,4%
Recettes en capital	69,2	78,9	59,8	-19,1	-24,2%
Recettes totales	9.424,0	9.626,2	10.692,4	+1.066,2	11,1%

Notes: Les chiffres de ce tableau sont exprimés en millions d'euros
Les recettes d'emprunts ne sont pas comprises dans les recettes du compte provisoire 2010

D'après l'exposé des motifs du projet de loi, les prévisions de recettes courantes pour l'exercice 2012 se basent sur les données économiques et financières connues au moment de l'établissement du budget et elles tiennent compte des développements conjoncturels pendant l'année en cours ainsi que des perspectives économiques pour l'année à venir.

Le tableau ci-après résume l'évolution des principales recettes fiscales entre 2010 et 2012 en comparant les prévisions du projet de budget pour 2012, d'une part avec les montants figurant au budget voté de l'exercice 2011 et, d'autre part, les prévisions actuelles pour l'exercice en cours.

	2010 Compte	2011		2012 Projet
		Budget	Prévis.	
1) Contributions directes				
Assiette	526,6	530,0	580,0	620,0
Collectivités	1.459,5	1.450,0	1.650,0	1.550,0
Salaires	2.114,5	2.260,0	2.350,0	2.650,0
Non-résidents	1,0	1,0	1,0	1,0
Capitaux	287,8	220,0	275,0	280,0
Impôt de solidarité	128,5	201,7	218,5	228,5
Impôt sur la fortune	208,4	180,0	230,0	230,0
Autres	135,5	208,2	198,7	158,8
Recettes totales	4.861,8	5.050,9	5.503,2	5.718,3
2) Douanes et Accises				
Part dans les recettes communes de l'UEBL	974,5	950,0	971,3	1.009,0
Taxe sur les véhicules automoteurs	26,0	25,0	28,0	27,0
Droits d'accises autonomes sur les cigarettes	70,5	75,0	73,0	85,0
Droits d'accises autonomes sur certaines huiles minérales	143,9	160,0	170,0	190,0
Autres	23,7	24,9	25,4	22,9
Recettes totales	1.238,6	1.234,9	1.267,7	1.333,9
3) Enregistrement et Domaines				
Droits d'enregistrement	114,9	160,0	130,0	140,0
Taxe sur la valeur ajoutée (montant net)	2.025,7	2.100,3	2.259,3	2.400,7
Taxe sur les assurances	37,8	38,0	38,0	38,0
Taxe d'abonnement sur les titres des sociétés	595,2	630,0	634,4	630,0
Droits de succession	46,1	49,0	49,0	47,0
Autres	73,8	127,4	135,2	128,1
Recettes totales	2.893,4	3.104,7	3.245,8	3.383,8
4) Trésorerie de l'Etat	2.027,6	235,7	407,5	256,3
Recettes totales	11.021,5	9.626,2	10.424,3	10.692,4

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

Comme les recettes fiscales représentent quelque 98% des recettes totales de l'Etat central, le présent chapitre entend d'abord faire l'état de la pression fiscale au Luxembourg sous ses différentes formes pour ensuite analyser pour chacune des différentes catégories de recettes fiscales leur impact budgétaire ainsi que leur évolution au cours du temps. Comme l'évolution des recettes fiscales n'est pas neutre mais bien au contraire influencée par divers facteurs économiques et autres, le rapport contient un certain nombre de pistes de réflexion qui s'inscrivent dans une optique de consolidation des recettes fiscales à moyen terme. Les réflexions tiennent compte d'un contexte de compétitivité internationale de notre pays mais également de justice et d'équité fiscale sur un plan purement interne.

II. Réflexions sur la pression fiscale au Luxembourg

La présente section entend actualiser de façon succincte certaines analyses qui ont été effectuées au niveau de la législation fiscale luxembourgeoise dans un avis élaboré en 1989 par le Conseil économique et social. Cet avis a été notoirement à la base de l'importante réforme fiscale ayant abouti à la loi du 6 décembre 1990 portant réforme de certaines dispositions en matière des impôts directs et indirects et dont la plupart des orientations restent ancrées dans notre législation sur l'impôt sur le revenu à ce jour.

A l'instar de l'avis précité les tableaux ci-dessous entendent analyser la pression fiscale globale et la structure fiscale du Luxembourg par rapport à ses principaux partenaires mais néanmoins concurrents commerciaux, tout comme par rapport aux principales économies de la zone OCDE.

Sous ce rapport l'analyse de la situation concurrentielle du Luxembourg se fait

- au regard de la pression fiscale globale qui comprend, outre les impôts proprement dits, les cotisations à la sécurité sociale,
- le poids relatif des différents types d'impôts,
- la répartition de la charge fiscale entre entreprises et ménages.

1. La pression fiscale globale

Evolution de la part des recettes fiscales (cotisations de sécurité sociale comprises) dans le produit intérieur brut au prix du marché (en %)

	1970	1975	1980	1985	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	variations en % du PIB 2002/2009
Luxembourg	30,20	39,30	40,90	42,80	39,30	38,10	37,30	37,60	35,60	35,70	35,50	37,50	-1,80
Allemagne	32,90	35,70	38,00	37,80	35,40	35,50	34,80	34,80	35,40	36,00	37,00	37,00	1,60
Belgique	35,20	41,10	43,60	46,90	44,80	44,30	44,50	44,60	44,30	43,80	44,20	43,20	-1,60
France	35,60	37,40	42,50	45,60	43,40	43,20	43,50	43,90	44,00	43,50	43,20	41,90	-1,50
Pays-Bas	37,50	43,70	45,80	45,00	37,40	36,90	37,20	38,40	39,10	38,70	39,10	¹⁾	1,70
Royaume-Uni	37,50	35,40	35,30	38,10	34,60	34,30	34,80	35,70	36,50	36,20	35,70	34,30	-0,30
Etats-Unis	29,20	29,00	29,50	29,20	26,00	25,50	25,70	27,10	27,90	27,90	26,10	24,00	-2,00
Japon	19,70	20,90	25,50	28,80	26,20	25,70	26,30	27,40	28,00	28,30	28,10	¹⁾	1,90
OCDE	30,00	32,80	35,10	37,20	34,70	34,70	34,60	35,20	35,40	35,40	34,80	¹⁾	0,10

Source: OECD (2010), Revenue Statistics: Comparative tables, OECD Tax statistics (database)

1) les statistiques pour l'année 2009 ne sont pas disponibles

A partir de 1970 le Luxembourg a connu une forte progression de ses budgets publics par rapport à l'expansion globale de son économie. L'accroissement de la pression fiscale globale était principalement dicté par l'impact de la crise sidérurgique vers le milieu des années 1980. Depuis lors la situation s'est améliorée à la lumière notamment des réductions des taux d'imposition dans le cadre des réformes fiscales opérées en 1990, 1996 et 2000/2001. Depuis l'année 2002 la pression fiscale globale reste stable pour se situer très proche de celle de l'Allemagne. Elle se situe nettement en dessous du seuil atteint en Belgique et en France. La pression fiscale globale au Luxembourg reste néanmoins supérieure à celle des Etats-Unis, du Japon, de la Grande-Bretagne tout comme à la moyenne générale des pays de l'OCDE.

*Evolution du prélèvement obligatoire au Grand-Duché
par rapport à la moyenne UE et OCDE (base 100)*

	1970	1975	1980	1985	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
OCDE	100,70	119,80	116,50	115,10	113,19	109,98	107,81	106,64	100,68	100,65	102,11
UE	98,10	118,00	112,40	108,30	102,11	99,52	97,89	97,26	92,16	92,06	92,65

Source: OCDE (16.12.2010), Recettes fiscales: Tableaux comparatifs, Statistiques fiscales de l'OCDE (database)

Comparé par rapport à la moyenne des pays de l'UE et de l'OCDE le prélèvement obligatoire s'est nettement amélioré durant les dix dernières années avec un niveau de pression fiscale globale qui s'est réduit de quelque 10 points de pour cent entre 2002 et 2008. La pression fiscale globale au Luxembourg se situe légèrement supérieure (2 points de pour cent) par rapport à la moyenne de la zone OCDE, et largement inférieure (8 points de pour cent) par rapport à la moyenne UE.

2. Le poids des différents types d'impôt

Structure fiscale comparée (données 2009)

	<i>En % du PIB</i>						<i>En % du total</i>					
	<i>L</i>	<i>L (1984)</i>	<i>RFA</i>	<i>B</i>	<i>F</i>	<i>NL</i>	<i>L</i>	<i>L (1984)</i>	<i>RFA</i>	<i>B</i>	<i>F</i>	<i>NL</i>
Impôts directs	14,00	19,00	11,00	15,90	10,20	12,10	37,90	45,00	27,80	36,70	24,30	31,80
Impôts indirects	11,90	11,30	12,90	13,00	15,10	12,20	32,10	28,00	32,60	29,90	36,00	32,00
Cotisations sociales	11,10	11,10	15,70	14,50	16,60	13,80	30,00	27,00	39,60	33,40	39,70	36,20
Total	37,00	41,40	39,60	43,40	41,90	38,10	100	100	100	100	100	100

Source: Commission Européenne – Commission services

Les tableaux ci-dessus renseignent sur la structure des recettes publiques au Luxembourg tout comme de ses pays limitrophes, en 1984 et en 2009.

Les enseignements à tirer au niveau de la structure des recettes publiques au Luxembourg restent sensiblement les mêmes en 2009 qu'en 1984:

- une prédominance des impôts directs, quoique celle-ci se soit largement estompée à la lumière des réductions considérables des taux d'imposition lors des réformes fiscales de 1990 et 2001/2002. Le poids des impôts directs en termes de pourcentage de PIB s'est réduit de quelque 5 points de pour cent par rapport à 1984;
- des impôts indirects qui se rapprochent de la moyenne internationale tout en restant inférieurs en pourcentage de PIB par rapport à nos principaux partenaires économiques;
- des cotisations sociales relativement faibles, le poids en pour cent de PIB étant resté inchangé par rapport à 1984.

Le tableau suivant reprend les différentes rubriques de recettes fiscales en pourcentage du total des recettes fiscales. (données de 2008)

	<i>Luxembourg</i>	<i>Moyenne OCDE</i>	<i>Luxembourg (1985)</i>
Impôts sur le revenu et le bénéfice	36,00	35,60	44,40
Cotisations de sécurité sociale	28,30	25,30	25,50
Impôts sur le total des salaires	–	1,10	0,60
Impôts sur le patrimoine	7,40	5,40	5,60
Impôts sur les biens et services	28,00	31,70	23,90
Divers	0,10	0,60	0

Source: OCDE Revenue Statistic 1965-2009

La part la plus importante du prélèvement obligatoire est réalisée au niveau de la formation de revenus. Le Luxembourg se situe légèrement au-dessus de la moyenne OCDE. La part des impôts sur

le revenu et le bénéfice dans l'ensemble des prélèvements obligatoires a néanmoins diminué de quelque 8 points de pour cent par rapport à la situation de 1985.

Quoique la part des impôts sur les biens et services (TVA, accises) ait augmenté de 5% par rapport à la situation de 1985, celle-ci se situe en dessous de la moyenne OCDE. Une pression fiscale moindre au niveau de l'affectation des revenus cadre avec les objectifs et les contraintes d'une économie largement orientée vers l'exportation de la quasi-totalité de sa production.

L'on constate en général que depuis 1985 le poids relatif des impôts indirects dans les recettes fiscales a sensiblement augmenté. Les raisons de cette évolution sont multiples. Elles tiennent en partie au développement de la TVA du fait de la croissance des dépenses de consommation en raison d'un pouvoir d'achat accru des ménages, mais également de l'implantation au Luxembourg de sociétés actives dans le commerce électronique. A ne pas négliger dans ce contexte les rentrées fiscales liées à la taxe d'abonnement tout comme aux recettes provenant des droits d'accises liées au commerce transfrontalier.

3. La répartition de la charge fiscale entre entreprises et ménages en millions d'euros et en pourcentage (chiffres provisoires)

	1970	en %	1985	en %	2007	en %	2008	en %	2009	en %	2010	en %
Ménages	245,66	58,20	1.607,39	62,85	2.562,3	51,5	2.897,6	54,2	2.858,3	52,8	2.939,9	52,8
Entreprises	176,50	41,80	950,28	37,15	2.413,6	48,5	2.444,7	45,8	2.557,9	47,2	2.625,3	47,2
Total	422,16	100,00	2.557,67	100,00	4.975,9	100,00	5.342,3	100,00	5.416,2	100,00	5.565,2	100,00

Source: Administration des contributions directes (chiffres provisoires)

La répartition de la charge fiscale entre entreprises et ménages est relativement équilibrée. Afin de pouvoir apprécier correctement le poids respectif de la charge fiscale entre entreprises et ménages, il convient d'inclure au niveau de la charge des entreprises non seulement l'impôt sur le revenu des collectivités mais également l'impôt commercial communal et l'impôt sur la fortune.

Comparée à la situation existante en 1970 et en 1985 l'on constate une réduction de la pression fiscale assurée par les ménages. Il convient néanmoins de noter que la relative stabilité qui s'est établie entre 2007 et 2010 risque d'être détériorée en période de crise en défaveur des ménages. Ce phénomène a pu être observé en 1985 en plein milieu de la crise sidérurgique.

Il s'agit d'assurer la stabilité de notre structure fiscale à l'avenir en vue d'un bon climat social qui est un facteur clé pour la réussite d'une petite économie largement ouverte.

4. La charge fiscale dite de „l'ouvrier moyen“

Le tableau suivant compare la rémunération nette plus transferts en espèces en pourcentage du salaire brut (données 2009 en dollars US convertis à l'aide de PPA, niveau de salaire 100)

Pays	Célibataire			Couple marié avec 2 enfants		
	Brut	Net	%	Brut	Net	%
Allemagne	47.717,00	27.999,00	58,68	47.882,00	37.920,00	79,19
Australie	42.769,00	33.344,00	77,96	43.284,00	39.561,00	91,40
Autriche	44.626,00	30.011,00	67,25	44.881,00	36.749,00	81,88
Belgique	43.547,00	25.470,00	58,49	43.557,00	34.757,00	79,80
Canada	35.403,00	27.334,00	77,21	36.556,00	33.323,00	91,16
Corée	45.554,00	40.190,00	88,22	44.860,00	40.774,00	90,89
Danemark	43.649,00	26.463,00	60,63	44.439,00	31.655,00	71,23
Espagne	31.546,00	25.339,00	80,32	31.856,00	28.020,00	87,96
Etats-Unis	39.923,00	30.977,00	77,59	39.923,00	37.837,00	94,77
Finlande	39.482,00	27.967,00	70,83	39.582,00	30.654,00	77,44
France	35.976,00	25.997,00	72,26	36.068,00	29.907,00	82,92
Grèce	34.142,00	25.583,00	74,93	40.793,00	30.431,00	74,60

Pays	Célibataire			Couple marié avec 2 enfants		
	Brut	Net	%	Brut	Net	%
Hongrie	18.482,00	11.430,00	61,84	18.285,00	13.665,00	74,73
Irlande	40.327,00	31.897,00	79,10	42.461,00	41.509,00	97,76
Islande	33.656,00	25.626,00	76,14	31.427,00	30.493,00	97,03
Italie	31.167,00	22.027,00	70,67	30.808,00	26.165,00	84,93
Japon	41.791,00	33.395,00	79,91	42.327,00	36.477,00	86,18
Luxembourg	50.960,00	37.526,00	73,64	52.321,00	51.830,00	99,06
Mexique	10.689,00	10.121,00	94,69	10.166,00	9.625,00	94,68
Norvège	50.297,00	35.543,00	70,67	52.694,00	41.232,00	78,25
Nouvelle-Zélande	30.528,00	24.904,00	81,58	30.125,00	29.950,00	99,42
Pays-Bas	50.540,00	34.489,00	68,24	51.336,00	39.711,00	77,36
Pologne	18.368,00	13.913,00	75,75	17.983,00	14.777,00	82,17
Portugal	24.752,00	19.237,00	77,72	24.921,00	22.740,00	91,25
République slovaque	15.931,00	12.537,00	78,70	16.228,00	15.835,00	97,58
République tchèque	19.409,00	15.103,00	77,81	19.061,00	20.298,00	106,49
Royaume-Uni	50.941,00	38.054,00	74,70	51.018,00	41.557,00	81,46
Suède	38.507,00	28.761,00	74,69	38.161,00	31.327,00	82,09
Suisse	45.887,00	36.012,00	78,48	46.318,00	42.588,00	91,95
Turquie	20.050,00	14.594,00	72,79	19.073,00	14.180,00	74,35
Moyenne non pondérée						
OCDE	35.887,00	26.395,00	73,55	36.280,00	31.185,00	85,96
UE15	40.525,00	28.454,00	70,21	41.339,00	34.329,00	83,04
UE19	35.793,00	25.253,00	70,55	36.402,00	30.500,00	83,79

Source: OCDE Les impôts sur les salaires 2008-2009

Le tableau montre en termes de comparaison internationale une appréciation relativement favorable pour notre charge d'imposition et de sécurité sociale sur les revenus du travail. Cela vaut notamment pour une famille avec 2 enfants avec un salaire équivalent de l'ouvrier moyen (revenu pour lequel la rémunération nette plus transferts en espèces équivaut à plus de 99% au salaire brut). En général la charge moyenne pour les différents niveaux de revenu et de types de composition de ménage se situe à plus de 15% en dessous de la moyenne OCDE. Le tableau montre que pour les célibataires à revenu élevé, la charge fiscale et de sécurité sociale est légèrement supérieure à la moyenne de l'OCDE. Au cours des dix dernières années la politique fiscale et de prestations familiales a le plus profité aux ménages avec enfants à faible revenu.

Il s'ensuit que le tarif de notre IRPP est en général plus favorable que celui actuellement en cours dans les pays de référence. Quoique la charge fiscale ait été augmentée en raison d'un accroissement du taux d'imposition maximal à 39% auquel s'ajoute un impôt de solidarité de 4% (6% pour les revenus élevés), le tarif actuellement en vigueur continue à se distinguer par (i) une imposition relativement faible, voire une exonération des bas revenus, (ii) une progression linéaire du taux d'imposition marginal écrétant le „Mittelstandsbuckel“, (iii) un taux d'imposition maximum parmi les plus faibles des pays OCDE qui intervient relativement tôt.

Le tarif de base paraît assurer une certaine compétitivité sur le plan économique, tout en maintenant un degré de progressivité approprié du point de vue de l'équité fiscale et de la justice contributive.

Le tableau ci-dessous reprend la répartition de la population fiscale selon les différentes classes de revenus et de la contribution des ménages au produit de l'impôt.

5. La répartition de la population fiscale selon les différentes classes de revenus

Classe de revenu	Nombre approximatif	en %	Recettes totales	en %
21[200.000-,,, [	5.827	1,29	544,23.	21,26
20[190.000 - 200.000[	965	0,21	56,83	2,22
19[180.000 - 190.000[	1.153	0,26	63,16	2,46
18[170.000 - 180.000[	1.400	0,31	72,24	2,82
17[160.000 - 170.000[	2.653	0,59	129,50	5,05
16[150.000 - 160.000[	2.785	0,62	126,03	4,92
15[140.000 - 150.000[	2.302	0,51	95,30	3,72
14[130.000 - 140.000[	657	0,15	28,56	1,11
13[120.000 - 130.000[	900	0,20	35,29	1,38
12[110.000 - 120.000[	2.483	0,55	78,91	3,08
11[100.000 - 110.000[	4.384	0,97	107,06	4,18
10[90.000 - 100.000[	5.290	1,17	102,14	3,99
09[80.000 - 90.000[	7.799	1,73	127,67	4,98
08[70.000 - 80.000[	12.532	2,78	173,88	6,78
07[60.000 - 70.000[	18.401	4,09	198,16	7,73
06[50.000 - 60.000[	27.871	6,19	212,177	8,28
05[40.000 - 50.000[	43.983	9,76	218,93	8,54
04[30.000 - 40.000[	64.657	14,35	166,23	6,49
03[20.000 - 30.000[	77.000	17,09	57,80	2,26
02[10.000 - 20.000[	62.433	13,86	-5,97	-0,23
01[0 - 10.000[	104.951	23,30	-25,87	-1,01
Toutes	450.426	100,00	2.563	100,00

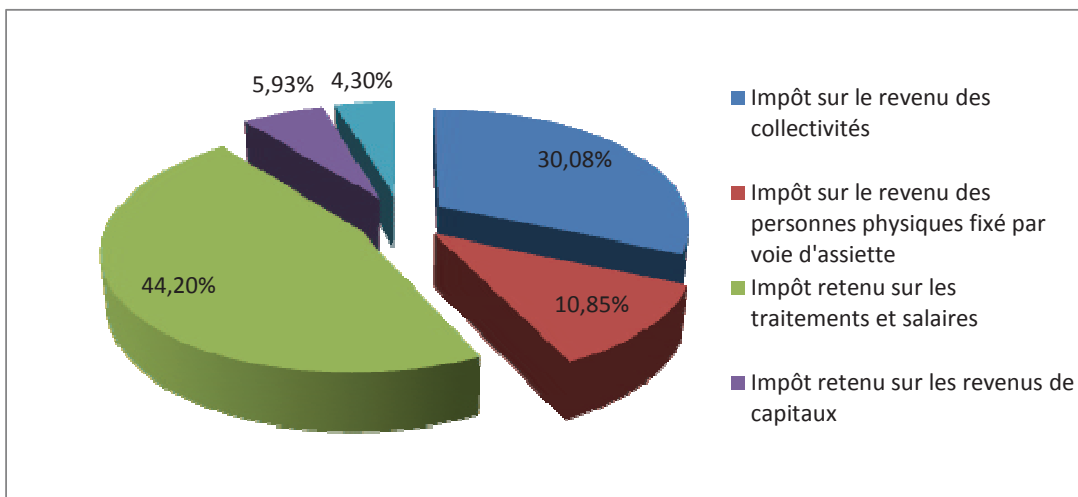
Source: Administration des contributions directes – Estimations

40% des contribuables ne paient pas d'impôt sur le revenu (54% des non-résidents et 23% des résidents). 10% des ménages disposant de revenus les plus élevés paient 60% de l'impôt sur le revenu. Les ménages résidents représentant 2,50% du total des ménages paient 37% de l'impôt sur le revenu (classes de revenu 17 à 21). Environ 5% des ménages paient 50% de l'impôt sur le revenu.

III. Les impôts directs

1. Le poids relatif des principaux impôts directs pour l'année 2010

• Les différentes catégories d'impôts directs



Les impôts directs sont ceux qui restent à charge de ceux qui y sont assujettis; le contribuable qui paie l'impôt le supporte également d'un point de vue légal. Sous cette catégorie d'impôts on compte: l'impôt sur le revenu des collectivités, l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette, l'impôt sur les traitements et les salaires, l'impôt sur le revenu des capitaux, l'impôt sur la fortune.

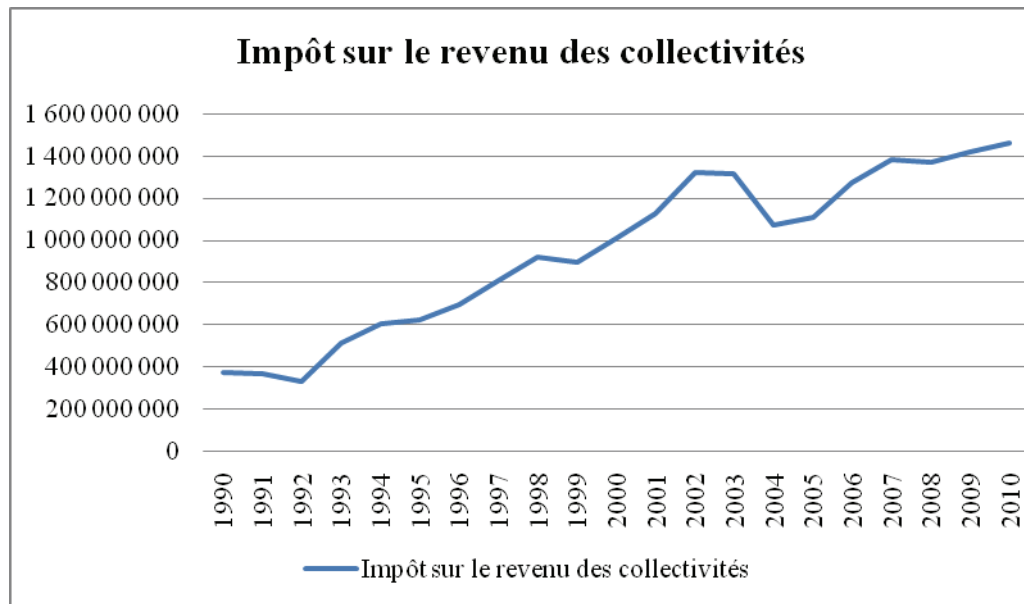
2. L'impôt sur le revenu des collectivités

a) La nature de l'impôt

L'impôt sur le revenu des collectivités (IRC) est un impôt spécifique proportionnel au taux de 21% frappant l'enrichissement dont certains groupements (dont les sociétés de capitaux telles les sociétés anonymes, les sociétés en commandite par actions, les sociétés à responsabilité limitée) ont bénéficié aux cours de l'année d'imposition. L'IRC est majoré d'un impôt de solidarité de 5% en faveur du fonds pour l'emploi, la charge totale imposable au titre de l'IRC étant de 22,05%.

b) L'évolution des recettes au titre de l'IRC

Les tableaux suivants reflètent l'évolution de l'impôt sur le revenu des collectivités au cours des 20 dernières années tout comme la part relative de l'IRC dans le total des recettes courantes étatiques.



Impôt sur le revenu des collectivités (en euros)

<i>Année</i>		<i>Année</i>		<i>Année</i>	
1990	374.920.893	1998	917.037.290	2006	1.272.968.923
1991	365.588.889	1999	895.995.494	2007	1.381.676.766
1992	329.393.999	2000	1.008.676.656	2008	1.367.825.012
1993	510.961.622	2001	1.124.018.174	2009	1.416.791.191
1994	601.978.325	2002	1.317.486.609	2010	1.459.509.431
1995	618.296.420	2003	1.311.138.543	2011 estim.	1.650.000.000
1996	694.179.276	2004	1.068.593.450	2012 budget	1.550.000.000
1997	807.897.407	2005	1.105.735.271		

c) La part de l'impôt sur le revenu des collectivités dans le total des recettes courantes

<i>Année</i>	<i>En %</i>	<i>Année</i>	<i>En %</i>
2000	20,97	2006	17,62
2001	20,77	2007	17,80
2002	22,20	2008	16,02
2003	20,79	2009	15,42
2004	17,12	2010	17,38
2005	16,19	2011	17,28
		2012	14,57

Le tableau montre une croissance constante des recettes étatiques provenant de l'impôt sur le revenu des collectivités. Entre 1992 et 2002 le montant des impôts récoltés au titre de l'IRC a plus que triplé. Un léger fléchissement est noté au cours des années 2003 et 2004 qui est une conséquence directe de l'abaissement du taux de base de l'IRC en 2002 de 30% à 22%. Le mouvement vers la hausse des impôts perçus reprend dès 2005, la crise des années 2008/2009 n'ayant pas substantiellement influencé – dans le sens de moins-values – les recettes au titre de l'IRC. Pour l'année 2011 il est tablé sur une

recette escomptée (budget prévisible) de 1.650 millions d'euros, le projet de budget 2012 prévoyant quant à lui des rentrées d'IRC de l'ordre de 1.550 millions d'euros.

Au niveau du décompte de la recette réalisée au titre de l'IRC, l'on constate au fil des années que la part attribuée aux soldes d'impôt (paiements opérés au titre d'arriérés d'exercices antérieurs) devient plus importante. En 2007, le montant total récupéré au titre de l'IRC se répartit entre 33% de soldes d'impôt pour 66% d'avances, en 2010 ce rapport est de 39% au titre de soldes d'impôt et de 60% au titre d'avances.

Ce phénomène s'explique, d'une part, par le fait que l'administration fiscale a accéléré le rythme de recouvrement des soldes, et, d'autre part, par l'introduction de l'imposition suivant déclaration. Il s'agit d'une possibilité accordée au bureau d'imposition de fixer le montant d'impôt en tenant compte seulement de la déclaration d'impôt remise sous réserve de contrôle ultérieur. L'administration dispose d'un délai de 5 ans pour examiner le dossier et le cas échéant émettre un nouveau bulletin.

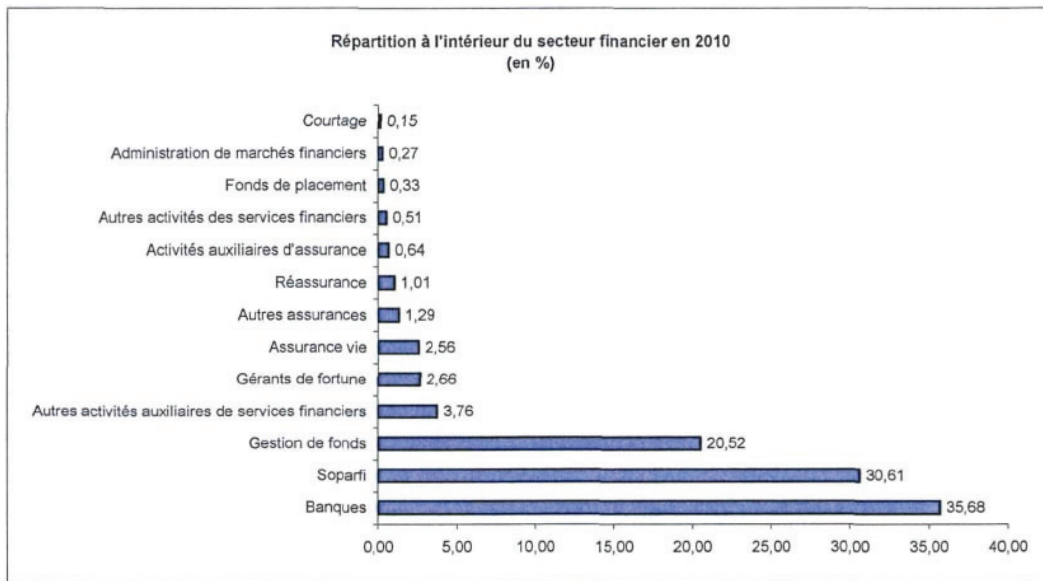
d) *Intervention des différents secteurs dans la réalisation des recettes*

*Intervention des différents secteurs dans la réalisation
des recettes de 2007 à 2010
(impôt sur le revenu des collectivités, avant déduction
de l'impôt de solidarité)*

<i>en %</i>	2007	2008	2009	2010
Activités de services administratifs et de soutien	0,61	1,31	1,08	0,93
Activités financières et d'assurance	68,21	65,25	69,44	62,53
Activités immobilières	2,21	2,67	2,65	3,22
Activités spécialisées, scientifiques et techniques	3,74	3,15	3,49	4,51
Agriculture, sylviculture et pêche	0,03	0,01	0,02	0,02
Autres	3,59	2,96	3,53	2,67
Commerce; réparation d'automobiles et de motocycles	7,94	8,59	7,91	12,23
Construction	4,16	4,58	4,89	3,88
Eau, assainissement, déchets et dépollution	0,10	0,23	0,28	0,14
Electricité, gaz, vapeur et air conditionné	0,84	0,39	0,28	0,87
Hébergement et restauration	0,35	0,38	0,32	0,57
Industrie manufacturière	2,52	2,96	2,88	2,65
Information et communication	4,91	7,14	2,61	5,39
Transport et entreposage	0,79	0,37	0,63	0,41
Total	100,00	100,00	100,00	100,00

Source: Administration des Contributions Directes: Prévisions 2011 et projet de budget - page 8

Quant à la répartition sectorielle de l'IRC, il y a lieu de noter qu'en moyenne 2/3 du total de l'IRC recueilli au titre d'un exercice est généré par le secteur bancaire et d'assurance avec un montant total dépassant 1.000 millions d'euros. Suit le deuxième secteur „commerce, réparation d'automobiles et motocycles“ avec en moyenne quelque 10% du total de l'IRC, suivi à son tour par les „activités spécialisées, scientifiques et techniques“ avec quelque 4% qui peuvent en larges parties être rattachées au secteur bancaire.



Source: Administration des Contributions Directes: Prévisions 2011

A l'intérieur du secteur financier la majeure partie de l'IRC provient des banques suivies des SOPARFI.

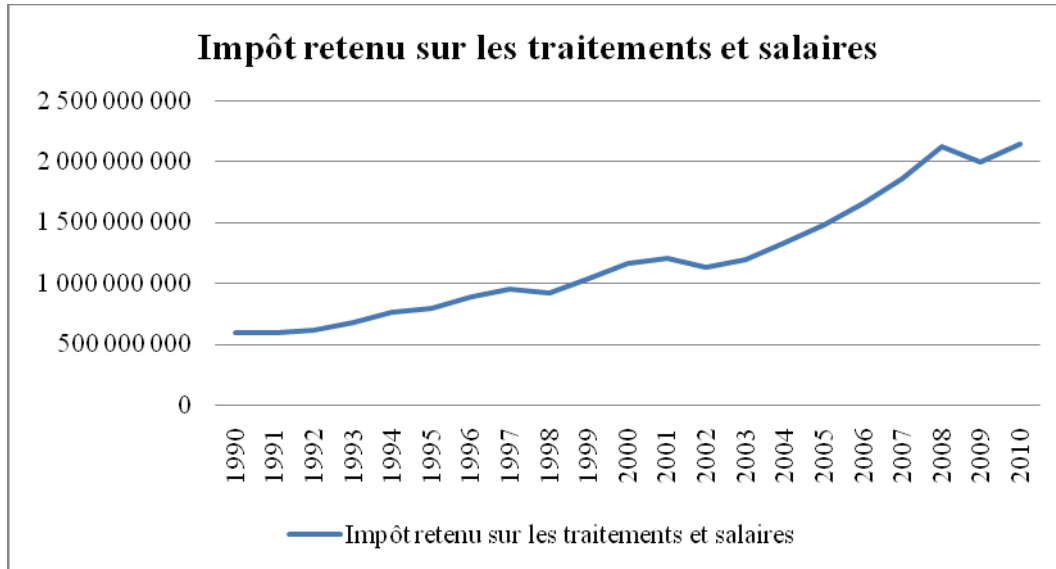
e) Les conclusions

- Le secteur financier contribue dans son ensemble à raison de 66% dans la réalisation des recettes d'IRC. A l'intérieur du secteur financier le montant de l'IRC récolté au niveau des SOPARFI est de quelque 45 millions d'euros au titre de la seule année 2010. Entre la période 2007 à 2010 la part relative des SOPARFI au niveau de la contribution de l'IRC à l'intérieur du secteur financier est passée de quelque 20% à 30% tandis que la part relative des banques s'est réduite de 44% à 35%. Cela souligne le caractère attractif de notre régime d'imposition des sociétés mères et filiales.
- La répartition des secteurs de l'économie contribuant aux recettes de l'IRC, relève plutôt d'un système monolithique engendrant une grande volatilité de cette source de revenus étatiques. Les recettes d'IRC sont dès lors à évaluer avec d'autant plus de circonspection au regard de la crise financière dont est actuellement affectée l'Union européenne. Afin de consolider tant soit peu les recettes provenant de l'IRC, et en attendant une diversification de notre économie, notre pays se doit d'offrir un régime fiscal attractif en vue d'éliminer des obstacles quant à l'implantation de nouveaux établissements financiers au Luxembourg et d'attirer des activités nouvelles.
- A moyen terme, le rapporteur donne à considérer si, dans le contexte d'une consolidation des recettes de l'IRC et au regard de la compétitivité de notre place financière sur un plan international, il ne conviendrait pas d'analyser les possibilités de réduire le taux d'imposition de l'IRC et d'élargir la base d'imposition? Pour l'instant les autres pays se trouvent dans une situation similaire, de sorte qu'il n'y a guère à craindre une concurrence imminente de ce côté-là. Ceci est d'autant plus vrai que la position du Luxembourg, bien qu'au milieu de l'échelle des 27 pays de l'UE, reste néanmoins intéressante puisque son taux effectif de l'impôt des sociétés qui est de 28,8%, se distingue favorablement de ceux de nos voisins directs, à savoir les Pays-Bas (28,5%), la Belgique (29,7%) la France (34,8%) et l'Allemagne (36%).
- Dans une perspective de consolidation de nos finances publiques à moyen et à long terme et au regard des discussions menées au sein de l'Union européenne autour des règles comptables IFRS et d'imposition selon une base d'assiette commune, l'idée d'une réduction du taux d'imposition avec élargissement de la base d'imposition mérite néanmoins réflexion.

3. L'impôt retenu sur les traitements et salaires („RTS“)

a) L'évolution des recettes au titre de l'RTS

Les tableaux ci-dessous reprennent l'évolution de l'impôt sur les traitements et salaires au cours des 20 dernières années tout comme la part relative de cet impôt dans le total des recettes courantes de l'Etat.



Impôt retenu sur les traitements et salaires (en euros)

Année		Année		Année	
1990	596.071.532	1998	916.867.858	2006	1.654.154.829
1991	594.084.148	1999	1.035.575.624	2007	1.862.058.356
1992	613.247.535	2000	1.166.575.234	2008	2.124.174.086
1993	683.160.871	2001	1.200.559.983	2009	1.995.704.427
1994	760.061.542	2002	1.127.584.387	2010	2.144.507.211
1995	797.910.918	2003	1.190.530.251	2011 estim.	2.350.000.000
1996	888.495.251	2004	1.333.381.321	2012 budget	2.650.000.000
1997	951.426.873	2005	1.477.286.049		

b) La part de l'impôt retenu sur les traitements et salaires dans le total des recettes courantes (en %)

Année	en %	Année	en %
2000	24,25	2006	22,90
2001	22,18	2007	23,99
2002	19,00	2008	24,87
2003	18,88	2009	21,72
2004	21,36	2010	25,53
2005	21,63	2011	23,41
		2012	24,92

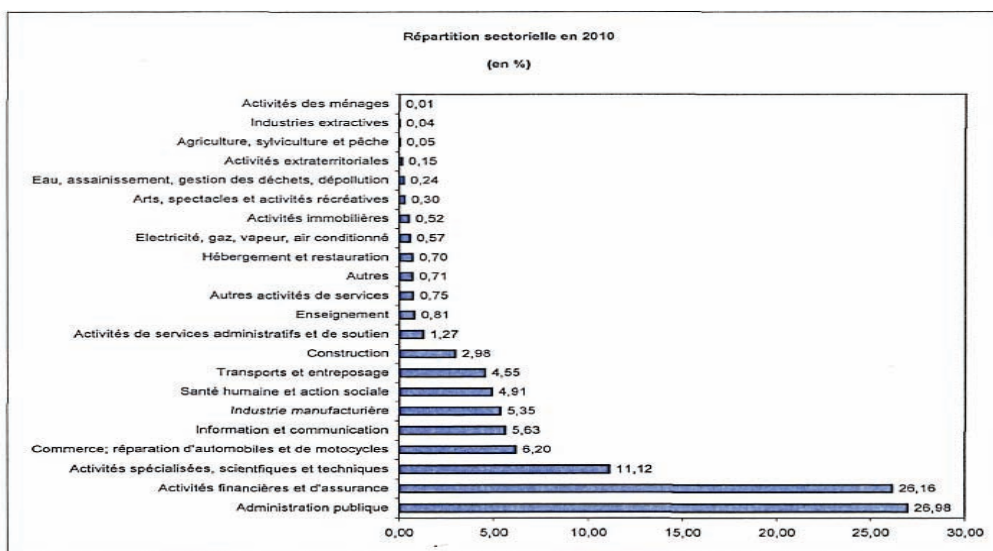
L'on constate que l'impôt sur les traitements et salaires a doublé chaque fois sur une période de 10 ans entre 1990 et 2000 respectivement entre 2000 et 2010. Ce phénomène est spectaculaire sachant

qu'entre 1990 et 2002 le taux marginal maximal d'imposition a été réduit par étapes successives de 56% (y non compris l'impôt de solidarité) à 38% (sans impôt de solidarité). La croissance en volume de l'impôt sur les traitements et salaires reflète l'augmentation considérable de la masse salariale qu'a connue le Luxembourg au cours de ces 20 dernières années, celle-ci étant passée de 167.876 emplois en 1990 à 339.557 emplois en 2010.

L'évolution de l'impôt sur les traitements et salaires au fil des 20 dernières années montre également que des adaptations du barème d'imposition dans le sens d'une réduction de la pression fiscale a certes influencé le niveau des recettes recueilli au titre de l'impôt sur le revenu des traitements et salaires sans pour autant retarder le niveau général de progression. Ce phénomène est observé au niveau des années d'imposition 2001/2002 où le barème d'imposition a été adapté dans le sens notamment d'une augmentation du revenu minimum exonéré ainsi que d'une baisse substantielle du taux d'imposition marginal maximal. Seule l'année d'imposition 2002 note une diminution des recettes de quelque 80 millions d'euros par rapport à l'exercice 2001, la progression reprenant dans les années 2003 à 2007 sous l'impulsion d'une conjoncture économique très propice pour le pays. Un phénomène similaire peut être constaté au niveau de l'exercice 2009 avec une régression de quelque 130 millions d'euros par rapport à l'exercice 2008, le mouvement haussier des recettes RTS se poursuivant à nouveau en 2010.

Pour l'exercice 2011 les recettes RTS prévisionnelles sont estimées à quelque 2.350 millions d'euros, le projet de budget 2012 prévoyant quant à lui une recette de 2.650 millions d'euros.

c) L'intervention des différents secteurs dans la réalisation des recettes RTS



Source: Administration des Contributions Directes: Prévisions 2011 et projet de budget – page 18

Le tableau ci-dessus reprend la répartition sectorielle des recettes RTS. Il s'y dégage que la majeure part des recettes RTS provient du secteur de l'Administration publique (27% de l'ensemble des recettes RTS) suivi de près par le secteur des activités financières et d'assurance (26%) et les activités spécialisées, scientifiques et techniques (cabinets d'avocats, fiduciaires, bureaux d'architectes et d'ingénieurs (11%).

d) Les conclusions

De l'ensemble des considérations qui précèdent tout comme des informations reçues des administrations fiscales l'on peut retenir les points saillants suivants:

- *La répartition de l'impôt entre les ménages*

Les adaptations apportées par les Gouvernements successifs au niveau du barème d'imposition au cours des 20 dernières années dans le sens d'une diminution de la pression fiscale n'ont pas influencé négativement l'évolution des recettes RTS dans une optique de moyen terme. Des tarifs d'imposition

attractifs ont certainement pu attirer une population active à potentiel de revenu élevé générant des recettes RTS considérables. Cette constatation est confirmée par le fait que les 10% des ménages disposant de revenus les plus élevés paient 60% de l'impôt sur le revenu. Les ménages résidents représentant 2,50% du total des ménages payent 37% de l'impôt sur le revenu (classes de revenu 17 à 21). 40% des contribuables ne paient pas d'impôts. 54% du total des ménages non résidents ne paient pas d'impôt sur le revenu (classes de revenu 01 et 02) tandis que ce taux est de 23% pour les résidents.

- *Les gains fiscaux d'une tranche indiciaire*

Nonobstant l'évolution favorable de la conjoncture économique au cours des deux dernières décennies, la progression constante de l'RTS est en partie influencée par une non-adaptation automatique du barème d'imposition à l'évolution du coût de la vie, le „gain fiscal“ annuel lié à une non-adaptation pouvant être chiffré à quelque 170 millions d'euros. Ce phénomène est amplifié au Luxembourg en raison de la structure de notre tarif d'imposition se caractérisant par un nombre assez élevé de tranches d'imposition. Une croissance purement nominale des revenus fait passer un nombre croissant de contribuables dans des tranches d'impositions plus élevées. L'impact d'une tranche indiciaire calculée sur une base annuelle peut partant être évalué à une plus-value de recettes de quelque 170 millions d'euros.

- *Tarif progressif ou flat tax?*

Le tarif d'imposition appliqué au Luxembourg qui est un tarif progressif ordonnancé selon plusieurs tranches d'imposition à étendue égale contribue à une répartition équitable de la charge fiscale. Un tel tarif est préférable à un système de „flat tax“, système avec un ou plusieurs taux d'imposition. Il s'est avéré que dans les pays qui ont opté pour un tel système le déchet fiscal a été conséquent et il a fallu combler les moins-values de recettes par une augmentation de la pression fiscale du côté des impôts indirects.

4. L'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette

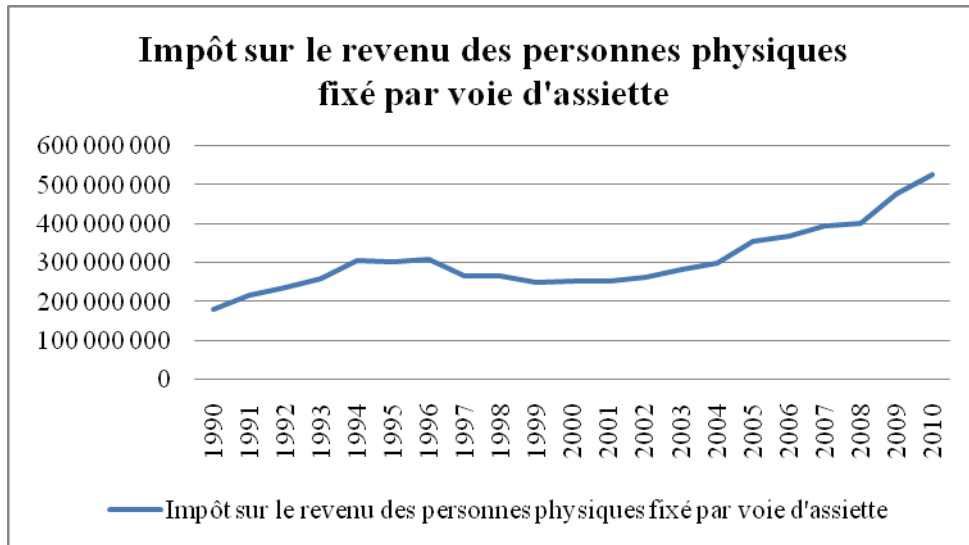
a) La notion

Le recouvrement de l'impôt a lieu par voie de retenue à la source (salariés/pensionnés) et/ou par voie d'assiette principalement pour des contribuables percevant des revenus supérieurs à 100.000 euros – y compris la situation d'un ménage où les époux travaillent tous les deux –, dans le cas de cumul de revenus salariaux avec d'autres revenus (p. ex. loyers), en cas de dépenses déductibles de l'assiette imposable dont il n'a pas été tenu compte lors du calcul de la retenue à la source.

L'imposition par voie d'assiette a lieu en deux phases par le biais d'un versement d'acompte dans une première phase suivi d'un paiement du solde après réception du bulletin d'imposition.

b) L'évolution des recettes au titre de l'IRPP fixé par voie d'assiette

Les tableaux suivants reprennent l'évolution de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) fixé par voie d'assiette ainsi que la part de l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette dans le total des recettes courantes.



*Impôt sur le revenu des personnes physiques fixé
par voie d'assiette (en euros)*

<i>Année</i>		<i>Année</i>		<i>Année</i>	
1990	181.595.363	1998	266.552.505	2006	368.084.235
1991	218.608.123	1999	250.578.303	2007	396.088.175
1992	235.887.822	2000	255.035.385	2008	400.076.709
1993	258.839.559	2001	255.095.509	2009	478.803.383
1994	306.877.299	2002	263.988.892	2010	526.557.078
1995	302.235.002	2003	282.367.054	2011 estim.	580.000.000
1996	309.039.596	2004	298.900.491	2012 budget	620.000.000
1997	267.888.036	2005	355.430.644		

*c) La part de l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé
par voie d'assiette dans le total des recettes courantes (en %)*

<i>Année</i>	<i>en %</i>	<i>Année</i>	<i>en %</i>
2000	5,30	2006	5,10
2001	4,71	2007	5,10
2002	4,45	2008	4,68
2003	4,48	2009	5,21
2004	4,79	2010	6,27
2005	5,20	2011	6,07
		2012	5,83

Le montant de l'impôt collecté annuellement oscille entre 200 et 300 millions d'euros durant les années 1990 puis connaît une évolution orientée vers la hausse pour doubler entre 2000 et 2008; le montant budgétisé au titre de l'année 2012 est estimé à 580 millions d'euros. Quant à la répartition sectorielle, l'on constate que la majeure partie de l'impôt fixé par voie d'assiette provient du secteur des activités financières et de l'assurance (31%), des activités spécialisées, scientifiques et techniques (25%) ainsi que de l'industrie manufacturière (22%).

5. Réflexion sur les allègements fiscaux

Les dépenses spéciales constituent des charges pour le contribuable réduisant sa capacité contributive. Parfois il s'agit purement d'emplois de revenus que le législateur a pour intention de favoriser. Les allègements fiscaux constituent en quelque sorte des dépenses fiscales (tax expenditures) qui sont des mesures dérogatoires à la structure fiscale normale ou généralement admise, qui favorisent une activité donnée du contribuable ou une catégorie particulière de contribuable en allégeant la charge normale par rapport à ce qu'elle serait normalement (définition OCDE).

Le tableau ci-dessous reprend l'évolution des dépenses spéciales des différents allègements fiscaux qui sont sans relation avec la formation de revenus.

	Année d'imposition 2006 (imposition par voie d'assiette)			Année d'imposition 2007 (imposition par voie d'assiette)			Année d'imposition 2008 (imposition par voie d'assiette)		
	déclarations imposées 99,73%			déclarations imposées 97,00%			déclarations imposées 92,56%		
	Montant total	en % des DS	en %	Montant total	en % des DS	en %	Montant total	en % des DS	en %
Total des revenus nets	10.872.310.617,69		100	11.678.979.642,58		100	11.313.162.542,14		100
Cotisations obligatoires de sécurité sociale (art.110, No 1,2 L.I.R.)	901.940.997,36	69,66		943.395.007,84	70,17		978.890.089,66	70,42	
Assurances selon art. 111 L.I.R.	158.315.761,68	12,23		160.762.546,59	11,96		163.626.248,11	11,77	
Cotisations versées à une caisse d'épargne logement	57.583.873,61	4,45		59.568.376,41	4,43		59.733.857,65	4,30	
Primes versées en vertu d'un contrat de prévoyance-vieillesse visé à l'article 111bis L.I.R.	52.333.901,46	4,04		55.824.402,20	4,15		57.325.375,99	4,12	
Intérêts débiteurs	46.752.679,39	3,61		50.480.388,18	3,75		54.238.650,37	3,90	
Minimum forfaitaire DS	15.697.048,61	1,21		15.611.352,36	1,16		15.346.222,44	1,10	
Libéralités	11.603.574,62	0,90		14.451.064,30	1,07		14.319.607,58	1,03	
Cotisations payées à un régime de pension complémentaire	14.120.996,15	1,09		13.605.143,99	1,01		14.955.629,34	1,08	
Cotisations facultatives à la sécurité sociale (art.110, No 4 L.I.R.)	8.240.256,83	0,64		9.197.914,18	0,68		9.267.217,40	0,67	
Rentes et charges permanentes payées au conjoint divorcé stipulées à l'occasion d'un divorce par consentement mutuel (Art. 109bis (1) No 1 L.I.R.)	6.500.776,01	0,50		6.581.553,12	0,49		6.567.128,27	0,47	
Pertes reportables déductibles	17.490.158,21	1,35		10.770.332,72	0,80		12.016.111,59	0,86	
Rentes et charges permanentes payées au conjoint divorcé et fixées par décision judiciaire (divorce prononcé après 31.12.1997) (Art. 109bis (1) No 2 L.I.R.)	2.118.337,73	0,16		2.342.725,15	0,17		2.335.783,39	0,17	
Rentes et charges permanentes	1.836.180,80	0,14		1.568.514,57	0,12		1.134.710,84	0,08	
Rentes et charges permanentes payées au conjoint divorcé et fixées par décision judiciaire (divorce prononcé avant 1.1.1998) (Art. 109bis (1) No 3 L.I.R.)	296.780,32	0,02		328.291,11	0,02		309.399,40	0,02	
Total dépenses spéciales			11,7			11,31			12,10
Revenu imposable	9.600.046.846,68		88,3	10.358.392.299,96		88,69	9.943.795.882,87		87,90

Source: Administration des contributions directes juillet 2011

• Impact global des allègements fiscaux

L'on constate que par rapport à un total des revenus nets des ménages à imposer par voie d'assiette qui dépasse pour l'année fiscale 2008 un montant de 11.313 millions d'euros, les allègements fiscaux

réduisent le revenu imposable de 1.370 millions d'euros. Compte tenu d'un taux d'imposition moyen de 20%, le déchet fiscal lié aux dépenses spéciales devrait avoisiner les 275 millions d'euros au titre d'une année fiscale. La part des dépenses spéciales dans l'ensemble des revenus nets est stable d'une année à l'autre et se chiffre à quelque 12%.

• *Le poids des cotisations sociales*

Le poids relatif de loin le plus important dans l'ensemble des dépenses spéciales est constitué par les cotisations obligatoires de sécurité sociale qui sont intégralement déductibles. Le montant porté en déduction au titre des cotisations sociales se chiffre à 978 millions d'euros pour l'année 2008.

• *Le poids des assurances facultatives*

Le montant déduit à titre des assurances facultatives aux fins de couverture de certains risques, telles les assurances-vie, décès, accidents, invalidité, maladie et RC civile avoisine les 164 millions d'euros au titre de l'année 2008. Il représente 12% de l'ensemble des dépenses spéciales déduites dans le contexte de l'imposition par voie d'assiette.

• *L'impact des allègements fiscaux au niveau d'un ménage avec deux enfants*

Le tableau suivant reprend pour différents seuils de revenus d'un ménage avec 2 enfants (classe d'impôt 2) l'impact du déchet fiscal lié à la déductibilité de certaines dépenses spéciales.

<i>Ménage 2 enfants</i>							
Total des rémunérations brutes		51.872,00	76.872,00	101.872,00	126.872,00	151.872,00	201.872,00
Total des revenus nets		50.000,00	75.000,00	100.000,00	125.000,00	150.000,00	200.000,00
Intérêts débiteurs-Logement	1.500,00	6.000,00	6.000,00	6.000,00	6.000,00	6.000,00	6.000,00
Dépenses spéciales							
Cotisations sociales		1.185,38	4.297,88	7.410,38	10.522,88	13.635,38	19.860,38
Intérêts débiteurs	672,00	2.688,00	2.688,00	2.688,00	2.688,00	2.688,00	2.688,00
Primes d'assurance	672,00	2.688,00	2.688,00	2.688,00	2.688,00	2.688,00	2.688,00
Libéralités	250,00	250,00	250,00	250,00	250,00	250,00	250,00
Epargne logement	672,00	2.688,00	2.688,00	2.688,00	2.688,00	2.688,00	2.688,00
<i>Avec allègements</i>							
Revenu imposable ajusté		30.000,62	51.888,12	73.775,62	95.663,12	117.550,62	161.325,62
Impôts à payer		696,00	4.485,00	10.887,00	19.496,00	28.379,00	46.125,00
Taux d'imposition moyen		2,3%	8,6%	14,8%	20,4%	24,1%	28,6%
<i>Sans allègements</i>							
Revenu imposable ajusté		44.314,62	66.202,12	88.089,62	109.977,12	131.864,62	175.639,62
Impôts à payer		2.883,00	8.385,00	16.414,00	25.296,00	34.179,00	51.925,00
Taux d'imposition moyen		6,5%	12,7%	18,6%	23,0%	25,9%	29,6%
<i>Différences</i>							
Revenu imposable ajusté		14.314,00	14.314,00	14.314,00	14.314,00	14.314,00	14.314,00
Impôts à payer		2.187,00	3.900,00	5.527,00	5.800,00	5.800,00	5.800,00
Taux d'imposition moyen		4,2%	4,0%	3,9%	2,6%	1,8%	1,0%

Les montants pris en considération sont les maxima déductibles à l'intérieur des plafonds fixés par le législateur.

L'on constate que la différence d'impôts à payer en chiffres absolus augmente en fonction du seuil de revenus nets pris en considération pour atteindre un montant total de 5.800 euros à partir d'un total de revenus nets de 125.000 euros (rémunération brute du ménage de 125.000 euros).

Pour les revenus nets situés en dessous de 100.000 euros les allègements fiscaux réduisent le taux moyen d'imposition de quelque 4%. Au-delà de ce seuil, le taux moyen d'imposition est réduit par l'effet des allègements fiscaux de 2,6% (125.000 euros de revenus nets), de 1,8% (150.000 euros de revenus nets) et de 1% à partir de 200.000 euros de revenus nets.

C'est dès lors au niveau des revenus nets situés entre 75.000 euros et 100.000 euros que l'impact relatif des allègements fiscaux est le plus substantiel en termes de réduction des impôts à payer.

• *Quel avenir réserver aux allègements fiscaux?*

Le problème crucial qui se pose en rapport avec les allègements fiscaux est celui de savoir s'il faut persévérer dans la voie des allègements fiscaux ou s'il vaut mieux suivre la tendance qui se fait dans de nombreux Etats étrangers à savoir renoncer aux allègements fiscaux et réduire en contrepartie les taux d'impôts, puisqu'ils s'appliquent à une assiette nettement élargie.

Les allègements fiscaux sont considérés par d'aucuns comme des mesures d'incitation fiscale qui peuvent permettre aux agents économiques – entreprises et ménages – d'obtenir une aide dans des conditions clairement et préalablement définies. Dès que les agents économiques remplissent les conditions fixées par la loi fiscale, ils bénéficient automatiquement de l'aide. La dépense fiscale peut constituer, d'un autre côté, un instrument efficace de politique sectorielle. Elle peut modifier les comportements des ménages et des entreprises. La réduction des charges qui pèsent sur les ménages et les entreprises est un des facteurs essentiels de la compétitivité d'une économie ouverte, en raison de la pression fiscale sur les ménages et entreprises.

• *Vers plus de transparence et d'équité fiscale*

Il serait bien d'établir périodiquement l'inventaire des allègements fiscaux que contiennent les divers impôts avec citation de leur base légale, en vue d'en mesurer l'ampleur et l'impact budgétaire et de les comparer au volume des subventions budgétaires directes. Il est noté dans ce contexte que l'administration américaine publie chaque année un budget des dépenses fiscales. Une information similaire existe en Allemagne sous la forme d'un „Subventionsbericht“ qui aux vœux de la loi doit être soumis au Parlement fédéral tous les deux ans. Il serait recommandable dans ce contexte de comparer la situation du Luxembourg avec celles de nos pays voisins tout comme sur une échelle UE voire OCDE.

Le rapporteur est parfaitement conscient qu'il s'avère extrêmement difficile de remettre en cause un allègement fiscal une fois instauré. Il est vrai que les plafonds de dépenses déductibles n'ont plus été adaptés depuis la réforme fiscale en 1990 de sorte que leur poids relatif en termes de réduction de la base imposable s'est fortement amoindri.

Il se pose néanmoins la question de la raison d'être d'un certain nombre d'allègements fiscaux. Est-il indiqué de permettre la déductibilité fiscale d'une RC chasse, une RC auto alors que la conclusion de cette assurance est obligatoire au Luxembourg?

En termes d'équité fiscale ne serait-il pas plus judicieux de mener à moyen terme une réflexion en vue de la suppression de certains allègements fiscaux dans le but d'élargir la base d'imposition pour permettre certains aménagements au niveau du tarif d'imposition, sinon du moins d'assurer un réaménagement de certaines dépenses déductibles? Un exemple pourrait être l'augmentation du montant déductible pour assurer une prévoyance-vieillesse.

6. L'impôt sur le revenu des capitaux

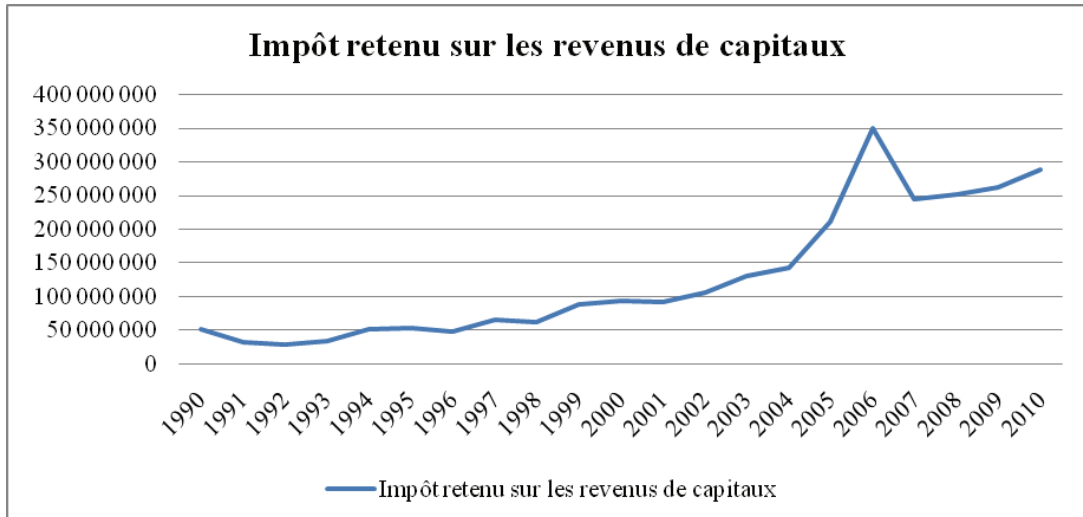
a) La nature de l'impôt

Dans cette catégorie de revenus, l'on trouve des produits aussi divers que les dividendes d'actions, les intérêts d'obligations, de créances, de bons du Trésor, les revenus de valeurs mobilières étrangères.

Ces produits peuvent être perçus par des personnes physiques ou des personnes morales (notamment dans le cadre des sociétés mère et filiales). Certains de ces revenus sont soumis à l'impôt au taux marginal d'imposition du contribuable, d'autres bénéficient de la technique du prélèvement obligatoire.

b) *L'évolution des recettes au titre de l'impôt sur le revenu des capitaux*

Les tableaux suivants reflètent l'évolution de l'impôt recueilli au titre de l'impôt sur le revenu de capitaux tout comme la part relative de ce type d'impôt dans le total des recettes courantes de l'Etat.



Impôt retenu sur les revenus de capitaux (en euros)

Année		Année		Année	
1990	50.791.495	1998	61.510.628	2006	348.947.022
1991	32.010.790	1999	87.448.393	2007	243.101.109
1992	28.274.630	2000	93.309.651	2008	250.324.508
1993	33.233.529	2001	90.903.102	2009	260.653.955
1994	51.113.778	2002	104.923.713	2010	287.759.632
1995	52.760.894	2003	130.766.544	2011 estim.	218.500.000
1996	46.868.923	2004	142.834.660	2012 budget	228.500.000
1997	64.500.119	2005	210.734.936		

c) *La part de l'impôt retenu sur les revenus de capitaux dans le total des recettes courantes (en %)*

Année	en %	Année	en %
2000	1,94	2006	4,83
2001	1,68	2007	3,13
2002	1,77	2008	2,93
2003	2,07	2009	2,84
2004	2,29	2010	3,43
2005	3,09	2011	2,28
		2012	2,15

L'évolution de l'impôt sur le revenu de capitaux montre une croissance qui s'est multipliée par six (!) au cours des 20 dernières années, le montant total recueilli ayant augmenté de 50 millions d'euros en 1990 à 287 millions d'euros en 2010. Les recettes prévisionnelles de l'année 2011 sont estimées à

275 millions d'euros en 2011 et budgétisées à 280 millions d'euros pour l'exercice 2012. A noter que le montant maximum d'impôt sur les revenus de capitaux recueilli au titre d'un exercice d'imposition a été atteint en 2006 avec 348 millions d'euros dans le contexte notamment des opérations de restructuration d'Arcelor/Mittal.

d) *L'intervention des différents secteurs dans la réalisation des recettes de l'impôt sur le revenu de capitaux*

Quant à la répartition sectorielle de l'ensemble des recettes provenant de l'impôt sur le revenu des capitaux, l'on constate que la majeure partie est générée par le secteur des activités financières et d'assurance (32%), le secteur des activités spécialisées, scientifiques et techniques (25%), suivi de l'industrie manufacturière (22%).

Le poids de l'impôt sur le revenu des capitaux prend une certaine ampleur avec quelque 3,5%.

e) *Les conclusions*

- Vers une imposition forfaitaire des dividendes

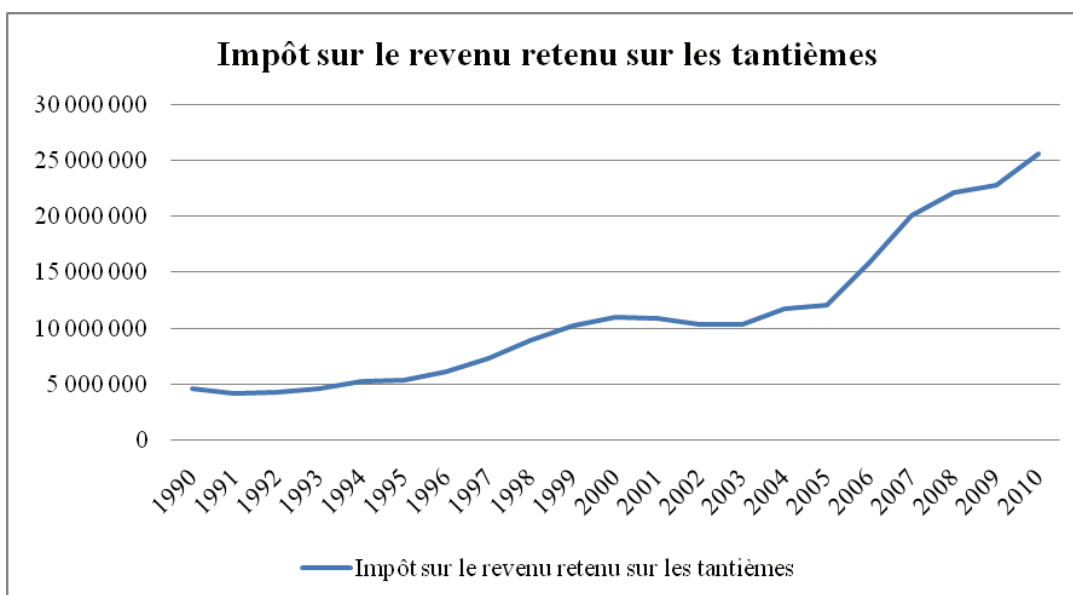
Le rapporteur donne à considérer si dans le contexte de réflexions à mener en vue d'une simplification de notre système d'imposition du capital tout comme de considérations relevant de l'attractivité de notre régime fiscal, l'on ne pourrait pas prévoir un régime de taxation libératoire des dividendes au taux de 15%, voire le cas échéant à un taux supérieur sachant que la moitié des revenus de dividendes est fiscalement immunisée. Dans l'appréciation de cette piste de réflexion, il y a lieu de tenir compte du fait que 80% des revenus de dividendes sont touchés au Luxembourg par des non-résidents.

7. L'impôt sur le revenu des tantièmes

a) *La nature de l'impôt*

L'impôt sur le revenu des tantièmes (IT) est celui collecté sur les indemnités touchées pour rémunérer l'activité des administrateurs, des commissaires et des fonctions analogues auprès de collectivités de droit public ou privé – notamment les sociétés de capitaux – établis au Luxembourg. L'impôt est depuis le 1er janvier 2002 perçu sous la forme d'une retenue d'impôt à la source au taux de 20% imputable sur la cote de l'impôt sur le revenu. Pour les non-résidents la retenue de l'impôt sur les tantièmes est sous certaines conditions libératoire.

b) *L'évolution des recettes au titre de l'impôt sur les tantièmes*



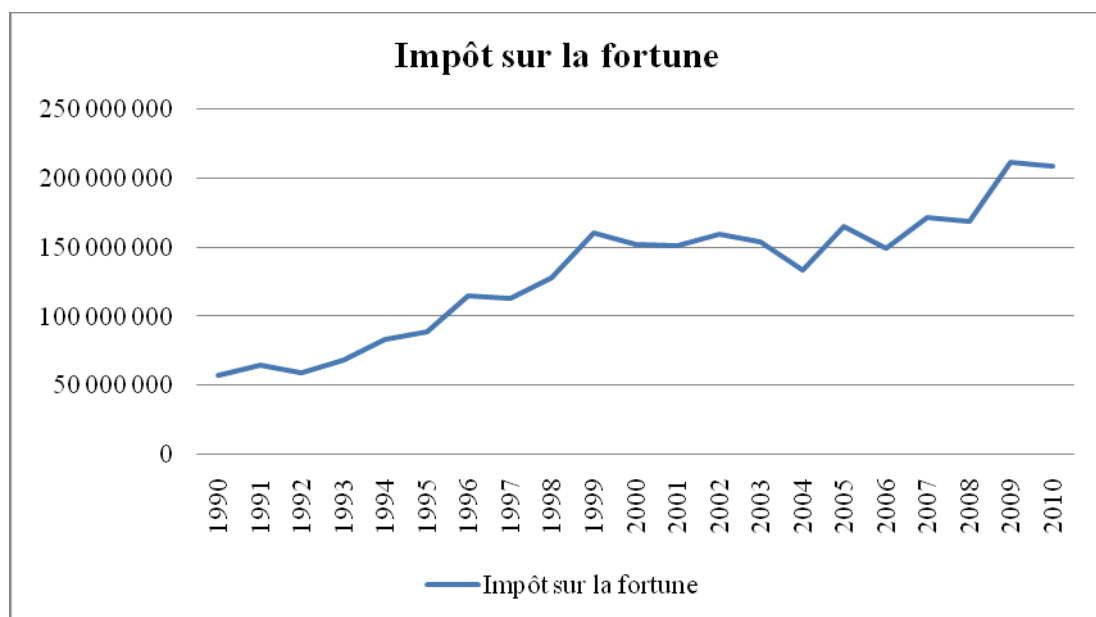
Impôt sur le revenu retenu sur les tantièmes (en euros)

<i>Année</i>		<i>Année</i>		<i>Année</i>	
1990	4.663.702	1998	8.947.603	2006	15.823.024
1991	4.187.518	1999	10.181.674	2007	20.032.678
1992	4.324.965	2000	11.028.852	2008	22.077.495
1993	4.623.003	2001	10.894.181	2009	22.768.768
1994	5.288.052	2002	10.389.835	2010	25.554.616
1995	5.419.960	2003	10.370.398	2011 estim.	22.000.000
1996	6.077.887	2004	11.789.402	2012 budget	26.000.000
1997	7.305.891	2005	12.041.250		

Les tableaux ci-dessus montrent l'évolution des recettes étatiques au titre de l'impôt sur le revenu des tantièmes au cours des 20 dernières années. Cette recette s'est multipliée par 5 depuis 1990. Pour l'année 2011 la recette prévisible est estimée à 22 millions d'euros et pour l'année 2012 le budget prévoit une recette de 26 millions d'euros.

8. L'impôt sur la fortunea) *La nature de l'impôt*

L'impôt sur la fortune est un impôt perçu sur la fortune d'exploitation des sociétés de capitaux et de certaines collectivités. L'impôt est assis sur la valeur de l'ensemble des biens, droits et valeurs composant le patrimoine social, après déduction des dettes grevant ce patrimoine. Depuis l'année 2006 l'impôt sur la fortune de personnes physiques a été aboli. Le taux annuel de l'impôt sur la fortune est de 0,5% de la fortune imposable. Une disposition spéciale a été introduite en 1998 afin de réduire la pression fiscale des collectivités fortement capitalisées, dont notamment les banques. L'idée était de favoriser les entreprises investissant davantage dans l'économie. Un crédit d'impôt à imputer sur la cote d'impôt reduite peut être octroyé si l'entreprise réinvestit une portion égale à cinq fois l'impôt sur la fortune payé.

b) *L'évolution des recettes au titre de l'impôt sur la fortune*

Impôt sur la fortune (en euros)

<i>Année</i>		<i>Année</i>		<i>Année</i>	
1990	57.825.803	1998	128.027.693	2006	149.568.934
1991	65.384.343	1999	160.258.422	2007	171.644.537
1992	59.374.644	2000	152.292.496	2008	168.559.014
1993	68.507.065	2001	150.508.700	2009	210.894.306
1994	83.992.340	2002	159.652.789	2010	208.393.424
1995	88.813.458	2003	154.138.069	2011 estim.	230.000.000
1996	114.780.657	2004	133.516.653	2012 budget	230.000.000
1997	113.387.258	2005	164.642.301		

c) La part de l'impôt sur la fortune dans le total des recettes courantes (en %)

<i>Année</i>	<i>en %</i>	<i>Année</i>	<i>en %</i>
2000	3,17	2006	2,07
2001	2,78	2007	2,21
2002	2,69	2008	1,97
2003	2,44	2009	2,30
2004	2,14	2010	2,48
2005	2,41	2011	2,41
		2012	2,16

Les tableaux ci-dessus reprennent l'évolution des recettes fiscales recueillies au titre de l'impôt sur la fortune au cours des 20 dernières années. Les recettes ont quadruplé au cours de la période allant de 1990 à 2010. La croissance était constante mais a évolué par pallier. La suppression de l'impôt sur la fortune des personnes physiques en 2006 a entraîné une moins-value de recette de quelque 15 millions d'euros par rapport à l'année 2005. A l'époque le déchet fiscal lié à la suppression de l'impôt sur la fortune des personnes physiques avait été estimé à 40 millions d'euros. Au titre des recettes fiscales globales ce déchet a été comblé du moins en partie par l'introduction de la retenue à la source sur les revenus d'épargne des résidents.

Pour l'année 2011, la recette prévisionnelle au titre de l'impôt sur la fortune est estimée à 230 millions d'euros. Le budget 2012 prévoit de même une recette de 230 millions d'euros.

d) Les conclusions

- Quel avenir réserver à l'impôt sur la fortune ?

D'aucuns – telle la Chambre de Commerce – plaident pour la suppression de l'impôt sur la fortune alors que cet impôt à payer par les entreprises serait économiquement mauvais. Toujours est-il que l'IRC peut être imputé sur l'impôt sur la fortune de sorte que les sociétés qui paient l'IRC ne sont pas redevables de l'impôt sur la fortune. Il faut toutefois constater que l'impôt sur la fortune prélevé sur les entreprises procure des recettes fiscales non négligeables à l'Etat. Toujours est-il que cette forme d'imposition de la possession du capital présente certaines faiblesses inhérentes.

L'impôt sur la fortune remonte pour l'essentiel au système fiscal prussien de 1893. L'évaluation de la fortune imposable notamment au niveau des valeurs unitaires actuellement mises en compte pour les immeubles, se fait sur base de valeurs exprimées en francs de 1941.

Le Luxembourg est actuellement l'un des rares pays à appliquer l'impôt sur la fortune, l'Autriche ayant aboli l'impôt sur la fortune en 1994, la France l'a instauré en 1982 puis aboli en 1986 puis réinstauré en 1989, l'Allemagne l'a aboli en 1986 pour des raisons tenant à son caractère inconstitutionnel (voy. A. Steichen, Manuel de Droit fiscal, p. 255).

D'autres – telle la Chambre des Salariés – plaident qu'en temps de crise et de moins-values de recettes, la réintroduction de l'impôt sur la fortune pour les personnes physiques serait également indiquée pour des raisons d'équité fiscale. Une telle approche paraît toutefois discutable au vu des aléas liés à l'évaluation des biens immobiliers sur base d'une législation anachronique, tout comme des difficultés à appréhender à leur juste valeur la fortune mobilière des contribuables en raison du secret bancaire.

9. L'impôt retenu sur les revenus de l'épargne (non-résidents)

a) La nature de l'impôt

Depuis 2005, les résidents fiscaux – personnes physiques – d'un autre Etat membre de l'Union européenne se voient appliquer sur les revenus de l'épargne qu'ils touchent au Luxembourg un impôt perçu sous la forme d'une retenue à la source dont le montant peut ultérieurement être imputé dans le pays de la résidence sur la créance d'impôt qui y est due au titre de l'année d'imposition en question.

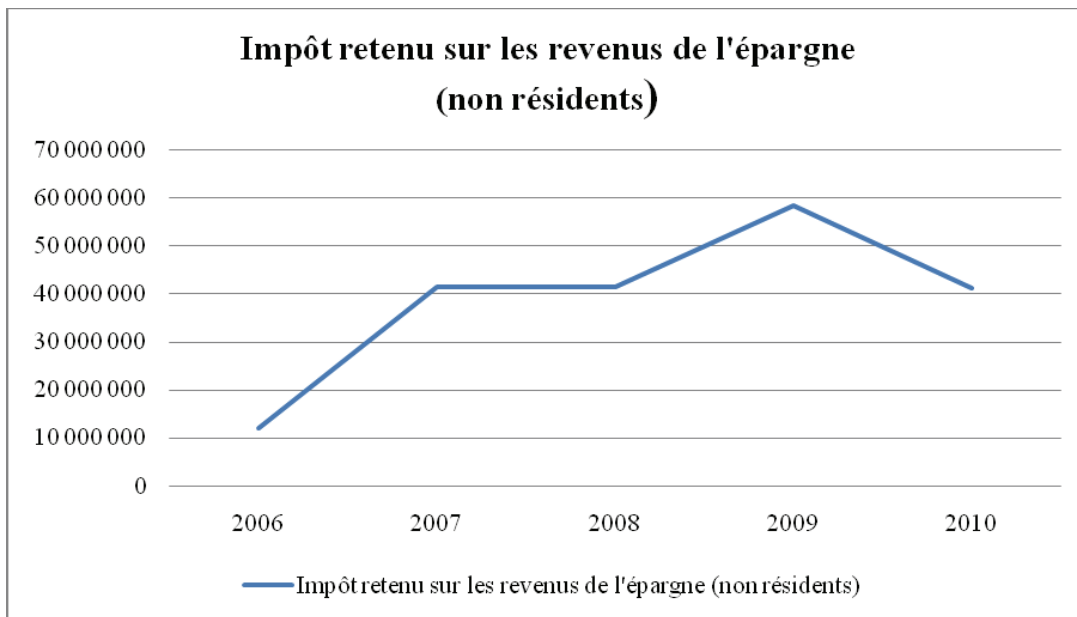
Le taux de la retenue à la source était de 15% pour les années 2005 à 2007, pour passer à 20% pendant les années 2008 à 2010, le taux actuellement appliqué étant de 35%. 25% de la recette collectée reviennent au Trésor public luxembourgeois, le restant étant transféré aux pays de résidence des bénéficiaires effectifs de la recette.

b) L'évolution des recettes au titre de l'impôt sur les revenus de l'épargne des non-résidents

Les tableaux suivants reprennent l'évolution de la recette fiscale générée par l'impôt sur les revenus de l'épargne des non-résidents.

Impôt retenu sur les revenus de l'épargne (non-résidents) (en euros)

<i>Année</i>	
2006	11.999.001
2007	41.510.272
2008	41.510.272
2009	58.342.637
2010	41.096.929
2011 estim.	45.000.000
2012 budget	45.000.000



La recette d'impôt augmente par paliers entre 2006 et 2009 avec une rentrée de 58 millions d'euros pour connaître une décroissance par la suite. L'évolution est en partie influencée par le niveau des taux d'intérêts qui affichent des niveaux historiquement bas depuis 2009.

c) *Les conclusions*

- Vers un modèle germano-suisse de taxation des revenus d'épargne non résidents

Sur le plan international, l'on note une pression sur le Luxembourg pour abandonner le système de la retenue à la source au niveau de la taxation des revenus d'épargne de non-résidents en faveur d'un régime d'échange automatique d'informations appliqué il est vrai par la très grande majorité des autres Etats membres.

Toujours est-il que si un tel échange d'informations ne devrait pas être appliqué à une large échelle dépassant celle de l'Union européenne, le Luxembourg devrait certainement accuser un désavantage compétitif face à d'autres centres financiers internationaux situés hors UE.

Dans ce contexte, le rapporteur donne à considérer si la taxation des revenus d'épargne touchés par des citoyens résidant dans d'autres Etats membres de l'UE ne pourrait pas s'aligner à l'avenir sur le modèle d'accord fiscal conclu récemment entre l'Allemagne et la Suisse en la matière.

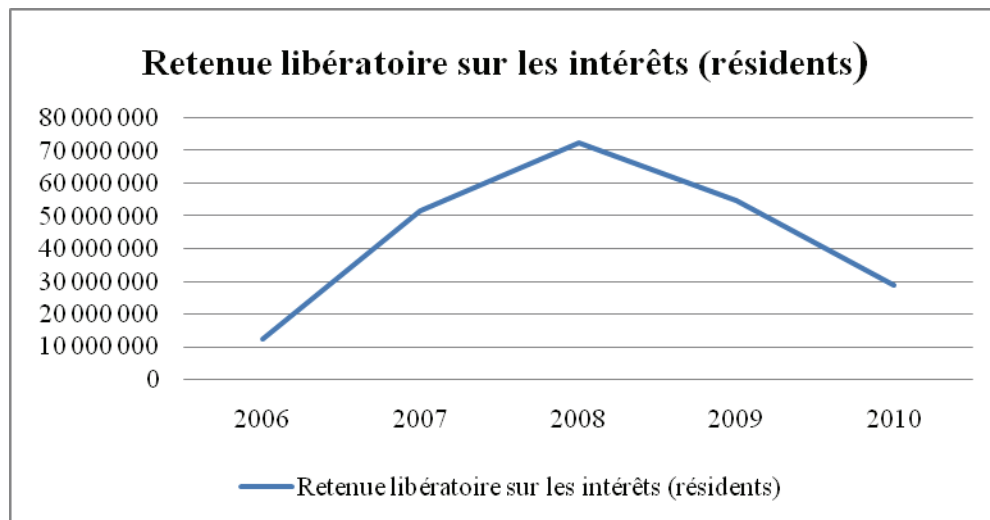
10. L'impôt sur les revenus de l'épargne des résidents (RELIBI)

a) *La nature de l'impôt*

Une retenue à la source libératoire de 10% est appliquée à partir de l'année fiscale 2006 sur certains intérêts produits par l'épargne mobilière, en faveur de personnes physiques qui sont des résidents fiscaux luxembourgeois. Sont notamment soumis à cette retenue libératoire les intérêts bonifiés sur les comptes ouverts auprès d'un établissement de crédit tels les dépôts d'épargne, les dépôts à vue, à terme ou à préavis, les intérêts d'obligations. La retenue d'impôt à la source est libératoire dans le chef du bénéficiaire qui n'a partant plus aucune obligation de déclaration.

b) *L'évolution des recettes au titre de la RELIBI*

Les tableaux suivants renseignent sur l'évolution de l'impôt collecté au titre de la retenue libératoire sur les intérêts perçus par les résidents fiscaux luxembourgeois depuis son introduction en 2006.



Retenue libératoire sur les intérêts (résidents)

Année	
2006	12.537.230,27
2007	51.777.512,24
2008	72.376.656,82
2009	54.621.599,49
2010	29.017.484,91

L'on constate une forte croissance entre 2006 et 2008 suivie d'un mouvement décroissant, la recette prévisible pour 2011 étant estimée à 35 millions d'euros. Le budget 2012 table sur une recette de 40 millions d'euros. Le niveau de recette au titre de la retenue libératoire est bien entendu fortement lié à l'évolution des taux d'intérêts. Le niveau record atteint en 2009 s'explique par une très grande volatilité des marchés boursiers orientés vers le bas dans la foulée de la crise financière de l'époque, le tout ayant eu pour effet un transfert des investissements en actions vers des produits d'épargne plus classique.

c) *Les conclusions*

- Adapter le régime de la RELIBI

Fortement critiquée lors de son introduction en 2005 comme étant une attaque contre le petit épargnant (Kleinsparerer), l'imposition libératoire des revenus d'épargne a fait ses preuves au cours des 5 dernières années. Il s'agit d'une méthode simple et transparente pour taxer certains revenus d'épargne. Le taux d'imposition avait été fixé à l'époque en tenant compte du taux de retenue de 15% appliqué sur les revenus d'épargne réalisés par les non-résidents au Luxembourg. Actuellement ce taux est passé par étapes successives à 35%.

Dans ce contexte, le rapporteur donne à considérer si une augmentation de la retenue forfaitaire à 15% couplée le cas échéant à un élargissement de l'assiette d'imposition au regard des différentes formes de produits d'épargne ne pourrait pas constituer une source de recette supplémentaire pour l'Etat en temps de crise financière. Cette piste de réflexion devrait être étudiée conjointement avec l'option d'imposer les revenus de dividendes perçus par des personnes physiques sous forme forfaitaire à un taux de 15% voire le cas échéant supérieur.

11. L'impôt de solidarité sur les revenus des personnes physiques

a) La nature de l'impôt

L'impôt de solidarité a été introduit au cours des années 70 en vue de contribuer à la restructuration financière de l'industrie sidérurgique. Quoique cet impôt ait pu perdre sa justification depuis la deuxième moitié des années 80, il fut néanmoins maintenu pour financer la lutte contre le chômage.

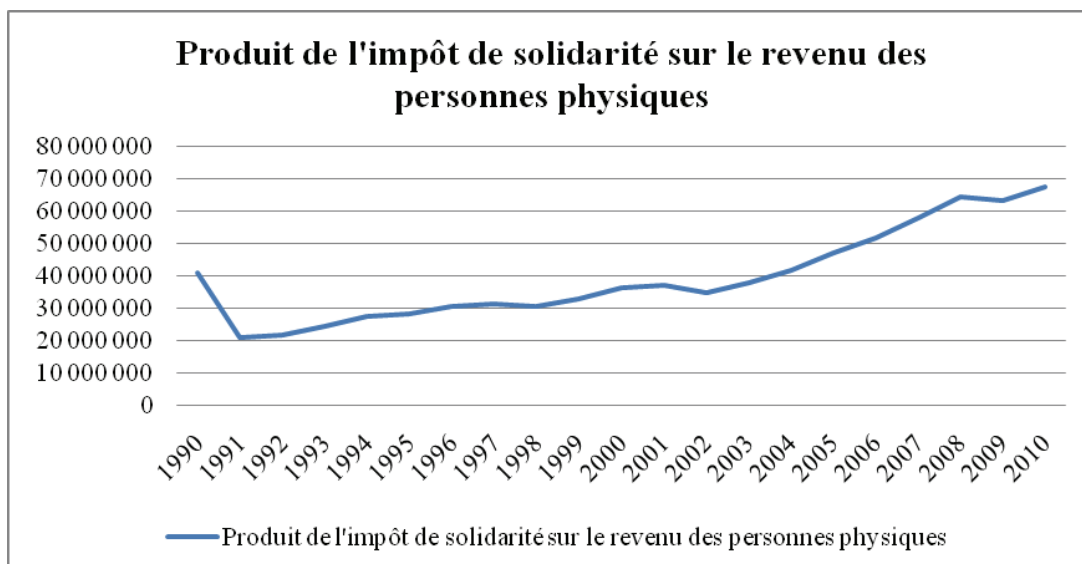
Le tableau suivant renseigne sur les majorations de l'impôt sur les revenus des personnes physiques (IRPP) et de l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC) prévues au titre de la contribution au Fonds pour l'emploi par la loi modifiée du 30 juin 1976.

<i>Années d'impositions</i>	<i>IRPP</i>	<i>IRC</i>	<i>Années d'impositions</i>	<i>IRPP</i>	<i>IRC</i>
1976	1,25%	0,50%	1987-1990	5,00%	2,00%
1977-1981	2,50%	1,00%	1991-1993	2,50%	1,00%
1982	5,00%	2,00%	1994	2,50%	2,50%
1983	8,25%	3,00%	1995-2009	2,50%	4,00%
1984-1985	10,00%	4,00%	Depuis 2010	de 4% à 6%	5,00%
1986	7,50%	3,00%			

Actuellement le taux de l'impôt de solidarité pour les personnes physiques est de 4%, ce taux passant à 6% pour les tranches de revenus élevés (à partir de 150.000 euros en classe d'impôt 1, respectivement 300.000 euros en classe d'impôt 2). Il s'agit en fait d'une majoration de l'impôt sur le revenu des personnes physiques dans le sens que le calcul de l'impôt de solidarité s'effectue en appliquant le taux de 4% respectivement de 6% à la cote de l'impôt sur le revenu.

b) L'évolution des recettes au titre de l'impôt de solidarité (personnes physiques)

Les tableaux ci-après reprennent l'évolution de l'impôt de solidarité au cours des 20 dernières années.



*Impôt sur l'impôt de solidarité (personnes physiques)
(en euros)*

<i>Année</i>		<i>Année</i>		<i>Année</i>	
1990	40.929.825	1998	30.344.111	2006	51.852.284
1991	20.838.777	1999	32.978.305	2007	57.901.194
1992	21.772.701	2000	36.392.679	2008	64.724.379
1993	24.153.857	2001	36.996.270	2009	63.448.918
1994	27.357.406	2002	34.844.886	2010	67.719.597
1995	28.208.869	2003	37.766.597	2011 estim.	125.360.502
1996	30.706.021	2004	41.767.780	2012 budget	146.927.900
1997	31.264.484	2005	46.992.736		

L'on constate une croissance continue de l'impôt de solidarité au fil du temps. Une très forte croissance s'affiche au niveau des exercices 2011 et 2012 compte tenu de l'augmentation du taux de l'impôt de solidarité à partir du 1er janvier 2011 de 2,5% à 4% respectivement 6%. Les rentrées fiscales estimées au titre de l'impôt de solidarité sont de l'ordre de 125 millions d'euros pour l'année 2011 et de 146 millions pour l'année 2012.

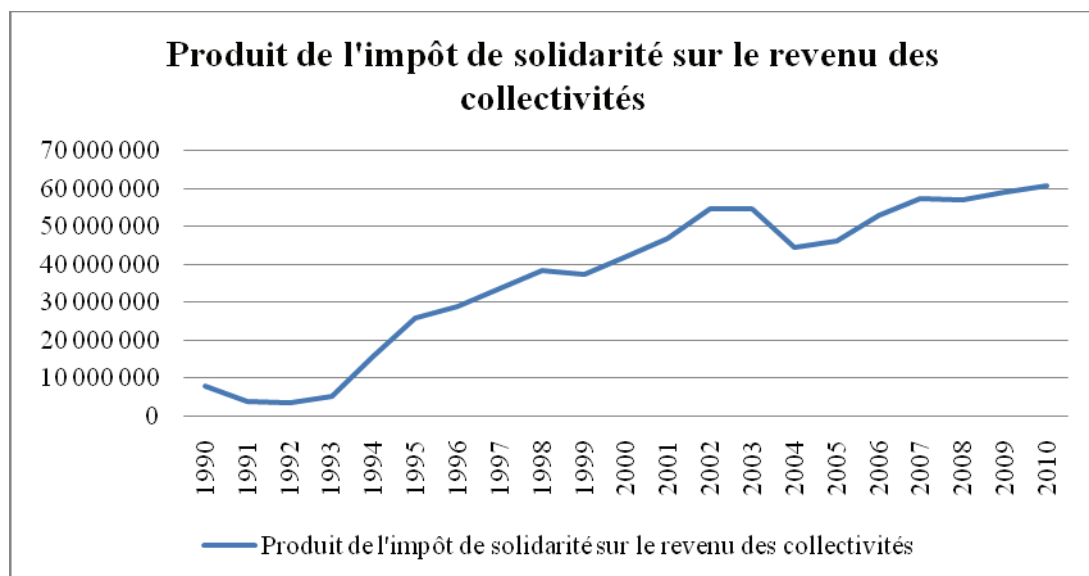
Suite à l'augmentation des taux de l'impôt de solidarité au niveau des personnes physiques l'on constate que la majeure partie des contributions au Fonds pour l'emploi à ce titre est désormais assumée par les revenus de ménage.

Si la contribution au titre de l'IS des personnes physiques était de 63 millions en 2009 (59 millions au titre de l'IS collectivités) ce rapport a fortement évolué au niveau du budget de l'exercice 2012 en raison de l'application des adaptations législatives: 146 millions d'euros d'IS des personnes physiques par rapport à 81 millions d'euros d'IS des collectivités.

12. L'impôt de solidarité sur les revenus des collectivités

a) La nature de l'impôt

L'impôt de solidarité pour les entreprises s'élève à 5%. Les tableaux suivants renseignent sur l'évolution du produit de l'impôt prélevé moyennant une majoration de l'impôt sur le revenu des collectivités.



b) *L'évolution des recettes au titre de l'impôt de solidarité (collectivités)*

Produit de l'impôt de solidarité prélevé moyennant une majoration de l'impôt sur le revenu des collectivités (en euros)

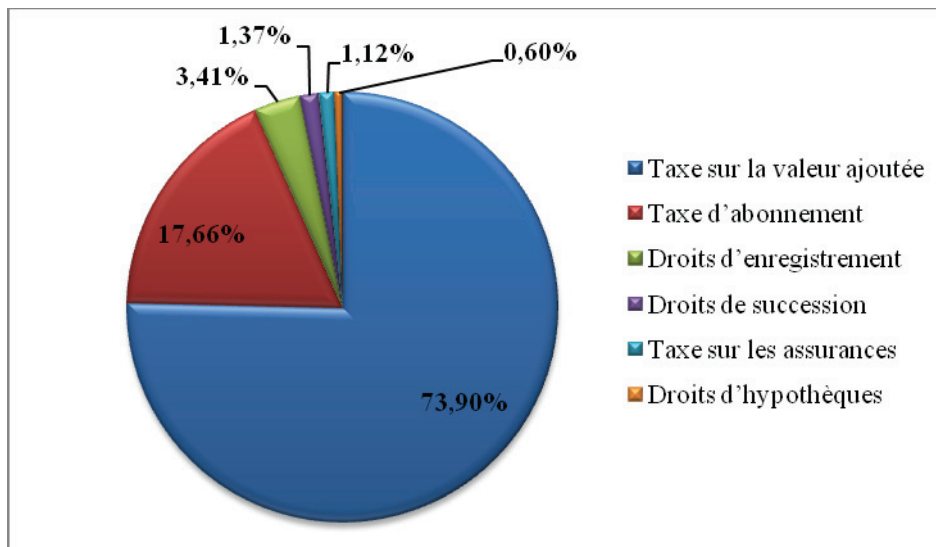
<i>Année</i>		<i>Année</i>		<i>Année</i>	
1990	7.651.446	1998	38.209.887	2006	53.040.371
1991	3.692.817	1999	37.333.145	2007	57.569.865
1992	3.327.212	2000	42.028.194	2008	56.992.708
1993	5.161.228	2001	46.834.090	2009	59.032.966
1994	15.435.341	2002	54.686.942	2010	60.812.892
1995	25.762.350	2003	54.630.772	2011 estim.	76.315.790
1996	28.924.136	2004	44.524.727	2012 budget	81.578.947
1997	33.662.391	2005	46.072.303		

L'on constate un mouvement général orienté vers la hausse. Les recettes estimées pour 2011 sont chiffrées à 218 millions d'euros respectivement à 228 millions pour l'année 2012. La forte augmentation du volume de l'impôt de solidarité collecté entre 2010 et 2011 s'explique par un relèvement du taux de l'impôt de solidarité de 2,5% à 5% à partir du 1er janvier 2011.

IV. Les impôts indirects

1. *Le poids relatif des principaux impôts indirects pour l'année 2010*

La taxe sur la valeur ajoutée, la taxe d'abonnement, les droits d'enregistrement, les droits de succession et de mutation par décès, les taxes sur les assurances et les droits d'hypothèques sont les principales recettes dans les impôts indirects. Elles représentent presque 98% des recettes encaissées par l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines (AED).



2. La taxe sur la valeur ajoutée (TVA)

a) La nature de la taxe

La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est un impôt général sur la consommation finale, sous la forme d'une taxation du chiffre d'affaires par cascades. La charge finale en est supportée par le dernier acquéreur, non redevable de la TVA. Dans la normalité des cas, il s'ensuit une neutralité à l'égard du circuit de production et de commercialisation.

La TVA est un impôt d'origine communautaire. En vue de la réalisation du marché unique communautaire il a été procédé à une harmonisation des taux de TVA au niveau de l'Union européenne en 1993. Les Etats membres doivent appliquer un taux normal minimum de 15%. En outre les Etats membres peuvent prévoir un taux réduit ou deux taux réduits qui ne peuvent être inférieurs à 5% tout en ne s'appliquant qu'à certaines prestations limitativement déterminées par la législation communautaire (Annexe III de la directive 2006/112/CE du Conseil).

b) Le compromis de la Présidence luxembourgeoise en 1991

Les propositions de la Commission européenne en matière d'harmonisation des taux, émises en vue de l'établissement du Marché Intérieur en 1993 d'après le „principe d'origine“, se caractérisaient pour certains pays (dont le Luxembourg), par une poussée inflationniste trop élevée et étaient de ce fait inacceptables. Le compromis politique du 24 juin 1991, dégagé sous Présidence luxembourgeoise, a ainsi permis d'aboutir à une solution, où l'impact inflationniste a été cantonné dans des limites acceptables, grâce à l'instauration de dérogations spécifiques, dont le taux super-réduit de 3% et le taux dit „parking“ de 12% pour le Luxembourg. En cas d'augmentation de ces taux dérogatoires vers des niveaux de droit commun, il est inutile de préciser qu'un retour en arrière ne sera plus possible.

c) Les taux de TVA au Luxembourg

A l'intérieur de ce cadre le Luxembourg applique les taux suivants:

Le taux normal est de 15%. Il s'applique dans tous les cas où aucun autre taux n'est précisé par la loi. Le taux normal appliqué par le Luxembourg est le plus faible actuellement en vigueur au niveau de l'Union européenne.

Un taux intermédiaire de 12% s'applique principalement au vin, à la garde et la gestion de valeurs mobilières, ainsi qu'aux produits pétroliers (combustible, essence).

Un taux réduit de 6% s'applique notamment au gaz, à l'électricité.

Un taux super-réduit est fixé à 3% et s'applique à la plupart des produits destinés à l'alimentation humaine (eau, lait, beurre), aux chaussures et vêtements pour enfants, au transport de personnes, ainsi qu'aux prestations de services portant sur la construction immobilière (logement à des fins d'habitation principale)³.

d) L'impact budgétaire de la TVA

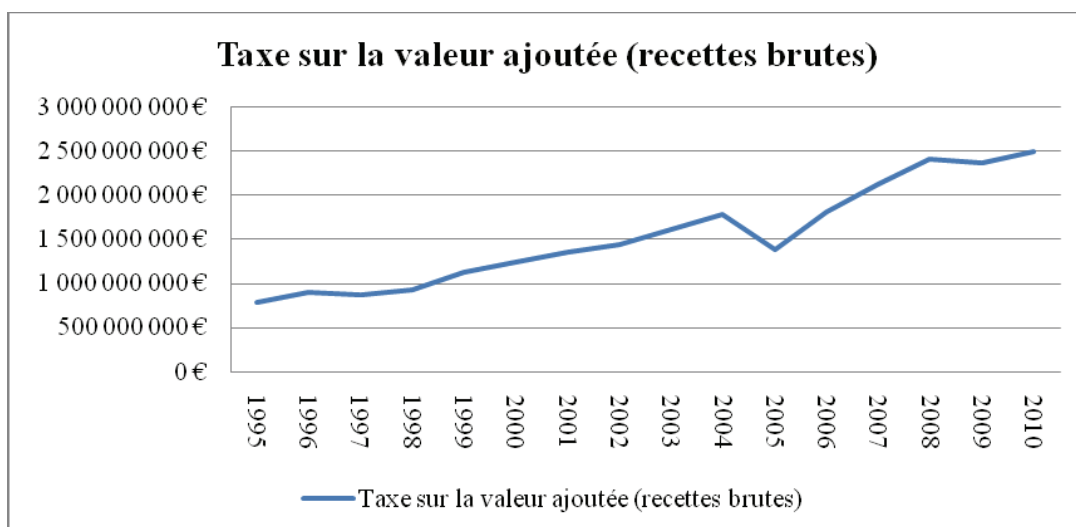
D'un point de vue budgétaire la TVA constitue une importante source de financement de l'Etat. Les recettes annuelles brutes de TVA avoisinent les 2.500 millions d'euros. Ils correspondent approximativement à 25% du total des recettes courantes de l'Etat.

Le tableau ci-après illustre l'évolution des recettes brutes de TVA au cours des 15 dernières années.

³ Il s'agit ici de la dérogation la plus importante accordée au Luxembourg, le régime général des taux réduits ne s'appliquant qu'au „logement social“.

Taxe sur la valeur ajoutée (recettes brutes)
(en euros)

<i>Année</i>		<i>Année</i>		<i>Année</i>	
1995	782.787.392	2001	1.359.006.061	2007	2.126.541.973
1996	889.817.777	2002	1.438.741.571	2008	2.407.517.942
1997	867.630.260	2003	1.605.095.427	2009	2.363.948.273
1998	930.039.662	2004	1.785.877.765	2010	2.490.830.186
1999	1.122.626.757	2005	1.383.855.670	2011 estim.	2.608.000.000
2000	1.242.977.373	2006	1.810.050.757	2012 budget	2.968.000.000



Il convient de noter que la TVA brute est répartie comme suit: (a) recettes à verser à titre de ressources propres à l'UE, (b) alimentation du fonds communal de dotation financière et (c) quote-part des recettes brutes à transférer au budget ordinaire des recettes.

Il s'y dégage que depuis la fin des années 90, la TVA constitue la catégorie de revenu la plus importante du budget de l'Etat. Entre les années 2000 et 2010 le montant de TVA brute récolté par l'Etat a plus que doublé. Suivant les estimations du projet de budget, le montant total de TVA brute pour l'année 2012 s'élèverait à 2.968 millions d'euros. Le montant de TVA encaissé connaît au fil des années une croissance continue avec cependant une régression substantielle de 402 millions d'euros (-22,51%) en 2005 due entre autres à des remboursements importants se rapportant à des années antérieures.

Après 2005, les recettes de TVA passent de nouveau à la hausse. Cette croissance est due en partie à la bonne évolution du revenu national brut, des ventes de produits soumis à accises et surtout au développement du secteur du commerce électronique.

La crise financière et économique a sensiblement affecté les recettes brutes de TVA durant l'année 2009. En 2010, le mouvement est de nouveau à la hausse mais de manière moins prononcée que dans les années 2000.

Un nouvel élan se dessine au cours des années 2011 et 2012 grâce notamment aux rentrées de TVA en provenance du commerce électronique.

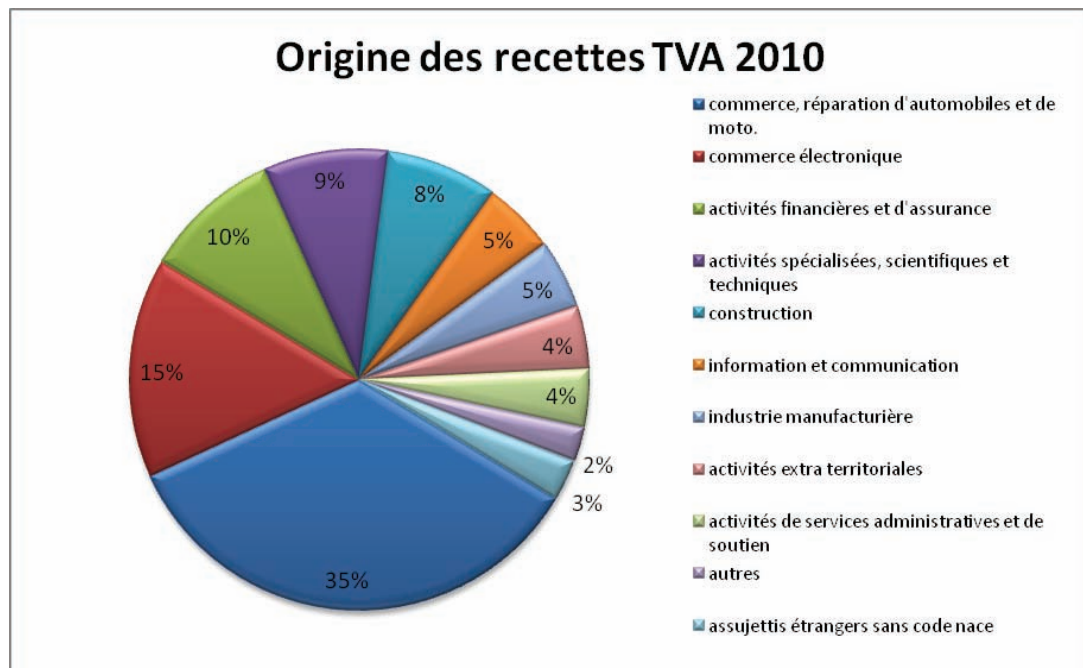
Les rentrées de TVA au titre du commerce électronique se chiffrent à 409 millions d'euros en 2010. Elles sont estimées à 522 millions d'euros en 2011 et à 572 millions d'euros en 2012.

e) *La part de la TVA dans le total des recettes courantes (en %)*

Année	en %	Année	en %
2000	25,83	2006	25,06
2001	25,11	2007	27,40
2002	24,24	2008	28,19
2003	25,46	2009	25,73
2004	28,61	2010	29,66
2005	20,27	2011	27,31
		2012	27,91

f) *L'intervention des différents secteurs dans la réalisation des recettes de TVA*

Le tableau suivant renseigne sur l'origine des recettes de TVA en fonction des différents secteurs de l'économie.



Source: Administration de l'Enregistrement et des Domaines

g) *Les conclusions*

De l'ensemble des considérations qui précèdent tout comme des informations reçues de la part des administrations fiscales l'on peut retenir les points saillants suivants:

- La TVA constitue la source de revenu la plus importante des recettes étatiques dépassant les 25% des recettes courantes de l'Etat.
- Avec la Chypre, le Luxembourg applique actuellement le taux normal de TVA le plus bas parmi les Etats membres de l'UE (les taux de 16% et 17% n'étant appliqués par aucun Etat membre).
- 34,53% des recettes de TVA sont générés par le secteur du commerce, de la réparation d'automobiles et de moto. Les recettes de TVA de ce secteur de l'économie se chiffrent à 915,36 millions d'euros pour l'année 2010.

- 301,48 millions d'euros de TVA (avant remboursement) sont générés par le seul secteur du commerce de gros carburants sur les 9 premiers mois de l'année 2011 (TVA sur essence et gasoil). Les recettes de TVA générées par le commerce de détail en magasin non spécialisé (grandes surfaces) connaissent un recul de l'ordre de 3,2% sur les 9 premiers mois de l'année 2011, et ce par rapport à la période correspondante de l'exercice 2010.
- **Le déchet fiscal lié à une délocalisation du commerce électronique.** Le commerce électronique génère quant à lui 19,2% de la totalité des recettes brutes de TVA, le montant de recette estimé pour l'année 2012 étant de l'ordre de 572 millions d'euros. Sachant que le régime de taxation des entreprises opérant au niveau du commerce électronique va être modifié à partir de l'année 2015, il faudra compter une moins-value considérable de rentrées fiscales provenant de ce secteur.
- Pour combler le déchet fiscal lié à la perte des rentrées fiscales en provenance du secteur du commerce électronique – toute chose restant égale par ailleurs – il faudrait selon des simulations de l'administration fiscale basées sur le taux moyen pondéré de TVA augmenter le taux normal de TVA de 15 à 18%, supprimer le taux intermédiaire de 12% et appliquer le taux de 6% aux livraisons et prestations de services taxées actuellement au taux super-réduit de 3%.
- **L'impact budgétaire du taux réduit en matière de TVA logement.** L'application directe du taux réduit de 3% en matière de TVA logement a abouti à un déchet fiscal de l'ordre de 1.175 millions d'euros sur quelque 352.000 demandes traitées depuis l'entrée en vigueur de la loi du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation.
- **La TVA irrécouvrable.** D'après les documents soumis par l'AED aux membres de la COFIBU, le retard de recouvrement des arriérés de TVA a été réduit à un mois seulement, preuve d'un recouvrement forcé qui ne peut plus être renforcé davantage. Il s'avère néanmoins qu'à la date du dépôt du budget pour l'année 2012, le montant des arriérés de TVA non recouverts s'élève à 1.000 millions d'euros, dont 687 millions d'euros sont jugés irrécouvrables. Cet état des choses est principalement dû à la nature même de la TVA qui est un impôt de consommation prélevé au moment de la livraison ou de la prestation de services par l'assujetti nonobstant sa situation financière générale. Il s'avère ainsi qu'un assujetti continue à prélever de la TVA, tout en ne s'acquittant pas de ses arriérés de TVA vis-à-vis du Trésor public.

Il se pose dans ce contexte la question s'il ne faudrait pas adapter la législation sur la faillite en prévoyant une plus grande responsabilisation personnelle des dirigeants de sociétés en cas de faillite. Une tendance fâcheuse s'observe par ailleurs au niveau de la liquidation volontaire de sociétés dont l'actif est repris par des associés basés sur des îles exotiques sans que les droits du Trésor public ne soient au préalable acquittés. Sous ce rapport une adaptation du droit des sociétés s'avérerait utile, en vue d'obliger le notaire instrumentant à s'assurer que l'entière des dettes fiscales et sociales soient honorées avant de procéder à la liquidation de la société en question.

- **Etendre le régime particulier de la franchise d'impôt pour petites entreprises.** Le régime particulier des petites entreprises permet actuellement aux assujettis de bénéficier d'une franchise de la TVA à condition que leur chiffre d'affaires annuel ne dépasse pas 10.000 euros. Bien que la faculté d'appliquer un seuil plus élevé ne soit pas expressément permise par la directive 2006/112/CE, d'autres Etats membres appliquent des seuils plus élevés pouvant aller au-delà de 30.000 euros. Les autorisations afférentes sont susceptibles d'avoir comme fondement soit les traités d'adhésion soit l'article 395 de ladite directive qui prévoit que le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, peut autoriser tout Etat membre à introduire des mesures particulières dérogatoires afin de simplifier la perception de la taxe ou d'éviter certaines fraudes ou évasions fiscales. Dans l'optique de simplification et de réduction de la charge administrative, le rapporteur propose dès lors de demander à la Commission, l'autorisation de relever le seuil afférent à 25.000 euros de manière à faire bénéficier un plus grand nombre d'assujettis de cette faveur. D'après les recherches de l'AED, le nombre d'assujettis pouvant bénéficier de cette mesure pourrait se situer aux environs de 3.550.
- **Adapter le régime d'imposition d'après les recettes.** Le règlement grand-ducal du 22 décembre 1979 ayant trait à l'exigibilité de la taxe sur la valeur ajoutée prévoit un régime d'imposition d'après les recettes pour les assujettis dont le chiffre d'affaires ne dépasse pas 300.000 euros et ne réalisant pas de livraisons intracommunautaires. Ce régime permet aux assujettis concernés de n'être redevables de la taxe en aval et de ne devoir la déclarer qu'au moment du paiement des factures par leurs clients. En ce qui concerne la taxe en amont, celle-ci est cependant, jusqu'à présent déductible

dans le chef des assujettis bénéficiant du régime d'imposition d'après les recettes, dès le moment de la facturation par le fournisseur de biens ou le prestataire de services. Ceci peut paraître illogique au regard d'un régime basé sur les recettes. Or la directive 2006/112/CE a, moyennant la directive 2010/45/UE applicable à partir du 1er janvier 2013, été complétée par un article 167bis autorisant les Etats membres à prévoir que le droit à déduction des assujettis soumis au régime d'imposition d'après les recettes est reporté jusqu'à ce que la taxe sur les biens ou services qui lui sont fournis ait été payée au fournisseur de biens ou prestataire de services. Le rapporteur propose ainsi de procéder à la fois à l'extension du régime en question moyennant un relèvement dudit seuil à 500.000 euros et à une adaptation en ce sens que le principe de la prise en considération du paiement des factures soit ancré dans le régime de manière à être applicable tant au niveau de la taxe en amont qu'au niveau de la taxe en aval. D'après les recherches de l'AED, le nombre d'assujettis concernés pourrait se situer aux environs de 1.910.

3. La taxe d'abonnement

a) La nature de l'impôt

La taxe d'abonnement est une imposition forfaitaire frappant trimestriellement la circulation présumée des actions et obligations émises par les organismes de placement collectifs, les Fonds d'investissement spécialisés, les sociétés de gestion de patrimoine familial et jusqu'au 31.12.2010 les sociétés holding régies par la loi du 31 juillet 1929. Il s'agit juridiquement d'un droit de transmission, son paiement ayant pour effet d'exonérer de tout autre droit d'enregistrement les cessions d'actions. Sur le plan économique la taxe d'abonnement constitue une variété d'imposition du capital des sociétés.

L'impôt s'obtient en appliquant un taux proportionnel à l'assiette imposable.

Le taux de la taxe d'abonnement annuelle due par les organismes de placement collectif est de 0,05%. Ce taux est ramené à 0,01% selon la nature des placements (p. ex. instruments de marché monétaire, investissements institutionnels). La loi prévoit encore certains cas d'exonération de la taxe.

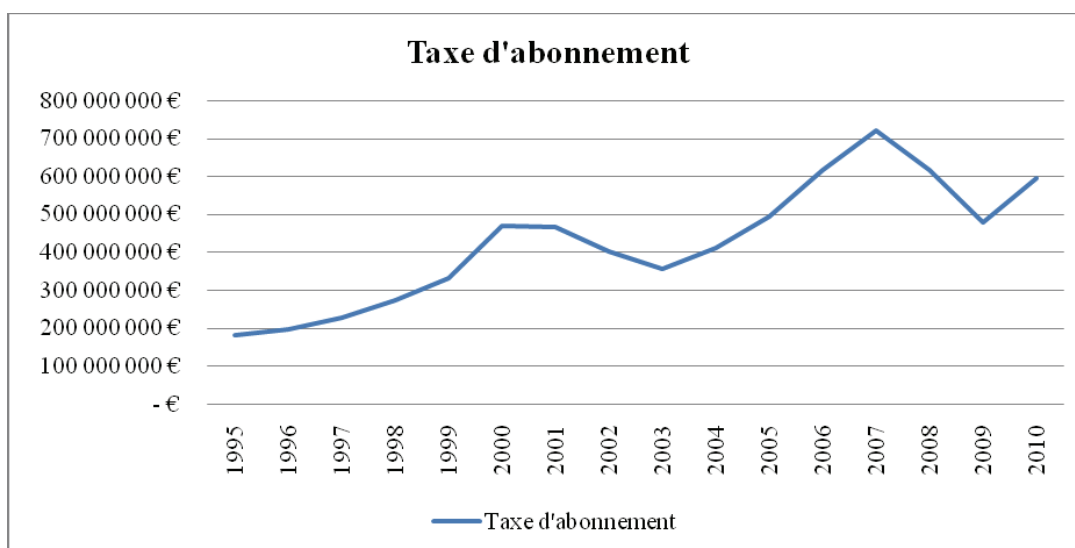
Ce taux est de 0,01% pour:

- les organismes dont l'objet exclusif est le placement collectif en instruments du marché monétaire et en dépôts auprès d'établissements de crédit;
- les organismes dont l'objet exclusif est le placement collectif en dépôts auprès d'établissements de crédit;
- les compartiments individuels d'OPC à compartiments multiples visés par la présente loi et pour les classes individuelles de titres créées à l'intérieur d'un OPC ou à l'intérieur d'un compartiment d'un OPC à compartiments multiples, si les titres de ces compartiments ou classes sont réservés à un ou plusieurs investisseurs institutionnels.

Les recettes annuelles collectées au titre de la taxe d'abonnement au cours de l'année 2010 ont été de 595 millions d'euros. Pour les années 2011 et 2012 la recette en la matière est estimée à 630 millions d'euros.

b) L'évolution des recettes au titre de la taxe d'abonnement

Les tableaux suivants renseignent sur l'évolution des recettes générées par la taxe d'abonnement au cours des 15 dernières années et la part respective dans les recettes courantes de l'Etat.



Taxe d'abonnement (en euros)

<i>Année</i>		<i>Année</i>		<i>Année</i>	
1995	182.063.673	2001	468.216.943	2007	720.828.931
1996	196.103.318	2002	403.560.929	2008	615.643.066
1997	228.730.491	2003	357.832.043	2009	478.694.841
1998	273.317.649	2004	410.569.525	2010	595.154.426
1999	332.498.204	2005	493.484.469	2011 estim.	634.400.000
2000	468.835.942	2006	617.645.760	2012 budget	630.000.000

c) La part de la taxe d'abonnement dans le total des recettes courantes (en %)

<i>Année</i>	<i>en %</i>	<i>Année</i>	<i>en %</i>
2000	9,74	2006	8,55
2001	8,65	2007	9,29
2002	6,80	2008	7,21
2003	5,68	2009	5,21
2004	6,58	2010	7,09
2005	7,23	2011	6,64
		2012	5,92

Il s'en dégage qu'en 2007 la taxe d'abonnement a atteint son niveau le plus élevé jamais enregistré avec plus de 720 millions d'euros. Par rapport à l'exercice 2003, il s'agit d'un doublement des recettes.

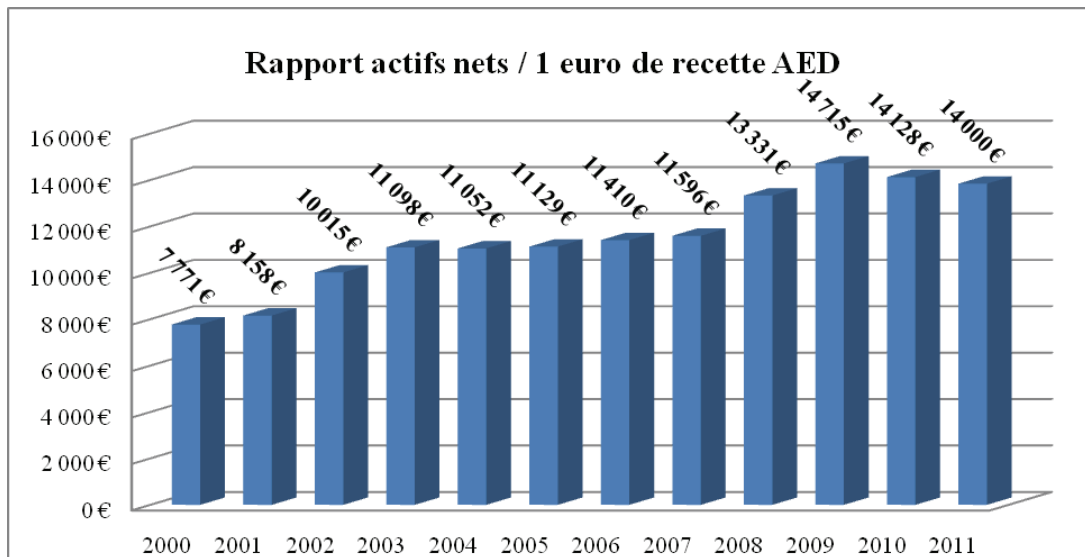
Cette progression reflète la bonne évolution de la valeur nette d'inventaire des OPC, qui elle repose sur une excellente reprise des valeurs boursières et sur une forte progression des souscriptions de parts respectivement d'actions d'organismes de placement collectif par le public respectivement d'investisseurs institutionnels.

Or la crise financière de 2008 qui avait de fortes répercussions sur les marchés boursiers avait évidemment des incidences sur les recettes en matière de taxe d'abonnement. De 2007 à 2009, on observe une baisse substantielle des recettes de plus de 66%.

Cette diminution reflète la très mauvaise évolution de la valeur nette d'inventaire (VNI) des OPC et la forte vente des parts respectivement desdits OPC pour la période de janvier 2008 à avril 2009.

La hausse des recettes en matière de taxe d'abonnement pour l'exercice 2010 est une suite de l'évolution favorable constatée à partir de la seconde moitié de l'exercice 2009.

Le tableau suivant documente le rapport entre actifs nets des OPC pour générer 1 euro de recette au niveau de la taxe d'abonnement (Pour l'année 2011, il s'agit d'une estimation de la part de l'AED).



d) Les conclusions

De l'ensemble des considérations qui précèdent tout comme des informations reçues de la part de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines l'on peut retenir les points saillants suivants:

- La taxe d'abonnement a contribué au cours des dix dernières années à quelque 8% de l'ensemble des recettes courantes de l'Etat.
- Il existe une corrélation entre l'évolution de la recette fiscale encaissée au titre de la taxe d'abonnement et l'évolution du montant de l'actif net de l'ensemble des OPC gérés sur la place financière. A titre d'exemple, à un actif net de 2.185 milliards d'euros correspondent des rentrées trimestrielles de 157,85 millions d'euros au titre de la taxe d'abonnement (ratio de 13.842).
- **Le ratio „VNI/TABO“.** Il convient de noter que cette corrélation n'est cependant pas absolue c'est-à-dire que la structure du portefeuille des investisseurs se modifie au fil du temps. Cette constatation n'a rien d'étonnant vu que l'évolution des marchés boursiers influence le comportement des investisseurs. En phase de forte volatilité des cours de bourse, l'investisseur averti aura tendance à rechercher soit des obligations d'Etat de première qualité soit des fonds monétaires, ce aux dépens des fonds à actions. Dans le dernier cas, le ratio „VNI/1 euro TABO“ diminue, sachant que le taux de la taxe d'abonnement est de 0,05% pour les OPC investissant en actions et de 0,01% pour les fonds monétaires. Ces considérations expliquent que durant des périodes de fortes chutes sur les marchés boursiers – fin 2008 et début 2009 – ledit ratio est passé de 13.028 à 13.887 euros respectivement de 13.887 à 15.609 euros. Il a donc fallu 15.609 euros d'actifs nets pour générer un euro de taxe d'abonnement début 2009, tandis que durant l'exercice 2006 la VNI nécessaire pour générer 1 euro de taxe d'abonnement ne s'est élevée qu'à 11.500 euros.
- **Impact de la suppression du régime des holdings 1929.** La suppression progressive („phasing out“) du régime fiscal spécial appliqué aux sociétés holding 1929 entre 2006 et 2010 n'a pas entraîné d'influence significative au niveau des recettes générées au titre de la taxe d'abonnement. Pour l'exercice 2010, les recettes encaissées de la part desdites sociétés se sont chiffrées à 30 millions d'euros contre 35 millions d'euros pour l'exercice 2009. Le déchet fiscal annuel peut donc être estimé à 30-35 millions d'euros, soit entre 4,76% et 5,55% du montant total de la taxe d'abonnement prévu pour l'exercice 2011 à savoir 630 millions d'euros.

- A court et moyen terme on devrait assister à une stagnation sinon à une régression des recettes générées par la taxe d'abonnement, le montant des actifs nets gérés sur la place n'ayant guère connu de croissance depuis le 3e trimestre 2010.

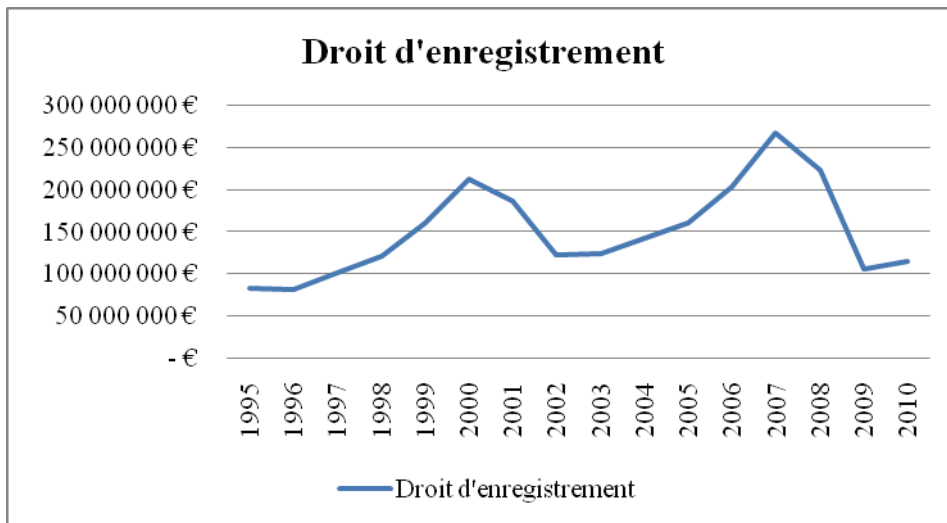
4. Le droit d'enregistrement

a) La nature de l'impôt

Le droit d'enregistrement est un impôt indirect sur la circulation juridique des biens. Le droit d'enregistrement frappe les mutations de biens (à titre gratuit comme à titre onéreux). Les droits d'enregistrement sont fixes ou proportionnels, suivant la nature des actes et mutations qui y sont assujettis, le droit fixe est perçu sur tous les actes qui ne contiennent pas un mouvement de valeurs, tandis que le droit proportionnel frappe les actes et conventions opérant un mouvement de valeurs. L'origine du droit d'enregistrement remonte du moins au 16e siècle en France. L'importance budgétaire des droits d'enregistrement varie dans le temps, les recettes de l'exercice 2010 étant de l'ordre de 114 millions d'euros ce qui correspond à moins de 2% du total des recettes étatiques. Pour les exercices 2011 et 2012, des recettes de 125 respectivement 140 millions d'euros sont attendues.

b) L'évolution des recettes au titre du droit d'enregistrement

Les tableaux suivants reprennent l'évolution des recettes fiscales générées au titre du droit d'enregistrement durant la période de 1995 à 2010 ainsi que la part du droit d'enregistrement dans le total des recettes courantes de l'Etat.



Droit d'enregistrement (en euros)

Année		Année		Année	
1995	83.868.762	2001	186.979.262	2007	267.308.893
1996	81.713.709	2002	122.351.055	2008	223.076.817
1997	102.045.295	2003	124.273.201	2009	106.469.191
1998	120.557.066	2004	142.755.845	2010	114.879.567
1999	161.455.515	2005	160.642.088	2011 estim.	130.000.000
2000	212.207.829	2006	203.000.325	2012 budget	140.000.000

c) *La part du droit d'enregistrement dans le total des recettes courantes (en %)*

<i>Année</i>	<i>en %</i>	<i>Année</i>	<i>en %</i>
2000	4,41	2006	2,81
2001	3,45	2007	3,44
2002	2,06	2008	2,61
2003	1,97	2009	1,16
2004	2,29	2010	1,37
2005	2,35	2011	1,36
		2012	1,31

Depuis l'année 2002 jusqu'en 2007, les recettes en provenance des droits d'enregistrement n'ont cessé d'augmenter. La baisse spectaculaire des recettes budgétaires en matière de droits d'enregistrement depuis 2008 est due d'une part à la réduction du droit d'apport de 1% à 0,5% à partir du 1er janvier 2008 et d'autre part à l'abrogation dudit droit à partir du 1er janvier 2009. Le déchet fiscal correspondant a été de 96 millions d'euros. En ce qui concerne l'exercice 2009, la régression des recettes totales de 267 à 223 millions d'euros a été soutenue par une diminution de droits exigibles suite à des mutations de biens immeubles.

d) *Les conclusions*

De l'ensemble des considérations qui précèdent tout comme des informations reçues de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines l'on peut retenir les points saillants suivants:

- **Indicateur du volume des transactions immobilières.** Les recettes étatiques liées au droit d'enregistrement reflètent notamment l'évolution du marché immobilier. Toute modification de la législation fiscale ayant trait à la propriété immobilière se répercute directement sur le niveau des recettes provenant du droit d'enregistrement. Ainsi, la suppression à partir du 1.1.2008 du taux super-réduit (au quart du taux global) de l'imposition des plus-values réalisées sur les ventes d'immeubles a provoqué une hausse sensible des droits exigibles suite à des mutations de biens immeubles pour les années 2007 et 2008. En effet, comme un grand nombre d'opérations de ventes a été effectué durant le mois de décembre 2007, certains actes notariés n'ont été enregistrés qu'en janvier 2008.
- **Déchet fiscal cumulé lié au crédit d'impôt dit „bëllegen Akt“.** L'impact budgétaire en terme de déchet fiscal correspondant au crédit d'impôt dit „bëllegen Akt“ introduit par la loi du 30 juillet 2002 relative aux mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation oscille entre 91 et 150 millions d'euros. Le déchet fiscal cumulé de cette mesure consistant à octroyer un crédit d'impôt de 20.000 euros respectivement de 40.000 euros pour des époux s'élève à 1.165 millions d'euros en date du 30.9.2011. 107.000 contribuables ont bénéficié de cette mesure depuis son introduction en 2002 avec une moyenne de quelque 11.000 contribuables par an.
- **Impact fiscal de la modulation projetée du crédit d'impôt dit „bëllegen Akt“.** Les modifications envisagées par le Gouvernement au niveau des conditions d'octroi du crédit d'impôt dit „bëllegen Akt“ devraient avoir un impact budgétaire estimé à 16,5 millions d'euros en termes de plus-values de recettes en matière de droits d'enregistrement.

5. *Le droit de succession*

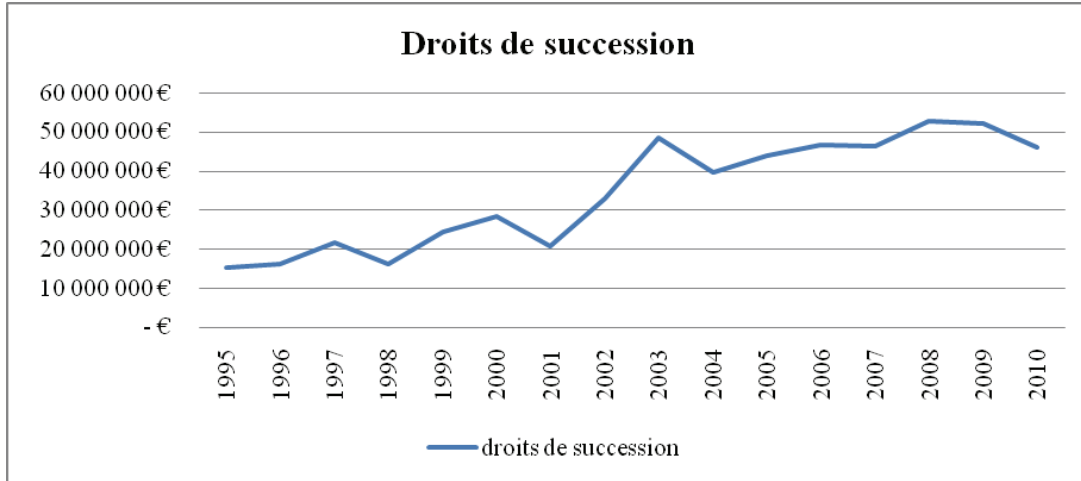
a) *La nature de l'impôt*

Les droits de succession sont des impôts qui frappent la transmission pour cause de mort, des biens des personnes physiques décédées à leurs héritiers et légataires.

Le tarif du droit de succession est fonction des liens familiaux. Il se compose d'un tarif de base auquel s'ajoute un tarif additionnel qui varie en fonction de la valeur de l'actif successoral recueilli. Le tarif maximum peut aller jusqu'à 48% pour une succession recueillie entre personnes sans lien de parenté.

b) *L'évolution des recettes au titre du droit de succession*

Les tableaux suivants reflètent l'évolution des recettes enregistrées au titre du droit de succession au cours des dernières 15 années.



Droits de succession (en euros)

Année		Année		Année	
1995	15.384.459	2001	20.877.216	2007	46.408.610
1996	16.257.203	2002	33.129.339	2008	52.870.569
1997	21.676.837	2003	48.509.046	2009	52.269.090
1998	16.153.066	2004	39.682.263	2010	46.075.230
1999	24.454.589	2005	44.057.046	2011 estim.	49.000.000
2000	28.410.677	2006	46.809.788	2012 budget	47.000.000

La recette oscille entre 40 et 50 millions d'euros par an.

c) *Les conclusions*

Du fait de la non-adaptation du barème du droit de succession à l'évolution des prix depuis 1984, il y a lieu de constater que le poids de cette imposition devient de plus en plus lourd.

V. Les droits d'accises et la taxe sur les véhicules automoteurs

1. La nature de l'impôt

Les accises constituent une forme d'imposition spécifique sur la consommation. Il s'agit d'une des formes les plus anciennes de fiscalité. Pour l'essentiel les droits d'accise concernent les boissons alcoolisées, les produits pétroliers ainsi que les produits du tabac. S'y ajoutent les droits liés à la consommation de l'électricité et du gaz naturel.

Le principal objectif de l'institution des droits d'accises était de procurer des recettes au Trésor. De nos jours les accises sont également utilisées pour influencer le comportement du consommateur. En ce qui concerne l'alcool et le tabac, ce sont les raisons de santé publique qui sont mises en avant. S'agissant des huiles minérales, les raisons invoquées pour justifier une action sur le comportement des consommateurs mêlent des préoccupations d'économies d'énergie et de politique des transports et de l'environnement.

2. L'impact des accises sur le budget de l'Etat

Les droits d'accises constituent une source importante de financement de l'Etat. Les accises fournissent des recettes annuelles de 1.500 millions d'euros. Ils contribuent à raison de 14% du total des recettes étatiques.

L'évolution de l'ensemble des recettes fiscales au titre des droits d'accises est reprise dans le tableau suivant (en euros):

<i>Année</i>		<i>Année</i>	
2000	1.003.000.000	2006	1.437.000.000
2001	948.000.000	2007	1.519.000.000
2002	1.129.000.000	2008	1.539.000.000
2003	1.251.000.000	2009	1.480.000.000
2004	1.418.000.000	2010	1.502.000.000
2005	1.389.000.000	2011 estim.	1.575.000.000

Il s'y dégage une très forte croissance des droits de douane et d'accise durant les années 2000 à 2004, les recettes ayant connu sur cette période une hausse de 50%. Depuis lors il y a une certaine stagnation à un niveau de 1.500 millions d'euros.

3. La taxation des produits énergétiques et de l'électricité

Le tableau suivant reflète l'évolution de la consommation d'essence sans plomb et de diesel routier en litres.

	<i>essence sans plomb</i>	<i>Diesel routier</i>		<i>essence sans plomb</i>	<i>Diesel routier</i>
	<i>litres</i>	<i>litres</i>		<i>litres</i>	<i>litres</i>
2000	768.083.327	1.134.623.825	2005	665.638.601	2.095.494.313
2001	758.777.586	1.241.697.772	2006	600.725.270	2.111.407.030
2002	707.784.137	1.309.447.151	2007	576.476.408	2.121.795.442
2003	741.104.687	1.523.331.039	2008	546.751.182	2.143.054.503
2004	668.445.711	1.730.335.165	2009	516.426.905	2.035.418.836
2005	665.638.601	2.095.494.313	2010	480.762.261	2.085.562.411

a) Les recettes totales (hors TVA) de tous les produits énergétiques et de l'électricité

Le tableau suivant renseigne sur l'évolution des recettes de l'Etat (hors TVA) liées à la consommation de produits énergétiques et de l'électricité. Les produits énergétiques comprennent l'essence avec et sans plomb, le diesel routier, le fuel lourd, le GPL industriel, le gasoil industriel, le LPG carburant, le gasoil chauffage et le gaz naturel.

• La ventilation des recettes étatiques

i) Sur les produits énergétiques (hors TVA)

	<i>Produits énergétiques*</i>	<i>Contribution sociale **</i>	<i>Changement climatique***</i>
2000	566.667.563	59.392.609	
2001	598.996.472	59.421.821	
2002	627.688.251	59.502.463	
2003	691.576.743	61.498.744	
2004	796.180.969	108.316.856	
2005	845.773.295	128.235.896	
2006	855.167.540	147.836.005	
2007	887.774.777	145.893.173	36.439.035
2008	906.830.563	142.400.357	63.335.451
2009	860.325.207	134.348.140	61.080.861
2010	876.210.180	131.538.931	61.760.451

* les produits énergétiques comprennent l'essence avec et sans plomb, le diesel routier, fuel lourd, GPL industriel, gasoil industriel, LPG carburant, Gasoil chauffage et gaz naturel

** il s'agit d'un droit d'accise autonome additionnel prélevé sur les huiles minérales légères et les gasoils destinés à l'alimentation des moteurs de véhicules circulant sur la voie publique et utilisés comme carburant pour financer le fonds pour l'emploi (inclus dans le montant de la 1ère colonne)

*** la contribution changement climatique sur les carburants est affectée au fonds de financement des mécanismes de Kyoto (inclus dans le montant de la 1ère colonne)

• Le total des recettes étatiques selon produits énergétiques et électricité

	<i>prod. éner.</i>	<i>électr.</i>	<i>total recettes</i>
2000	566.667.563	-	566.667.563
2001	598.996.472	-	598.996.472
2002	627.688.251	8.684.805	636.373.056
2003	691.576.743	7.886.434	699.463.177
2004	796.180.969	9.033.166	805.214.135
2005	845.773.295	7.797.659	853.570.954
2006	855.167.540	4.866.521	860.034.061
2007	887.774.777	2.753.588	890.528.365
2008	906.830.563	2.907.008	909.737.571
2009	860.325.207	2.920.423	863.245.630
2010	876.210.180	2.830.008	879.040.188

A ne pas oublier de signaler qu'une taxe „concession“ sur les litres vendus aux pompes auto-routes rapporte +/- 30 millions € par année.

• L'évolution des taux du droit d'accise sur l'essence et le diesel

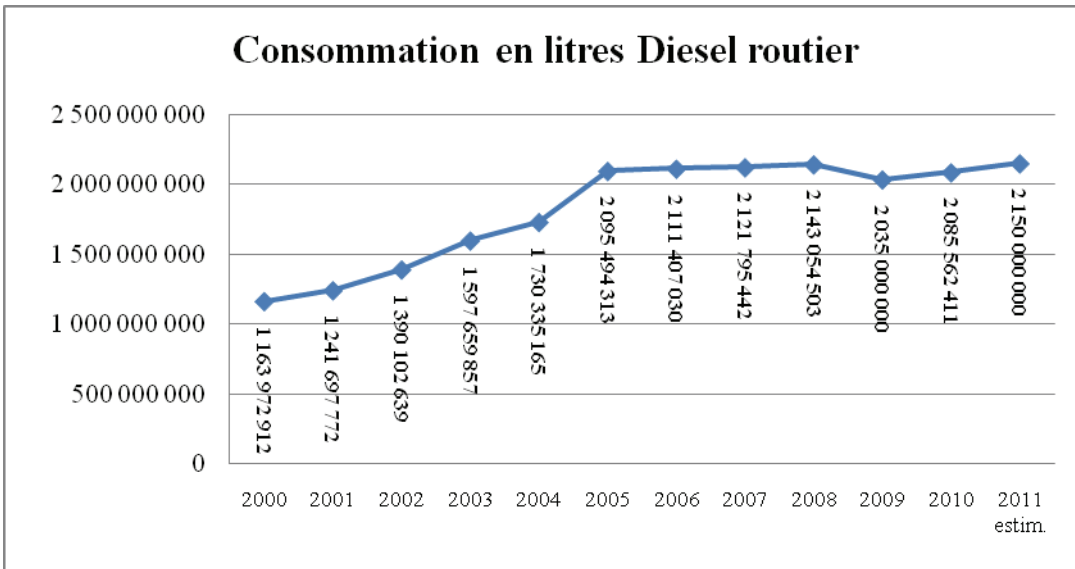
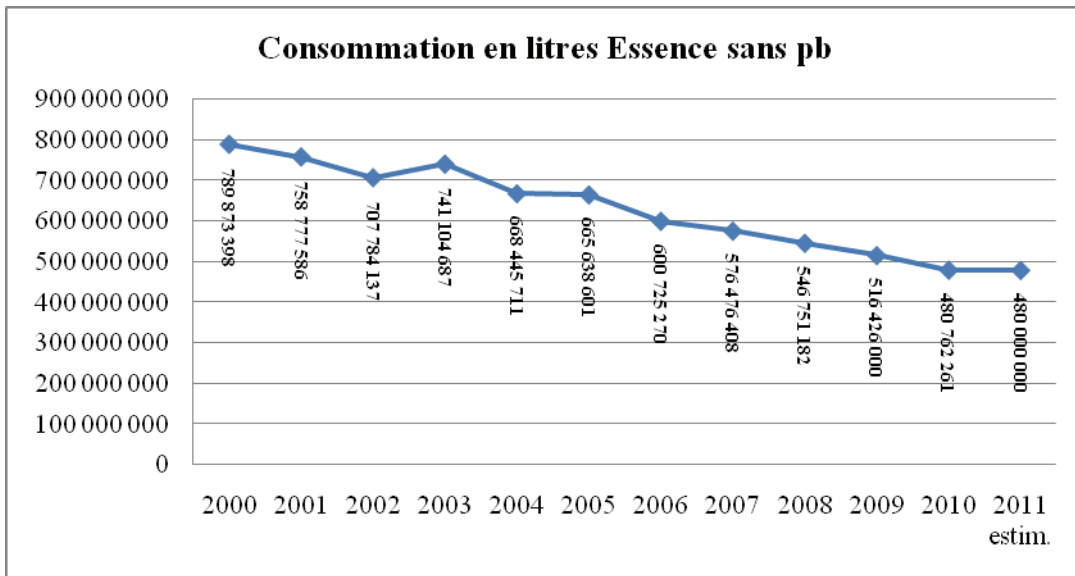
Le tableau ci-dessous documente l'évolution des taux du droit d'accise sur l'essence et le diesel.

<i>Essence</i>	<i>droit d'accise U.E.B.L. / 1.000 L</i>	<i>droit d'accise autonome</i>	<i>Contribution sociale</i>	<i>Contribution Kyoto</i>	<i>Total</i>
1.1.2000	245,4146	58,5029	68,1707	0,0000	372,0882
1.1.2002	245,4146	58,5029	68,1707	0,0000	372,0882
1.1.2004	245,4100	58,5029	138,1700	0,0000	442,0829
1.1.2005	245,4100	58,5100	138,1700	0,0000	442,0900
1.1.2006	245,4100	58,5100	138,1700	0,0000	442,0900
1.1.2007	245,4100	58,5100	138,1700	20,0000	462,0900
1.1.2008	245,4100	58,5100	138,1700	20,0000	462,0900
1.1.2009	245,4100	58,5100	138,1700	20,0000	462,0900
1.1.2010	245,4100	58,5100	138,1700	20,0000	462,0900
1.1.2011	245,4100	58,5100	138,1700	20,0000	462,0900
<i>Diesel</i>	<i>droit d'accise U.E.B.L. / 1.000 L</i>	<i>droit d'accise autonome</i>	<i>Contribution sociale</i>	<i>Contribution Kyoto</i>	<i>Total</i>
1.1.2000	198,3148	48,3392	6,1973	0,0000	252,8513
1.1.2002	198,3148	48,3392	6,1973	0,0000	252,8513
1.1.2005	198,3148	48,3400	18,7000	0,0000	265,3548
1.1.2006	198,3148	48,3400	31,2000	0,0000	277,8548
1.1.2007	198,3148	48,3400	31,2000	12,5000	290,3548
1.1.2008	198,3148	48,3400	31,2000	25,0000	302,8548
1.1.2009	198,3148	47,4852	31,2000	25,0000	302,0000
1.1.2010	198,3148	55,4852	31,2000	25,0000	310,0000
1.1.2011	198,3148	65,4852	31,2000	25,0000	320,0000

Sur 1.000 litres d'essence vendue l'Etat encaisse une recette totale (hors TVA) de 462 €. Pour 1.000 litres de diesel consommé la recette étatique (hors TVA) est de 320 €.

• L'évolution de la consommation d'essence et de gasoil

Les graphiques suivants renseignent sur l'évolution de la consommation d'essence et de gasoil en litres.



Il s'y dégage une diminution de la consommation de l'essence sans plomb de l'ordre de 39% entre 2000 et 2010. La consommation de diesel routier a en revanche connu une augmentation de 79% entre 2000 et 2010. La plus forte progression a néanmoins été enregistrée entre 2000 et 2005. Depuis la consommation est restée stable au niveau de quelque 2.100 millions de litres.

Un léger recul a été noté lors de la crise 2008/2009 mais le transport routier a néanmoins pu se rétablir.

La consommation estimée pour 2012 reste stable par rapport à l'année 2011 de sorte que les chiffres escomptés pour 2012 sont de l'ordre de 2.150 millions de litres de diesel et de 480 millions de litres d'essence.

- Un parc automobile plus écologique

Pour ce qui est de la vente d'essence le chiffre escompté pour 2012 s'élève à 475 millions de litres. La vente de ce type de produit (à fiscalité élevée) a donc nettement baissé au cours des dernières années. La vente d'essence atteignait 800 millions de litres en 2000. Cependant on note une baisse des ventes de moteurs diesel au profit des moteurs à essence (du moins pour les véhicules privés) réputés plus écologiques et moins chers à l'achat.

Au niveau du diesel, les véhicules utilisés dans le trafic international sont de plus en plus économiques en termes de consommation de carburant. Les véhicules utilisés dans le trafic international correspondent de plus en plus à la norme EURO5, qui rend possible des gains en termes de consommation d'environ 25%. Aussi la flotte nationale en voitures privées et camions a-t-elle rajeuni substantiellement rendant possible des consommations nettement plus basses. Les prévisions budgétaires pour 2012 tablent sur une stabilité des ventes. De plus une hausse de 10 €/1.000 litres, à appliquer conformément à la réglementation UE en 2012, devrait faire diminuer davantage le différentiel avec la Belgique.

L'impact budgétaire du tourisme à la pompe s'élève à 1.315 millions d'euros (toutes recettes confondues).

Le total des recettes sur les seuls carburants (accise UE BL, accise autonome, contribution sociale, contribution changement climatique) s'élève à environ 915 millions d'euros. A cela s'ajoutent quelque 300 millions d'euros de TVA.

- Alimentation du Fonds pour l'emploi

L'accise additionnelle dénommée contribution sociale qui alimente le Fonds pour l'emploi ne sait guère augmenter, vu la diminution de la consommation d'essence. En effet cette accise s'élève à 138,17 €/1.000 litres pour l'essence tandis qu'elle n'est que de 32,50 €/1.000 litres pour le diesel. 1 litre d'essence rapporte donc pour la contribution sociale le même montant que 4,25 litres de diesel.

4. La taxation du tabac

- L'évolution des quantités de cigarettes et tabac (en tonnes) vendues

	<i>pièces cigarettes</i>	<i>tabac</i>		<i>pièces cigarettes</i>	<i>tabac</i>
2000	6.007.618.400	–	2006	4.770.000.000	2.904
2001	4.777.321.100	–	2007	4.850.000.000	3.607
2002	5.787.903.500	–	2008	4.499.000.000	3.413
2003	5.617.769.000	–	2009	4.260.000.000	3.483
2004	6.471.368.500	3.015	2010	4.100.000.000	3.896
2005	5.203.926.000	2.970			

Le tableau ci-dessus montre l'évolution de la consommation du tabac (les cigarettes et le tabac à rouler) depuis l'année 2000. L'on constate un net recul du nombre de cigarettes vendues depuis l'année 2004 où un maximum de 6,47 millions de pièces vendues a été enregistré. La consommation du tabac à rouler connaît pour sa part une certaine croissance depuis l'année 2006. A l'époque le tabac à rouler vendu se chiffrait à 2.900 tonnes tandis que la consommation enregistrée pour l'exercice 2010 s'élève à quelque 3.890 tonnes.

• *L'évolution des recettes de produits de tabac (hors TVA)*

	<i>cigares</i>	<i>tabacs</i>	<i>cigarettes</i>	<i>total</i>	<i>TVA estimée</i>
2000	948.500	57.513.765	346.660.515	405.122.780	n.a.
2001	523.275	43.139.721	280.559.094	324.222.090	n.a.
2002	936.701	55.628.609	348.178.353	404.743.663	108.472.819
2003	1.232.000	85.003.797	381.483.513	467.719.310	103.515.127
2004	1.019.328	64.820.972	458.786.000	524.626.300	103.891.457
2005	1.118.559	58.821.820	443.829.742	503.770.121	136.592.957
2006	827.344	63.572.656	421.200.000	485.600.000	121.268.218
2007	1.070.714	84.438.703	467.216.713	552.726.130	129.490.330
2008	1.080.000	77.885.781	438.451.962	517.417.743	146.531.914
2009	1.832.054	72.501.219	512.970.151	587.303.424	123.459.982
2010	1.674.468	100.724.394	432.536.920	534.935.782	129.641.854

• *L'incidence de la lutte anti-tabac*

Le tableau ci-dessus documente l'évolution des recettes de produits de tabac depuis l'année 2000. Pour ce qui est des accises sur les produits de tabacs une croissance quasi continue a été notée jusqu'en 2009 avec un total de 587 millions d'euros. En raison de la lutte anti-tabac, la consommation a fortement diminué et continuera à diminuer à l'avenir. Si le nombre de cigarettes vendues diminue, cette baisse est compensée en partie par une hausse du prix de vente et ainsi des recettes supplémentaires de TVA et d'accises ad valorem. Les recettes restent dès lors au même niveau malgré la baisse du nombre des ventes de cigarettes. Des accises sur les produits de tabacs sont estimées pour 2012 à un total (UEBL et autonomes) de 530 millions d'euros hors TVA. Les estimations reposent sur une consommation de 4.050 millions de cigarettes et de 3.800 tonnes de tabacs.

• *L'envergure du tourisme tabac*

Le prix de vente du paquet de cigarettes au Luxembourg et l'incidence du différentiel de prix entre le Luxembourg et les pays limitrophes

Les prix de vente d'un paquet de 20 cigarettes Marlboro se situent dans un contexte international comme suit:

LU: 4,40 € BE: 5,00 € DE: 5,15 € FR: 5,90 €
 IT: 4,90 € ES: 4,25 € PT: 4,00 € NL: 5,50 €

Quant au différentiel qui existe entre le Grand-Duché et les pays limitrophes, celui-ci se chiffre pour ce même paquet à -34% avec la France, -17% avec l'Allemagne et -13,5% avec la Belgique.

Dans ce contexte il faut souligner que le paquet Marlboro est une référence mondiale „high end“ (disponible quasiment partout au monde) mais ne représente pas nécessairement le paquet le plus vendu.

En France par exemple, des paquets de 20 cigarettes sont disponibles à 5,40 euros, en Allemagne à 4,05 euros (Handelsmarken) et en Belgique à 4,20 euros.

A titre complémentaire ci-après les différentiels qui existent avec les pays limitrophes à la France: à la frontière France-Belgique, le différentiel est de -18% en faveur de la Belgique, à la frontière France-Allemagne le différentiel est de -14,5% en faveur de l'Allemagne, à la frontière France-Italie le différentiel est de -20,4% en faveur de l'Italie et finalement à la frontière espagnole le différentiel est de -38,8% en faveur de l'Espagne (base sept. 2011).

Suivant les chiffres connus à l'administration les ventes aux non-résidents se font pour:

43% en direction de l'Allemagne, 24% en direction de la France et 18% en direction de la Belgique.

Aussi faut-il souligner que suivant les estimations de l'Administration des Douanes et Accises, les 85% de ventes aux non-résidents sont en majeure partie (85%) des ventes à des frontaliers qui se rendent de toute façon quotidiennement au Luxembourg et à des camionneurs en transit.

Le soi-disant „tourisme du tabac/carburant/alcools/café“ réel (ceux qui viennent expressément au Grand-Duché pour s’approvisionner en produits soumis à accises moins élevées que dans leur pays de résidence) est estimé à environ 15%. Aussi ne faut-il pas oublier que précisément ces 15% d’acheteurs ne viennent pas exclusivement au Grand-Duché pour le tabac mais font en surplus d’autres achats.

5. La taxe sur les véhicules routiers

- Une taxe calculée d’après les émissions CO₂

La taxe sur les véhicules automoteurs est un impôt qui frappe la détention de véhicules automoteurs destinés à la circulation sur la voie publique. La taxe sur les véhicules automoteurs est calculée d’après les émissions de CO₂ pour les véhicules immatriculés pour la première fois à partir du 1er janvier 2001, soit sur la cylindrée pour ceux immatriculés avant le 1er janvier 2001. Le barème est progressif en fonction des émissions de CO₂.

- L’impact budgétaire de la taxe sur les véhicules

La taxe sur les véhicules automoteurs constitue une source d’appoint de financement de l’Etat, les recettes annuelles étant de l’ordre de 65 millions d’euros, soit 0,6% du total des recettes étatiques.

Le tableau ci-après montre l’évolution constante des véhicules immatriculés au Luxembourg depuis l’année 2000.

	<i>Voitures à personnes</i>	<i>Autres</i>	<i>Total</i>	<i>Recettes</i>
2000	263.475	75.999	339.474	26.072.425
2001	273.086	60.051	333.137	27.643.149
2002	280.709	60.563	341.272	28.394.560
2003	287.245	62.664	349.909	29.120.063
2004	293.398	65.101	358.499	30.312.338
2005	337.239	88.737	425.976	31.067.810
2006	314.704	122.194	436.898	32.173.994
2007	321.520	126.592	448.112	62.958.461
2008	329.038	130.881	459.919	73.727.700
2009	331.503	132.086	463.589	72.300.000
2010	337.239	137.336	474.575	64.999.372

Au niveau des recettes, l’on constate un dédoublement du montant de la taxe recueillie entre 2006 et 2007 suite à l’introduction du nouveau système de calcul de la taxe en fonction du taux d’émission de CO₂ et non plus en fonction de la cylindrée de la voiture. Depuis 2008, le montant de la taxe totale continue à diminuer malgré une croissance du nombre de véhicules immatriculés. Cela s’explique par un renouvellement constant et soutenu du parc automobile au Luxembourg avec immatriculation de véhicules à plus faible émission de CO₂. Pour l’année 2012, les recettes sont estimées à 67,5 millions d’euros dont 40% sont affectés au budget ordinaire, 40% au Fonds climat et énergie et 20% au Fonds communal de dotation financière.

6. Les conclusions

a) Le tourisme à la pompe: une recette en risque de perte

La faible taxation sur les carburants a permis très longtemps aux stations-services à afficher des prix à la pompe inférieurs à ceux des pays voisins. Les écarts de prix dus essentiellement à des droits d’accise plus faibles qu’à l’étranger incitent les consommateurs frontaliers à venir faire le plein au Luxembourg. Mais un retournement de tendance n’est pas à exclure.

La recette totale générée actuellement sur les recettes de carburant s’élève à près d’un milliard d’euros par an. A cela s’ajoutent 300 millions d’euros de TVA.

Les directives communautaires prévoient des minima d'imposition pour l'essence et pour le diesel. Ces minima sont dépassés pour l'essence depuis quelques années par le Luxembourg. Sur un litre d'essence acheté au Luxembourg, l'Etat touche 0,62 euro de droits.

Au 12 septembre 2011, le différentiel de prix par litre d'essence était de 19 cts/l par rapport à la France, de 21 cts/l par rapport à la Belgique, de 22 cts/l par rapport à l'Allemagne, de 33 cts/l par rapport aux Pays-Bas. Au niveau de l'essence un certain différentiel continue néanmoins à subsister.

L'on constate cependant une diminution constante de la consommation en litres d'essence sans plomb depuis l'année 2000. La consommation estimée pour 2012 à quelque 480 millions de litres se situe à environ 60% de la consommation atteinte en 2000.

Au niveau du diesel, un taux minima de 330 euros/1.000 litres devra être atteint au 1er janvier 2012. Cela signifie qu'à partir du 1er janvier l'Etat touche 0,33 euro de droits par litre de diesel consommé.

Au 12 septembre 2011, soit avant l'augmentation des droits de 1 ct/l à appliquer à partir de 2012, le différentiel de prix par litre de diesel ordinaire était de 16 cts/l par rapport à la France, de 17 cts/l par rapport à la Belgique, de 20 cts/l par rapport à l'Allemagne et de 21 cts/l par rapport aux Pays-Bas. La consommation de diesel reste stable depuis 2005 avec quelque 2.150 millions de litres.

Les adaptations de taux à pratiquer à partir du 1er janvier 2012 gommeront les avantages du prix du carburant à la pompe et ne manqueront pas d'entraîner à terme des moins-values pour le budget luxembourgeois.

La manne financière provenant des accises sur le fuel risque donc de disparaître. Au regard du différentiel très faible qui existera à partir du 1er janvier prochain au niveau du diesel, toute augmentation unilatérale pratiquée par le Luxembourg au niveau des droits du Trésor à percevoir sur le diesel risquerait même d'engendrer une diminution de recettes étatiques. Il est généralement estimé qu'un différentiel zéro avec les prix appliqués en Belgique au niveau du diesel engendrerait des moins-values de recettes de 150 à 180 millions d'euros par an.

Toute autre action unilatérale risquera de compromettre les volumes commerciaux internationaux de transit et d'en provoquer la délocalisation pure et simple. Seule une hausse des accises concertée avec les autres pays voisins, et ce en vue d'une augmentation commune et de même envergure, pourra encore mener à un surplus au niveau des recettes fiscales.

Au regard des considérations qui précèdent, le rapporteur donne à considérer que les recettes étatiques générées par les accises sur le fuel devraient être appréciées avec une très grande circonspection, d'aucuns ayant d'ailleurs suggéré de ne pas impliquer ces recettes dans le train de vie normal de l'Etat mais de les lier à des projets d'investissements de grande envergure – à caractère écologique ou autre, voire pour faire face à des situations de crise (à l'exemple des fonds souverains en Norvège).

b) *La taxe sur les véhicules automoteurs*

- L'impact de la réforme de 2006

Malgré les interminables discussions liées à la réforme de la taxe sur les véhicules automoteurs en 2006, la recette étatique liée à cette taxe reste peu substantielle. Le montant collecté en 2010 est de quelque 65 millions d'euros, pour plus de 337.000 véhicules immatriculés.

Dans une optique de 5 à 6 ans, le montant de la taxe à percevoir a tendance à se retrouver à un niveau inférieur à celui d'avant la réforme en 2006, soit 32 millions d'euros. Les raisons sont liées à un renouvellement rapide du parc automobile au Luxembourg avec des voitures à plus faible émission de CO₂.

- Instaurer une taxe minimale de 50 € par an?

Il s'y ajoute que la loi de 2006 a prévu une réduction de taxe de 50 euros pour tout véhicule à moteur diesel émettant 10 mg ou moins de particules par km. Or actuellement tout véhicule à moteur diesel immatriculé pour la 1ère fois à Luxembourg doit remplir ces conditions. Il s'ensuit que 3.300 véhicules paient actuellement une taxe inférieure à 50 euros et 22.000 véhicules paient une taxe inférieure à 50 euros grâce au remboursement de 50 euros pour faibles émissions de particules. Sous ce point de vue, le rapporteur fait noter qu'une taxe annuelle minimale de 50 euros, jointe à l'abolition de la subvention de 50 euros pour filtres à particules pour véhicules à moteur diesel, (voy. point suivant) engendrerait des recettes additionnelles pour l'Etat de 5 à 6 millions d'euros par an.

- La réduction de la taxe pour filtres à particules

Il se pose par ailleurs la question si le fait d'accorder une réduction de taxe pour un filtre à particules ou système similaire alors que conjointement cet équipement est obligatoire sous l'aspect des exigences techniques pour l'immatriculation n'est pas une aide d'Etat au sens de la législation communautaire. 91.000 véhicules qui paient plus que 50 euros de taxe par an ont droit à une subvention de 50 euros pour faibles émissions de particules.

c) *Les accises sur le tabac et l'alcool*

- L'incidence de la politique de santé

Le niveau du taux d'accises sur des biens de consommation n'est pas seulement fonction de considérations budgétaires mais répond également à des impératifs de santé publique. Au niveau des évolutions des recettes des produits de tabac, l'on constate que l'augmentation des taux d'accises a contribué à une diminution des pièces de cigarettes consommées de l'ordre de 30% entre 2004 (6,4 millions d'unités) à 2010 (4,1 millions d'unités) tandis que le montant des recettes d'accises est resté stable sur cette période, se chiffrant à quelque 530 millions d'euros par an.

Il faut souligner dans ce contexte que la majeure partie de la consommation de tabac soit 85% des ventes, relève de ventes à des frontaliers (43% en direction de l'Allemagne, 24% en direction de la France, 18% en direction de la Belgique). Le différentiel de prix au Luxembourg calculé par rapport à un paquet de 20 cigarettes Marlboro est de taille, allant de -13,5% par rapport à la Belgique, -17% par rapport à l'Allemagne et à -34% par rapport à la France.

Une augmentation additionnelle des accises sur le tabac commandée en termes de santé publique n'influe à moyen terme pas forcément de manière favorable en termes de recettes budgétaires. Certains pays nordiques, telle la Suède se sont même départis de leur politique de taxation extrême des produits de tabac et d'alcool alors qu'ils ont constaté des mouvements de contrebande approvisionner le marché local à raison de quelque 30% de la consommation. En Angleterre et en Irlande la contrebande a atteint un degré si important que la moitié des produits de tabacs (cigarette/paquet tabac) n'est plus taxée dans le pays.

Les considérations qui précèdent montrent qu'il est très délicat de trouver un niveau d'équilibre idoine pour la fixation des taux d'accises, du moment qu'il y a lieu de répondre au-delà d'un objectif purement budgétaire à d'autres contraintes de nature diverses tels des défis d'ordre énergétique, environnemental, voire de santé publique.

En général, le volume des recettes d'accises qui contribuent néanmoins à 14% au total des recettes étatiques doit être apprécié avec d'autant plus de circonspection alors que ces recettes sont en termes de volume largement tributaires d'un marché transfrontalier soutenu par un différentiel de prix pratiqué par le Luxembourg par rapport à ses pays voisins.

VI. La lutte contre la fraude fiscale

L'équité fiscale requiert une juste perception de l'impôt avec comme corollaire une lutte appropriée contre la fraude fiscale.

1. La lutte contre la fraude fiscale en matière d'impôts directs

Au niveau des impôts directs la lutte contre la fraude fiscale est assurée par le Service de Révision de l'Administration des contributions directes.

Ce service opère des révisions périodiques et approfondies des comptabilités des contribuables (personnes morales et physiques) exerçant une activité commerciale ou une profession libérale.

- *Les contrôles approfondis*

Vingt contrôles approfondis ont été ainsi conclus au cours de l'exercice 2008, trente et un contrôles au cours de l'exercice 2009 et trente contrôles au cours de l'exercice 2010. Ces contrôles approfondis ont produit les majorations d'impôt suivantes:

<i>Type d'impôt</i>	<i>Majorations</i>		
	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>
Impôt sur le revenu (personnes physiques et collectivités)	2.030.754	1.683.644	2.017.540
Retenue sur les revenus de capitaux	388.804	1.838.677	676.198
Impôt commercial communal	309.554	589.428	407.885
Impôt sur la fortune	-636	332	7.545
Retenue sur les traitements et salaires	534	138.385	0
Total	2.729.010	4.250.466	3.109.168

Source: Rapport d'activité Ministère des Finances 2008 à 2010

• *Les contrôles sur place*

A cela s'ajoutent des contrôles sur place effectués par les bureaux d'imposition des sociétés et des personnes physiques. Dans cette mission les bureaux d'imposition ont été assistés, en cas de besoin, par les fonctionnaires du Service de révision.

Au cours de l'exercice 2008, 196 contrôles sur place ont été opérés. Au cours de l'exercice 2009 on comptait 197 contrôles et au cours de l'exercice 2010 89 contrôles. Ces contrôles sur place ont engendré les majorations d'impôt suivantes:

<i>Type d'impôt</i>	<i>Majorations</i>		
	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>
Impôt sur le revenu (personnes physiques et collectivités)	2.431.134	1.598.585	1.001.024
Retenue sur les revenus de capitaux	229.740	273.727	141.058
Impôt commercial communal	468.542	276.911	147.459
Impôt sur la fortune	2.095	4.803	0
Total	3.131.511	2.154.026	1.289.541

Source: Rapport d'activité Ministère des Finances 2008 à 2010

2. La lutte contre la fraude fiscale en matière d'impôts indirects

Au niveau des impôts indirects de l'Administration de l'enregistrement et des domaines c'est le Service Anti-Fraude de l'Administration de l'enregistrement et des domaines qui opère des contrôles systématiques en vue de la juste perception des impôts indirects.

Depuis 2006, l'accent des contrôles est mis sur la recherche plus systématique de la fraude nationale avec le résultat que la proportion des suppléments de TVA encaissés a augmenté d'une manière substantielle par rapport aux suppléments constatés.

En 2007, l'accent principal avait été mis sur les sociétés domiciliées au Luxembourg et revendant des voitures d'occasion vers d'autres Etats membres. En 2008, la priorité sur le secteur des voitures a été réduite pour pouvoir se concentrer plus sur le secteur des immobiliers, surtout les promoteurs. Il en était de même pour les années 2009 et 2010.

Le tableau ci-après reprend le nombre de contrôles approfondis d'assujettis luxembourgeois que le service Anti-Fraude a effectué durant les années 2006 à 2010 et le supplément de TVA à payer qu'ont entraîné ces contrôles:

	<i>Nombre de contrôle approfondi</i>	<i>TVA à payer en euros</i>
2006	102	60.098.650,66
2007	90	29.837.987,48
2008	67	4.029.205,00
2009	50	13.401.410,68
2010	94	17.705.288,26

Rapport d'activité: l'Administration de l'enregistrement et des domaines 2006 à 2010

3. Réévaluer la lutte contre la fraude fiscale

- *Moins de fraude, plus d'équité fiscale*

Pour assurer une équité fiscale au regard de la perception de toutes catégories d'impôt des contrôles proportionnés de la juste perception des impôts dus sont nécessaires. Pour atteindre cet objectif, le rapporteur estime indispensable de doter l'Administration des Contributions du personnel qualifié nécessaire et en nombre suffisant.

Le rapporteur suggère par ailleurs qu'un rapport d'évaluation soit effectué par rapport aux recommandations émises dans le „rapport sur la fraude fiscale du 16 avril 1997“ effectué par le député de l'époque M. Jeannot Krecké pour le compte du Gouvernement.

*

Chapitre 4 – L'impact budgétaire de la politique sociale

I. Le contexte politique et économique

1. Les lignes directrices

- *La déclaration gouvernementale du 29 juillet 2009*

Dans la déclaration gouvernementale du 29 juillet 2009 le Premier Ministre a retenu que „*procéder aujourd'hui à une transformation responsable du système de sécurité sociale permet d'éviter demain un démontage social radical. La politique sociale doit elle aussi respecter les lois de la durabilité. Et du reste: personne ne détient le monopole de la politique sociale et de l'Etat providence. Nous garantissons l'Etat providence aujourd'hui. Nous voulons le consolider pour ceux qui demain veulent en profiter et doivent avoir la possibilité de le faire. Une démarche sociale tient compte de ce que les gens peuvent se payer aujourd'hui et demain. Par contre, c'est une démarche non sociale que d'augmenter les prestations actuelles à tel point que la génération prochaine ne sera plus en mesure de les financer. N'est durable que ce qui fonctionne aujourd'hui et demain.*“

En termes d'impact budgétaire le budget social au sens large constitue de loin la part la plus importante en volume des dépenses étatiques.

- *La présentation budgétaire*

Lors du dépôt du projet de budget 2012, le Ministre des Finances a souligné que les transferts sociaux et les prestations familiales constituent le plus gros paquet de dépenses assurées par l'Etat avec quelque 35%. Le montant global budgétisé est de 3.580 millions d'euros pour un montant total de dépenses courantes au titre du budget de l'Etat de 10.175 millions d'euros.

- *Les principaux transferts sociaux*

Cet important volume de crédits se concentre autour de quelques transferts. Ainsi, les 15 crédits présentés ci-dessous représentent quelque 98,6% du total des dépenses budgétisées au titre du code économique 42 (transferts à la sécurité sociale).

	<i>Libellé</i>	<i>Projet de Budget 2012</i>	<i>Budget voté 2011</i>	<i>Compte provisoire 2010</i>
1	Participation des pouvoirs publics dans le financement de l'assurance pension: cotisations	1.291.882.792	1.204.885.413	1.160.165.995
2	Participation de l'Etat au financement de l'assurance maladie: cotisations pour prestations en nature	851.567.245	669.358.424	642.028.261
3	Participation de l'Etat au financement des allocations familiales: contribution de l'Etat	290.871.000	266.322.000	261.049.353
4	Versement par l'Etat des cotisations dues pour le financement des allocations familiales au titre de l'article 12 de la loi du 17.6.1994 fixant les mesures en vue d'assurer le maintien de l'emploi, la stabilité des prix et la compétitivité des entreprises	219.589.000	199.154.000	197.947.898
5	Prise en charge par l'Etat du boni pour enfants	212.276.000	208.140.092	223.479.563
6	Participation de l'Etat au financement de l'assurance dépendance	175.000.000	140.000.000	140.008.000
7	Participation de l'Etat au financement des allocations familiales au titre de l'article 22 de la loi modifiée du 19 juin 1985 concernant les allocations familiales et portant création de la caisse nationale des prestations familiales	105.976.000	199.463.501	212.181.684
8	Prise en charge par l'Etat de l'allocation d'éducation	67.782.000	71.391.000	72.056.191
9	Prise en charge par l'Etat des indemnités pour le congé parental	61.278.000	62.336.000	57.187.304
10	Participation de l'Etat au financement de l'assurance maladie: cotisations pour prestations en espèces	45.691.844	26.293.349	25.812.110
11	Part contributive de l'Etat dans les cotisations d'assurance pension et d'assurance maladie dues à la caisse de prévoyance des fonctionnaires et employés communaux	42.850.224	41.099.332	38.787.419
12	Prise en charge par l'Etat de l'allocation de rentrée scolaire	37.388.000	38.237.521	35.656.157
13	Contribution forfaitaire compensatoire et exceptionnelle de l'Etat au titre de la réduction en 2011 et 2012 du taux de cotisation de 0,1% de l'assurance accident	34.400.000	0	0
14	Versement à la Mutualité des employeurs; une compensation forfaitaire exceptionnelle et transitoire; augmentation de certaines charges salariales	25.000.000		
15	Participation de l'Etat au financement de l'assurance maladie-maternité: dotation forfaitaire	20.000.000	100	0
	Total	3.481.552.105	3.126.680.732	3.066.359.935

Source: IGF

Face à l'importance-clé que revêt le système de protection sociale sous le rapport de la qualité des prestations, de sa soutenabilité à moyen et à long terme tout comme de son impact budgétaire, le présent chapitre entend analyser l'évolution de la situation financière des régimes de protection sociale au fil du temps tout en esquissant certaines pistes de réflexion au regard desquelles certaines prestations pourraient être réorientées dans l'optique d'un meilleur ciblage social.

2. La situation financière des régimes de protection sociale

Les dépenses et les recettes publiques comptabilisées généralement au titre de la protection sociale comprennent les deniers publics affectés aux soins de santé, aux prestations de chômage, de vieillesse, d'invalidité et de survie. Les sources de financement sont les contributions des pouvoirs publics tout comme les cotisations des employeurs et des personnes protégées.

La situation globale de l'ensemble des recettes et des dépenses courantes de la protection sociale depuis 1991 se présente comme suit.

a) *Les dépenses et les recettes de la protection sociale
en chiffres absolus – en % PIB*

Dépenses et recettes courantes de la protection sociale

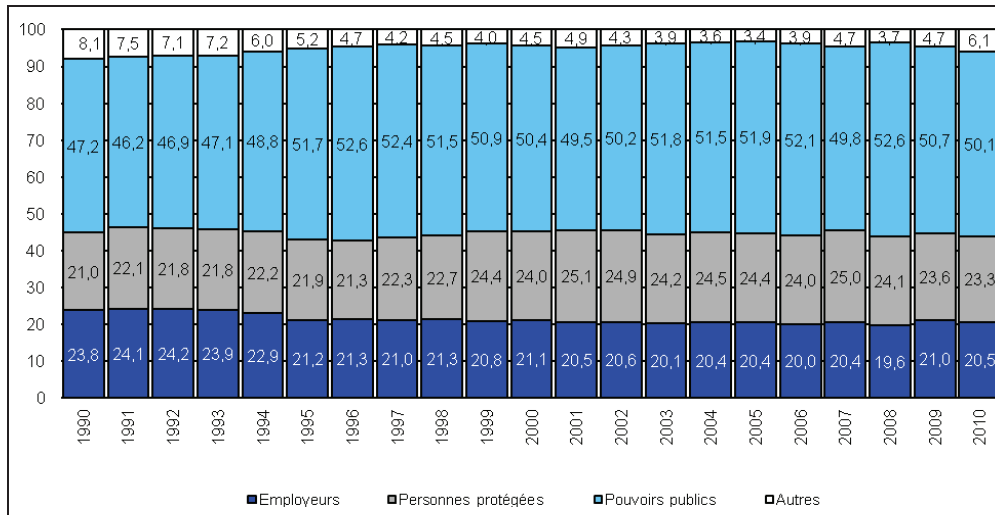
<i>Année</i>	<i>Recettes courantes</i>		<i>Dépenses courantes</i>	
	<i>en mio €</i>	<i>en % PIB</i>	<i>en mio €</i>	<i>en % PIB</i>
1985	1.502	21,8	1.356	19,7
1990	2.307	25,9	2.011	23,0
1995	3.451	21,4	3.197	20,2
2000	4.902	21,8	4.366	19,9
2005	6.989	23,1	6.567	22,9
2006	7.567	22,3	6.931	20,4
2007	8.094	21,6	7.236	19,3
2008	9.032	22,8	7.986	20,1
2009	9.565	25,1	8.652	22,7

Source: IGSS

En analysant les recettes courantes de la protection sociale, on remarque une progression de presque 37% au cours des cinq dernières années. Rien qu'entre 2007 et 2008, les recettes ont progressé de 11,6% passant de 8.094 millions à 9.032,4 millions d'euros. Cette augmentation substantielle s'explique principalement par l'introduction du boni pour enfants. Les ressources financières supplémentaires nécessaires dans le cadre des mesures d'emploi et d'aide sociale sont à l'origine de la hausse en 2009. Ces mesures expliquent également la hausse des recettes en pourcentage du PIB après trois ans de stagnation (de 2006 à 2008).

Les dépenses courantes de la protection sociale ont progressé en moyenne de 7,1% par an au cours de la période 2005 à 2009. L'introduction du boni pour enfants est à l'origine de la progression des dépenses en 2008. Le recours renforcé aux mesures temporaires et définitives visant à promouvoir et à maintenir l'emploi ainsi que la demande soutenue d'assistance sociale expliquent la croissance des dépenses en 2009. A l'avenir, les dépenses sociales seront orientées vers la hausse en raison de la hausse du nombre des bénéficiaires de pensions et du niveau moyen des prestations, qui évolue avec le coût de la vie et suivant les échéances des ajustements de pensions.

b) La structure globale des recettes de la protection sociale
 Financement de la protection sociale de 1990 à 2010
 (en % des recettes courantes)



Source: IGSS

En examinant la structure des recettes courantes, on constate que la part des contributions publiques dans le financement de la protection sociale représente environ la moitié de la totalité des recettes. Elle a également progressé de manière continue depuis 1990, alors que la part des cotisations „privées“ diminue de manière tout aussi régulière.

Selon l'IGSS, cette baisse est le résultat de plusieurs mesures prises durant les années 90 afin de lutter contre l'augmentation des coûts accessoires des salaires. En premier lieu on peut citer l'abolition en 1994 des cotisations aux allocations familiales à charge des employeurs du secteur privé et en 1999 des cotisations à charge des professions libérales. Le taux moyen de cotisation à l'assurance contre les accidents a été, par ailleurs, réduit en contrepartie des hausses successives des taux de cotisation de l'assurance maladie. D'après l'IGSS, la part du prélèvement sur les salaires des ménages s'est amplifiée suite aux hausses successives des taux de cotisations de l'assurance maladie, de la retenue de cotisations pour l'assurance pension dans le cadre des régimes spéciaux, et de l'introduction de la contribution pour l'assurance dépendance.

L'évolution et la part des contributions publiques dans le financement des différentes branches de la protection sociale sont reprises dans les tableaux suivants:

Total des recettes courantes

	2000	2005	2006	2007	2008	2009
Régime pension	2.028,3	2.798,6	3.023,5	3.303,8	3.491,4	3.722,4
Assurance maladie	1.096,3	1.608,6	1.709,6	1.836,6	1.977,5	1.940,3
Prestations familiales	408,9	574,3	608,7	645,8	916,6	1.162,7
Assurance dépendance	169,3	293,0	312,5	382,3	405,5	411,5

Contributions publiques aux différentes branches en millions d'euros

	2000	2005	2006	2007	2008	2009
Régime pension	666,2	915,9	963,8	1.015,6	1.095,9	1.130,1
Assurance maladie	415,2	610,6	651,5	694,7	753,0	799,5
Prestations familiales	351,8	530,2	562,2	596,0	864,6	1.103,8
Assurance dépendance	77,8	137,9	149,4	140,0	140,0	140,0

En % des recettes totales

	2000	2005	2006	2007	2008	2009
Régime pension	32,8%	32,7%	31,9%	30,7%	31,4%	30,4%
Assurance maladie	37,9%	38,0%	38,1%	37,8%	38,1%	41,2%
Prestations familiales	86,0%	92,3%	92,4%	92,3%	94,3%	94,9%
Assurance dépendance	46,0%	47,1%	47,8%	36,6%	34,5%	34,0%
Taux pour les 4 branches	40,8%	41,6%	41,2%	39,7%	42,0%	43,9%
Total Contributions publiques	1.511	2.194,6	2.326,9	2.446,3	2.853,5	3.173,4

En général, les ressources de la protection sociale sont en progression constante. Si on analyse les quatre branches essentielles de la sécurité sociale (régime de pension, assurance maladie, prestations familiales et assurance dépendance), on observe un quasi-doublement des recettes endéans les 10 dernières années (de 3.702 millions d'euros en 2000 à 7.236 millions d'euros en 2009).

En ce qui concerne la contribution publique de l'Etat dans le financement de la protection sociale, elle évolue également de manière constante. Au niveau des prestations familiales, on peut cependant observer une croissance considérable des recettes en 2008 (+45%) et en 2009 (+27,6%) qui est due principalement à l'introduction du boni pour enfant à partir de janvier 2008. La quasi-totalité des cotisations servant de base au financement des prestations familiales provient de l'Etat (94,9% en 2009). Pour les autres branches, le taux de participation s'élève à +/- un tiers des recettes. Ces chiffres soulignent le rôle de l'Etat en tant que garant de la stabilité du régime de sécurité sociale. Sur la période de 2000 à 2011, la contribution publique à la sécurité sociale est passée de quelque 1.511 millions d'euros à 3.300 millions d'euros. Elle a plus que doublé.

II. Appréciation sectorielle

1. L'assurance pension

L'évolution et l'équilibre financier du régime général de pension au Luxembourg sont liés à l'évolution du nombre des assurés et des bénéficiaires de pensions.

Le tableau ci-contre retrace l'évolution du nombre des assurés et du nombre des pensions payées depuis l'année 1980.

a) L'évolution des bénéficiaires

	<i>Nombre moyen d'assurés</i>	<i>Variation</i>	<i>Nombre de pensions</i>	<i>Variation</i>
1980	77.422		68.450	
1990	172.288		82.263	
2000	249.001		108.330	
2001	261.928	5,19%	110.401	1,91%
2002	270.984	3,46%	112.883	2,25%
2003	278.237	2,68%	115.326	2,16%
2004	286.589	3,00%	118.192	2,49%
2005	296.059	3,30%	121.336	2,66%
2006	307.346	3,81%	124.784	2,84%
2007	321.431	4,58%	128.108	2,66%
2008	336.993	4,84%	132.120	3,13%
2009	342.781	1,72%	136.280	3,15%
2010	347.886	1,49%	138.641	3,31%

Source: IGSS

Le début des années quatre-vingt a été marqué par une stagnation de l'emploi en raison de la crise économique qui touchait notre pays. Or, la reprise de la conjoncture économique entre 1984 et 2010 s'est traduite par une croissance exceptionnelle de l'emploi contrairement à ce qui s'est passé dans d'autres pays européens où la reprise économique n'a pas engendré une création d'emplois d'une envergure aussi importante qu'au Luxembourg.

- Le taux de croissance du nombre d'assurés

En fait, le nombre moyen d'assurés a presque doublé au cours d'un laps de 20 ans passant de 172.288 unités en 1990 à 347.886 unités en 2010. Cette croissance a été permanente, interrompue seulement brièvement au début des années 2000 et à la fin de la décennie. Cette augmentation s'explique principalement par la participation massive des travailleurs migrants et frontaliers dans l'emploi national et par l'augmentation constante du taux d'activité féminin.

- Le taux de croissance du nombre de pensions

Le taux de croissance du nombre de pensions en cours de paiement est également spectaculaire. Le nombre de pensions a augmenté de 82.263 unités en 1990 à 138.641 unités en 2010, ce qui représente une augmentation dépassant 75% en 20 ans. On peut observer que le nombre total des pensions dans les années quatre-vingt a évolué plus ou moins au même rythme que celui des assurés. Le nombre d'assurés a augmenté plus fortement que celui des pensions, notamment en raison de la croissance économique des deux dernières décennies. Depuis 2009, la progression plus accentuée des bénéficiaires de pension a nettement pris le pas sur celle des assurés, cette dernière étant freinée en raison des aléas économiques.

- Le coefficient de charge

Le coefficient de charge qui exprime le rapport entre le nombre de pensionnés et celui des assurés cotisants a légèrement diminué dans les années quatre-vingt, pour passer de 48,6 en 1980 à 47 en 1990. Entre 2000 et 2005 le coefficient de charge est passé de 43,5 à 40,5 en raison d'une très forte croissance de l'emploi, pour diminuer plus lentement à partir de 2005. Entre 2008 et 2010 le coefficient de charge affiche une tendance inverse pour passer de 38,6 à 39,2 en 2009 et à 39,9 en 2010.

b) L'évolution des données financières

	<i>Dépenses courantes</i>	<i>Variation en %</i>	<i>Recettes courantes</i>	<i>Variation en %</i>
1980	362.395		412.519	
1990	781.881	115,75%	993.309	140,79%
2000	1.567.815	100,52%	2.028.314	104,20%
2001	1.695.595	8,15%	2.315.128	14,14%
2002	1.981.036	16,83%	2.388.346	3,16%
2003	2.015.803	1,75%	2.501.530	4,74%
2004	2.229.130	10,58%	2.627.720	5,04%
2005	2.264.488	1,59%	2.798.570	6,50%
2006	2.388.122	5,46%	3.023.493	8,04%
2007	2.487.196	4,15%	3.303.755	9,27%
2008	2.640.830	6,18%	3.491.426	5,68%
2009	2.865.256	8,50%	3.722.390	6,62%
2010	3.020.640	5,42%	4.027.465	10,32%

Source: IGSS

En général l'évolution des recettes suit soit celle de la conjoncture économique, soit celle du développement de l'emploi par le nombre des affiliés et par le niveau des revenus et salaires. Les dépenses

augmentent en fonction, d'une part, de la croissance du nombre des bénéficiaires et, d'autre part, de celle du niveau moyen des prestations.

c) *La contribution des pouvoirs publics (en milliers d'euros)*

	<i>Cotisations des pouvoirs publics</i>	<i>FOA, baby-year (2001) et autres cotisations</i>	<i>Frais d'adm.</i>	<i>Complément différentiel</i>	<i>Majorations prop. baby-year</i>	<i>Contribution brute</i>	<i>Contribution nette</i>	<i>Variation en %</i>
2000	609.633	24.181	10.575	22.286		666.677	666.169	
2001	691.495	20.797	10.993	22.804		746.090	745.803	11,95
2002	721.244	11.359	11.515	22.990		767.110	766.746	2,81
2003	761.601	12.211	11.843	23.385		809.041	808.489	5,44
2004	804.902	13.083	12.168	22.763	3.199	856.116	855.646	5,83
2005	861.491	13.833	13.063	22.764	5.229	916.381	915.904	7,04
2006	921.833	13.993	48	22.133	6.465	964.474	963.768	5,23
2007	1.001.822	14.350	70	0,00	0,00	1.016.243	1.015.640	5,38
2008	1.083.402	14.352	64	0,00	0,00	1.097.819	1.095.896	7,90
2009	1.115.177	15.670	7	0,00	0,00	1.130.855	1.130.054	3,11
2010	1.160.716	16.629	13	0,00	0,00	1.177.359	1.176.809	4,14

Source: IGSS

La contribution des pouvoirs publics dans les cotisations s'élève à 8% de la masse salariale et à 33% des cotisations globales. En plus, l'Etat intervient dans le paiement des frais d'administration, dans le complément différentiel et dans les prestations prises en charge par l'office des dommages de guerre. Le pourcentage est en augmentation substantielle constante depuis plus de 10 ans.

Depuis 2006, les frais d'administration sont à charge des organismes et les participations de l'Etat dans les prestations; les compléments différentiels et les majorations proportionnelles *baby-year* ont été abrogés à partir de l'exercice 2007.

d) *La contribution publique nette en % des dépenses budgétaires ordinaires (en euros)*

<i>Année</i>	<i>Montant</i>	<i>%</i>
2000	666.677.790	15,44
2001	746.090.930	16,09
2002	767.110.300	14,97
2003	809.041.400	14,65
2004	856.116.600	14,74
2005	916.381.600	14,58
2006	964.474.000	14,08
2007	1.016.243.400	14,07
2008	1.097.819.600	14,39
2009	1.130.855.000	13,57
2010	1.177.359.000	13,30

Source: IGSS

e) *L'évolution des excédents annuels et de la réserve du régime (en millions d'euros)*

<i>Année</i>	<i>Excédent annuel</i>	<i>Réserve de compensation</i>
1980	50,1	664,7
1985	101,4	1.016,2
1990	211,4	1.783,3
1995	184,3	2.809,4
2000	460,5	4.149,2
2001	619,5	4.768,8
2002	407,3	5.176,1
2003	485,7	5.661,8
2004	398,6	6.060,4
2005	534,1	6.594,5
2006	635,4	7.229,9
2007	816,6	8.046,4
2008	850,6	8.897,0
2009	857,1	9.754,1
2010	1.006,8	10.761,0

Source: IGSS

L'excédent est passé de 460 millions d'euros en 2000 à 1.006 millions en 2010. Depuis l'année 2004 l'excédent est en progression constante. Cela se traduit par un accroissement au niveau de la réserve de compensation qui est passée de 4.149 millions d'euros à 10.761 millions d'euros en 2010.

f) *Les conclusions*

- Un excédent annuel de l'ordre de 850 millions d'euros

Le régime de pension présente un excédent annuel de l'ordre de 850 millions d'euros par an au cours des années 2007 à 2009, 1 milliard d'euros en 2010. Les dépenses courantes du régime de pensions s'élèvent en 2010 à 3.000 millions d'euros par an. Elles ont augmenté en moyenne de l'ordre de 5% par an au cours des 10 dernières années. Ces excédents récurrents ont permis d'accumuler une réserve dépassant les 10,6 milliards d'euros, réserve qui correspond à 3,9 fois le montant annuel des prestations et à 25% du PIB nominal.

- Un taux de remplacement élevé

Le taux de remplacement brut moyen au Luxembourg est de 87,40% en 2010: ce taux n'est que de 57,30% en moyenne dans les pays de l'OCDE. L'écart est particulièrement sensible dans les trois pays voisins: en France ce taux de remplacement brut moyen n'est que de 49,10%, en Belgique et en Allemagne il atteint seulement 42%.

- Un faible âge effectif de départ à la retraite

L'âge de départ à la retraite anticipée – 57 ans – sans réduction actuarielle du montant de la pension est parmi les plus faibles d'Europe. L'âge effectif de départ à la retraite – 59 ans en 2010 – au Luxembourg est l'un des plus faibles de l'OCDE. Dans les pays de l'OCDE, cet âge effectif moyen est de 63,9 ans pour les hommes et de 62,5 ans pour les femmes. Dans les trois pays voisins l'âge effectif de départ à la retraite est supérieur à celui du Luxembourg.

- Un faible taux de cotisation

Le taux de cotisation au Luxembourg, part Etat de 8% mise à part, correspond à 16% du salaire brut (8% à charge des salariés et 8% à charge des employeurs). Ce taux est bien inférieur à celui de la plupart des pays de l'OCDE, la moyenne y étant de 21%. L'assiette de cotisation (les revenus allant jusque 5xSSM) au Luxembourg est plus grande que celle de la majorité des pays de l'OCDE.

- Une réserve de 10 milliards d'euros

Bien que notre système de pension possède à l'heure actuelle une réserve importante et, pour l'instant encore croissante, correspondant à plus de trois fois ses dépenses annuelles, une réforme du système de pension luxembourgeois est indispensable pour assurer sa viabilité financière sur le long terme.

- Le mur des pensions

Au cours des dernières années, l'équilibre financier du régime de pension s'est appuyé sur la capacité de l'appareil productif luxembourgeois à maintenir une croissance élevée et à créer de nombreux nouveaux emplois. Certes, l'Etat dispose actuellement de réserves substantielles (environ 10 milliards d'euros) mais à politique constante ces réserves ne suffiront pas à garantir la viabilité du système à long terme.

En l'absence de toute réforme structurelle majeure, même une croissance du PIB proche du niveau de croissance potentielle d'avant-crise d'environ 4% par an ne permettra pas à l'économie luxembourgeoise d'éviter le mur de pension.

- L'épuisement des réserves

D'après les projections de l'IGSS réalisées en 2004, avec un scénario de croissance de l'ordre de 4% par an de 2005 à 2020, puis de l'ordre de 2,2% par an à partir de 2030, le décaissement des fonds interviendrait aux alentours de 2025 et le système de pension ne disposerait plus de réserves vers 2034.

Cette situation s'explique en premier lieu par l'évolution démographique. En effet, le Luxembourg doit faire face au cours des prochaines années à un défi démographique majeur. En effet, on observe que la part des actifs par rapport aux inactifs diminue. Et cette tendance s'accélénera très probablement dans les années futures, ce qui entraînera des déséquilibres accrus au niveau du système de pension.

- Le vieillissement de la population

La part relative des personnes de plus de 65 ans a doublé en passant de 6% en 1910 à 13,9% en 2010, tandis que celle des moins de 25 ans a diminué de moitié en passant de 49,7% en 1910 à 29,6% en 2010.

- L'impact des frontaliers

Les effets du vieillissement de la population sont amplifiés par la part importante des frontaliers dans l'emploi intérieur total (plus de 40% en 2009). Comme leurs effectifs ont augmenté rapidement et qu'ils sont en général relativement jeunes, le système de retraite par répartition du Luxembourg a bénéficié de l'apport important des cotisations qu'ils versent alors que les pensions qui leur sont versées sont pour l'instant limitées (Source: Document UEL, annuaire de la compétitivité 2010 pp. 98 et ss).

- L'évaluation de l'OCDE

L'OCDE conclut dans son document de synthèse sur l'évaluation de la situation économique du Luxembourg datant de mai 2010 que:

„Dans l'immédiat, il y a peu de pressions sur la viabilité budgétaire. Toutefois, la situation budgétaire à long terme est beaucoup plus fragile, en raison de l'ampleur des engagements futurs de retraite. Si la croissance potentielle devait ralentir nettement à la suite de la crise, cela accentuerait les tensions budgétaires. Le financement à court terme du système de retraite repose actuellement sur un faible taux de dépendance des personnes âgées ainsi que sur les cotisations acquittées

par des travailleurs frontaliers relativement jeunes. A l'avenir, ces deux facteurs s'inverseront et l'on prévoit une hausse considérable du coût des retraites.

Certes, l'Etat dispose de réserves de retraite substantielles et croissantes, mais elles ne suffiront pas pour garantir la viabilité du système à moyen et long terme. Les prestations de retraite sont très élevées au regard de la moyenne de l'OCDE et le régime ne peut pas être maintenu durablement sans une réforme de fond. Le Luxembourg est l'un des très rares pays de l'OCDE à n'avoir pas entrepris de réformes majeures. Le système de retraite doit être réformé dès maintenant."

- Les recommandations de la Commission européenne dans le cadre du semestre européen

Dans le cadre du semestre européen (voir supra), la Commission européenne a adressé aux Etats membres une série de recommandations concernant leurs programmes économiques et leurs plans d'assainissement des finances publiques. Dans ce contexte, la Commission recommande, en outre, au Luxembourg de proposer et de mettre en œuvre une vaste réforme du système de retraite afin d'en garantir la viabilité à long terme, en commençant par des mesures de nature à accroître le taux de participation des travailleurs plus âgés, notamment en décourageant les départs anticipés à la retraite et en liant l'âge légal de départ à la retraite à l'espérance de vie.

Dans ce contexte, la Commission européenne a noté que les dépenses publiques au titre des retraites au Luxembourg devraient passer de 8,7% du PIB en 2007 à 23,9% en 2060, soit une augmentation plus importante que dans aucun autre pays de l'UE et en proportion du revenu national largement supérieur à ce qu'aucun autre pays européen ne dépense actuellement.

- Les principes fondamentaux à respecter par toute réforme

Toute réforme du régime de pension devra dès lors reposer sur les principes fondamentaux suivants: il y a lieu de maintenir la compétitivité de l'économie luxembourgeoise au regard notamment du taux de cotisation, les prestations sont à déterminer en fonction des ressources disponibles, il y a lieu de préserver le caractère social du régime de pension, toute prestation doit être générée par une cotisation, il s'agit finalement de garantir le respect de l'équité intergénérationnelle.

- Les pistes de réflexion de l'UEL

Dans ce contexte l'UEL a donné certaines pistes de réflexion: réduire le taux de remplacement des pensions, supprimer l'ajustement des pensions et rentes à l'évolution générale des salaires, introduire un coefficient visant à compenser l'accroissement de la longévité et/ou retarder l'âge de départ à la retraite, reculer la date d'entrée en inactivité en créant des incitatifs au niveau de la formule de calcul des pensions pour les salariés, abaisser le plafond cotisable en vue de la réduction de la charge sur le régime général, développer les régimes de pension complémentaires.

- La prise de position de la CSL

La Chambre des Salariés (CSL) a présenté ses éléments de réflexion quant à la viabilité à long terme du système de pension dans une prise de position détaillée datant du 11 février 2010.

La CSL estime les scénarios de croissance de l'IGSS trop pessimistes au vu de la croissance économique annuelle moyenne de 3,94% (contre 2,2% IGSS) qu'a connue le Luxembourg depuis 1960 tout comme de la progression du taux de l'emploi de 2,8% (contre 0,5% IGSS) par année en moyenne.

La CSL estime par ailleurs qu'entre 1960 et 2007 la charge des pensions dans le PIB aurait déjà augmenté de 50% sans que cette augmentation n'ait eu le moindre impact négatif sur la richesse du pays. Quant à l'espérance de vie accrue, la CSL note que les nouvelles maladies pourraient être autant de bombes à retardement démographiques et inverser les courbes de tendance.

Au niveau des pistes pour une stabilisation du régime de pension, la CSL arrive à la conclusion qu'il conviendrait de procéder aux ajustements financiers par une augmentation des recettes de la Caisse nationale des pensions.

Dans ce contexte la CSL note qu'un déplafonnement des cotisations, permettrait une réduction du besoin de financement de 1,3% du PIB.

Une autre piste envisagée par la CSL est une augmentation des cotisations (taux global de 32,1%) équitablement répartie entre salariés (taux de cotisation de 10,7% au lieu de 8%), employeurs (la valeur ajoutée brute comme base de cotisation au lieu de la rémunération des salariés) et l'Etat (augmentation de sa part de 8% à 10,7%).

D'autres pistes pourraient consister au niveau d'une fiscalisation accrue (augmentation du taux de l'IRC, IRPP, TVA, accises, impôt de solidarité), respectivement une défiscalisation des cotisations sociales, une cotisation volontaire supplémentaire au-delà des 8% (troisième pilier dans le système de répartition), la perception d'une contribution sur les transactions financières. Au niveau des mesures pour l'emploi, la CSL estime qu'il faudrait promouvoir davantage la préretraite progressive, responsabiliser davantage les entreprises vis-à-vis des travailleurs âgés, favoriser l'emploi des seniors.

• Les grandes lignes de la réforme du Gouvernement

Afin que le Luxembourg soit prêt à affronter les conséquences du vieillissement démographique et afin d'assurer la viabilité à long terme des régimes de pension, le Gouvernement s'est engagé à réformer le système de l'assurance pension.

La réforme proposée par le Gouvernement concerne les deux régimes de pension au Luxembourg, celui du secteur privé et celui du secteur public. Les traits saillants de la réforme ont été présentés en mars 2011 et l'avant-projet de loi est en phase de finalisation.

L'âge légal de départ à la retraite de 65 ans reste inchangé. La réforme ne touche pas non plus aux conditions pour le départ à la retraite, ni aux droits des bénéficiaires de pension et des assurés actifs, générés par les périodes de carrière antérieures à l'entrée en vigueur de la réforme, ni au système par répartition et de solidarité intergénérationnelle (Umlageverfahren) avec constitution d'une réserve de compensation et ni à la participation paritaire et tripartite entre salariés, employeurs et pouvoirs publics.

Le principe des 40 années de cotisations est confirmé, de même que le mécanisme de la pension minimum qui continuera à assurer une pension adéquate aux assurés qui n'ont disposé, au cours de leur carrière, que de revenus proches du salaire social minimum.

Le projet de réforme maintient à part entière le principe suivant lequel aucune pension ne peut être inférieure à 90% du salaire social minimum si l'assuré a bénéficié d'une carrière active de 40 années. Le projet de réforme laisse inchangées les dispositions relatives aux périodes complémentaires nécessaires pour parfaire le stage requis pour l'octroi de la pension de vieillesse anticipée, de la pension minimum et pour l'acquisition des majorations forfaitaires. De même, le projet de réforme maintient les dispositions relatives à l'accès à la pension anticipée à l'âge de 57 ou 60 ans.

Afin d'ajuster la durée de la vie active à l'espérance de vie, le projet de réforme prévoit d'encourager les assurés à prolonger leur carrière active. L'assuré qui décide de partir plus tôt à la retraite et qui en principe touchera une pension moins élevée mais plus longtemps, devra fournir le même effort contributif et solidaire que celui qui profitera d'une pension plus élevée suite à une carrière plus longue mais qui en sera bénéficiaire moins longtemps.

Concrètement, en fin de période de projection (2060) la prolongation de la carrière active d'environ 3 ans permettra d'arriver à un niveau de pension comparable à celui généré par le système actuel. A défaut de prolongation, le niveau de pension sera diminué d'environ 15% par rapport au niveau actuel.

Ainsi, l'assuré aura le choix entre:

- partir à la retraite plus tôt, quitte à accepter une pension moins élevée,
- prolonger sa vie active, ce qui lui permet de profiter d'une prestation majorée en conséquence.

Le projet de réforme vise donc à adapter le système de pension à l'augmentation de l'espérance de vie et à créer des incitations pour motiver les gens à continuer à travailler au-delà des 40 années de cotisations.

Dans le but de promouvoir la participation prolongée des actifs au marché du travail, le projet de réforme prévoit également d'adapter la mise en compte des périodes d'études ou de formation professionnelle non indemnisées.

Enfin, le projet de réforme ne touche pas au système d'adaptation des pensions à l'évolution du coût de la vie.

2. L'assurance maladie, y compris l'assurance maternité

a) L'évolution des bénéficiaires

Le but de l'assurance maladie-maternité est de garantir à toute la population, indépendamment du statut social, un accès équitable aux soins de santé de qualité et le libre choix du médecin traitant (sauf en cas d'urgence).

Evolution de la population protégée

<i>Année</i>	<i>Actifs et volontaires</i>	<i>Pensionnés</i>	<i>Total</i>	<i>Taux de croissance en %</i>
1995	366.500	98.100	464.600	2,1
2000	434.800	100.600	535.400	3,7
2001	453.000	100.700	553.700	3,4
2002	464.900	101.500	566.400	2,3
2003	476.400	102.000	578.400	2,1
2004	490.000	102.800	592.800	2,5
2005	503.900	104.000	607.900	2,5
2006	518.400	105.800	624.200	2,7
2007	536.400	107.500	643.900	3,2
2008	557.300	109.000	666.300	3,5
2009	569.900	112.100	682.000	2,4
2010	583.489	116.049	699.539	2,6

Source: IGSS

Les dernières années la croissance du nombre de personnes protégées, ayant droit aux prestations en nature de maladie ou de maternité, évolue à un rythme plutôt régulier. Par „personnes protégées“ on entend toutes les personnes qui reçoivent de la part de l'assurance maladie des prestations en nature en cas de maladie ou de maternité. Ces personnes sont soit des assurés cotisants soit des personnes qui profitent de droits dérivés (généralement de la part du conjoint ou des parents). En 2009, la croissance était moins prononcée que les années précédentes. Cette diminution de la croissance peut certainement s'expliquer par les répercussions de la crise économique et notamment par le ralentissement de l'expansion économique qui a eu des répercussions directes sur l'évolution du marché de l'emploi. En effet, le pic de croissance de l'emploi a été atteint au cours du premier trimestre 2008. Depuis on observe un ralentissement qui se reflète dans les chiffres de l'assurance maladie.

b) *L'évolution des données financières (dépenses/recettes)**Evolution des recettes et dépenses courantes de l'assurance maladie-maternité (en millions €)*

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Recettes							
Cotisations	871,6	971,8	1.032,3	1.110,4	1.189,0	1.110,3	1.155,1
Cotisations forfaitaires Etat	441,6	496,8	528,0	568,1	609,1	641,7	668,0
Autres contributions de l'Etat	101,0	11,2	120,9	124,1	141,2	155,0	170,3
Autres recettes	155,2	28,8	28,3	33,9	38,2	33,3	30,9
Total des recettes courantes	1.569,4	1.608,6	1.709,6	1.836,6	1.977,5	1.940,3	2.024,2
Dépenses							
Frais d'administration	50,8	53,9	56,1	58,9	63,9	66,1	68,8
Prestations en espèces	251,1	272,1	274,8	290,2	311,4	216,0	217,0
Soins de santé	1.205,4	1.333,4	1.373,2	1.475,3	1.564,9	1.674,7	1.734,9
Autres dépenses	2,8	2,8	3,5	3,1	4,6	3,8	8,4
Total des dépenses courantes	1.510,1	1.662,2	1.707,7	1.827,5	1.944,7	1.960,8	2.029,0
Solde des opérations courantes	59,3	-53,6	1,9	9,1	32,8	-20,5	-4,8

Source: IGSS

Le financement de l'assurance maladie-maternité est basé sur les cotisations prélevées sur les salaires et revenus et un apport financier de l'Etat. La source de financement la plus importante est celle des ménages, assurés actifs et pensionnés, ainsi que celle des employeurs. En général le solde des recettes et dépenses de l'assurance maladie-maternité peut varier fortement d'une année à l'autre. Malgré une croissance soutenue des dépenses, les soldes positifs des années 2006 à 2008 s'expliquent par une croissance économique favorable et un taux d'emploi relativement constant. Pour l'année 2009, on peut observer du côté des recettes un ralentissement sensible des rentrées en cotisations. Il s'agit d'une conséquence directe de la récession économique et de la situation tendue sur le marché de l'emploi. Par ailleurs, comme de l'autre côté, les dépenses ne cessent d'augmenter, l'année 2009 a clôturé avec un solde négatif. Selon les dernières estimations de la CNS, l'année 2010 se caractérise par une reprise et l'année 2011 par une stabilisation de la situation.

c) *La contribution des pouvoirs publics (en millions d'euros)**Evolution de la participation de l'Etat*

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Recettes courantes totales	1.569,4	1.608,6	1.709,6	1.836,6	1.977,5	1.940,3	2.024,2
Total part Etat	545,1	610,6	651,5	694,7	753,0	799,5	841,0
Participation de l'Etat exprimée en % des recettes courantes	34,7%	38%	38,10%	37,80%	38,10%	41,20%	41,50%

Source: IGSS

L'apport financier de l'Etat est calculé selon un pourcentage fixé par la loi. L'augmentation de la participation financière de l'Etat de 2004 à 2005 s'explique par le fait que la part relative de l'Etat de 2004 était réduite en raison d'un apport financier extraordinaire de 130 millions d'euros provenant des caisses de pensions. Une autre augmentation du taux est également observée de 2008 à 2009. L'introduction du statut unique pourrait expliquer cette hausse. A noter encore que la prise en charge des prestations de maternité, qui, jusqu'en 2010, étaient entièrement financées par l'Etat constitue environ un cinquième du total de l'intervention de l'Etat dans le domaine de l'assurance maladie-maternité. Le coût des prestations de maternité est passé de 117,6 millions d'euros en 2006 à 151,3 millions d'euros en 2009.

d) *La contribution publique en % des dépenses budgétaires
(en millions d'euros)*

<i>Année</i>	<i>Montant</i>	<i>%</i>
2004	545,1	9,38
2005	610,6	9,71
2006	651,5	9,51
2007	694,7	9,62
2008	753,0	9,28
2009	799,5	9,33
2010	841,0	9,35

e) *Le contexte international*

La „*Base de données de l'OCDE sur la santé 2011*“, parue le 30 juin 2011 et couvrant la période de 1960 à 2009, est la source statistique la plus vaste pour comparer les systèmes de santé des 34 pays de l'OCDE. Le système de santé au sens de l'OCDE comprend entre autres l'assurance maladie proprement dite, l'assurance dépendance, les prestations de soins de santé prises en charge par l'assurance accident, la médecine préventive, la médecine du travail, la participation des ménages.

Dépenses de santé en pourcentage du PIB, de 1960 à 2009, pays de l'OCDE

	<i>1960</i>	<i>1970</i>	<i>1980</i>	<i>1990</i>	<i>2000</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>
Allemagne		6,0	8,4	8,3	10,3	10,5	10,7	11,6
Australie	3,6	4,8	6,1	6,7	8,0	8,5	8,7	
Autriche	4,3	5,2	7,4	8,3	9,9	10,3	10,4	11,0
Belgique ⁽¹⁾		3,9	6,3	7,2	8,1	9,7	10,1	10,9
Canada	5,4	6,9	7,0	8,9	8,8	10,0	10,3	11,4
Chili					6,6	6,9	7,5	8,4
Corée			4,0	4,2	4,8	6,3	6,5	6,9
Danemark		7,9	8,9	8,3	8,7	10,0	10,3	11,5
Espagne	1,5	3,5	5,3	6,5	7,2	8,5	9,0	9,5
Estonie					5,3	5,2	6,1	7,0
Etats-Unis	5,1	7,1	9,0	12,4	13,7	16,0	16,4	17,4
Finlande	3,8	5,5	6,3	7,7	7,2	8,1	8,4	9,2
France	3,8	5,4	7,0	8,4	10,1	11,0	11,1	11,8
Grèce				6,6	7,9	9,6		
Hongrie					7,0	7,5	7,2	7,4
Irlande	3,7	5,1	8,2	6,1	6,1	7,7	8,8	9,5
Islande	3,0	4,7	6,3	7,8	9,5	9,1	9,1	9,7
Israël			7,7	7,1	7,5	7,6	7,7	7,9
Italie				7,7	8,1	8,7	9,0	9,5
Japon	3,0	4,5	6,4	5,9	7,7	8,2	8,5	
Luxembourg		3,1	5,2	5,4	7,5	7,1	6,8	7,8
Mexique				4,4	5,1	5,8	5,8	6,4
Norvège	2,9	4,4	7,0	7,6	8,4	8,9	8,6	9,6
Nouvelle-Zélande		5,2	5,8	6,8	7,6	8,8	9,6	10,3

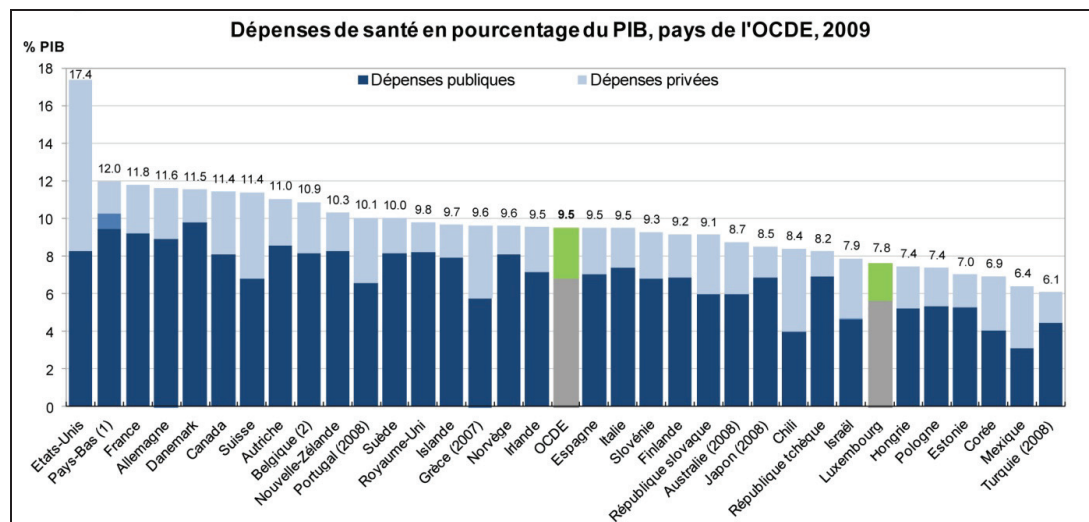
	1960	1970	1980	1990	2000	2007	2008	2009
Pays-Bas			7,4	8,0	8,0	9,7	9,9	12,0 ^b
Pologne				4,8	5,5	6,4	7,0	7,4
Portugal		2,4	5,1	5,7	9,3	10,0	10,1	
République slovaque					5,5	7,7	8,0	9,1
République tchèque				4,7	6,5	6,8	7,1	8,2
Royaume-Uni	3,9	4,5	5,6	5,9	7,0	8,4	8,8	9,8
Slovénie					8,3	7,8	8,4	9,3
Suède		6,8	8,9	8,2	8,2	8,9	9,2	10,0
Suisse	4,9	5,5	7,4	8,2	10,2	10,6	10,7	11,4
Turquie			2,4	2,7	4,9	6,0	6,1	
OCDE	3,8	5,1	6,6	6,9	7,8	8,6	8,8	9,5⁽²⁾

1. Excluant les investissements. B= bris dans la série (dû essentiellement à une inclusion plus complète des dépenses pour les soins de longue durée). 2. La moyenne OCDE est basée sur les données les plus récentes pour tous les pays.

Source: Base de données de l'OCDE sur la santé 2011

Selon les derniers chiffres de l'OCDE, les dépenses de santé continuent de progresser plus rapidement que la croissance économique dans la plupart de ses pays membres et poursuivent ainsi la tendance observée depuis les années 70. Cette augmentation se traduit dès lors par une part toujours plus élevée du PIB qui est consacrée aux soins de santé.

Selon l'OCDE, les progrès technologiques, la demande croissante du consommateur et le vieillissement de la population sont les principaux facteurs à l'origine de l'accroissement des dépenses en soins de santé. Dans certains pays, la combinaison de la baisse récente de la conjoncture et de la progression du coût des soins de santé a entraîné la hausse des dépenses par rapport au PIB.



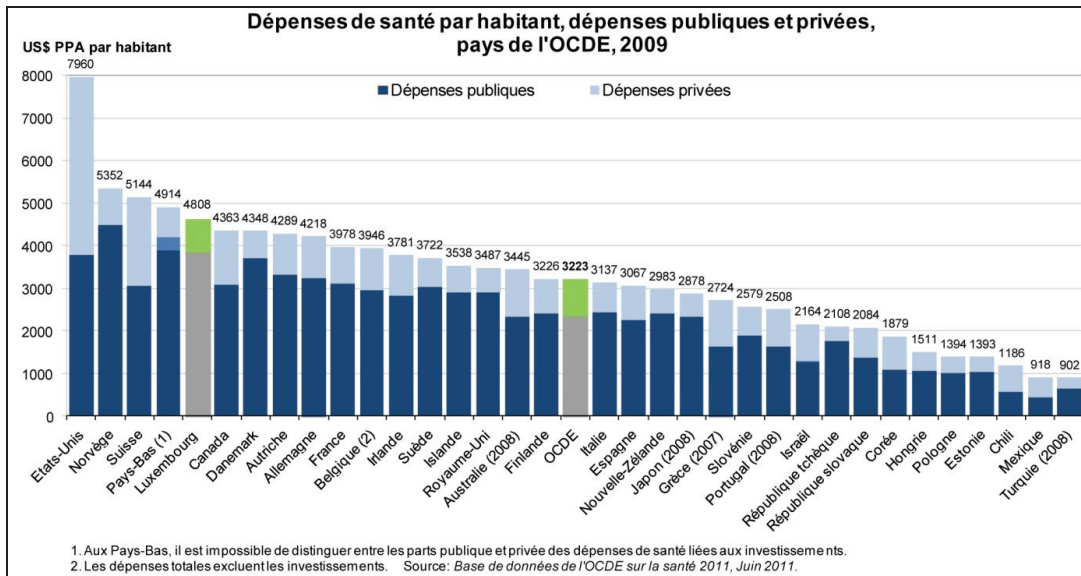
Source: Base de données de l'OCDE sur la santé 2011

Ces dépenses ont atteint 9,5% du PIB en moyenne en 2009 contre 8,8% en 2008. L'OCDE estime néanmoins que les dépenses de santé en proportion du PIB devraient se stabiliser ou fléchir légèrement en 2011, sous l'effet de l'amélioration de la croissance économique et de la diminution des dépenses publiques de santé entreprise par les gouvernements qui s'efforcent d'endiguer leurs déficits budgétaires.

Bien que les gouvernements cherchent à optimiser leurs dépenses de santé, cela ne doit pas les empêcher de poursuivre leurs objectifs à long terme visant à mettre en place des systèmes de santé plus équitables, plus réactifs et plus efficaces, selon l'OCDE.

L'OCDE observe que la hausse des dépenses de santé en pourcentage du PIB est particulièrement prononcée dans les pays qui ont été fortement touchés par la crise internationale. En Irlande par exemple, le pourcentage du PIB alloué à la santé est passé de 7,7% en 2007 à 9,5% en 2009.

Le Luxembourg a consacré en 2009 quelque 7,8% du PIB aux soins de santé. Avec 1,7 point de pourcentage de moins que la moyenne des pays de l'OCDE (9,5%), le Luxembourg occupe une des dernières places au classement. En Europe, seuls la Hongrie, la Pologne et l'Estonie ont des dépenses (en pourcentage) plus basses que le Luxembourg. Les dépenses de santé par rapport au PIB sont les plus élevées aux Etats-Unis (17,4%), suivis des Pays-Bas (12%), de la France (11,8%) et de l'Allemagne (11,6%).



Si l'on considère le montant consacré aux soins de santé par habitant, le Luxembourg se situe bien au-dessus de la moyenne des pays de l'OCDE, à savoir 3.223 US\$/habitant, avec des dépenses de 4.808 US\$/habitant. Les dépenses de santé par habitant au Luxembourg restent cependant inférieures aux dépenses de santé aux Etats-Unis (qui s'élevaient à 7.960 US\$ par habitant en 2009) ou encore en Norvège, en Suisse et aux Pays-Bas.

Année	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
US\$/habitant	3.268	3.182	3.746	3.632	4.118	4.152	4.603	4.494	4.451	4.808

Source: StatExtracts/Base de données de l'OCDE sur la santé 2011

A noter que les dépenses de santé par habitant au Luxembourg ont augmenté de 47% en 10 ans. Pendant cette même période, la moyenne des pays de l'OCDE a progressé de 74%.

L'OCDE relève encore que le financement public représente la principale source de financement des dépenses de santé dans presque tous les pays de l'OCDE. Au Luxembourg, 84% des dépenses de santé étaient financées par des fonds publics en 2009. La moyenne de l'OCDE était de 71,7% en 2009 (Source: StatExtracts).

f) Conclusions

- Les dépenses de santé par habitant parmi les plus élevées du monde

Les dépenses de santé (publiques et privées) par habitant au Luxembourg sont parmi les plus élevées du monde. La participation des assurés aux soins de santé se situe parmi les plus faibles en comparaison internationale. A cela s'ajoute un très fort taux de financement des dépenses pour l'assurance maladie par le budget de l'Etat – fixé par la loi du 17 décembre 2010 à 40% des cotisations.

Les dépenses de santé tendent à représenter une part de plus en plus importante du PIB, allant de quelque 3,1% en 1970 à 7,8% en 2009.

Les dépenses de santé ont augmenté plus rapidement que le PIB nominal au cours des 10 dernières années.

- Une croissance soutenue nécessaire pour garantir l'équilibre financier

D'après l'UEL (Annuaire de la compétitivité 2010 p. 96) les recettes nominales de l'assurance maladie-maternité doivent croître d'au moins 7% pour garantir l'équilibre du régime de santé et compenser ainsi la croissance annuelle des dépenses de santé de l'ordre de 7,4% par an en moyenne au cours de la décennie passée. Pour cela l'économie a besoin de la croissance de l'emploi de l'ordre de 4% par an ce qui historiquement n'a été possible qu'avec une croissance du PIB réel d'au moins 5%.

Au cours des prochaines années le Luxembourg devra faire face à un défi démographique majeur, celui du vieillissement à la fois des assurés résidents que des assurés non résidents avec des conséquences financières très importantes en termes de dépenses de soins de santé.

- Les mesures d'économie de la réforme de santé

Economies Prestataires Objectif d'économie +/- 20 millions d'euros	
	Estimations fin 2010
Gel des lettres-clés des prestataires de soins	Minimum 2,4 millions d'euros
Adaptation des actes de laboratoires extra-hospitaliers	2 millions d'euros (référence 2009)
Budgets hospitaliers	8 à 10 millions d'euros
Adaptation des coefficients des actes techniques médicaux	6,25 millions d'euros (référence 2009)
Economies Participations Objectif +/- 20 millions d'euros	
(Montants en millions d'euros)	Estimations novembre 2010¹⁾
Participation au niveau de la policlinique de 2,5 euros ²⁾	1,5
Participation séjour en milieu stationnaire et semi-stationnaire	3,1
Participation sur cures thermales	0,6
Participation sur soins médicaux	7,9
Participations des soins médico-dentaires	2,2
Participations sur soins des autres professions de santé	4,9
Participations sur dispositifs médicaux	0,8
Indemnités funéraires	1,0
<small>1) Ce tableau se base sur les chiffres établis dans le cadre de la décision du Comité directeur de la CNS pour le budget global 2011. 2) Les modalités de la mesure "policlinique" ont été modifiées en cours de l'année 2011 de sorte que l'effet estimé initialement (2,2 millions d'euros) ne sera pas atteint.</small>	
Il est uniquement possible de faire une évaluation qualitative approximative étant donné que les données de facturation actuellement disponibles ne permettent pas encore d'effectuer un état des lieux chiffré fiable. En outre, les mesures d'économie dépendent largement du volume des prestations prescrites et effectuées.	
Réunion du comité quadripartite du 19 octobre 2011	

Source: IGSS

3. L'assurance dépendance

a) Une description succincte du régime

- La nature de l'intervention

Depuis la loi du 19 juin 1998, l'assurance dépendance est une branche obligatoire des assurances sociales. Elle prend en charge les frais pour un besoin important et régulier d'assistance d'une tierce personne pour les actes essentiels de la vie.

Le financement de l'assurance dépendance est assuré essentiellement par une contribution annuelle de l'Etat qui est fixée à 140 millions d'euros pour les années 2007 à 2010, une redevance assurance dépendance du secteur de l'énergie et une contribution dépendance dont l'assiette est constituée par les revenus professionnels, les revenus de remplacement et les revenus du patrimoine des ménages. Le taux de la contribution dépendance s'élève actuellement à 1,4%.

L'assurance dépendance prévoit différents types d'aides et soins:

- des actes essentiels de la vie dans les domaines de l'hygiène corporelle, la nutrition et la mobilité,

- des mesures de soutien et de conseils, comme la fréquentation d'un centre de jour spécialisé, la garde à domicile, ...
- des aides techniques comme un cadre de marche, un fauteuil roulant, ...
- des adaptations du logement et/ou de la voiture,
- une participation forfaitaire aux frais des produits d'incontinence,
- une aide pour les tâches domestiques,
- la prise en charge de la cotisation à l'assurance pension de l'aidant informel.

b) *L'évolution des données financières*

*Evolution financière de l'assurance dépendance
selon le décompte rectifié (en millions EUR)*

	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Recettes courantes	258,1	293,0	312,5	382,3	405,5	411,5	421,5
Dépenses courantes	223,1	303,7	329,4	334,3	357,1	404,8	449,0
Solde	35,0	-10,7	-16,9	48,0	48,4	6,7	-27,5

Source: IGSS

En analysant l'évolution financière de l'assurance dépendance on observe que les années 2005 et 2006 affichent un solde des opérations courantes négatif. Cette situation a été redressée en 2007 par une augmentation du taux de contribution des ménages de 1,0% à 1,4%. En parallèle la contribution de l'Etat a été fixée à 140 millions d'euros. A noter que l'augmentation du taux de cotisation des ménages a compensé la baisse de la contribution de l'Etat.

On constate pendant plusieurs années une augmentation des frais en raison de l'évolution démographique. Une importance particulière revient ainsi au futur financement de l'assurance dépendance. Pour assurer ce financement à long terme on doit se poser la question de savoir si le taux de cotisation actuel est suffisant et si on ne devrait pas refixer la contribution de l'Etat.

c) *La contribution des pouvoirs publics*

*Participation de l'Etat dans le financement de l'assurance
dépendance (en mio € et en %)*

	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Contribution de l'Etat	64,2	137,9	149,4	140,0	140,0	140,0	140,0
Recettes courantes	258,1	293,0	312,5	382,3	405,5	411,5	421,5
Participation de l'Etat en %	24,87%	47,06%	47,81%	36,62%	34,53%	34,02%	33,2%

Depuis le 1er janvier 2007, la contribution de l'Etat est fixée à 140 millions d'euros. Les articles 38 à 40 du projet de la loi budgétaire prévoient que le taux de participation de l'Etat au financement de l'assurance dépendance sera porté à partir de 2013 à 40% du total des dépenses de l'assurance dépendance et transitoirement pour 2012 à 35% du total ce qui représente pour 2012 une contribution annuelle de 175 millions d'euros contre une cotisation annuelle de 140 millions au cours de la période 2007 à 2011.

d) *Les conclusions*

- Une contribution à l'assurance dépendance basée sur l'assiette cotisable de l'assurance-maladie?

Dans son avis sur le budget de l'Etat pour l'exercice 2012, le Conseil d'Etat estime qu'en raison d'un certain nombre d'exemptions, notamment les produits d'épargne soumis à un impôt forfaitaire et

libératoire (p. ex. les intérêts sur les comptes en banque), le système de contribution à l'assurance dépendance ne corroborerait guère le principe d'un traitement égal de tous les citoyens devant la loi.

Le Conseil d'Etat en conclut que dans la mesure où l'assurance dépendance s'est placée depuis sa création au même rang que les autres branches de la sécurité sociale, il s'indiquerait raisonnablement de donner à la contribution dépendance la même assiette juridique que celle appliquée aux autres branches de la sécurité sociale faisant abstraction de toute considération fiscaliste.

En appliquant la contribution à l'assurance dépendance sur l'assiette cotisable de l'assurance maladie, le Conseil d'Etat arrive à la conclusion que le résultat serait même supérieur de quelque 6 millions d'euros par rapport au système actuel de l'application du taux cotisable sur l'ensemble des revenus.

Contribution dépendance exercice 2009 (en millions d'euros)

Assurés actifs et autres	218,50	81,90%
Assurés pensionnés	36,43	13,65%
Contribution sur patrimoine	11,89	4,45%
Total	266,82	100,00%

En comparant ce résultat financier à celui qui serait obtenu en basant la contribution dépendance sur l'assiette cotisable de l'assurance maladie (soins de santé), le résultat serait le suivant:

- masse cotisable en 2009: 19,444 milliards d'euros
- taux de cotisation: 1,4%
- Somme: 272,216 millions d'euros

Suivre la démarche proposée par le Conseil d'Etat de calculer la contribution de l'assurance dépendance sur base de l'assiette cotisable de l'assurance maladie déclencherait de l'avis du rapporteur des discussions quant à la déductibilité fiscale de la contribution au même titre que les cotisations à l'assurance maladie. Dans un tel cas, le résultat financier devrait tenir compte du déchet fiscal lié à la déductibilité des cotisations de l'assurance dépendance.

III. Les prestations familiales

Les différentes prestations familiales contribuent de manière considérable à assurer l'équité sociale en augmentant le niveau de vie des ménages ayant à charge un ou plusieurs enfants par rapport à la perte de niveau de vie que la présence d'un enfant génère.

La législation luxembourgeoise prévoit en tout 5 prestations familiales auxquelles s'ajoutent l'allocation de maternité considérée comme une prestation de maternité ainsi que l'indemnité de congé parental.

a) La description des différentes prestations familiales existantes

i) L'allocation familiale

L'allocation familiale est une prestation instituée pour compenser les charges familiales, c'est-à-dire la charge financière qu'entraînent l'éducation et l'entretien des enfants. Il s'agit d'une allocation mensuelle due en faveur de tout enfant qui en remplit les conditions d'octroi.

Montant mensuel des allocations familiales:

1 enfant: 185,60 € – chacun de 2 enfants: 220,36 € – chacun de 3 enfants: 267,59 € – à partir du 4e enfant, chaque enfant: 361,82 €

La majoration d'âge mensuelle, qui s'ajoute à l'allocation familiale, a pour but d'adapter le montant versé aux familles aux dépenses croissantes avec l'âge des enfants. La majoration d'âge est versée automatiquement à partir du mois où l'enfant atteint l'âge de 6 ans. Elle est augmentée à partir de l'âge de 12 ans accomplis.

Montant de la majoration: Majoration 6 ans: 16,17 € – majoration 12 ans: 48,52 €

L'allocation de rentrée scolaire a pour but de couvrir les dépenses occasionnées par la rentrée scolaire (matériel scolaire, vêtements, etc.), augmentant avec le degré de la scolarité.

<u>Montant allocation de rentrée scolaire:</u>	
– 1 enfant de 6 ans: 113,15 € – 1 enfant de 12 ans: 161,67 €	
– chaque enfant de 6 ans d'un groupe de 2 enfants: 194,02 € – chaque enfant de 12 ans d'un groupe de 2 enfants: 242,47 €	
– chaque enfant de 6 ans d'un groupe de 3 enfants ou plus: 274,82 € – chaque enfant de 12 ans d'un groupe de 3 enfants ou plus: 323,34 €	

Nombre moyen annuel des familles bénéficiaires des allocations familiales

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nombre de familles	99.202	100.635	103.828	107.738	110.356	102.183
Nombre d'enfants	176.627	179.586	185.234	192.428	197.020	178.490
Montant total des allocations familiales, y compris l'allocation de rentrée scolaire	636.811.904	673.952.589	699.570.439	750.500.347	772.772.641	766.710.575

Nombre des enfants bénéficiaires de l'allocation de rentrée scolaire

		2005	2006	2007	2008	2009	2010
<i>Catégorie</i>	<i>Groupe familial avec</i>						
6-11 ans	1 enfant	7.980	8.278	8.700	8.962	9.144	9.297
	2 enfants	24.347	24.764	25.320	25.906	26.009	26.106
	3 enfants	19.519	19.748	20.063	20.469	20.761	21.012
	Total	51.846	52.790	54.083	55.337	55.914	56.415
12 ans et plus	1 enfant	18.215	18.801	19.309	20.077	19.254	11.142
	2 enfants	30.542	31.952	32.902	34.010	34.683	25.015
	3 enfants	22.066	23.054	23.798	24.858	25.664	20.097
	Total	70.823	73.807	76.009	78.945	79.601	56.254
Total enfants	1 enfant	26.195	27.079	28.009	29.039	28.398	20.439
	2 enfants	54.889	56.716	58.222	59.916	60.692	51.121
	3 enfants	41.585	42.802	43.861	45.327	46.425	41.109
	Total général	122.669	126.597	130.092	134.282	135.515	112.669

ii) *L'allocation spéciale supplémentaire*

L'allocation spéciale supplémentaire constitue une aide financière visant de façon spécifique les dépenses supplémentaires occasionnées aux parents par le handicap dont leur enfant est atteint.

Montant mensuel de l'allocation spéciale supplémentaire pour chaque enfant handicapé: 185,60 €
--

Nombre des enfants bénéficiaires de l'allocation spéciale supplémentaire

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nombre d'enfants	1.637	1.720	1.851	1.962	2.009	2.036
Montant total	4.809.728	5.265.940	5.587.935	6.185.409	6.030.957	6.281.707

iii) *L'allocation d'éducation*

L'allocation d'éducation a principalement pour but de permettre à l'un des parents d'interrompre ou de réduire son activité professionnelle afin de pouvoir se consacrer à l'éducation de son ou de ses

enfants. L'allocation d'éducation est une prestation mensuelle versée aux parents qui ont au moins un enfant en bas âge.

Montant mensuel de l'allocation d'éducation: à plein temps: 485,01 € – à mi-temps: 242,51 €

Nombre des familles bénéficiaires de l'allocation d'éducation

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nombre de familles	10.191	9.818	9.480	9.391	9.153	8.789
Montant total de l'allocation d'éducation	72.219.442	75.278.934	73.939.562	75.003.831	74.075.115	71.994.369

iv) *Le boni pour enfant (à partir du 1.1.2008)*

Le boni est attribué en faveur de chaque enfant pour lequel les allocations familiales sont payées. Le boni est versé mensuellement.

Montant mensuel du boni pour enfant: 76,88 €
--

Nombre des enfants bénéficiaires du boni pour enfants

	2008	2009	2010
Nombre d'enfants	203.404	210.867	
Montant total	227.055.940	215.061.520	223.263.279

v) *L'allocation de maternité*

L'allocation de maternité est une prestation de maternité en espèces forfaitaire, qui est versée à deux occasions différentes:

- en cas d'accouchement, elle est alors versée pendant au maximum 8 semaines avant et 8 semaines après l'accouchement,
- à l'occasion de l'adoption plénière d'un enfant non encore admis à la 1ère année d'études primaires.

Elle est due à la (future) mère et aux parents adoptifs qui n'ont pas droit à un congé de maternité ou d'accueil indemnisé ou, à titre de complément, à ceux qui touchent une indemnité dont le montant est inférieur à celui de l'allocation de maternité (p. ex. en cas d'activité à temps partiel).

L'allocation de maternité:

Montant par semaine: 194,02 € – Montant par tranche: 1.552,16 €

Montant total en cas d'accouchement: 3.104,32 €

Montant total en cas d'adoption: 1.552,16 €

Nombre de femmes bénéficiaires de l'allocation de maternité

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nombre de femmes	1.585	1.478	1.396	1.369	1.365	1.304
Montant total	4.715.632	4.502.786	4.234.988	4.141.279	4.167.191	3.989.779

vi) *L'allocation de naissance*

L'allocation de naissance est une prestation unique due à l'occasion de la naissance de tout enfant viable, c'est-à-dire dont la gestation a duré plus de 6 mois. Un enfant né après le 6e mois de la grossesse est présumé viable, même s'il est mort-né.

Elle est versée en 3 tranches payables séparément à 3 échéances différentes: allocation prénatale (1^{re} tranche), allocation de naissance (2^e tranche), allocation postnatale (3^e tranche)

Montant total de l'allocation de naissance: 1.740,09 € (3 tranches à 580,03 €)
--

Nombre de femmes bénéficiaires de l'allocation de naissance

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Prime prénatale						
Nombre de femmes	5.288	5.178	5.310	6.215	6.405	6.748
Montant total	2.999.088	3.003.264	3.081.227	3.592.059	3.705.169	3.915.188
Prime de naissance						
Nombre de femmes	5.246	5.226	5.495	6.252	6.478	6.726
Montant total	2.934.977	3.033.214	3.185.715	3.615.327	3.750.522	3.902.442
Prime postnatale						
Nombre de femmes	4.932	4.995	4.750	5.383	5.525	5.898
Montant total	2.799.322	2.898.867	2.757.677	3.115.253	3.199.059	3.416.352
Nombre total de primes	15.466	15.399	15.555	17.850	18.408	19.372
Montant total des allocations de naissance	8.733.386	8.935.346	9.024.619	10.322.639	10.654.750	11.233.982

vii) *Le congé parental*

Le congé parental a pour but de concilier vie familiale et vie professionnelle. Le droit au congé parental indemnisé est ouvert en faveur des enfants nés à partir du 1^{er} janvier 1999 ou dont la procédure d'adoption a été introduite à partir de cette date. Il est déclenché par la naissance ou par l'adoption de l'enfant. L'ouverture du droit se situe donc à la date de la naissance ou du dépôt de la requête en adoption

Montant de l'indemnité de congé parental:

Indemnité à plein temps 1.778,31 € – Indemnité à temps partiel: 889,15 €
--

Nombre de mères et pères bénéficiaires du congé parental

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Mères	24.862	28.452	33.582	38.890	44.710	51.110
Pères	5.344	6.256	7.518	8.858	10.418	12.076
Total	30.206	34.708	41.100	47.748	55.128	63.186
Montant global Indemnisation du congé parental	55.419.230	57.115.891	58.253.170	59.106.574	63.997.906	64.732.886

b) Le système de financement des prestations familiales

Au fil du temps, le système de financement des prestations familiales a subi certaines modifications. Depuis toujours, les prestations uniques (allocations de naissance et de maternité) ainsi que les frais d'administration ont été entièrement à charge de l'Etat. A partir du 1^{er} janvier 1986, les autres prestations sont financées pour moitié par des cotisations et pour moitié par une contribution de l'Etat. Une réserve doit pallier aux difficultés passagères de trésorerie. Le taux de cotisation est fixé de façon à ce que la réserve en fin d'année corresponde toujours à un montant se situant entre 20 et 50% des prestations à financer. Le taux limite supérieur a été relevé à 65% pour les exercices 1988 à 1991; le taux de cotisation a dû être réduit à partir du 1^{er} janvier 1990. Le relèvement important des montants de l'allocation de rentrée scolaire en 1992, ainsi que des allocations familiales normales et de l'allocation d'éducation en 1993, a rendu nécessaire une intervention supplémentaire de l'Etat: depuis 1992, l'allo-

cation de rentrée scolaire, et depuis le 1er juillet 1993, l'allocation d'éducation sont à charge du budget de l'Etat.

En outre, en vertu de la loi du 17 juin 1994 fixant les mesures en vue d'assurer le maintien de l'emploi, la stabilité des prix et la compétitivité des entreprises, l'Etat a pris à sa charge les cotisations dues pour les salariés des entreprises du secteur privé pour la période postérieure au 1er juillet 1994, ainsi que 50% de celles dues par les non-salariés agriculteurs ou viticulteurs pour l'exercice 1994 et 100% à partir de 1995. Toutefois, cette modification législative est restée sans effet sur l'équilibre financier de la caisse puisqu'elle n'a opéré qu'un transfert de la charge des cotisations sans toucher au calcul de ces cotisations.

Le règlement grand-ducal du 30 septembre 1994 portant fixation des cotisations à verser à la caisse nationale des prestations familiales par les personnes exerçant une profession agricole ou viticole a adapté la réglementation à la nouvelle situation légale créée par la loi du 27 juillet 1992 portant réforme de l'assurance maladie et du secteur de la santé. A partir du 1er janvier 1994, les cotisations sont fixées à 0,6% du revenu professionnel de l'exploitation agricole déterminé conformément à la législation relative à l'assurance maladie. Toutefois, aucune cotisation n'est due si les revenus annuels ne dépassent pas 1.398,12 euros au nombre indice 100 du coût de la vie. Le règlement a, en outre, introduit un plafond cotisable annuel égal au quintuple du salaire social minimum.

En 1995, la loi du 31 juillet a conformé la législation en matière d'allocation de naissance et d'allocation de maternité à la jurisprudence de la cour de justice européenne en remplaçant la condition de durée minimum de résidence par la simple condition de résidence.

La loi budgétaire de 1996 a modifié le système de financement des prestations familiales en deux points. D'une part, l'Etat a mis à la disposition de la caisse nationale des prestations familiales pour l'exercice 1995 un fonds de roulement. D'autre part, à partir de l'exercice 1996 l'Etat prend en charge l'excédent des dépenses sur les recettes. En même temps, la limite supérieure de la réserve est ramenée à 15% du montant annuel des allocations familiales de l'année concernée.

Finalement, la loi du 12 février 1999 concernant la mise en œuvre du plan d'action national en faveur de l'emploi 1998, a transféré la charge des cotisations dues par les non-salariés intégralement à l'Etat. Cette disposition est entrée en vigueur au 1er janvier 1999.

En résumé, par la prise en charge de l'excédent des dépenses sur les recettes, en plus de sa participation quasiment exclusive aux recettes courantes (au niveau des cotisations, des prestations et des frais d'administration), l'Etat couvre près de 100% des dépenses de la Caisse nationale des prestations familiales.

c) L'évolution des recettes et dépenses

Les recettes courantes sont composées de cotisations, de contributions de l'Etat et de revenus de la fortune et de divers. Depuis l'exercice 1996, l'Etat prend en charge l'excédent des dépenses sur les recettes. Par cette prise en charge de l'excédent des dépenses sur les recettes, l'Etat couvre près de 100% des dépenses de la Caisse nationale des prestations familiales.

	2000	2005	2006	2007	2008
Recettes courantes de la caisse des prestations familiales	408.924.548	574.314.666	608.649.873	645.812.670	916.632.917
Dépenses courantes	531.222.970	793.331.580	836.833.120	863.760.400	1.144.342.820
Solde	-122.298.422	-219.016.914	-228.183.247	-217.947.730	-227.709.903

Depuis plus de 10 ans le solde de la Caisse nationale des prestations familiales est négatif et l'Etat a dû épouger les déficits.

d) Les charges à assumer par le budget de l'Etat

*Evolution des crédits budgétaires au profit de la
caisse nationale des prestations familiales*

	<i>Compte 2009</i>	<i>Compte prov. 2010</i>	<i>Budget 2011</i>	<i>Budget 2012</i>
A) Allocations familiales				
Contribution de l'Etat (art. 12.5.42.000)	252.949.053	261.049.353	266.322.000	290.871.000
Prise en charge par l'Etat des cotisations du secteur privé (art. 12.5.42.006)	189.038.000	197.947.899	199.154.000	219.589.000
Prise en charge par l'Etat des cotisations des professions indépendantes (art. 12.5.42.011)	6.348.763	6.572.821	6.798.000	7.631.000
Prise en charge par l'Etat du déficit de la CNPF (art 12.5.42.007)	230.296.019	212.181.684	199.463.501	105.976.000
Sous-total A):	678.631.835	677.751.757	671.737.501	624.067.000
B) Autres prestations				
Allocations de naissance (art. 12.5.42.001)	10.655.330	11.233.982	11.700.000	11.529.000
Allocations de maternité (art. 12.5.42.002)	4.167.191	3.989.779	4.152.000	3.859.000
Allocation de rentrée scolaire (art. 12.5.42.004)	39.711.636	35.656.157	38.237.521	37.388.000
Allocation d'éducation (art. 12.5.42.005)	74.139.760	72.056.191	71.391.000	67.782.000
Congé parental (art. 12.5.42.008)	50.804.040	57.187.304	62.336.000	61.278.000
Sous-total B):	179.477.957	180.123.413	187.816.521	181.836.000
Sous-total A) +B)	858.109.792	857.875.170	859.554.022	805.903.000
Boni pour enfants (art. 12.5.42.009)	215.300.000	223.479.563	208.140.092	212.276.000
Fonds pour l'emploi: participation au financement du congé parental	13.225.235	11.918.378	9.500.000	11.800.000
TOTAL GENERAL	1.086.635.027	1.093.273.111	1.077.194.114	1.029.979.000

Source: IGF

• *Le volume des prestations familiales: 10% des dépenses de l'Etat*

Le montant total des dépenses budgétaires affectées au financement des prestations familiales au Luxembourg s'élève pour l'exercice budgétaire 2012 à quelque 1.030 millions d'euros. Le financement des prestations familiales représente une charge de 10% des dépenses courantes du budget de l'Etat.

• *Les prestations familiales les plus généreuses de l'Europe*

Tout en sachant qu'une partie des prestations familiales sont exportées à l'étranger, les dépenses de prestations familiales par habitant au Luxembourg dépassent les 2.200 euros. La moyenne UE se situe à quelque 580 euros par habitant. Le Luxembourg est de loin le pays le plus généreux en matière de prestations familiales. Cette générosité exprimée par résident et en standards de pouvoir d'achat est, pour l'année 2007, de 2,7 fois plus élevée au Luxembourg qu'en Allemagne, de 3,2 fois plus élevée qu'en France et de 3,7 fois plus élevée qu'en Belgique (source: Document UEL, annuaire de la compétitivité 2010, p. 13).

Par rapport au niveau moyen de l'UE, les prestations familiales sont même 4,3 fois plus importantes au Luxembourg. Le montant des allocations familiales payé pour un enfant (sans majoration d'âge) s'élève au Luxembourg à 185,60 euros, en France à 0 euro, en Belgique à 83,40 euros, en Allemagne à 154 euros. Le montant alloué pour deux enfants s'élève au Luxembourg à 440,72 euros, en France à 123,92 euros, en Belgique à 237,73 euros, en Allemagne à 308 euros. Pour trois enfants les allocations familiales sont de 802,74 euros au Luxembourg, de 282,70 euros en France, de 468,15 euros en Belgique et de 462 euros en Allemagne.

La limitation du paiement des allocations familiales aux enfants âgés de moins de 18 ans entraîne au titre de l'exercice budgétaire 2012 une économie de dépenses – au titre de la contribution étatique à la Caisse nationale des prestations familiales – de quelque 99 millions d'euros.

- *D'une redistribution horizontale vers plus de sélectivité sociale: les propositions de la Chambre de commerce*

Le système de paiement des prestations familiales est agencé selon une logique de redistribution horizontale. Le même montant de prestation est payé à tout bénéficiaire, peu importe sa situation de revenus. D'aucuns ont plaidé pour une meilleure sélectivité sociale au niveau de l'allocation des prestations familiales. Des propositions ont été faites dans ce sens par la Chambre de commerce dans le contexte d'une série de mesures d'économies budgétaires présentées dans le cadre de son avis en rapport avec le budget de l'Etat de 2010.

La Chambre de commerce avait dans ce contexte proposé de réduire les crédits budgétaires affectés aux paiements des allocations forfaitaires de 5% en tout, en abaissant progressivement de 1% à 7,5% les allocations en fonction du revenu disponible, et ceci à partir de la limite du revenu disponible médian par équivalent adulte qui était de 2.694 euros en 2010.

Dans le même sens la Chambre de commerce avait proposé des modulations à effet décroissant du montant à allouer au titre du forfait éducation et de l'allocation d'éducation en fonction du revenu disponible médian du ménage bénéficiaire (en tenant compte du nombre d'unités de consommation qui composent les ménages concernés).

Dans son avis budgétaire 2011 la Chambre de commerce note encore que dans le cadre des mesures d'économies mis en place par l'Allemagne et au Royaume-Uni, il est proposé une suppression des allocations familiales à partir d'un certain seuil de revenu (500.000 euros pour un ménage en Allemagne).

- *L'effet de la désindexation des prestations familiales depuis 2006*

Dans son avis en rapport avec le budget 2012, la Chambre des Salariés analyse l'effet de la désindexation des prestations familiales sur la contribution de l'Etat. D'après les calculs de la Chambre des Salariés la différence cumulée sur la période 2007 à 2012 s'élèverait à quelque 314 millions d'euros qui se répartiraient comme suit: 217 millions d'euros au titre des allocations familiales, 5 millions d'euros au titre de l'allocation de naissance, 2 millions d'euros au titre de l'allocation de maternité, 18 millions d'euros au titre de l'allocation de rentrée scolaire, 34 millions d'euros au titre de l'allocation d'éducation, 27 millions d'euros au titre du congé parental, 35 millions d'euros au titre du forfait d'éducation. Pour 2009, la Chambre des Salariés a estimé la différence entre les montants effectifs et les montants théoriques indexés à 80 millions d'euros. Ce raisonnement ne tient pas compte de l'introduction du boni par enfant dont le coût est estimé à quelque 212 millions d'euros dont il faut déduire la moins-value de dépenses en raison de la suppression de la modération d'impôt pour enfant d'un minimum de 85 millions d'euros par an.

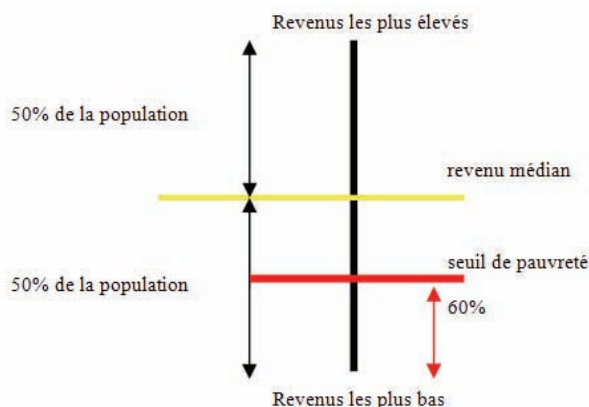
Sur le plan individuel, la Chambre des Salariés a estimé l'effet de la désindexation des prestations familiales pour un ménage avec deux enfants qui ne peut pas bénéficier des CSA à 13%.

IV. La pauvreté au Luxembourg

1. Le cadre de référence

- *Les notions de seuil de pauvreté et de revenu médian*

Conformément au Conseil européen de Laeken des 14 et 15 décembre 2001, le seuil national de risque de pauvreté est fixé à 60% du revenu médian national par équivalent-adulte. Le revenu médian partage la population totale en deux parties égales. Lorsque tous les revenus sont classés du plus petit au plus grand, le revenu médian est la valeur qui se trouve au milieu. Par définition, 50% des revenus sont inférieurs à la valeur moyenne et 50% supérieurs à celle-ci. Le revenu médian est beaucoup moins influencé par les valeurs extrêmes que le revenu moyen et permet ainsi de donner une image plus fidèle quant à la répartition des revenus.



Le revenu par équivalent-adulte est calculé en divisant le revenu total du ménage par sa taille, déterminée par l'application des pondérations suivantes: 1,0 au premier adulte, 0,5 aux autres membres du ménage âgés de 14 ans ou plus et 0,3 à chaque membre du ménage âgé de moins de 14 ans.

- *La notion de revenu disponible*

Le revenu disponible total du ménage est l'ensemble des revenus monétaires nets perçus par le ménage et par ses membres, à savoir tous les revenus du travail, les revenus privés issus des investissements et de la propriété ainsi que tous les transferts sociaux perçus directement (y compris les pensions de vieillesse), déduction faite des impôts et cotisations sociales versés. En revanche, les transferts sociaux indirects, les paiements d'intérêts sur emprunts, les transferts versés à d'autres ménages, les revenus en nature et les loyers imputés des logements occupés par leurs propriétaires ne sont pas pris en compte.

En 2010, le *revenu disponible moyen des ménages* résidant au Luxembourg était de 5.118 euros par mois.

Selon les derniers chiffres du STATEC, le *revenu disponible médian par équivalent adulte* était de 2.694 euros en 2010 contre 2.646 euros en 2009. Le *revenu total disponible médian par ménage* s'élève en 2010 à 4.350 euros contre 4.281 euros en 2009.

- *La fixation du seuil de pauvreté par adulte et par ménage*

En application du seuil de pauvreté qui est fixé à 60% du revenu médian national par équivalent-adulte, une personne est dite „pauvre“ si son revenu disponible mensuel est inférieur à 1.617 euros (60% de 2.694 euros). Dans ce contexte il est encore précisé que ce calcul s'applique à une personne vivant seule.

Le seuil de pauvreté d'un ménage composé de deux adultes et de deux enfants de moins de 14 ans se calcule comme indiqué ci-avant en multipliant le seuil des personnes isolées par la somme des facteurs de chacun des membres du ménage: $1 + 0,5 + 0,3 + 0,3 = 2,1$. Ainsi, le seuil de pauvreté pour un tel ménage s'élève à 3.396 euros pour l'année 2010.

- *Le taux de pauvreté au Luxembourg*

D'après les derniers calculs du STATEC pour l'année 2010, 14,5% des résidents du Luxembourg sont menacés par la pauvreté car ils vivent en dessous du seuil de pauvreté.

Il est rappelé que ce taux de risque de pauvreté prend en compte les transferts sociaux en direction des ménages (les allocations familiales, allocations de logement ou les pensions) car le taux de risque de pauvreté avant transferts sociaux s'élève à 45% en 2010.

- *La pauvreté au Luxembourg dans un contexte européen*

Ainsi les transferts sociaux font chuter le taux de risque de pauvreté de 45% à 14,5% (en 2010), c'est-à-dire de plus de 30%.

Le tableau suivant situe le chiffre luxembourgeois dans le contexte européen:

Taux de risque de pauvreté en % (60% du revenu équivalent médian après transferts sociaux) Etats membres de l'Union européenne (UE-27), SILC 2009

Union européenne (27 pays)	16,3	Italie	18,4
Allemagne	15,5	Lettonie	25,7
Autriche	12,0	Lituanie	20,6
Belgique	14,6	Luxembourg	14,9 (14,5 en 2010)
Bulgarie	21,8	Malte	15,1
Chypre	16,2	Pays-Bas	11,1
Danemark	13,1	Pologne	17,1
Espagne	19,5	Portugal	17,9
Estonie	19,7	République tchèque	8,6
Finlande	13,8	Roumanie	22,4
France	12,9	Royaume-Uni	17,3
Grèce	19,7	Slovaquie	11,0
Hongrie	12,4	Slovénie	11,3
Irlande	15,0	Suède	13,3

Source: Eurostat/SILC

On peut noter que la situation du Luxembourg est en dessous de la moyenne européenne. Le risque de pauvreté s'élève à 12,7% en France et à 14,6% en Belgique. Seulement l'Allemagne affiche un taux supérieur à celui du Luxembourg, à savoir 15,5%. En tête du peloton des pays européens, nous trouvons, entre autres, la République tchèque (8,6%), la Slovaquie (11,0%) et les Pays-Bas (11,1%). La Lettonie (25,7%), la Roumanie (22,4%) et la Bulgarie (21,8%) sont les derniers du classement.

Au Luxembourg, le taux de risque de pauvreté de 14,5% en 2010 diffère largement selon la taille et la composition du ménage.

2. La pauvreté selon différents critères

• *Pauvreté et structure du ménage*

Il ressort clairement du tableau ci-dessus que surtout les familles monoparentales (46,4% – soit presque une famille sur deux), les familles nombreuses et, dans une moindre mesure, les personnes isolées sont les plus touchées par la pauvreté au Luxembourg.

De manière générale, le taux de risque de pauvreté augmente avec le nombre d'enfants. En effet, les ménages avec enfants sont plus exposés au risque de pauvreté que les ménages sans enfants à charge (19,1% contre 8,5% en 2010).

• *Pauvreté et vieillesse*

Il est encore à relever que la population des 65 ans et plus est moins touchée par la pauvreté que la moyenne nationale ce qui s'explique par notre système de pension généreux.

En effet, dans son „Rapport Travail et Cohésion sociale 2010“, le STATEC estime que la prise en compte des pensions dans le revenu fait diminuer le taux de pauvreté de 45% à 29,1%. Les autres transferts sociaux permettent de réduire le taux de pauvreté de 14,6% supplémentaires pour atteindre les 14,5% qui correspondent à la moyenne nationale.

Entre 2009 et 2010, le taux de pauvreté avant transferts a augmenté (de 44% à 45% pour le taux de pauvreté avant tous les transferts, et de 27,0% à 29,1% si l'on exclut les pensions). A l'opposé, le taux

de pauvreté après transferts a connu sur la même période une légère baisse. Ceci tend à montrer l'importance grandissante des revenus issus de la redistribution dans le revenu des ménages.

• *Pauvreté et niveau d'éducation*

D'autres facteurs qui influencent le risque de tomber sous le seuil de pauvreté sont le niveau d'éducation des personnes respectivement leur nationalité.

Taux de risque de pauvreté par niveau d'éducation

<i>Année</i>	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Secondaire inférieur	14,8	16,1	18,0	18,6	16,9	17,6	18,1
Secondaire supérieur	8,4	7,8	8,1	8,6	9,0	7,8	9,5
Universitaire	3,0	3,6	3,9	4,3	4,3	5,4	4,7

Source: STATEC, Annuaire Statistique 2010

Les chiffres indiquent que le risque de pauvreté est nettement plus élevé chez les personnes faiblement qualifiées que chez les universitaires: leur taux atteint 18,1% en 2009, contre 9,5% pour celles titulaires d'un diplôme de fin d'études secondaires (niveau moyen) et seulement 4,7% pour les universitaires (niveau élevé). Ainsi une personne avec un faible niveau d'éducation a une chance sur cinq de se retrouver en pauvreté. Le passage d'un niveau d'éducation „faible“ à „moyen“ réduit le taux de risque de pauvreté total de presque la moitié (47,5%).

• *Pauvreté et nationalité*

En ce qui concerne le taux de risque de pauvreté entre nationaux et étrangers, les écarts de pauvreté sont importants: en 2009 le taux est de 20,4% pour les étrangers résidant au Luxembourg, contre 8,2% pour les nationaux. Les personnes de nationalité portugaise sont avec 27,3% les plus exposées au risque de pauvreté.

Taux de risque de pauvreté entre nationaux et étrangers

<i>Année</i>	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Luxembourgeois	7,1	5,9	6,1	7,7	7,2	6,2	8,2
Total Etrangers	17,2	19,9	21,7	21,2	19,4	20,4	20,4

Source: STATEC, Annuaire Statistique 2010

On peut conclure que la redistribution des revenus à travers la politique sociale permet d'éviter l'exposition à la pauvreté à plus de 30% de notre population et notamment d'aider les familles les plus exposées à la pauvreté, les familles nombreuses et monoparentales.

Or, des transferts sociaux plus ciblés pourraient encore davantage diminuer le niveau du risque de pauvreté au Luxembourg.

3. L'impact des transferts sociaux

Taux de risque de pauvreté (en %) après transferts sociaux, selon la taille et la composition du ménage (2003-2010)

<i>Année</i>	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<i>Moyenne nationale</i>	11,9	12,7	13,7	14,1	13,5	13,4	14,9	14,5
<i>Ensemble des ménages sans enfants à charge</i>	8,5	8,5	8,5	9,8	8,8	8,4	8,5	8,5
Un adulte isolé – Homme	8,1	13,0	14,9	18,7	16,7	15,3	15,3	21,6
Un adulte isolé – Femme	15,5	14,5	16,3	16,0	13,5	13,4	16,8	11,9
Un adulte isolé de 65 ans et plus	13,0	11,3	7,3	8,4	10,9	8,3	11,3	7,8
Un adulte isolé de moins de 65 ans	11,6	15,2	20,0	22,0	17,4	17,5	18,3	20,4
Deux adultes de moins de 65 ans, sans enfants à charge	6,4	7,5	6,1	8,0	8,2	7,7	6,8	7,1
Deux adultes dont au moins un est âgé de 65 ans et plus, sans enfants à charge	9,4	5,8	7,7	7,1	4,9	2,8	3,1	5,0
Plus de deux adultes, sans enfants à charge	5,9	5,3	3,6	6,2	5,6	7,4	6,7	4,3
<i>Ensemble des ménages avec enfant(s) à charge</i>	14,4	15,8	17,6	17,3	17,0	17,1	19,8	19,1
Un seul parent avec enfant(s) à charge (famille monoparentale)	25,2	31,1	33,1	48,7	45,5	43,6	52,3	46,4
Deux adultes avec un enfant à charge	11,6	8,8	12,0	10,5	9,5	11,1	11,7	15,9
Deux adultes avec deux enfants à charge	13,4	15,5	18,0	14,7	14,4	14,3	14,9	14,5
Deux adultes avec plus de deux enfants à charge	16,7	21,2	20,7	24,8	25,4	25,9	29,5	23,9
<i>Taux de risque de pauvreté avant transferts sociaux</i>	38,7	38,0	40,6	39,8	39,2	40,2	44,0	45,0

Source: STATEC, Annuaire Statistique 2010 – Cahier économique No 112 „Rapport Travail et Cohésion sociale 2011“

4. Vers plus de sélectivité sociale

• Le programme gouvernemental

Le rapporteur renvoie dans ce contexte au programme gouvernemental qui stipule qu’*„au niveau des transferts sociaux, l’objectif à moyen terme sera de freiner la croissance des dépenses en y introduisant davantage de sélectivité sociale.“* et que *„la cohésion sociale constitue une des finalités de toute action politique et le Gouvernement œuvrera pour l’amélioration de la situation des ménages, tout en ciblant encore davantage son action en faveur des personnes en situation de détresse ou exposées à un risque d’exclusion sociale.“*

• Les prises de position du Conseil économique et social

Le Conseil Economique et social („CES“) note que les transferts sociaux (pensions de vieillesse, de survie, d’invalidité, les prestations de chômage, les prestations familiales, les aides sociales, ...) représentent une part non négligeable du revenu disponible des ménages et souligne l’importance des transferts sociaux dans la lutte contre la pauvreté. Pour les rendre encore plus efficaces dans la lutte contre l’exclusion sociale, le CES plaide en faveur d’un meilleur ciblage des transferts sociaux, de sorte à les orienter vers les ménages à bas revenus et à procéder ainsi à une redistribution des revenus, socialement plus juste.

Le CES s’est en plus prononcé pour une réorientation des aides au logement vers des mesures présentant davantage de sélectivité en fonction du revenu et de la fortune des bénéficiaires afin d’atteindre les plus démunis.

Finalement, le CES a préconisé d’analyser l’ensemble des prestations familiales quant à leur finalité et à l’opportunité de les lier au revenu, tout en veillant à éviter des effets de seuil ou autres, comportant des effets pervers et qui risqueraient d’être contreproductifs pour tous.

Dans son avis annuel de l'année 2008, le CES salue l'introduction du boni pour enfant. Il estime que cette mesure devrait aboutir à une diminution du risque de pauvreté particulièrement élevé pour les ménages ayant des enfants à charge. Le CES croit encore nécessaire de réfléchir à d'autres adaptations en matière de législation fiscale, afin de rendre cette dernière plus juste et afin de mieux remédier aux inégalités existant au sein de la population luxembourgeoise.

• *Les prises de position de la Chambre de Commerce*

La Chambre de Commerce estime que ce n'est qu'en faisant baisser de manière tangible le seuil de pauvreté que la cohésion sociale pourra être assurée, la paix sociale maintenue et le développement durable et harmonieux du Luxembourg atteint. Elle rappelle dans ce contexte que le modèle social actuel est souvent qualifié „d'arrosoir social“ dans la mesure où nombre de transferts sociaux ont lieu indépendamment de la situation financière des ménages bénéficiaires et, partant, ne contribuent pas à baisser les écarts de revenus entre les ménages.

Sans mettre en cause la panoplie d'instruments à disposition de la Caisse nationale des prestations familiales („CNP“) qui permettraient d'augmenter significativement le niveau de cohésion dans la société, la Chambre de Commerce estime que le taux de risque de pauvreté pourrait être amélioré de façon substantielle si des critères de sélectivité sociale additionnels étaient introduits. Il faudrait réduire les transferts aux personnes n'étant pas dans le besoin immédiat et augmenter les prestations en faveur des ménages nécessiteux.

La Chambre de Commerce propose dans ce contexte de redéfinir les conditions d'accessibilité à certains transferts sociaux en fonction du revenu disponible du ménage bénéficiaire. En procédant à une série de calculs au niveau de certains transferts sociaux (forfait d'éducation, l'allocation d'éducation et les allocations familiales), la Chambre de Commerce estime qu'une économie annuelle de quelque 85 millions d'euros pourrait être atteinte tout en modulant ces transferts en fonction du revenu disponible du ménage exprimé par rapport au revenu médian.

V. L'accueil socio-éducatif des enfants: les chèques-services accueil

1. Le contexte politique et social

• *Le contexte politique: la déclaration gouvernementale*

Dans le cadre de la déclaration gouvernementale du 29 juillet 2009, le Premier Ministre a remarqué que „la garde d'enfants revêt une importance éminente du point de vue de la durabilité. Nous élargirons l'offre de places de garde. Nous voulons créer 8.000 places de garde au cours de cette législature. La création de places de garde entraîne des coûts importants. C'est pourquoi nous ne renoncerons pas à la désindexation des allocations familiales, car nous sommes d'avis que pour ce qui est de la garde d'enfants, les prestations en nature sont plus importantes que les prestations en espèces. L'introduction de la gratuité en matière de garde d'enfants demeure notre objectif. Compte tenu de la situation actuelle, son coût s'élèverait à 570 millions d'euros. Nous l'introduirons progressivement. En plus, nous développons le système des chèques-services en l'étendant à d'autres domaines importants du point de vue de la politique sociale, autres que ceux qui peuvent en profiter aujourd'hui.“

• *L'objectif des chèques-services accueil („CSA“)*

Le dispositif du CSA est opérationnel depuis le 1er mars 2009 et constitue un premier pas vers la gratuité de l'accueil éducatif. Il s'agit d'une prestation familiale en nature destinée à soutenir plus facilement une population déterminée comme par exemple des familles qui sont exposées à un risque accru de pauvreté. Les CSA permettent également d'orienter les transferts sociaux dans des domaines prédéfinis comme par exemple l'accueil socio-éducatif. En agissant au niveau de l'accueil socio-éducatif, le CSA doit notamment:

- assurer l'accès de tous les enfants aux structures d'accueil, indépendamment de la situation sociale et économique des parents et favoriser l'égalité de chances en matière d'éducation non formelle,
- constituer un instrument d'une politique en faveur de la conciliation de la vie familiale et des contraintes professionnelles ou sociales,

- introduire pour l'ensemble des prestataires les mêmes critères pour la participation financière des parents,
- devenir un élément-clé du „plan d'action national de garde d'enfants“.

• *Les prestataires du chèque-service accueil*

- sont les maisons relais pour enfants, les crèches, foyers de jour et garderies conventionnés avec le Ministère de la Famille et de l'Intégration
- les crèches dites „non conventionnées“ et les assistants parentaux ayant signé un accord de collaboration avec le Ministère de la Famille et de l'Intégration par lequel ces prestataires s'engagent à appliquer le CSA et la tarification afférente
- les internats sociofamiliaux qui peuvent faire bénéficier d'une réduction sur le prix d'inscription par le biais du CSA
- les institutions d'enseignement musical dans le secteur communal et les associations sportives qui auront obtenu l'agrément chèque-service accueil de la part du département ministériel des Sports.

• *L'évolution de la prise en charge*

En date du 1er janvier 2010, 42.509 cartes d'adhésion ont été émises sous la responsabilité des administrations communales. Ceci correspond à 57,9% des enfants de 0 à 12 ans vivant au Luxembourg. Au 1er janvier 2011 ce chiffre a augmenté à 53.509 cartes. Selon les derniers chiffres du STATEC, 77.239 enfants, soit 69,27% des enfants de 0 à 12 ans vivant au Luxembourg, ont adhéré au 1er janvier 2011 au chèque-service accueil.

En chiffres absolus, ceci représente une progression de 25,9% du nombre des adhésions par rapport à l'année 2010.

Le nombre de prestataires a également augmenté de manière substantielle de 2010 à 2011. Début 2010, 699 structures différentes étaient prestataires du chèque-service accueil. En 2011 ce chiffre a augmenté à 760 structures, une croissance de 8,7% en une seule année.

Les structures se répartissent selon les catégories suivantes:

	<i>1.1.2010</i>	<i>1.1.2011</i>
Crèches, foyers de jour et garderies dits conventionnés	81	50
Maisons relais pour enfants conventionnées	110	111
Crèches commerciales	93	140
Assistants parentaux	272	318
Associations sportives	118	112
Institutions d'enseignement musical	13	13
Internats socio-éducatifs	2	2
Services de vacances	10	10
Services pour personnes handicapées	–	4
Total	699	760

Source: Rapport d'activité Ministère de la Famille 2009 et 2010

Tandis que le nombre de prestataires au niveau du secteur conventionné n'a pratiquement pas changé, une augmentation importante est désormais constatée au niveau des crèches commerciales et des assistants parentaux. Par rapport à la population totale, 38,3% des enfants ont été accueillis pendant la période de facturation de décembre 2010 dans une structure d'accueil socio-éducatif ou par une assistante parentale. Pour décembre 2009, ce taux se chiffrait à 34,27%.

2. L'impact budgétaire

Le tableau ci-après documente l'évolution des frais de garde d'enfants assumés par le budget de l'Etat.

(en euros)

<i>Frais de fonctionnement</i>	<i>Compte 07</i>	<i>Compte 08</i>	<i>Compte 09</i>	<i>CP 2010</i>	<i>BV 2011</i>	<i>PB 2012</i>
Foyers de jour conventionnés	21.467.414	21.961.423	26.826.220	27.040.254	27.090.989	
Location de chaises dans des crèches privées	1.483.551	1.494.000	161.130			
Garderies conventionnées	203.463	202.638	186.757	187.290	200.000	0
Crèches communales conventionnées	pm	pm	pm	905.897	1.166.080	0
Enfants à besoins spéciaux			267.085	552.400	552.000	0
Enfants à besoins spéciaux (communes)	pm	pm	pm	75.000	51.000	0
Maisons relais asbl	3.931.799	4.999.999	8.296.693	11.678.325	11.764.087	
Chèque service dans internats, animation sportive, services de vacances	–	–	79.167	1.260.000	1.130.000	1.135.000
Chèque service dans le cadre de l'enseignement musical	–		–	500.000	700.000	500.000
Services d'accompagnement structures						2.585.000
Maisons relais communales	14.445.113	24.785.764	29.199.985	62.552.085	71.178.064	0
Chèque service dans le cadre de structures d'accueil privées	–	–	15.704.722	30.034.912	49.115.000	48.000.000
Frais de formation et d'information dans le cadre du chèque service	–	–	40.079	250.000	225.000	240.000
Frais de l'opérateur du chèque service (SIGI)	–	–	2.094.052	1.380.000	1.380.000	1.380.000
Services conventionnés pour enfants (communes)						99.369.861
Services conventionnés pour enfants (asbl)						45.110.357
Total	41.531.340	53.443.824	82.855.890	136.623.162	164.569.220	198.320.218
Variation		11.912.484	29.412.066	53.767.272	27.946.058	33.750.998

Source: IGF

<i>Frais d'investissement</i>	<i>Compte 07</i>	<i>Compte 08</i>	<i>Compte 09</i>	<i>CP 2010</i>	<i>BV 2011</i>	<i>PB 2012</i>
Participation de l'Etat aux frais d'infrastructures de Maisons Relais (Fonds des investissements sociofamiliaux)	8.910.491	11.943.295	13.122.643	17.046.184	24.283.445	24.675.115
Total Général	50.441.831	65.387.119	95.978.533	153.669.346	188.852.665	222.995.333
Variation		14.945.288	30.591.414	57.690.813	35.183.319	34.142.668

Source: IGF (en millions)

<i>Récapitulatif</i>	<i>Compte 07</i>	<i>Compte 08</i>	<i>Compte 09</i>	<i>CP 2010</i>	<i>BV 2011</i>	<i>PB 2012</i>
Participation de l'Etat aux frais de fonctionnement	41,5	53,4	82,9	136,6	164,6	198,3
Participation de l'Etat aux frais d'investissement	8,9	11,9	13,1	17,0	24,3	24,7
TOTAL	50,4	65,4	96,0	153,6	188,9	223,0
Variation		14,9	30,6	57,6	35,3	34,1

Source: IGF

<i>Année</i>		<i>Nombre maison relais</i>	<i>Nombre places conventionnées</i>	<i>Variation en %</i>
2005	enfants non scolarisés (0-3)	1	64	
	enfants scolarisés (4-12)	86	7.936	
	Total	87	8.000	
2006	enfants non scolarisés (0-3)	4	218	
	enfants scolarisés (4-12)	88	10.029	
	Total	98	10.247	28,09%
2007	enfants non scolarisés (0-3)	7	326	
	enfants scolarisés (4-12)	93	11.425	
	Total	100	11.751	14,68%
2008	enfants non scolarisés (0-3)	15	933	
	enfants scolarisés (4-12)	94	13.538	
	Total	109	14.471	23,15%
2009	enfants non scolarisés (0-3)	24	1.538	
	enfants scolarisés (4-12)	103	16.666	
	Total	110	18.204	25,80%
2010	enfants non scolarisés (0-3)	31	1.959	
	enfants scolarisés (4-12)	91	21.759	
	Total	122	23.718	30,29%

Source: Rapport d'activité Ministère de la Famille 2010

3. Les conclusions

- Une dépense budgétaire en forte croissance

Si en 2008, avant l'introduction du CSA, les moyens budgétaires investis dans ce domaine au titre de participations de l'Etat aux frais de fonctionnement s'élevaient encore à quelque 65 millions d'euros, les crédits afférents prévus par le projet de budget pour 2012 atteignent désormais le montant de 198 millions d'euros soit un triplement endéans quatre années.

A ce montant s'ajoutent les dépenses à charge du fonds d'investissements sociofamiliaux principalement pour le subventionnement des frais d'infrastructures des Maisons Relais, soit 24,7 millions d'euros pour 2012. Au total la participation de l'Etat aux frais de garde atteindra donc en 2012 le montant de 223 millions d'euros.

- La prise en charge des enfants de 12 à 18 ans

La Chambre des Salariés (CSL) note dans son avis relatif au budget 2012 que la participation de l'Etat en faveur des structures de garde pour enfants a été multipliée par 8,2 sur 5 ans, alors que les prestations familiales en espèces n'augmentent que de 25% sur la même période (en tenant compte du boni pour enfant).

Comme les parents d'enfants âgés de plus de 12 ans ne bénéficient pas des chèques-services, la CSL estime qu'il faudrait au moins procéder à une majoration d'âge des allocations familiales pour les enfants de plus de 12 ans. Par ailleurs, selon elle, la limitation des CSA aux enfants résidant au Luxembourg serait discriminatoire par rapport aux travailleurs frontaliers qui contribuent à financer la mesure en question par leurs impôts.

VI. Le Revenu minimum garanti (RMG) et l'Allocation de vie chère (AVC)

En dehors des prestations de sécurité sociale proprement dites, la législation sociale prévoit des prestations mixtes qui relèvent de l'assistance sociale et de l'aide sociale. Ces deux volets reposent sur

la solidarité nationale et ne sont pas une contrepartie d'un apport professionnel. Il s'agit des prestations fournies par le Fonds national de solidarité (FNS), organisme institué par la loi du 30 juillet 1960.

Parmi ces prestations il faut notamment mentionner le Revenu minimum garanti (RMG) et l'Allocation de vie chère (AVC)

1. *Le Revenu minimum garanti (RMG)*

a) *Le contexte de l'aide*

- La nature de l'aide

Le RMG est une aide financière, d'une part, et une aide active pour la réinsertion sur le marché du travail, d'autre part. L'idée étant d'accorder une aide sociale pour soutenir les personnes dans le besoin, mais elle ne doit pas devenir un poison sucré et pousser les personnes à se comporter comme des victimes passives.

- Les conditions d'octroi

Afin de pouvoir bénéficier des prestations du RMG il faut remplir les conditions suivantes:

- une condition de résidence: il faut être autorisé à vivre sur le territoire luxembourgeois, y avoir sa domiciliation et y résider effectivement (sauf ressortissants d'un Etat hors UE ou EEE qui doivent prouver au minimum 5 années de résidence au cours des 20 dernières années);
- une condition d'âge: être âgé de 25 ans au moins. Cette condition peut ne pas être d'application si le demandeur a un enfant à sa charge ou soigne une personne dépendante ou encore s'il est atteint d'une maladie ou d'un handicap et que son revenu est inférieur au revenu minimum;
- une condition de revenu: disposer d'un revenu inférieur au seuil minimum établi par la loi.

- L'évolution des ménages bénéficiaires

Le tableau ci-contre renseigne sur l'évolution des ménages bénéficiaires d'une allocation complémentaire de RMG.

<i>Années</i>	<i>Demandes</i>	<i>Variation</i>	<i>Années</i>	<i>Demandes</i>	<i>Variation</i>
1986	1.606	---	1998	4.927	0,57%
1987	3.148	96,01%	1999	4.950	0,47%
1988	3.770	19,76%	2000	5.163	4,30%
1989	3.998	6,05%	2001	5.163	0,00%
1990	4.109	2,78%	2002	5.738	11,14%
1991	4.249	3,41%	2003	6.367	10,96%
1992	4.342	2,19%	2004	6.662	4,63%
1993	4.377	0,81%	2005	7.238	8,65%
1994	4.483	2,42%	2006	7.243	0,07%
1995	4.648	3,68%	2007	7.205	-0,52%
1996	4.746	2,11%	2008	7.352	2,04%
1997	4.899	3,22%	2009	7.841	6,65%
			2010	8.491	8,29%

Fin 2010 quelque 8.500 communautés domestiques ont bénéficié du RMG. L'augmentation du nombre des communautés entre 2001 et 2010 de quelque 3.328 unités (64%) sur une période de 9 ans s'explique par divers facteurs.

Il s'agit principalement de la modification de la condition de résidence, (la durée de résidence obligatoire pour les non-ressortissants du Grand-Duché de Luxembourg ou d'autres Etats membres de l'Union européenne avait été réduite de 10 à 5 ans endéans les 20 dernières années, l'âge minimum pour l'ouverture du droit au RMG ayant déjà été réduit de 30 à 25 ans en 1999), du relèvement des

seuils de revenu arrêtés en 2002 pour l'obtention du RMG, mais surtout par la situation économique précaire d'un nombre grandissant de chômeurs, pour lesquels le droit aux indemnités de chômage est épuisé, et qui sont obligés de s'adresser au FNS.

- Les communautés domestiques prédominantes

Parmi les communautés domestiques, prédominent les ménages composés d'une seule personne avec 57,0%. Les familles monoparentales représentent 17,9%, les familles nucléaires – deux adultes avec ou sans enfants – affichent 24,3%. Les ménages avec enfants ne représentent que 33,6% des communautés domestiques bénéficiaires du fonds et ces ménages ont en moyenne deux enfants à charge. 43,2% des bénéficiaires sont de nationalité luxembourgeoise.

En ce qui concerne la situation des bénéficiaires majeurs non pensionnés vis-à-vis du marché du travail au moment de l'attribution du complément RMG, on constate que la majorité des bénéficiaires sont des demandeurs d'emploi non indemnisés (32,5%), suivent les conjoints au foyer (9,2%), les personnes infirmes ou handicapées (6,4%) et les personnes âgées de plus de 60 ans (2,4%). Seulement 16,5% de tous les bénéficiaires majeurs ont exercé une activité professionnelle au moment de l'attribution du complément.

Les bénéficiaires féminins du RMG sont plus nombreux que les bénéficiaires masculins. Cela résulte, d'une part, de la condition de l'âge d'attribution minimum de 25 ans (loi du 29 avril 1999 applicable le 1.3.2000) non applicable aux bénéficiaires qui élèvent un enfant et, d'autre part, de l'espérance de vie plus élevée et du niveau de revenu généralement plus bas des femmes âgées.

- Les barèmes du RMG actuellement en vigueur

Le tableau ci-contre renseigne sur le barème de RMG applicable à partir du 1er octobre 2011.

<i>Communauté domestique</i>	<i>indice 100</i>	<i>RMG brut indice 719,84</i>	<i>Immunisation sur revenus 30% du RMG brut</i>	<i>RMG brut + immunisation</i>
premier adulte	173,92	1.283,24	384,97	1.668,22
deuxième adulte	86,96	641,62		
adulte subséquent	49,76	367,15		
supplément pour enfant	15,81	116,66		
un adulte + un enfant	189,73	1.399,89	419,97	1.819,86
un adulte + deux enfants	205,54	1.516,54	454,96	1.971,51
un adulte + trois enfants	221,35	1.633,19	489,96	2.123,15
un adulte + quatre enfants	237,16	1.749,84	524,95	2.274,80
un adulte + cinq enfants	252,97	1.866,49	559,95	2.426,44
deux adultes	260,88	1.924,86	577,46	2.502,32
deux adultes + un enfant	276,69	2.041,51	612,45	2.653,97
deux adultes + deux enfants	292,50	2.158,16	647,45	2.805,61
deux adultes + trois enfants	308,31	2.274,81	682,44	2.957,26
deux adultes + quatre enfants	324,12	2.391,46	717,44	3.108,90
deux adultes + cinq enfants	339,93	2.508,11	752,43	3.260,55
trois adultes	310,64	2.292,00	687,60	2.979,60
trois adultes + un enfant	326,45	2.408,65	722,60	3.131,25
trois adultes + deux enfants	342,26	2.525,30	757,59	3.282,89
trois adultes + trois enfants	358,07	2.641,95	792,59	3.434,54
trois adultes + quatre enfants	373,88	2.758,60	827,58	3.586,18
trois adultes + cinq enfants	389,69	2.875,25	862,58	3.737,83

b) *Le financement des dépenses du RMG*

Le financement des dépenses occasionnées par le RMG est assuré par des recettes provenant de l'œuvre Grande-Duchesse Charlotte et de la loterie nationale, de recettes de la succession des bénéficiaires de l'allocation complémentaire, de restitutions de la part de bénéficiaires revenus à meilleure fortune, du recouvrement de prestations indûment touchées.

Pour l'année 2009 ces recettes propres se sont chiffrées à 19,45 millions d'euros. La majeure partie du financement du RMG provient toutefois d'une dotation budgétaire allouée au Fonds national de solidarité qui s'est chiffrée en 2010 à 116 millions d'euros, les dépenses budgétisées en 2011 s'élèvent à 144 millions d'euros, et pour 2012 à 149 millions d'euros.

Le tableau ci-joint dresse l'évolution des dotations étatiques au Fonds national de solidarité en vue d'assurer le financement du RMG (en millions d'euros).

	<i>Dépense Total RMG</i>	<i>Participation de l'Etat (RMG+AVC)</i>
2004	95,97	89,9
2005	103,52	97,4
2006	104,68	89,5
2007	110,28	92,9
2008	109,11	92,8
2009	122,92	105,6

• *Comparaison entre RMG et seuil de pauvreté*

Le tableau ci-après compare les revenus de RMG avec le seuil de pauvreté en fonction de la composition du ménage. En tenant compte des charges sociales à payer, des allocations versées le cas échéant par la Caisse Nationale de Prestations Familiales (CNPF) et de l'allocation de vie chère, on obtient les chiffres précis sur ce que touchent les ménages bénéficiaires du RMG en fonction de leur composition familiale (sans tenir compte d'une éventuelle immunisation partielle en cas de salaire). Ensuite, ces montants peuvent être comparés au seuil de risque de pauvreté.

<i>Composition ménage</i>	<i>Seuil de risque de pauvreté 2009</i>	<i>RMG Net 2010</i>	<i>Total*</i>	<i>Différence</i>
1 personne seule	1.588,00	1.205,52	1.315,52	-272,48
1 adulte, 1 enfant	2.064,40	1.314,54	1.714,52	-349,88
1 adulte, 2 enfants	2.540,80	1.423,57	2.183,05	-357,75
1 adulte, 3 enfants	3.017,20	1.532,60	2.758,48	-258,72
2 adultes, sans enfants	2.382,00	1.805,20	1.942,70	-439,30
2 adultes, 1 enfant	2.858,40	1.914,22	2.314,70	-516,70
2 adultes, 2 enfants	3.334,80	2.023,25	2.810,23	-524,57
2 adultes, 3 enfants	3.811,20	2.132,28	3.385,66	-425,54

* calcul basé le cas échéant pour des enfants de moins de 6 ans

Source: Caritas – Sozialalmanach 2011 – page 97

On voit que pour certaines constellations familiales, la différence entre le total perçu et le seuil de pauvreté est particulièrement élevée, et ce spécialement pour les familles avec un ou plusieurs enfants. Cependant, même pour les ménages sans enfant, la situation n'est pas meilleure et tous se retrouvent en dessous du seuil de risque de pauvreté monétaire.

Il faut cependant ajouter que les personnes relevant des dispositions de la loi RMG, ont également droit à la gratuité des transports en commun dans tout le pays, à 25 heures de chèques-service pour la garde d'enfant (pour chacun d'entre-eux) et le cas échéant à une allocation-loyer dont le montant maximal est égal à 123,95 €.

La question se pose de savoir si les avantages non monétaires doivent être pris en compte pour la comparaison avec le seuil de pauvreté monétaire ou si seul le barème du revenu minimum légal compte.

c) *Les pistes de réflexion*

- Réévaluer à la hausse la part des enfants dans le RMG

La première piste proposée est celle de l'amélioration du sort des enfants étant donné que le taux de pauvreté des enfants au Luxembourg est plus élevé que la moyenne européenne. Un élément serait notamment de réévaluer à la hausse la part des enfants dans le RMG. Dans la détermination du seuil de risque de pauvreté, la part occupée par les enfants de moins de 14 ans est considérée comme équivalente à 0,3 fois le poids pour un adulte. Pourquoi ne pas donner le même poids aux enfants dans le cadre du régime d'attribution du RMG. Cela sortirait de nombreuses familles du risque de pauvreté.

Si évidemment cette piste n'améliore en rien la situation des personnes sans enfant, les familles comptant au minimum deux enfants sont hissées au-dessus du seuil de risque de pauvreté. Les familles comportant un enfant seul de moins de six ans restent pénalisées mais moins fortement qu'avec le système en vigueur actuellement.

- Lier le montant du RMG à celui d'un panier de consommation minimal

La deuxième piste à envisager est celle de lier le montant du revenu minimum à celui d'un panier de consommation minimal. Cette notion de „panier minimal“ a été abordée par le STATEC dans le cadre de son „Rapport travail et cohésion sociale“ de 2010. C'est ainsi qu'un panier minimal pour le Luxembourg a été défini. On y retrouve les éléments tels que la nourriture, le logement, les vêtements et chaussures, les transports, les technologies de l'information et de la communication, les loisirs ainsi que les autres biens et services.

Aussi pour une famille composée de deux adultes et deux enfants, le STATEC a calculé un panier minimal d'un total mensuel de 2.716,25 euros (base de prix de 2006). Si on compare ce chiffre avec le total disponible pour une famille de deux adultes et deux enfants en 2006, on s'aperçoit que l'évaluation du panier minimal dépasse de 474 euros le RMG, le seuil de risque de pauvreté étant quant à lui encore plus élevé que le panier minimal (+379,15 euros). Ce sont là des chiffres de 2006 et évidemment, il serait intéressant de pouvoir parler de la réalité actuelle. Cela constitue toutefois déjà une piste pour envisager une réforme du système actuel.

- Fixation d'un montant pour les coûts courants de la vie

La dernière piste proposée dans ce cadre serait la fixation d'un montant pour les coûts courants de la vie, qui serait augmenté d'un montant individualisé en relation avec le loyer (et/ou les charges locatives), ainsi que de la possibilité d'allocations spéciales en cas de nécessité individuelle. (Caritas, Sozialalmanach 2011, p. 98 et s.)

2. L'allocation de vie chère (allocation de chauffage)

a) *Le contexte de l'aide*

- La nature de la prestation

L'allocation de vie chère est une prestation sociale payée par l'intermédiaire du Fonds national de solidarité à des personnes à faible revenu pour compenser le renchérissement du coût de la vie. Créée en 1983 sous l'appellation d'allocation de chauffage, cette prestation a connu une demande croissante au fil des années.

L'évolution des demandes

<i>Exercice</i>	<i>Demandes</i>	<i>Variation</i>
2002	7.580	---
2003	6.902	-8,94%
2004	7.847	13,69%
2005	10.223	30,28%
2006	11.382	11,34%
2007	13.036	14,53%
2008	16.402	25,82%
2009	20.112	22,62%
2010	22.422	11,49%

L'on constate qu'entre 2002 et 2010 le nombre de demandes a progressé de presque 300% pour passer de 7.580 unités à 22.422 demandes.

La progression à partir de 2008 résulte de la conjoncture économique actuelle qui engendre des pertes de revenu pour une partie de la population, élargissant ainsi le cercle des bénéficiaires.

Le montant de l'allocation est déterminé en fonction de la composition du ménage du demandeur. L'allocation est exempte d'impôts et de cotisations d'assurance sociale. Les revenus du ménage ne doivent pas dépasser les seuils suivants:

	<i>Limites de revenus mensuels brutes Indice 719,84</i>	<i>Montants de l'allocation annuelle</i>
1 personne	1.763,61 €	1.320 €
2 personnes	2.645,41 €	1.650 €
3 personnes	3.174,49 €	1.980 €
4 personnes	3.703,58 €	2.310 €
5 personnes	4.232,66 €	2.640 €
6 personnes	4.761,74 €	2.640 €
7 personnes	5.290,82 €	2.640 €
8 personnes	5.819,91 €	2.640 €
9 personnes	6.348,99 €	2.640 €
10 personnes	6.878,07 €	2.640 €

b) Le financement de l'allocation de vie chère

Le financement de l'allocation de vie chère est assuré par une dotation budgétaire annuelle du Fonds national de solidarité. Pour l'année 2012, le budget prévoit une dépense de quelque 38 millions d'euros en progression de 3 millions (8,2%) par rapport à 2011.

*Evolution allocation de chauffage 2004-2008/
allocation de vie chère 2009-2012*

	<i>nombre de bénéficiaires</i>	<i>augment./ diminution</i>	<i>décompte</i>	<i>augment./ diminution</i>	<i>Modifications législation</i>
2004	5.297	12,25%	2.850.436	4,39%	
2005	7.751	46,33%	5.720.890	100,70%	Augmentation 50%
2006	9.431	21,67%	7.642.577	33,59%	
2007	9.495	0,68%	7.678.373	0,47%	
2008	13.904	46,43%	12.031.140	56,69%	Augmentation 10%
2009	17.040	22,55%	29.078.601	141,69%	Augmentation 100%
2010	18.759	10,09%	32.936.913	13,27%	
2011	18.840	0,43%	33.580.940	1,96%	
2012	20.097	6,67%	35.707.324	6,33%	

VII. Le Fonds pour l'emploi

1. La situation financière du Fonds

• *Les missions du fonds*

Le Fonds pour l'emploi est un fonds spécial placé sous la tutelle du ministère ayant l'emploi dans ses attributions. Il est destiné à couvrir les dépenses résultant: de l'octroi des indemnités de chômage; de la prise en charge de diverses mesures en faveur de l'emploi des jeunes; de la prise en charge de diverses mesures en faveur de l'emploi des adultes; de la promotion de la formation pratique en entreprise ainsi que de l'insertion et de la réinsertion professionnelle des demandeurs d'emploi, inscrites à la section spéciale; du maintien de la relation contractuelle des travailleurs formant le sureffectif structurel de la sidérurgie.

• *L'alimentation du fonds*

Le Fonds pour l'emploi est alimenté par des impôts de solidarité prélevés moyennant des majorations de l'impôt sur le revenu des collectivités (5%) et de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (4% et pour revenu imposable de 150.000 € en classes d'impôt 1 et 1a ou de 300.000 € en classe d'impôt 2, 6%); par un droit d'accise autonome additionnel prélevé sur les huiles minérales légères et les gasoils destinés à l'alimentation des moteurs de véhicules circulant sur la voie publique et utilisés comme carburant, dénommé contribution sociale; par des dotations budgétaires et par des remboursements.

• *L'évolution des recettes et des dépenses du fonds*

Le tableau reprend les mouvements globaux des recettes et dépenses du Fonds pour l'emploi (en euros)

	<i>Recettes</i>	<i>Dépenses</i>		<i>Recettes</i>	<i>Dépenses</i>
2000	180.722.834	213.503.248	2006	488.810.509	363.344.720
2001	198.530.499	186.387.819	2007	349.611.706	374.900.081
2002	204.563.713	207.488.517	2008	494.667.767	384.665.013
2003	305.910.913	263.021.282	2009	627.166.940	511.207.155
2004	244.734.180	309.751.722	2010	349.004.741	533.724.899
2005	272.090.359	356.260.920	2011	547.493.098	547.785.500
			2012	519.606.847	590.288.300

2. Les interventions du Fonds

a) L'indemnisation du chômage complet 2000-2011

<i>Année</i>	<i>Nombre de demandes</i>	<i>Dépense totale</i>
2001	5.522	42.188.674
2002	6.692	60.243.788
2003	8.103	90.761.679
2004	8.710	109.110.880
2005	8.983	120.699.838
2006	9.266	120.507.488
2007	9.029	122.317.308
2008	10.016	130.412.680
2009	12.285	182.971.524
2010	11.457	193.035.838

b) L'indemnisation du chômage partiel

L'indemnité de chômage partiel est une subvention accordée aux employeurs qui, plutôt que de procéder à des licenciements, s'engagent à maintenir la relation de travail de leur personnel et à leur verser une indemnité de compensation pour les pertes de rémunération.

<i>Année</i>	<i>Travailleurs admis</i>	<i>Indemnisation</i>
2002	1.254	558.888
2003	647	323.897
2004	559	387.761
2005	894	629.973
2006	1.499	551.655
2007	1.328	604.054
2008	4.393	2.648.873
2009	83.992	61.510.016
2010	30.215	21.109.180

c) L'aide au réemploi

L'aide au réemploi est accordée au salarié qui fait l'objet d'un licenciement pour un motif économique, au salarié qui est menacé d'un transfert dans une autre entreprise en application d'une convention collective de travail, ainsi qu'au chômeur indemnisé, à condition qu'il accepte d'être reclassé dans un emploi comportant un niveau de rémunération inférieur à sa rémunération antérieure.

d) L'aide à l'embauche de chômeurs âgés

Le Fonds pour l'emploi rembourse aux employeurs du secteur privé les parts employeur et assuré des cotisations de sécurité sociale à condition qu'ils engagent des chômeurs âgés ou de longue durée, indemnisés ou non.

	<i>Bénéficiaires (au 31.12.20XX)</i>	<i>Dépenses</i>
2003	428	1.947.370
2004	530	2.300.493
2005	773	3.030.586
2006	906	3.695.322
2007	1.172	5.442.446
2008	1.594	7.140.058
2009	2.238	9.686.837
2010	2.526	14.660.940

e) *La garantie des créances du salarié en cas de faillite de l'employeur*

La loi assure aux salariés le paiement de leurs créances en assortissant la plupart d'entre elles d'un privilège. Sont pris en compte pour le calcul de la garantie des créances des salariés touchés par la faillite de l'employeur également les créances salariales nées avant la période de six mois précédant le jour de la survenance de la faillite.

<i>Année</i>	<i>Bénéficiaires</i>	<i>Nombre d'entreprises</i>	<i>Dépenses</i>
2000	860	257	185.122.730 LUF
2001	1.208	252	132.264.607 LUF
2002	1.551	305	212.261.752 LUF
2003	1.244	300	5.757.757 EUR
2004	1.170	296	5.473.194 EUR
2005	1.712	339	8.310.001 EUR
2006	1.460	368	6.716.473 EUR
2007	1.617	355	7.894.955 EUR
2008	1.511	352	8.399.227 EUR
2009	1.724	428	10.548.982 EUR
2010	1.939	499	11.199.159 EUR

f) *Les initiatives sociales en faveur de l'emploi*

Pour l'exercice 2010, le Ministère du Travail et de l'Emploi avait signé des conventions de coopération avec les organismes gestionnaires d'initiatives sociales en faveur de l'emploi suivants: Aarbechtshëllef asbl, Comité National de Défense Social (CNDS), CO-LABOR, Défi-Job asbl, Eng nei Schaff asbl, Forum pour l'emploi, ICOPA-RTPH, Objectif Plein Emploi, Proactif, Office social de la Ville d'Ettelbruck, Ville de Dudelange, Femmes en détresse, Initiativ Rem Schaffen, Zarabina.

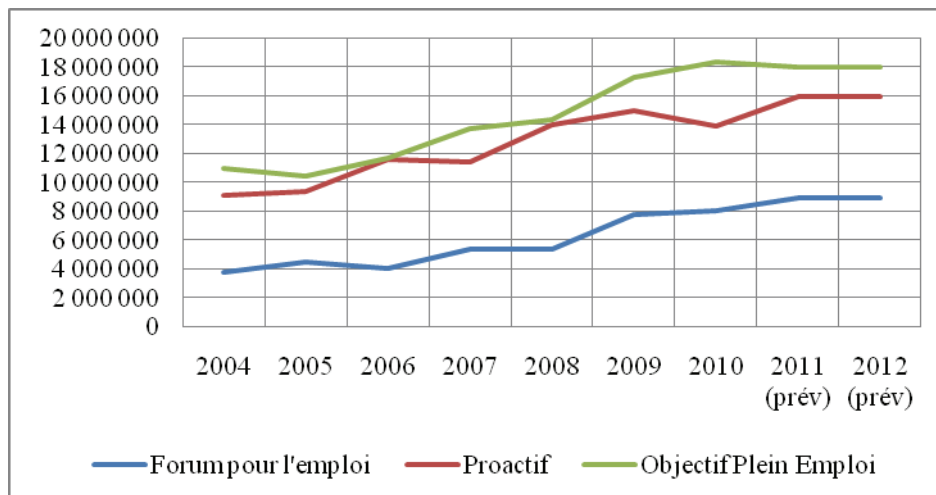
Les frais engendrés par la mise en œuvre de ces conventions sont en principe à charge des fonds du Fonds pour l'emploi à raison de 75%.

*Dépenses en faveur des initiatives sociales en faveur de l'emploi
(sans cofinancement communautaire) (montant global)*

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 (prév.)	2012 (prév.)
1 Forum pour l'emploi	3.770.562	4.461.479	4.058.775	5.397.900	5.397.900	7.805.700	8.090.500	9.000.000	9.000.000
2 Proactif	9.157.032	9.448.989	11.651.953	11.497.102	14.065.700	15.042.000	13.923.333	16.000.000	16.000.000
3 Objectif Plein Emploi	10.972.500	10.474.530	11.760.591	13.793.500	14.425.941	17.338.976	18.380.666	18.000.000	18.000.000
4 Défi-Job asbl	220.000	129.663	68.073	71.475	452.177	300.200	263.447	320.000	329.600
5 Eng nei Schaff asbl	37.701	108.738	114.177	102.828	77.356	132.750	204.667	240.000	240.000
6 ICOPA-RTPH	282.423	300.904	318.758	357.982	300.750	400.900	408.900	430.000	430.000
7 COLABOR			146.759	91.000	281.000	206.667	223.333	230.000	230.000
8 Actions locales communes	721.930	462.461	487.913	193.119	895.877	633.943	537.500	1.200.000	1.200.000
9 Autres								2.000.000	2.000.000

Source: Projets de Budget 2006-2012

Evolution des 3 principales initiatives sociales en faveur de l'emploi (2004-2012)



3. Les dépenses à surveiller

1. Les dépenses du Fonds pour l'emploi n'ont cessé de croître au fil de ces dernières années. Sur la période de 2002 (207 millions d'euros) à 2012 (519 millions d'euros) la croissance des dépenses est de 250%. Pour l'exercice 2012, il est prévu une dépense globale de l'ordre de 590 millions d'euros, en progression de quelque 7,8% par rapport à l'année 2011.

2. Au niveau de l'alimentation du Fonds pour l'emploi on constate que l'impôt de solidarité constitue de loin la source de financement la plus importante avec quelque 43% – dont 28% proviennent des personnes physiques et 15% des entreprises – comme suite à l'augmentation des taux de l'impôt de solidarité dans le contexte du paquet fiscal adopté en décembre 2010. En raison de ces adaptations le rapport au niveau de la contribution de l'impôt de solidarité a fortement penché au détriment des personnes physiques.

La cotisation sociale sur les carburants contribue à son tour à raison de 25% aux avoirs du Fonds pour l'emploi.

3. Les avoirs du Fonds pour l'emploi sont en nette régression pour passer de 280 millions d'euros au 1er janvier 2010 à 25 millions d'euros estimés pour fin 2012, cela malgré l'allocation de dotations budgétaires annuelles et supplémentaires de la part de l'Etat de quelque 330 millions d'euros au total sur la période en question.

4. Quant à l'affectation des dépenses, les indemnités payées au titre du chômage représentent à elles seules 44% du montant total du Fonds pour l'emploi, la majeure partie des dépenses relevant de l'indemnisation du chômage complet (190 millions d'euros).

5. Les diverses actions en faveur de l'emploi représentent 42% des dépenses totales, dont la majeure partie est affectée aux indemnisations des travailleurs reclassés (59 millions d'euros).

6. Les dépenses relatives aux actions pour combattre le chômage des jeunes sont estimées à 16 millions d'euros.

7. Les initiatives sociales en faveur de l'emploi sont cofinancées à concurrence de 47,5 millions d'euros en 2012.

8. Sur 14.139 demandeurs d'emploi résidents en septembre 2011, 8.332 personnes (57%) ne bénéficiaient ni d'indemnités de chômage ni de mesures pour l'emploi. La situation de chômage non indemnisé peut résulter d'une démission du dernier poste de travail, d'une résiliation d'un commun accord ou d'un licenciement pour motif grave, soit encore d'un non-respect de la condition de stage pour pouvoir bénéficier du chômage (durée de travail minimum de 16 heures au cours des 26 semaines précédant l'indemnisation, inscription pendant 26 semaines comme demandeur d'emploi pour les jeunes ayant terminé leurs études).

4. Les particularités du marché de travail luxembourgeois

• Un taux de chômage déconnecté de la conjoncture économique

Le taux de chômage semble déconnecté de l'évolution de la conjoncture économique, ce qui témoigne de sa nature structurelle. Cette situation provient surtout: d'une inadéquation entre les qualifications des chômeurs résidents et les besoins de l'économie nationale, du sous-emploi de certaines catégories de personnes en âge de travailler (notamment les travailleurs de plus de 55 ans et les femmes), des imperfections du système luxembourgeois de placement des chômeurs (nécessité d'une réforme de l'ADEM), d'une inadéquation partielle de notre politique d'éducation et de formation des jeunes.

• La croissance d'emploi la plus élevée de l'UE

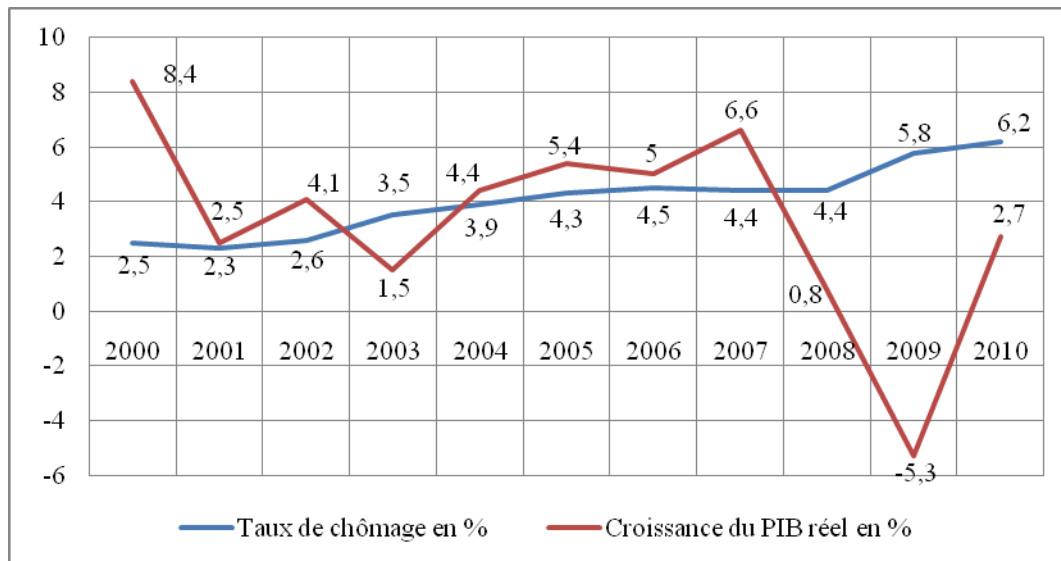
Au cours de la période 2000 à 2010 le Luxembourg a connu la croissance de l'emploi la plus élevée de tous les pays membres de l'UE. La croissance se situait en moyenne de l'ordre de 2,7 points de pour cent supérieure à la moyenne de l'UE (Annuaire de la compétitivité 2010 UEL, page 62). Même durant l'année de crise 2009 le Luxembourg a connu comme seul Etat membre de l'UE une croissance positive de son emploi intérieur (0,95%).

• L'évolution du taux de chômage et la croissance du PIB

Historiquement entre 1980 et 2002 le taux de chômage au Luxembourg oscillait entre 1% et 3% de la population active. Depuis le début des années 2000, le taux de chômage a connu une sensible augmentation. Cette dérive comme le montre le tableau et le graphique ci-contre s'est poursuivie tout au long de la décennie passée (quel que soit le taux de croissance du PIB réel). Au cours des années 2005 à 2007, le chômage a connu une brève période de stabilisation (4,4%) tandis que la croissance du PIB réel était constamment supérieure à 5,0% par an. Il est symptomatique de constater qu'une croissance du PIB réel de l'ordre de 6,6% en 2007 n'est pas parvenue à réduire le chômage.

<i>Année</i>	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Taux de chômage en %	2,5	2,3	2,6	3,5	3,9	4,3	4,5	4,4	4,4	5,8	6,2
Croissance du PIB réel	8,4	2,5	4,1	1,5	4,4	5,4	5,0	6,6	0,8	-5,3	2,7

Source: Eurostat



Source: Eurostat

*Evolution de l'Emploi intérieur pour la période 2000-2012
(en 1.000 personnes)*

Année	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 (prév.)	2012 (prév.)
Emploi intérieur	215,5	263,8	278,4	287,4	292,6	299,1	307,8	318,8	333,0	348,8	352,1	357,8	366,7	374,0
Variation en %	-	22,41	5,53	3,23	1,81	2,22	2,91	3,57	4,45	4,74	0,95	1,62	2,49	1,99

Source: Statec/Projet de Budget 2012

Avec la survenance de la crise en 2008/2009, la récession a entraîné une accélération du chômage qui est passé subitement de 4,4% en 2008 à 6,2% en 2010 (soit une augmentation de plus de 30% en seulement 2 ans).

Si le chômage augmente lorsque la croissance du PIB réel ralentit ou décroît, les taux record de croissance du PIB réel au cours de la décennie passée ne sont pas parvenus à réduire le taux de chômage.

Pour qu'il y ait réduction significative du chômage la croissance du PIB réel devrait être supérieure à 6% par an.

L'alternative est de réformer le fonctionnement du marché de travail, la législation sur le chômage et la politique de l'emploi afin d'atteindre le taux de croissance nécessaire pour réduire le taux de chômage. Il s'agit également de rendre les résidents plus compétitifs par rapport aux non-résidents en tant que demandeurs d'emploi (UEL, Annuaire de la compétitivité 2010 p. 92).

Chapitre 5 – Pour une infrastructure durable: les investissements publics

1. Le contexte politique

• *Les lignes directrices de la déclaration gouvernementale*

Dans le cadre de la déclaration gouvernementale de juillet 2009 il avait été retenu que „*ce serait une erreur capitale que de pratiquer en 2009 et 2010 une politique d'austérité budgétaire radicale. Le paquet conjoncturel que nous avons ficelé ne sera pas défait ni allégé ... fin 2010, nous y verrons plus clair. Cependant même dans l'hypothèse où, d'ici là, le ciel conjoncturel se serait éclairci, il faut que tout le monde soit conscient de la nécessité de faire de sérieuses économies. C'est ainsi que les investissements qui – pour des raisons conjoncturelles – doivent encore augmenter en 2010, devront s'inscrire à partir de 2011 dans une logique de progression nettement revue à la baisse par rapport à celle des années précédentes. Les dépenses totales de l'Etat doivent augmenter au rythme de la croissance à moyen terme (...)*“.

• *Le contexte de la présentation du budget 2012*

Lors de la présentation budgétaire le 5 octobre dernier, le Ministre des Finances a souligné le contexte difficile et volatile de l'économie mondiale et en particulier la crise de la dette souveraine. Sous ce rapport le principal défi du Gouvernement a été d'élaborer un projet de budget qui soit basé sur un juste équilibre entre, d'une part, la promotion de la vie en société, et, d'autre part le développement de l'économie luxembourgeoise.

Au niveau du développement de l'économie, le Gouvernement entend effectuer des dépenses d'investissements directs et indirects de l'ordre de 1.800 millions d'euros.

Pour assurer le soutien de l'économie luxembourgeoise dans un contexte conjoncturel difficile et incertain le Gouvernement entend partant ajuster ses dépenses d'investissements vers le haut. Les prévisions de dépenses d'investissements plafonnées à quelque 1.600 millions d'euros dans la déclaration gouvernementale pour les années 2009 et 2010 pour ensuite être réduites, seront dépassées en 2012 de quelque 200 millions d'euros.

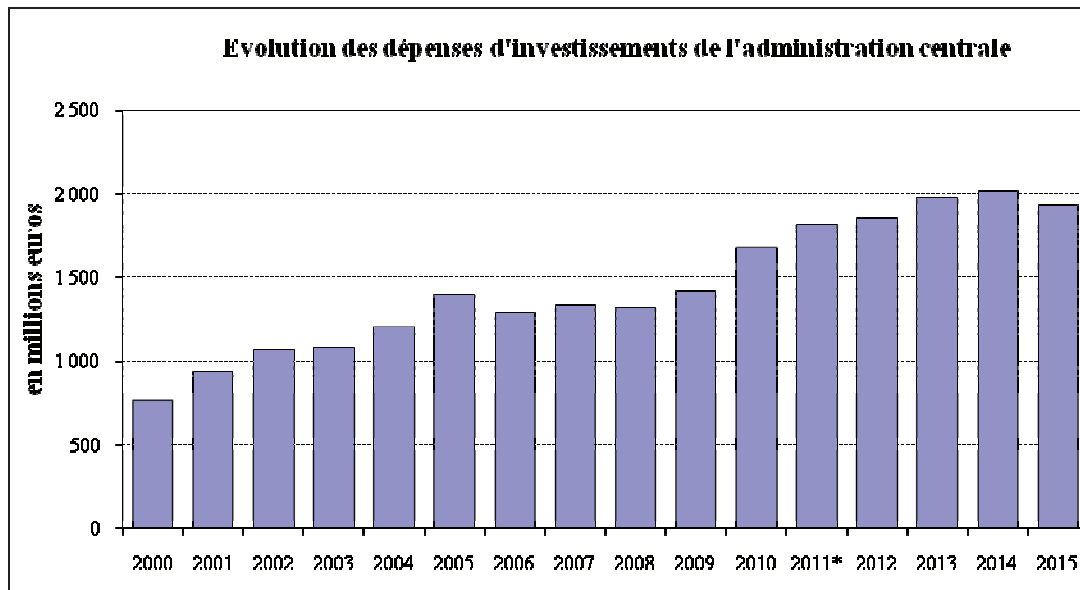
En vue de pouvoir réaliser l'équilibre financier de l'Administration publique au plus tard en 2014, le Gouvernement avait pris en 2010 la décision de maîtriser l'évolution de la masse globale d'investissement au cours de la période 2011 à 2014. Néanmoins en raison de la situation économique difficile, le Gouvernement a décidé de maintenir à un niveau plus élevé qu'initialement prévu les dépenses d'investissement afin de soutenir l'activité des entreprises.

2. L'évolution des dépenses d'investissements de l'Administration centrale entre 2000 et 2015

• *L'évolution des dépenses d'investissements*

Les tableaux ci-après résument l'évolution des dépenses d'investissements directs et indirects de l'Administration centrale au cours de la période 2000 à 2015.

Il s'agit de l'ensemble des investissements qui sont réalisés directement par les ministères, les administrations et services de l'Etat, par les fonds spéciaux, les établissements publics et les fondations tout comme par les institutions de l'Etat et les services de l'Etat à gestion séparée.



	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Investissements directs	487,3	571,5	704,7	670,3	675,4	824,0	761,4	753,1
variation	-	+17,3%	+23,3%	-4,9%	+0,8%	+22,0%	-7,6%	-1,1%
Investissements indirects	277,6	361,2	358,2	407,6	525,4	573,5	528,4	577,5
variation	-	+30,1%	-0,8%	+13,8%	+28,9%	+9,2%	-7,9%	+9,3%
Dépenses d'investissement								
en valeur	765	933	1.063	1.078	1.201	1.398	1.290	1.331
en % du PIB	3,5%	4,1%	4,4%	4,2%	4,4%	4,6%	3,8%	3,5%
variation								
<i>Note: *Prévisions 2011</i>								
	2008	2009	2010	2011*	2012	2013	2014	2015
Investissements directs	752,87	749,53	1.002,9	1.075,3	1.048,9	1.111,6	1.130,6	1.003,3
variation	0,0%	-0,4%	33,8%	7,2%	-2,5%	6,0%	1,7%	-11,3%
Investissements indirects	566,88	667,07	673,53	745,18	808,51	863,22	885,22	931,65
variation	-0,018	0,1767	0,0097	0,1064	0,085	0,0677	0,0255	0,0525
Dépenses d'investissement								
en valeur	1.319,8	1.416,6	1.676,4	1.820,5	1.857,4	1.974,8	2.015,9	1.934,9
en % du PIB	3,3%	3,8%	4,2%	4,3%	4,2%	-	-	-
variation					2,0%			
<i>Note: *Prévisions 2011</i>								

Ces investissements sont pour l'essentiel réalisés par l'intermédiaire des fonds spéciaux (Fonds des Routes, Fonds du Rail, Fonds d'investissements administratifs et scolaires, Fonds pour la protection de l'environnement, etc.).

L'évolution des investissements de l'Administration centrale se distingue par une croissance continue au cours des 10 dernières années.

Le montant total des investissements a progressé de 3,5% en termes de PIB (année 2000) jusqu'à 4,3% de PIB (année 2011). Le volume des investissements en chiffres absolus a plus que doublé, le montant investi en 2000 ayant été de 765 millions d'euros pour passer à 1.857 millions d'euros budgétisés pour l'exercice 2012.

L'effort d'investissement sera stabilisé en 2012 au niveau élevé atteint en 2011.

Techniquement l'ensemble des investissements publics de l'Etat est ventilé suivant des crédits budgétaires inscrits comme dépenses en capital des différents départements ministériels, tout comme par les fonds d'investissements publics et autres établissements publics et services de l'Etat à gestion séparée.

3. La répartition des investissements selon leur objet

Le tableau ci-après donne des indications en ce qui concerne la nature des différentes dépenses d'investissements et de leur évolution depuis 2005.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Achat d'ouvrages de génie civil	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Achats de bâtiments existants	127,8	37,6	50,7	30,1	12,5	69,4	15,8	16,0	18,0	18,0	18,0
Construction de bâtiments	329,1	320,2	306,8	322,7	286,8	390,9	478,0	475,9	450,2	465,2	394,0
Réalisation d'ouvrages de génie civil	295,7	317,8	322,1	308,8	368,9	368,3	418,5	433,5	493,3	531,5	476,8
Acquisition de véhicules automoteurs	10,3	9,9	10,1	15,1	12,6	104,7	64,9	36,4	28,3	14,1	17,5
Acquisition d'autres équipements (machines de bureau, équipements spéciaux, équipements informatiques, mobilier)	59,4	66,1	52,1	64,1	58,9	60,8	89,4	78,0	113,1	92,7	89,1
Acquisition de logiciels, droits d'auteur	1,7	9,7	11,3	12,1	9,8	8,8	8,7	9,1	8,6	8,3	8,3
Investissements directs	824,0	761,4	753,1	752,9	749,5	1.002,9	1.075,3	1.048,9	1.111,6	1.129,9	1.003,7

Source: IGF

• Les dépenses liées à l'achat de bâtiments

L'on constate qu'au niveau des dépenses affectées à l'achat de bâtiments existants, les montants varient d'une année à l'autre en fonction de la nécessité, voire de l'opportunité, d'acquérir l'un ou l'autre bâtiment.

• Les dépenses liées à la construction de bâtiments

Les deniers publics investis dans la construction de bâtiments sont assez stables d'un exercice budgétaire à l'autre pour se situer au niveau des années 2011 et 2012 à 475 millions d'euros. La majeure partie des dépenses d'investissements est réalisée par le biais du Fonds d'investissements publics administratifs, du Fonds d'investissements scolaires respectivement par le Fonds Belval. Les chantiers les plus importants en voie de réalisation au cours de l'exercice 2012 sont celui de la 2e extension du Centre de conférences Luxembourg-Kirchberg (30 millions d'euros), du Laboratoire national de santé (23 millions d'euros), de la construction du hall logistique au Centre Herrenberg (14 millions d'euros), du Lycée à Junglinster (20 millions d'euros), de l'Athénée à Luxembourg (18,5 millions d'euros), du Lycée Hubert Clement à Esch/Alzette (5 millions d'euros) et de l'aménagement de Centres de rétention pour étrangers (7 millions d'euros).

• Les dépenses liées aux ouvrages de génie civil

Les dépenses d'investissements réalisés au titre d'ouvrages de génie civil suivent un rythme assez analogue à celui des dépenses affectées à la construction de bâtiments. Pour l'exercice 2012 le budget prévoit des dépenses estimées à 433 millions d'euros. La majeure partie des dépenses d'ouvrages de génie civil est réalisée à travers le Fonds des Routes et le Fonds du Rail. Les principaux projets budgétisés pour l'exercice 2012 sont la réalisation de la Route du Nord (tronçon Luxembourg-Mersch) (30 millions d'euros), le Contournement de Junglinster (15 millions d'euros), la Liaison Micheville (36 millions d'euros), la mise à double voie de la ligne Pétange-Luxembourg (51 millions d'euros), de l'adaptation de la Tête Nord de la Gare de Luxembourg (36 millions d'euros), la construction du viaduc de Pulvermühle et d'un nouveau centre de remisage et de maintenance pour les CFL (12 millions d'euros), de la Gare Belval-Université (13 millions d'euros), de l'acquisition de véhicules tactiques et logistiques pour le compte de l'armée (31 millions d'euros) et l'aménagement du ban de Gasperich (6,5 millions d'euros).

• *Les grands travaux au-delà de 2012*

Les principales dépenses d'investissements de l'Etat prévues au-delà de l'année 2012 seront affectées à la réalisation de la Route du Nord avec un investissement de 60 millions d'euros jusqu'en 2015, la réalisation de voies de bus sur autoroutes (6 millions d'euros jusqu'en 2015), le Contournement de Junglinster (35 millions d'euros jusqu'en 2015), la Transversale de Clervaux (27 millions d'euros jusqu'en 2015), la Liaison Micheville (57 millions d'euros jusqu'en 2015), le Laboratoire national de Santé (43 millions d'euros jusqu'en 2015) et le Centre de Recherche public-Santé (62 millions d'euros jusqu'en 2015).

Les investissements ne constituent guère un luxe mais une nécessité absolue afin de préparer le pays à son avenir. Ces investissements servent principalement à l'amélioration des infrastructures administratives, hospitalières, scolaires, sociales et de transport du Luxembourg.

L'ensemble de ces investissements montre, qu'au fur et à mesure de son évolution démographique, le Luxembourg a un besoin croissant en bâtiments administratifs, en lycées, en infrastructures sociales et sanitaires, en grande voirie, en lignes ferroviaires. Les exemples cités ne constituent que les principaux investissements en termes de volume budgétaire. La liste n'est pas exhaustive.

Au vu de cet effort d'investissement, il s'impose de relever qu'au cours des dernières années, les besoins classiques en matière d'infrastructures ou services collectifs (santé, réseau routier et ferroviaire, éducation ...) ont été complétés par des besoins nouveaux qui résultent des nouveaux enjeux de la société. Ces enjeux s'appellent technologies de l'information, télécommunications, développement durable, et recherche et développements.

Les dépenses d'investissements ne s'arrêteront pas au cours des prochaines années. Le programme pluriannuel des dépenses en capital, dont le détail est repris au volume II du projet de budget 2012, détermine quelle sera l'évolution des dépenses d'investissement au cours des quatre années à venir.

Même au-delà de cet horizon, il sera nécessaire de prévoir des crédits, compte tenu des nécessités nouvelles qui se font déjà sentir et qui se feront sentir dans les années à venir, ainsi que des besoins en termes d'entretien qui se manifestent dès l'achèvement d'un bâtiment, d'une route ou d'un tracé d'une ligne ferroviaire nouveaux.

• *La répartition des engagements prévus sur les différents fonds*

Fonds d'investissements publics administratifs	50,90%
Fonds d'investissements publics scolaires	38,57%
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	10,52%

Les investissements prévus par le Fonds sanitaire et social sont proportionnellement moins élevés, non du fait de besoins moindres, mais parce qu'une grande partie des investissements sont des investissements privés ou soutenus par l'Etat. L'investissement passe, dès lors, par le Fonds d'investissements sociofamiliaux, ou bien, pour ce qui est du secteur hospitalier, par le Fonds spécial des investissements hospitaliers.

4. L'alimentation budgétaire des principaux fonds d'investissements de 2010 à 2015

Le tableau suivant reprend l'évolution de l'alimentation budgétaire des principaux fonds d'investissements.

<i>Evolution de l'alimentation budgétaire des principaux fonds d'investissements (en millions €)</i>	<i>2010 Compte</i>	<i>2011 Budget</i>	<i>2012 Projet</i>	<i>2013 Prévision</i>	<i>2014 Prévision</i>	<i>2015 Prévision</i>	<i>Total</i>
Fonds pour les investissements sociofamiliaux	60,00	60,00	60,00	70,00	70,00	70,00	390,00
Fonds des investissements hospitaliers	34,00	36,00	37,80	39,30	41,20	43,20	231,50
Fonds des routes <i>dont emprunts</i>	111,40 <i>100</i>	102,00 <i>100</i>	155,00 <i>150</i>	160,00 <i>150</i>	165,00 <i>150</i>	170,00 <i>150</i>	863,40
Fonds pour la loi de garantie	41,64	97,00	24,30	27,00	28,00	29,00	246,94
Fonds d'investissements publics administratifs	66,75	105,80	56,40	57,00	57,50	58,00	401,45
Fonds d'investissements publics scolaires	48,62	50,90	52,10	53,00	53,90	54,50	313,02
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	7,53	8,00	8,50	20,00	20,50	22,00	86,53
Fonds du rail <i>dont emprunts</i>	311,64 <i>100</i>	307,03 <i>100</i>	307,51 <i>100</i>	334,68 <i>100</i>	406,76 <i>150</i>	431,68 <i>150</i>	2.099,30
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	5,00	2,00	2,00	3,00	4,00	4,00	20,00
Fonds pour la gestion de l'eau	25,70	41,88	41,30	110,00	110,00	110,00	438,88
Fonds d'équipement militaire	37,00	37,00	37,00	37,00	37,00	37,00	222,00
Total	749,28	847,61	781,91	910,98	993,86	1.029,38	5.313,01
Variation en %		13,12	-7,75	16,51	9,10	3,57	

Source: Budget 2012 Volume I et II

5. Le taux de réalisation des principaux fonds d'investissements de 2006 à 2011

Le tableau ci-après reprend l'évolution des dépenses prévues, des dépenses réalisées, ainsi que des taux de réalisation des principaux fonds d'investissements.

<i>Source</i>	<i>Projet 2006</i>	<i>Projet 2007</i>	<i>Projet 2008</i>	<i>Projet 2009</i>	<i>Projet 2010</i>	<i>Projet 2011</i>
Dépenses initialement prévues (budgétisées)	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Fonds pour les monuments historiques	11,90	21,91	11,41	18,74	25,83	26,84
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	24,93	32,12	19,11	19,18	16,76	14,74
Fonds d'investissements publics administratifs	115,17	106,60	87,59	113,49	133,95	113,13
Fonds d'investissements publics scolaires	99,97	121,11	75,17	76,39	77,47	60,01
Fonds des routes	137,46	130,45	129,86	135,17	140,84	122,27
Fonds du rail	286,05	309,14	373,09	390,22	326,85	314,32
Fonds pour les investissements sociofamiliaux	115,88	90,57	100,00	100,00	85,00	85,00
Total	791,36	811,90	796,23	853,19	806,70	736,31
Variation en %		2,60%	-1,93%	7,15%	-5,45%	-8,72%

<i>Source</i>	<i>Projet 2006</i>	<i>Projet 2007</i>	<i>Projet 2008</i>	<i>Projet 2009</i>	<i>Projet 2010</i>
Dépenses ajustées réellement actées	2006	2007	2008	2009	2010
Fonds pour les monuments historiques	14,06	15,40	9,27	9,15	13,00
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	14,46	17,99	14,16	10,01	12,48
Fonds d'investissements publics administratifs	65,19	79,10	75,09	75,21	116,88
Fonds d'investissements publics scolaires	65,88	72,55	111,82	71,45	60,07
Fonds des routes	138,01	110,36	82,99	102,53	136,35
Fonds du rail	416,20	273,59	275,18	311,58	312,78
Fonds pour les investissements sociofamiliaux	87,49	82,69	72,58	73,54	103,54
Total	801,29	651,68	641,09	653,47	755,10
Variation en %		-18,67%	-1,63%	1,93%	15,55%

<i>Taux de réalisation en % (dép. actées/dép. prévues)</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>
Fonds pour les monuments historiques	118,15%	70,29%	81,24%	48,83%	50,33%
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	58,00%	56,01%	74,10%	52,19%	74,46%
Fonds d'investissements publics administratifs	56,60%	74,20%	85,73%	66,27%	87,26%
Fonds d'investissements publics scolaires	65,90%	59,90%	148,76%	93,53%	77,54%
Fonds des routes	100,40%	84,60%	63,91%	75,85%	96,81%
Fonds du rail	145,50%	88,50%	73,76%	79,85%	95,70%
Fonds pour les investissements sociofamiliaux	75,50%	91,30%	72,58%	73,54%	121,81%
Total	101,25%	80,27%	80,52%	76,59%	93,60%

<i>Variation en millions d'euros (dép. actée – dép. budgétisées)</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>
Fonds pour les monuments historiques	2,16	-6,51	-2,14	-9,59	-12,83
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	-10,47	-14,13	-4,95	-9,17	-4,28
Fonds d'investissements publics administratifs	-49,98	-27,50	-12,50	-38,28	-17,07
Fonds d'investissements publics scolaires	-34,09	-48,56	36,65	-4,94	-17,40
Fonds des routes	0,55	-20,09	-46,87	-32,64	-4,49
Fonds du rail	130,15	-35,55	-97,91	-78,64	-14,07
Fonds pour les investissements sociofamiliaux	-28,39	-7,88	-27,42	-26,46	18,54
Total	9,93	-160,22	-155,14	-199,72	-51,60

6. Les dépenses des principaux fonds d'investissements de 2010 à 2015

Le tableau suivant reprend l'évolution des dépenses des principaux fonds d'investissements sur base de projets votés ou de projets en voie d'élaboration.

<i>Dépenses des principaux fonds d'investissements sur base de projets votés ou de projets en phase d'élaboration (en millions €)</i>	<i>2010 Compte</i>	<i>2011 Budget</i>	<i>2012 Projet</i>	<i>2013 Prévision</i>	<i>2014 Prévision</i>	<i>2015 Prévision</i>	<i>Total</i>
Fonds pour les investissements sociofamiliaux	103,54	110,00	110,00	10,00	90,00	90,00	513,54
Fonds des investissements hospitaliers	44,47	59,00	60,92	61,88	58,55	60,03	344,86
Fonds des routes	136,35	161,88	184,23	195,63	173,21	142,25	993,55
Fonds pour la loi de garantie	61,09	67,37	78,05	104,39	104,56	104,74	520,20
Fonds d'investissements publics administratifs	116,88	106,61	116,52	100,57	82,26	84,83	607,67
Fonds d'investissements publics scolaires	60,08	52,18	88,29	103,30	129,98	121,72	555,54
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	12,48	15,85	24,09	23,04	16,93	6,76	99,14
Fonds du rail	312,78	320,96	321,20	374,18	444,06	456,42	2.229,60
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	0,00	19,00	4,00	9,00	5,00	5,00	42,00
Fonds pour la gestion de l'eau	56,50	67,58	76,83	89,80	96,90	104,50	492,12
Fonds d'équipement militaire	59,75	62,12	57,19	39,17	42,65	32,57	293,45
Total	963,92	1.042,55	1.121,33	1.110,96	1.244,10	1.208,82	6.691,67
Variation en %		8,16	7,56	-0,92	11,98	-2,84	

Source: Budget 2012 Volume I et II

7. Les avoirs des principaux fonds d'investissements en 2012

Pour l'exercice budgétaire 2012, les principales données relatives aux fonds susmentionnés sont les suivantes (en millions d'euros):

<i>Avoir 1.1.2012</i>	<i>Dotations budgétaires</i>	<i>Dépenses</i>	<i>Avoir au 31.12.2012</i>
895,86	781,91	1.121,33	556,55

8. L'évolution des avoirs des principaux fonds d'investissements de 2012 à 2015

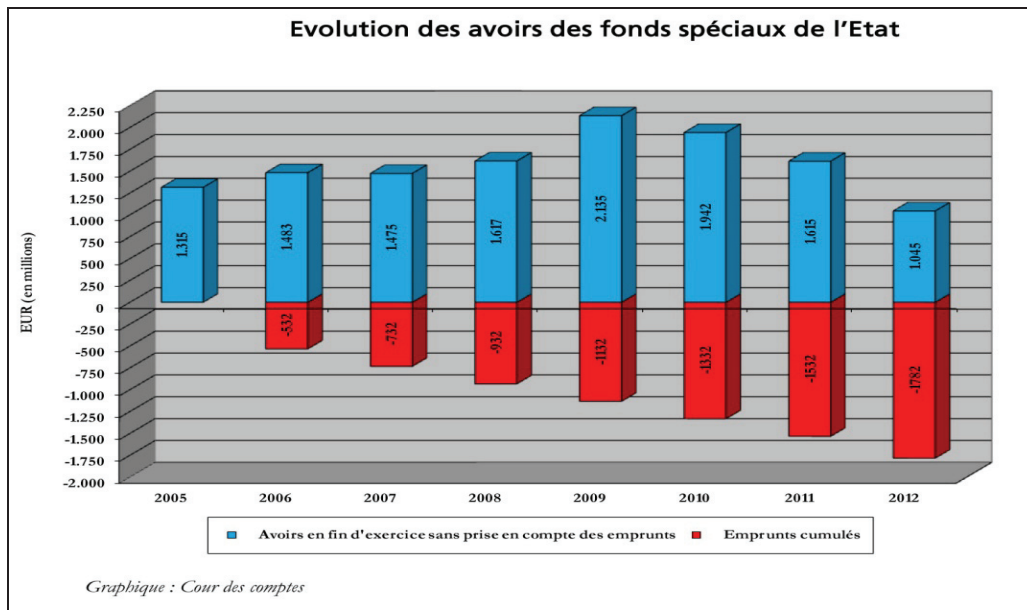
L'évolution du solde des fonds d'investissements publics susmentionnés pour la période 2012-2015 se présente comme suit:

Avoir au 1.1.2012	895,96 millions d'euros
Dépenses prévues 2012-2015	4.685,21 millions d'euros
Alimentation de la période 2012-2015	3.716,13 millions d'euros
Résultat de la période 2012-2015	-73,11 millions d'euros

Source: Budget 2012 Volume I et II

Le résultat de la période 2012-2015 affiche un besoin de financement de 73 millions d'euros, abstraction faite des emprunts en faveur du Fonds des routes et du Fonds du Rail dont le total se chiffre sur cette même période à 1.100 millions d'euros.

9. L'évolution des avoirs des fonds spéciaux pour la période 2005-2012



Il ressort de ce graphique qu'au 31 décembre 2009 le total des avoirs des fonds spéciaux s'est élevé à 2.135 millions d'euros pour s'établir à 1.045 millions d'euros au 31 décembre 2012 d'après les prévisions actuelles.

10. Les conclusions

- *Un besoin de financement de 1.274 millions d'euros sans les produits d'emprunts*

En faisant abstraction des produits d'emprunt, les avoirs des fonds étatiques seraient beaucoup moins importants.

S'il était fait abstraction des produits d'emprunt des exercices 2006 à 2012 (emprunts pour un montant global de 932 millions d'euros à charge du Fonds du Rail et de 850 millions d'euros à charge du Fonds des Routes), la capacité de financement des fonds d'investissements se serait transformée en un besoin de financement au cours de l'exercice 2010. Au 31 décembre 2012, le besoin de financement des fonds d'investissements est évalué à 1.274 millions d'euros.

- *Une politique des investissements ciblés*

L'injection d'argent par l'Etat sous forme de dépenses d'investissements a un effet multiplicateur bien plus important que l'injection d'argent sous forme de dépenses courantes.

Les dépenses d'investissements doivent dès lors certes être maintenues à un niveau élevé, mais elles doivent concerner des projets permettant d'accroître réellement et rapidement la compétitivité de notre économie, tels notamment la modernisation des infrastructures de transport et de communication, le développement de nouvelles zones d'activité, etc.

Par ailleurs les infrastructures scolaires, d'enseignement supérieur, de recherche, d'accueil pour enfants etc. sont prioritaires. Il convient par conséquent de réaliser, au préalable à toute décision d'investissement, une analyse coûts/bénéfices de manière à s'assurer que les deniers publics soient utilisés de la manière la plus efficace possible.

Sous ce rapport, la COFIBU plaide pour un complément d'information sur les principales dépenses projetées par les fonds d'investissements notamment à travers des fiches financières et d'impact.

• *L'infrastructure routière et ferroviaire est financée par voie d'emprunt*

Les principaux investissements réalisés ou projetés au niveau des fonds d'investissements publics sont financés par le biais du Fonds des Routes et du Fonds du Rail.

D'après les estimations du volume II du projet de budget, ces investissements devraient se chiffrer à 3.200 millions pour la période de 2010 à 2015. Ces investissements doteront le pays d'infrastructures nécessaires pour faire face au développement démographique du pays. Ils répondent aux besoins d'une économie compétitive.

Il s'avère toutefois que le financement de ces dépenses d'investissement est réalisé en très large partie par des emprunts, à savoir 800 millions d'euros pour le Fonds des Routes auxquelles s'ajoutent 800 millions d'emprunt à charge du Fonds du Rail.

Il s'ensuit que seulement un tiers des dépenses effectuées au niveau des infrastructures routières et ferroviaires réalisées entre 2010 et 2015 seront financées par des fonds propres de l'Etat.

Sur la période allant de 2010 à 2015, l'alimentation normale du Fonds des Routes est estimée à 63 millions d'euros, les emprunts à émettre sur la même période se chiffrent à 800 millions d'euros.

Il est noté dans ce contexte, qu'au niveau du Fonds des Routes sur les dépenses ajustées totales de l'ordre de 384 millions d'euros en 2011, seul le montant de 240 millions d'euros concerne des investissements au sens strict, le reliquat étant relatif à l'entretien courant du réseau ferroviaire.

Compte tenu des dépenses d'investissement projetées sur la même période l'avoir du Fonds des Routes estimé à 161 millions d'euros au début de l'année 2010 devrait se solder à 31 millions d'euros en 2015 et cela malgré des emprunts émis sur la même période de l'ordre de 800 millions d'euros.

Au vu de l'évolution de la forte décroissance des avoirs des fonds d'investissements publics l'Etat devra faire face au défi de financer les infrastructures indispensables à la modernisation du pays. Ceci afin de faire face à une croissance soutenue de la population aux cours des années à venir. Au vu de la taille restreinte du pays, de sa forte dépendance vis-à-vis du secteur financier, et par conséquent d'une forte volatilité de ses recettes fiscales, la capacité d'endettement du pays n'est – sans aucun doute – pas comparable à celle des Etats jouissant d'une taille largement supérieure à la sienne.

• *Un taux de réalisation élevé*

En comparant d'une part l'évolution des dépenses telles que figurant aux différents projets de budget et d'autre part le taux de réalisation des dépenses programmées sur base des comptes, l'on constate une amélioration du taux d'exécution des investissements au fil des années.

La COFIBU se félicite de cette évolution pour des raisons de transparence budgétaire.

*

Chapitre 6 – Des dépenses étatiques publiques qui intéressent

1. Les coûts du transport public

Le Gouvernement s'est fixé comme objectif d'atteindre à l'horizon 2020 un partage modal de 25% en faveur des transports publics. Le tableau ci-après documente l'évolution des dépenses d'exploitation et des dépenses d'investissement au titre des exercices budgétaires 2010, 2011, et 2012 au niveau du transport public.

<i>Objet</i>	<i>Compte 2010</i>	<i>Budget 2011</i>	<i>Projet 2012</i>
– Dépenses d'exploitation			
Transport public par rail	139,7	150,2	152,2
Transport public par bus	216,2	223,0	239,9
<i>Sous-total:</i>	<i>355,9</i>	<i>373,2</i>	<i>392,1</i>
– Dépenses d'investissement			
Transport public par rail (fonds du rail)			
– Entretien du réseau	120,0	126,9	130,1
– Nouveaux investissements (modernisation + lignes existantes)	179,4	178,0	181,6
– Etudes	17,4	9,4	9,5
<i>Sous-total:</i>	<i>316,8</i>	<i>314,3</i>	<i>321,2</i>
Dépenses totales:	672,7	687,5	713,3

La dépense totale liée au coût des transports publics pour l'exercice 2012 est de quelque 713 millions d'euros. Elle représente 5,2% de l'ensemble des dépenses de l'Administration centrale. Les dépenses d'exploitation représentent 55% de l'ensemble des coûts du transport public. Un tiers des dépenses du transport public sont liés au transport par bus. C'est le transport par bus dont les dépenses progressent le plus au niveau des exercices 2010-2012, la progression moyenne étant de 5% par an.

Le tableau ci-après donne des indications sur le nombre de passagers et les frais afférents liés à différentes catégories de transport public.

<i>Réseau</i>	<i>Nombre de passagers</i>	<i>Compte prov. 2010</i>	<i>Budget 2011</i>	<i>Budget 2012</i>
RGTR	44.000.000	111.659.532	121.077.000	127.062.000
Ferroviaire +	17.758.412 (inclus bus)	164.099.356	172.645.000	177.342.212
bus CFL		1.019.419	1.017.876	1.045.261
Novabus	30.294	4.173.170	3.400.000	4.370.000
Transport Ediff	570.000	33.372.000	34.800.000	34.800.000
TICE	7.650.000	19.581.473	20.249.000	22.000.000
Services publics d'autobus et quasi-gratuité du transport des jeunes assurés par la ville de Luxembourg		12.575.739	10.344.000	12.550.000
Gratuité du transport des élèves de l'enseignement postprimaire		4.247.307	4.510.140	4.700.000

Source: Ministère du Développement durable/Projet de budget 2012

2. Le poids de la fonction publique

Dans le débat politique sur les finances publiques on se réfère fréquemment au poids de l'Etat dans l'ensemble de l'économie. Dans ce contexte les coûts du personnel revêtent bien entendu un intérêt

tout particulier. Les tableaux ci-après entendent présenter l'évolution des dépenses publiques en personnel par rapport à l'ensemble des dépenses de l'Administration centrale.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Rémunération des salariés	1.219,4	1.300,9	1.404,0	1.508,1	1.626,9	1.745,3	1.845,4
Dépenses totales	5.901,6	5.970,0	7.012,5	7.530,3	8.293,9	8.894,4	9.447,4
Rémunérations/Dépenses totales	20,7%	21,8%	20,0%	20,0%	19,6%	19,6%	19,5%
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Rémunération des salariés	1.845,4	1.957,8	2.072,5	2.247,7	2.441,7	2.563,0	2.736,3
Dépenses totales	9.447,4	9.712,4	10.599,2	11.454,8	12.258,1	12.949,7	13.739,5
Rémunérations/Dépenses totales	19,5%	20,2%	19,6%	19,6%	19,9%	19,8%	19,9%

Source: IGF

En 2012 les frais de personnel de l'Administration centrale s'élèvent à 2.736 millions d'euros. Ceci correspond à 19,9% de l'ensemble des dépenses de l'Administration centrale. La part relative des frais de personnel de l'Administration centrale n'a pas sensiblement varié depuis l'année 2000, elle a même légèrement diminué.

Le tableau ci-après reprend la ventilation des frais de personnel de l'Administration centrale en fonction du volume des 15 principaux postes de dépenses.

		en euros		
<i>Administration/Service</i>	<i>Libellé</i>	2010	2011	2012
Section 11.0 – Enseignement fondamental	Traitements des fonctionnaires	356.467.542	366.571.219	401.295.937
Section 11.1 – Enseignement secondaire et enseignement secondaire technique	Traitements des fonctionnaires	348.269.381	360.200.896	380.839.578
Section 09.5 – Police grand-ducale	Traitements des fonctionnaires	130.617.673	134.527.581	143.771.537
Section 08.0 – Fonction publique et réforme administrative.– Dépenses diverses	Traitements des fonctionnaires	73.233.653	73.364.117	81.538.785
Section 11.1 – Enseignement secondaire et enseignement secondaire technique	Indemnités des employés occupés à titre permanent	44.238.017	54.503.194	62.124.667
Section 08.0 – Fonction publique et réforme administrative.– Dépenses diverses	Indemnités des employés occupés à titre permanent	48.239.090	46.905.260	55.680.320
Section 11.0 – Enseignement fondamental	Indemnités des employés occupés à titre permanent	43.491.248	48.906.898	52.657.537
Section 07.1 – Services judiciaires	Traitements des fonctionnaires	45.084.488	46.847.077	49.247.039
Section 04.4 – Contributions directes	Traitements des fonctionnaires	42.650.724	45.376.568	47.797.745
Section 21.6 – Ponts et chaussées.– Dépenses générales	Salaires des ouvriers occupés à titre permanent	35.580.726	35.811.001	38.485.071
Section 04.6 – Douanes et accises	Traitements des fonctionnaires	33.880.854	35.420.837	37.532.958
Section 21.6 – Ponts et chaussées.– Dépenses générales	Traitements des fonctionnaires	31.006.753	32.434.745	34.968.076
Section 01.6 – Défense nationale	Traitements des fonctionnaires	29.783.487	31.990.354	34.209.871
Section 07.2 – Etablissements pénitentiaires	Traitements des fonctionnaires	28.582.003	28.640.342	31.238.614
Section 04.5 – Enregistrement et domaines	Traitements des fonctionnaires	22.538.362	24.087.399	25.866.434

Source: IGF

L'on constate que plus d'un tiers des frais de personnel de l'Administration centrale sont liés à l'enseignement.

Les dépenses de personnel de la Police grand-ducale représentent 5% de l'ensemble des dépenses du personnel de l'Administration centrale.

La part des frais des administrations fiscales (Contributions directes, Douanes et accises, Enregistrement et domaines) est de 4% avec un total de 111 millions d'euros. Les frais de personnel

liés à la Défense nationale se chiffrent à 34 millions d'euros en 2011 ce qui représente environ 1,2% de la dépense totale. Il s'agit d'un montant sensiblement analogue aux frais de personnel de l'Administration des Ponts et Chaussées.

Le tableau ci-après reprend l'évolution prévisionnelle au cours des années 2010 à 2012 de la situation financière du Fonds des pensions qui a pour objet de rassembler les recettes et les dépenses relatives aux pensions des fonctionnaires et des établissements publics dont le personnel tombe dans le champ d'application du régime de pension spécial des fonctionnaires de l'Etat.

(en euros)

	2010	2011	2012
– Avoir au 1.1.	3.279.878	26.505.631	0
– Dotations:			
a) Dotation budgétaire	377.828.100	395.700.000	417.300.000
b) Autres recettes	131.540.167	149.897.853	157.071.693
– Dépenses*	486.142.514	572.103.485	574.371.693
– Avoir au 31.12.	26.505.631	0	0

Note: * Le montant de 2011 inclut un report de 2010 à hauteur de 26 millions d'euros

Le montant total de la dépense pour financer les pensions durant l'année 2012 est estimé à quelque 574 millions d'euros, dont 157 millions sont couverts par la retenue pour pension opérée sur les traitements des agents publics en activité.

3. Les dépenses de consommation de l'Etat

Le tableau ci-après reprend l'évolution des dépenses de consommation de l'Etat par rapport à l'ensemble des dépenses de l'Administration centrale. Il s'agit des frais de fonctionnement de l'Administration centrale, sans les rémunérations. Cette catégorie de dépenses comprend notamment: les indemnités pour services de tiers, les frais de route et de séjour, les frais d'exploitations de véhicules automoteurs, les frais de bureau, l'achat de biens et services auprès des P&T, la location et l'entretien d'équipements informatiques, l'exploitation et l'entretien de bâtiments, les loyers et charges locatives, les frais d'experts et d'études, l'acquisition et l'entretien de petit outillage, les frais de colloques, séminaires et stages, la répartition et l'entretien d'ouvrages de génie civil et la location de logiciels informatiques.

En 2012, l'ensemble des dépenses de consommation de l'Administration centrale s'élèvent à quelque 1.002 millions d'euros. Ceci correspond à 7,3% de l'ensemble des dépenses de l'Administration centrale. La part relative des dépenses de consommation de l'Administration centrale est relativement stable depuis l'année 2000.

Evolution des dépenses de Consommation intermédiaire dans le total des dépenses de l'Administration centrale (2000-2012)

<i>Année</i>	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Dépenses totales	5.901,6	5.970,0	7.012,5	7.530,3	8.293,9	8.894,4	9.447,4
Consommation intermédiaire	430,8	439,2	500,6	549,1	591,9	665	668,5
en %	7,30%	7,36%	7,14%	7,29%	7,14%	7,48%	7,08%
<i>Année</i>	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
Dépenses totales	9.712,4	10.599,2	11.454,8	12.258,4	12.949,7	13.739,5	
Consommation intermédiaire	680,8	778,5	882,3	900,6	934,7	1.002,2	
en %	7,01%	7,34%	7,70%	7,35%	7,22%	7,29%	

Le tableau ci-après reprend les dépenses de consommation les plus importantes de l'Administration centrale.

	<i>Libellé</i>	<i>Projet de Budget 2012</i>	<i>Budget voté 2011</i>	<i>Compte provisoire 2010</i>
1	Loyers d'immeubles et charges locatives accessoires payés à des secteurs autres que le secteur des administrations publiques	21.500.000	21.480.000	23.834.479
2	Frais d'experts pour études et réalisations dans le domaine des technologies de l'information	18.000.000	17.000.000	13.850.415
3	Remboursement à la société de l'aéroport de certains frais d'exploitation	16.985.000	16.301.734	12.616.963
4	Enseignement religieux: indemnités pour services de tiers	12.915.012	12.123.380	12.192.812
5	Location à long terme d'immeubles scolaires et administratifs pour les besoins de l'Etat: loyers et charges accessoires, expertises et études, dépenses et frais connexes, participation à des dépenses	12.700.000	872.000	340.832
6	Location et maintenance de logiciels informatiques auprès de secteurs autres que le secteur des administrations publiques	10.930.000	9.741.000	8.581.920
7	Loyers d'immeubles et charges locatives accessoires payés à des secteurs autres que le secteur des administrations publiques	8.522.103	10.766.654	5.140.806
8	Loyers d'immeubles et charges locatives accessoires payés au secteur des administrations publiques	7.400.000	7.945.000	7.960.150
9	Remboursement à la société nationale de contrôle technique (SNCT) des frais pour l'exécution des tâches prévues par le contrat de gestion du 4 décembre 2003 entre l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg et la SNCT	6.700.000	6.000.000	5.612.640
10	Aéroport de Luxembourg: travaux d'entretien	6.500.000	5.671.000	5.869.286
11	Achat de biens et de services postaux et de télécommunications	6.297.346	5.948.560	5.230.109
12	Bâtiments de l'Etat: contrats de fourniture d'énergie en relation avec les frais d'exploitation	5.650.000	5.350.000	4.940.768
13	Bâtiments loués aux institutions internationales: exploitation, entretien et réparation	5.450.000	6.600.000	5.699.678
14	Location et entretien des équipements informatiques	5.105.872	5.353.852	3.684.087
15	Frais de publication du Mémorial, de codes, de recueils de législation, de guides pratiques et de projets de loi, sur papier et sur support informatique, et frais relatifs aux travaux préparatoires à ces publications; frais d'exploitation et d'entretien du site Internet legilux.lu; dépenses diverses	5.000.000	5.000.000	6.920.162
	Total	149.655.333	136.153.180	122.475.107
	Total Code 12	458.501.652	426.839.528	404.982.838

Source: IGF

4. Les dépenses étatiques liées au financement des primes CAR-e, Cool

Le tableau ci-après reprend les dépenses liées au paiement des primes CAR-e et Cool qui sont financées au titre des mesures nationales par le biais du Fonds climat et énergie (Fonds Kyoto).

<i>Prime</i>	<i>Année</i>	<i>Personnes</i>	<i>Dossiers</i>
Car-e	2008	816	818
Car-e	2009	2.709	3.493
Car-e	2010	4.116	4.482
Car-e	2011	4.625	6.090
		12.266	14.883
Cool	2009	7.983	8.711
Cool	2010	9.951	10.846
Cool	2011	9.717	9.765
		27.651	29.322
Camions	2009	191	1.823
Camions	2010	7	22
		198	1.845
Total		40.115	46.050

L'on constate que, depuis son introduction en 2008, quelque 12.266 primes ont été octroyées jusqu'au 31 décembre 2011. De même 27.651 primes CAR-e ont été payées durant les années 2009 à 2011. Le coût de la prime CAR-e peut être chiffré (hors frais administratifs et de personnel) à 2,5 millions d'euros en 2009, à 6,6 millions d'euros en 2010, à 2,5 millions d'euros en 2011, le montant budgétisé pour 2012 étant de 5,5 millions d'euros.

Au niveau de la prime Cool, les subventions étatiques payées (hors frais de personnel et administratifs) se chiffrent à 1,2 million d'euros en 2009, à 1,4 million d'euros en 2010 et à 0,5 million d'euros en 2011.

D'aucuns ont suggéré une radiographie des subsides environnementaux afin de vérifier si ces aides remplissent leurs objectifs ou si d'autres outils tel un malus fiscal ne seraient pas aptes à aboutir à des résultats comparables en matière d'„écocompatibilité“ tout en faisant baisser le coût afférent à charge du budget de l'Etat. (Avis de la Chambre de Commerce en rapport avec le budget 2011)

5. Les dépenses étatiques en rapport avec l'enseignement

Libellé	Crédits par exercice et pourcentages par rapport au total de l'exercice					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Traitements des fonctionnaires	522.731.758	568.868.691	601.940.088	743.287.870	758.421.913	812.939.284
Indemnités des employés	86.031.209	89.880.880	98.856.511	140.482.790	156.598.815	177.435.430
Salaires des ouvriers	19.293.134	19.882.516	20.974.943	22.154.603	22.613.352	23.587.518
Participation à des frais de personnel ne relevant pas de l'Etat	2.634.941	4.136.573	5.157.239	85.100	103.100	135.103
Indemnités d'habillement	126.280	126.936	126.812	133.379	142.430	143.711
Indemnités pour services extraordinaires	20.791.738	21.821.320	23.442.004	29.717.595	33.731.068	31.885.416
Indemnités pour services de tiers	12.493.992	13.164.482	13.716.481	12.939.310	13.108.515	13.850.420
Frais de route et de séjour	675.340	671.190	631.828	531.815	521.773	512.559
Frais d'exploitation courants	22.243.699	20.713.752	21.566.929	19.084.232	19.226.684	17.159.491
Location de terrains	0	0	0	10.242	14.466	14.466
Transferts aux entreprises	18.008.500	18.956.000	21.169.240	28.538.644	26.508.624	63.638.720
Subventions à des organismes privés	3.249.665	3.876.667	3.926.518	3.689.918	3.666.916	4.605.730
Subventions aux particuliers	3.524.600	4.594.600	4.141.500	4.259.254	4.101.000	4.775.100
Transferts à l'étranger	90.823	347.550	375.183	431.745	475.890	505.520
Dotations aux SEGS et transferts aux chambres professionnelles	27.246.844	31.967.453	33.921.870	38.728.703	37.935.965	43.026.742
Subventions et remboursements aux communes	33.788.046	33.509.026	35.370.680	4.196.460	6.527.492	27.950.060
Transferts à l'enseignement privé	54.170.809	57.317.037	61.709.957	67.421.289	68.009.886	69.279.238
Transferts de capitaux à l'étranger	10.000	10.000	5.200.130	5.000.000	2.769.000	100
Transferts de capitaux à l'enseignement privé	5.130.000	3.715.788	6.000.000	7.000.000	17.000.000	17.000.000
Acquisitions de biens meubles durables et de biens incorporels	1.919.550	3.844.570	5.132.700	1.754.100	1.721.100	1.739.969
Total	834.160.928	897.405.031	963.360.613	1.129.447.049	1.173.197.989	1.310.184.577

Le tableau ci-dessus renseigne sur l'ensemble des dépenses publiques qui sont destinées à l'enseignement. Les dépenses s'élèvent au total à quelque 1.310 millions d'euros. Les dépenses sont en progression de 11,6% par rapport à l'année 2011. Entre 2007 et 2012 les dépenses relatives à l'enseignement sont en progression de 57%, soit une progression de plus de 10% par an. Les dépenses liées à l'enseignement représentent 12% des dépenses courantes de l'Etat central.

Plus de 75% des dépenses liées à l'enseignement sont constituées par des salaires et charges sociales. Quoique le montant des frais de personnel soit en augmentation constante dans son volume, la part relative à l'enseignement reste plutôt stable.

En ce qui concerne la répartition aux frais de personnel, 524 millions d'euros sont affectés à l'enseignement secondaire et secondaire technique public, y non compris les écoles privées.

Ces frais comprennent les dépenses du personnel enseignant et administratif.

La participation de l'Etat dans les frais de personnel de l'éducation précoce et des divers cycles de l'enseignement fondamental (deux tiers des dépenses totales, l'autre tiers étant à charge des communes) est de 354 millions d'euros.

Ce montant a presque doublé en 10 ans (187 millions d'euros en 2002). Ces dépenses comprennent les frais du personnel enseignant et éducatif, tout comme les indemnités pour les chargés de cours de religion.

Les dépenses d'investissement de l'Etat dans l'intérêt de la construction et de l'aménagement des lycées et lycées techniques (financées par le Fonds d'investissements publics et scolaires) et des acquisitions d'équipements spéciaux (financées par le budget en capital du Ministère de l'Education nationale) s'élèvent pour l'exercice budgétaire 2012 à 110 millions d'euros.

Ce montant a quelque peu diminué par rapport aux années précédentes (128 millions d'euros en 2009, 127 millions d'euros en 2010, 110 millions d'euros en 2012) mais reste largement supérieur aux dépenses engagées lors de la législature précédente avec des dépenses annuelles de 67 millions d'euros en moyenne.

Les aides à l'investissement accordées aux communes dans l'intérêt de la construction et de l'aménagement des différents types d'écoles de l'enseignement s'élèvent à 21 millions d'euros en 2012. Ce montant se situe dans la moyenne des dépenses engagées par l'Etat à ce titre au cours des trois années précédentes.

6. Les dépenses liées à la R&D et à l'innovation

En vue de contribuer aux objectifs européens en matière de la recherche et développement (R&D), visant à porter à 3% du PIB le niveau cumulé des investissements publics et privés dans ce secteur, le Gouvernement a fixé sur le plan national une fourchette de 2,3% à 2,6% du PIB comme objectif cumulé de l'intensité globale R&D pour 2020.

L'intensité du secteur privé serait dans ce cas de 1,5% à 1,9%, celle du secteur public de 0,7% à 0,8%. Dans ce contexte il s'agit de veiller à maximiser l'efficacité des dépenses consacrées et l'efficacité de l'action engagée le tout dans une démarche d'évolution qui tiendra compte notamment de la capacité d'absorption du dispositif national.

Evolution du budget de l'Etat en faveur de la R&D

	2000	2003	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
mio €	28,1	60,6	113,8	142,6	183,1	200,2	247,7	253,4	280
% PIB	0,13	0,17	0,35	0,41	0,46	0,53	0,62	0,61	0,66

Evolution des dépenses intérieures de R&D

	<i>Recherche publique** (mio. €)</i>	<i>Intensité (%/PIB)</i>	<i>Recherche privée (mio. €)</i>	<i>Intensité (%/PIB)</i>	<i>Total (mio. €)</i>	<i>Total (%/PIB)</i>
2000	27,5	0,13	337,0	1,53	364,5	1,66
2003	46,5	0,18	379,4	1,47	425,9	1,65
2006	78,5	0,23	485,0	1,42	563,5	1,65
2007	96,6	0,26	495,0	1,32	591,6	1,58
2008	118,0	0,30	482,0	1,22	600,0	1,52
2009*	166,2	0,44	468,4	1,24	634,6	1,68
2010*	200,0	0,50				
2011*	215,0	0,51				
2012*	240,0	0,56				

* estimations – **Recherche publique: Organismes publics de recherche et Université

Pour 2012, les moyens budgétaires pour la recherche publique au niveau de l'Etat central passent à 280 millions d'euros. La part de la recherche publique dans le PIB s'établit à quelque 0,66% ce qui souligne la détermination du Gouvernement à atteindre dans les meilleurs délais l'objectif qu'il s'est fixé en la matière (1%).

Le financement des actions dans le domaine de la recherche est assuré par des contributions financières de l'Etat (CFE) et les financements tiers pour la période 2008-2013 (chiffres réalisés pour 2008-2010 et chiffres conventionnés pour 2011-2013):

<i>Université (mio. €)</i>	2008*	2009*	2010*	Σ 2008-10	2011**	2012**	2013**	Σ 2011-13
CFE***	80	72	91,1	243,1	106	120,2	131,7	357,9
Financement tiers	8,8	13	14,9	36,7	18	20	23	61
Total	88,8	85	106	279,8	124	140,2	154,7	418,9

<i>CRP/CEPS (mio. €)</i>	2008*	2009*	2010*	Σ 2008-10	2011**	2012**	2013**	Σ 2011-13
CFE	51,4	55,1	61,6	168,3	66,3	69,4	72,5	208,2
Financement tiers	26,2	32,7	32,6	91,5	42,6	47,1	52,2	141,9
Total	77,6	87,8	94,2	259,8	108,9	116,5	124,7	350,2

<i>FNR (mio. €)</i>	2008*	2009*	2010*	Σ 2008-10	2011**	2012**	2013**	Σ 2011-13
CFE	27,4	28,2	40,3	95,9	35,2	45	52	132,2
Financement tiers	2,6	3,8	2,5	9,9	2,1	1,6	0,7	4,4
Total	30	32	42,8	104,8	37,3	46,6	52,7	136,6

* Réalisé – ** Conventions – *** CFE comprend la CFE du Luxembourg Center for Systems Biomedicine (LCSB)

A cela s'ajoute un programme de construction d'une enveloppe financière de 565 millions d'euros pour la première phase (2008-2015) de construction de la Cité des sciences à Esch-Belval rassemblant à partir de 2015, sur un même site, deux facultés de l'Université du Luxembourg, les Centres de recherche publics Gabriel Lippmann et Henri Tudor, le CEPS et l'incubateur d'entreprises.

Le Gouvernement incitera à des efforts supplémentaires en matière de recherche et innovation notamment par la loi du 5 juin 2009 ayant pour objet la promotion de la RDI dans le secteur privé.

	2000	2003	2006	2007	2008	2009	2010
Nombre de projets RDI	13	16	23	32	28	37	49
Dépenses des entreprises	21,4	26,3	88,9	90,2	66	116,7	104,6
Aides allouées (mio. €)	6,2	5,7	26,9	24,9	22	38,8	38,3

7. Les dépenses liées au Logement

Le tableau ci-après présente les dépenses étatiques en faveur du logement.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
A. Primes individuelles	64,4	65,9	66,1	66,6	68,6	69,7	58,6	58,9
– subventions d'intérêt	52,0	53,0	54,2	56,6	55,0	50,0	42,0	45,0
– autres	12,4	12,9	12,0	10,0	9,6	9,7	11,6	12,9
– Dotation Fonds du logement					4,0	10,0	5,0	1,0
B. Construction d'ensembles	12,9	22,6	20,0	16,8	21,1	28,9	32,6	39,7
– location	10,1	17,4	12,2	9,2	17,3	11,9	20,8	23,3
– vente	2,7	5,1	7,7	7,5	3,7	14,9	9,3	13,6
– infrastructures	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	2,0	2,5	2,8
C. Pacte Logement	–	0,0	0,0	9,6	44,1	23,4	25,9	26,0
D. Autres	0,0	0,0	0,0	5,0	0,0	0,0	0,3	0,2
– aide garantie locative	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0
– allocation de logement/loyer					0,0	0,0	0,1	0,1
– particip. aux frais de fonct. d'une agence immobilière sociale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
Total	77,3	88,6	86,1	98,0	133,8	122,0	117,3	124,9
Progression	-49,9%	14,6%	-2,8%	13,8%	36,5%	-8,8%	-3,8%	6,4%

Source: IGF

Les dépenses totales engagées par l'Etat en faveur du logement s'élèvent à 125 millions d'euros. Ceci représente environ 1% des dépenses totales du budget de l'Etat central.

Au total les crédits augmentent de 7,7 millions d'euros ou de 6,4% entre 2011 et 2012.

Cet accroissement permettra de financer notamment la création de quelque 150 logements supplémentaires en 2012. Les aides individuelles au logement représentent en 2012 près de 47% de la contribution étatique.

Les aides aux promoteurs publics augmentent de 23% par rapport à l'exercice 2011 pour stimuler l'offre de logements par la construction. Enfin un montant de 26 millions d'euros est prévu dans le cadre du Pacte logement pour soutenir les efforts de création de logements nouveaux auprès des communes.

8. Le budget de l'Agriculture

Les dépenses liées à l'agriculture s'élèvent à 114 millions d'euros pour l'exercice 2012 ce qui représente environ 1% des dépenses de l'Etat.

	2010 Compte	2011 Budget	2012 Projet de budget
Section 19.0 – Agriculture. - Dépenses générales	6.184.717	5.228.873	5.701.181
Section 19.1 – Mesures économiques et sociales spéciales	24.897.325	13.739.747	13.596.250
Section 19.2 – Administration des services techniques de l'agriculture	15.113.589	15.843.048	16.289.462
Section 19.3 – Sylviculture	3.075.504	3.185.928	3.433.600
Section 19.4 – Service d'économie rurale	4.192.409	4.595.394	5.045.243
Section 19.5 – Administration des services vétérinaires	6.286.428	6.607.643	6.718.696
Section 19.6 – Viticulture	3.778.463	3.809.599	3.878.482
Total des dépenses courantes	63.528.435	53.010.232	54.662.914

	<i>2010 Compte</i>	<i>2011 Budget</i>	<i>2012 Projet de budget</i>
Section 49.0 – Agriculture - Dépenses générales	62.865	46.000	96.000
Section 49.1 – Mesures économiques et sociales spéciales	55.150.000	57.001.000	57.001.000
Section 49.2 – Administration des services techniques de l'agriculture	390.876	364.727	370.000
Section 49.3 – Sylviculture	1.517.900	1.454.000	1.392.000
Section 49.4 – Service d'économie rurale	3.538	10.600	26.920
Section 49.5 – Administration des services vétérinaires	232.413	410.000	314.500
Section 49.6 – Viticulture	106.302	88.477	115.100
Total des dépenses en capital	57.463.894	59.374.804	59.315.520
Total général	120.992.329	112.385.036	113.978.434

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

Au niveau de la gestion du risque il serait indiqué d'utiliser davantage les moyens budgétaires pour soutenir l'agriculture dans la conclusion de contrats d'assurance multirisques plutôt que d'opérer par des indemnisations publiques en cas de calamités qui souvent ne sont pas en mesure de prendre en considération des différences régionales parfois importantes.

*

Chapitre 7 – Des finances pour des communes du 21^e siècle

I. Le contexte politique

1. Doter les communes des moyens pour remplir leurs missions

Pour remplir leurs missions, les collectivités locales doivent effectuer des dépenses et donc disposer de ressources financières. D'où la nécessité de recourir à l'impôt. Mais la véritable question n'est pas de savoir si la fiscalité doit exister, mais sous quelle forme elle doit exister.

Il s'agit donc de trouver un mode convenable de répartition des matières imposables entre le pouvoir central et le pouvoir local. L'importance des ressources financières détermine le contenu réel de la décentralisation. La part des recettes et des dépenses des collectivités locales dans le total des recettes et des dépenses des administrations publiques constitue un indicateur du degré de décentralisation.

Que la réponse à donner au degré de décentralisation d'un petit Etat constitue un problème politique délicat est à suffisance démontré par le fait que la plupart de nos textes en matière de finances communales remontent à l'époque de l'occupation nazie. Le système des centimes additionnels fut alors remplacé par un régime comprenant l'impôt personnel (Bürgersteuer), l'impôt foncier (Grundsteuer), l'impôt commercial (Gewerbesteuer) et l'impôt sur le total des salaires (Lohnsummensteuer). Quoique dans la suite la législation relative aux finances communales ait été adaptée à plusieurs reprises, une véritable réforme des finances communales n'a pas été entreprise à ce jour.

2. La nécessité d'une réforme des finances communales: un vœu pieux

L'importance d'une réforme des finances communales a été soulignée à plus d'un titre et ce notamment dans le cadre du rapport de la Commission spéciale dite Réorganisation territoriale du Luxembourg en 2008. Ce rapport a souligné qu'une véritable réforme territoriale basée sur un nouveau découpage des limites communales ne pourrait être envisagée que sur base d'une reformulation du système des finances communales.

Toujours est-il que les réflexions menées en matière de réforme du financement des communes se sont le plus souvent limitées à dresser les grandes lignes d'une telle réforme avec la nécessité d'une évolution parallèle des recettes communales à celles de l'Etat tout comme l'obligation de faire accompagner chaque transfert de compétence entre l'Etat et les communes par un transfert correspondant des moyens financiers.

3. La structure du système actuel

Actuellement les recettes des communes se répartissent entre les ressources ordinaires des communes, destinées à financer leurs frais de fonctionnement et les ressources extraordinaires des communes, destinées à financer leurs dépenses d'investissement.

Les recettes ordinaires des communes se composent des impôts locaux traditionnels à savoir l'impôt commercial communal (ICC) et de l'impôt foncier (IF), de la participation dans le produit de certains impôts de l'Etat par le biais du fonds communal de dotation financière (FCDF), des ressources propres provenant des taxes et redevances communales ainsi que des subventions étatiques liées au fonctionnement des communes (contribution aux frais de fonctionnement de l'enseignement musical, participation au traitement des fonctionnaires du secrétariat et de la recette communale).

Les recettes extraordinaires des communes proviennent principalement de l'excédent du budget ordinaire, de la vente de biens communaux, des recettes d'emprunt tout comme des transferts de l'Etat aux communes dans le cadre des aides spécifiques d'investissement.

II. Les ressources ordinaires des communes

1. L'impôt commercial communal

• La notion de l'impôt

L'impôt commercial communal a été institué en 1936. Il grève les activités commerciales, industrielles et artisanales des entreprises à l'exception des exploitations agricoles et des professions libérales. A l'origine l'imposition se faisait sur la base de trois indicateurs considérés comme reflétant la taille des entreprises: le bénéfice d'exploitation, le capital d'exploitation et le montant des salaires versés.

L'impôt sur le total des salaires a été aboli en 1987 alors qu'à une époque de chômage caractérisé un impôt qui augmentait avec le nombre de personnes employées n'était plus tenable. L'indicateur capital d'exploitation a quant à lui été éliminé en 1997 alors qu'il prenait non seulement en compte les fonds propres de l'entreprise, mais également les dettes à long et à moyen terme de sorte qu'une société fortement endettée pouvait subir l'impôt alors qu'elle ne disposait guère de capacité contributive.

• Le calcul de l'impôt

Depuis lors l'impôt commercial communal a largement perdu de sa spécificité et se rapproche davantage d'une variété d'impôt sur le revenu. L'impôt commercial communal est calculé en appliquant à l'assiette imposable (bénéfice de l'entreprise) un taux multiplicateur appelé taux d'assiette, de 3% fixé par le législateur, lequel est à son tour multiplié par un taux communal choisi librement par chaque commune dans la fourchette de 200% à 350%. Le taux de l'ICC pour la commune de Luxembourg est de 6,75% (3% x taux communal de 225%).

• L'évolution de l'ICC de 1995 à 2012

Le tableau ci-dessous reprend l'évolution de l'impôt commercial communal sur la période de 1995 à 2011.

Année	ICC (en millions d'€)	Année	ICC (en millions d'€)
1995	333.316.112	2008	578.108.602
2000	460.698.342	2009	587.991.976
2005	459.414.038	2010	586.274.378
2006	482.479.441	2011	680.000.000 (budget prév.)
2007	538.905.344	2012	580.000.000

L'on constate une évolution constante des recettes de l'ICC de 1995 à 2002, avec une décroissance substantielle au cours des années 2003 et 2004. Les recettes au titre de l'ICC ont repris par la suite pour atteindre en 2011 un chiffre record de 680 millions d'euros. Le montant estimé pour 2012 est de 580 millions d'euros. La forte chute des recettes en 2003 et 2004 est liée à une réduction du taux d'assiette de 4% à 3% opérée dans le cadre de la réforme fiscale 2002 en vue de réduire la pression fiscale des entreprises. Le déchet fiscal noté à l'époque était de 100 millions d'euros d'un exercice budgétaire à l'autre.

2. L'impôt foncier

• La nature de l'impôt

L'impôt foncier est un impôt prélevé sur toutes les propriétés immobilières bâties ou non, donc tant sur la fortune agricole et forestière que sur la propriété foncière et les immeubles d'exploitation. L'assiette de l'impôt foncier est la valeur unitaire de toute propriété immobilière bâtie ou non, évaluée selon les principes de la loi d'évaluation des biens et valeurs. Cette évaluation est assez fantaisiste car elle est basée sur les prix de 1940 ce qui aboutit à une sous-évaluation massive de l'assiette imposable. Le calcul de l'impôt est établi sur une base d'assiette (= valeur d'assiette X taux d'assiette) qui est de 0,7% à 1% de la valeur unitaire. A cette assiette est appliqué un coefficient fixé variant en fonction de l'immeuble entre 1 à 8.

• L'évolution de l'IF de 1995 à 2012

Le tableau ci-joint reprend l'évolution de l'impôt foncier au fil des 15 dernières années.

<i>Année</i>	<i>IF</i>	<i>Année</i>	<i>IF</i>
1995	17.428.777	2008	27.636.856
2000	21.044.938	2009	28.948.899
2005	25.595.629	2010	29.381.352
2006	25.763.610	2011	30.262.793
2007	27.177.745		

Dans la mesure où les bases d'évaluation une fois fixées pour un immeuble ne varient en principe pas dans la suite à moins qu'il y ait un changement de l'affectation, les recettes de l'impôt foncier restent très stables et ne connaissent qu'une progression faible. Un accroissement légèrement plus substantiel est remarqué dans le contexte des dispositions du pacte logement de 2006.

3. Les dotations financières

• Le Fonds communal de dotation financière („FCDF“)

Pour subvenir à leurs dépenses de fonctionnement, les communes bénéficient depuis 1988 d'une subvention étatique par le biais d'un fonds communal de dotation financière. Cette dotation constitue la source de revenu la plus importante pour les communes. Le FCDF bénéficie d'une allocation forfaitaire fixe à laquelle s'ajoute un produit variable représentant un pourcentage variant entre 10% et 20% des impôts suivants: impôt sur le revenu des personnes physiques (18% de l'impôt collecté), TVA (10% du total de l'impôt collecté), taxe sur les véhicules automoteurs (20% de l'impôt collecté). S'y ajoute une subvention budgétaire d'équilibre de l'Etat dont le montant est variable. Cette dotation est répartie entre les différentes communes par un mécanisme compliqué combinant une allocation fixe par commune, une allocation variable en fonction de la taille de la commune (calculée sur la base du nombre d'élus communaux); la population de la commune (65%) et enfin sa surface (15%).

• L'évolution du FCDF de 1995 à 2012

Le tableau ci-après reprend l'évolution des revenus attribués aux communes sur base de la dotation financière depuis 1995 à 2012.

<i>Année</i>	<i>FCDF</i>	<i>Année</i>	<i>FCDF</i>
1995	288.092.613	2008	691.353.092
2000	389.240.503	2009	681.174.987
2005	467.318.382	2010	736.330.098
2006	553.003.581	2011	772.287.800 (budget prévisionnel)
2007	627.722.668	2012	894.454.140

L'on constate une croissance continue des recettes allouées au titre du FCDF aux communes avec un recul lors des années 2004 et 2010. Une forte progression est à noter au titre des années 2011 et 2012. Il s'agit de l'impact d'une croissance rapide de l'IRPP dans la mesure où, malgré les effets d'un ralentissement général de l'économie dans le contexte de la crise de la dette souveraine, l'emploi intérieur n'a cessé de progresser au Luxembourg. D'un autre côté, l'évolution des recettes au titre du FCDF a été influencée favorablement par les rentrées TVA au titre du commerce électronique avec des recettes records estimées à 508 millions d'euros pour l'exercice 2011, voire 572 millions d'euros pour l'année 2012.

4. Les redevances communales

Les redevances locales sont constituées par la participation financière des usagers aux frais des biens et services locaux que la commune met à leur disposition. Ces contributions reposent sur des règlements votés par le conseil communal. Elles proviennent principalement du service obligatoire de l'approvisionnement en eau potable, de l'élimination et de l'épuration des eaux usées, de l'élimination des déchets, ainsi que des recettes provenant de services facultatifs offerts par quelques communes comme par exemple la vente d'électricité ou de gaz.

5. Les subventions étatiques de fonctionnement

• La nature des subventions

Les subventions étatiques sont des aides spécifiques de l'Etat servant à alléger la charge financière de la commune dans certains domaines ou visant à encourager la fourniture de certains services. Il s'agit notamment des subventions pour le personnel enseignant (2/3 des traitements), pour l'enseignement musical (un tiers des dépenses pour les enseignements, un deuxième tiers provenant d'une péréquation intercommunale), pour les traitements des fonctionnaires du secrétariat et de la recette communale ou encore des contributions étatiques pour le financement des structures d'accueil pour enfants.

Les redevances communales et les subventions étatiques de fonctionnement sont généralement qualifiées de recettes ordinaires affectées.

• L'évolution des subventions étatiques de fonctionnement

Le tableau ci-joint reprend l'évolution des recettes ordinaires affectées depuis 1995 à 2011.

<i>Année</i>	<i>Revenus affectés ordinaires</i>	<i>Année</i>	<i>Revenus affectés ordinaires</i>
1995	320.960.487	2008	745.956.447
2000	389.240.503	2009	585.519.745 ⁽¹⁾
2005	582.037.127	2010	549.577.181 ⁽²⁾
2006	650.318.394	2011	632.426.224 ⁽³⁾
2007	703.456.167		

(1) comptes non encore arrêtés par le MIGRe (2) budgets rectifiés (3) budgets

Il ressort de ce tableau que les recettes affectées des communes connaissent une progression continue pour la période de 2006 à 2008. La baisse importante qu'on peut noter en 2009 est en grande partie

due à la diminution des recettes provenant de la distribution de gaz et d'électricité par la Ville de Luxembourg suite à la délocalisation de ces services dans des structures externes.

6. La ventilation des revenus ordinaires des communes

Le tableau ci-après reprend la répartition des recettes ordinaires des communes entre les différentes catégories de revenus non affectés et les revenus ordinaires affectés.

Année	Revenus non affectés						Revenus affectés ordinaires	Variation
	IF	Variation	ICC	Variation	FCDF	Variation		
1995	17.428.777		333.316.112		288.092.613		320.960.487	
2000	21.044.938	20,75%	460.698.342	38,22%	389.240.503	35,11%	389.240.503	21,27%
2005	25.595.629	21,62%	459.414.038	-0,28%	467.318.382	20,06%	582.037.127	49,53%
2006	25.763.610	0,66%	482.479.441	5,02%	553.003.581	18,34%	650.318.394	11,73%
2007	27.177.745	5,49%	538.905.344	11,69%	627.722.668	13,51%	703.456.167	8,17%
2008	27.636.856	1,69%	578.108.602	7,27%	691.353.092	10,14%	745.956.447	6,04%
2009	28.948.899	4,74%	587.991.976	1,71%	681.174.987	-1,47%	585.519.745 ⁽¹⁾	-21,51%
2010	29.381.352	1,49%	586.274.378	-0,29%	736.330.098	8,10%	549.577.181 ⁽²⁾	-6,14%
2011	30.262.793	3,02%	560.000.000 ⁽³⁾	-4,48%	772.287.800 ⁽³⁾	4,88%	632.426.224 ⁽³⁾	15,08%

Source: MIGRe – (1) comptes non encore arrêtés par le MIGRe (2) budgets rectifiés (3) budgets

L'on constate une certaine volatilité des recettes non affectées des communes surtout au niveau du FCDF. Cela tient au fait que la dotation de l'Etat provient des recettes étatiques d'impôt sur le revenu des personnes physiques mais surtout des recettes de TVA qui sont tributaires de l'évolution du marché de l'emploi d'une part, et de la consommation en général d'autre part, sans négliger des facteurs exogènes telles les rentrées de TVA en provenance du commerce électronique.

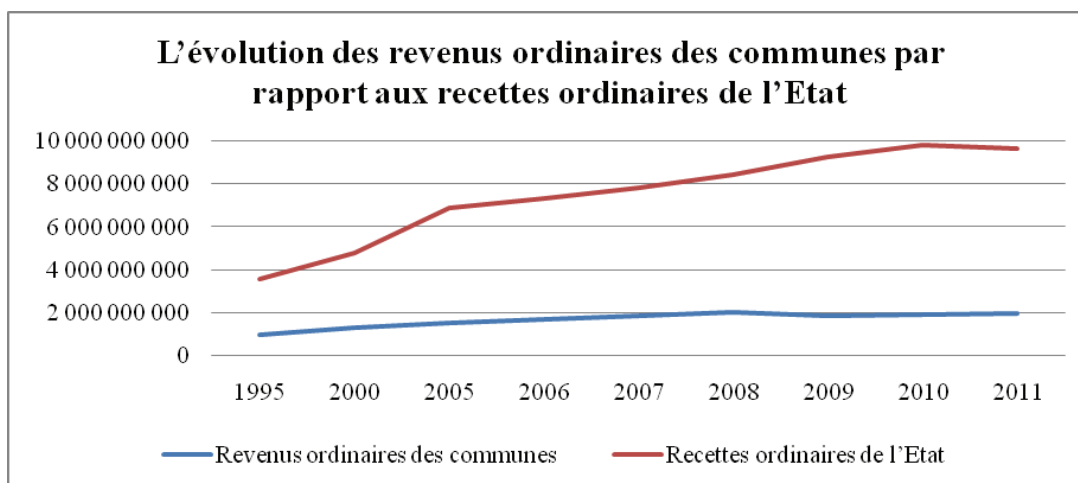
En général les revenus non affectés des communes connaissent une croissance significative depuis l'année 2000. La progression est plus importante au niveau du FCDF où le montant a doublé entre 2000 et 2011. La progression est plus lente au niveau de l'impôt commercial communal. Ce phénomène s'explique par le fait que dans la foulée de la réforme fiscale en 2002, le taux d'assiette de l'ICC a été ramené de 4% à 3%. Il s'ensuit qu'aujourd'hui la recette de FCDF est la première source de financement des communes alors qu'en 2000 les rentrées de l'ICC dépassaient encore celles du FCDF.

7. L'évolution des revenus ordinaires des communes par rapport aux recettes ordinaires de l'Etat

Les tableaux ci-après reprennent l'évolution de recettes ordinaires des communes par rapport aux recettes ordinaires de l'Etat.

Année	Revenus ordinaires des communes	Variation	Recettes ordinaires de l'Etat	Variation	En % des recettes ordinaires de l'Etat
1995	959.797.988		3.597.379.963		26,68%
2000	1.285.593.514	33,94%	4.814.950.185	33,85%	26,70%
2005	1.534.857.365	19,39%	6.902.466.730	43,35%	22,24%
2006	1.711.505.344	11,51%	7.328.034.846	6,17%	23,36%
2007	1.897.261.924	10,85%	7.841.671.142	7,01%	24,19%
2008	2.043.015.274	7,68%	8.437.954.473	7,60%	24,21%
2009	1.884.068.060 ⁽¹⁾	-7,78%	9.276.942.046	9,94%	20,31%
2010	1.902.444.450 ⁽²⁾	0,98%	9.818.844.366	5,84%	19,38%
2011	1.995.884.701 ⁽³⁾	4,91%	9.626.174.480	-1,96%	20,73%

Source: Chiffres MIGRe – (1) comptes non encore arrêtés par le MIGRe (2) budgets rectifiés (3) budgets



Il ressort de ce tableau que les recettes courantes de l'Etat connaissent une progression plus rapide que celles des recettes ordinaires des communes. En 2000 les recettes ordinaires des communes représentaient 26% des recettes courantes étatiques. En 2011, ce rapport n'est plus que de 20%, en 2010 il était même en dessous de la barre des 20%. La différence provient d'une progression moins rapide des recettes de l'impôt commercial communal en raison d'un abaissement du taux d'assiette effectué dans le contexte de la réforme fiscale en 2002. En chiffres absolus, la diminution de quelque 6% de la part relative du poids des recettes ordinaires des communes représente quelque 577 millions d'euros au titre d'une seule année.

III. Les ressources extraordinaires des communes

1. La nature des recettes extraordinaires

Les recettes extraordinaires ou recettes d'équipement des communes sont destinées à financer les investissements réalisés par les communes, et elles proviennent des sources suivantes: du report de l'excédent du budget ordinaire de l'année courante au budget extraordinaire (budget d'investissement), du report d'un excédent global des ressources ordinaires et extraordinaires de l'année précédente, de la vente de biens communaux, des recettes d'emprunts contractés par la commune, de transferts de l'Etat aux communes dans le cadre des aides spécifiques d'investissement.

Les quatre premières ressources relèvent de la compétence exclusive des communes et des choix politiques locaux qui varient d'une commune à l'autre. Elles sont à considérer comme ressources non affectées à un objet précis.

En ce qui concerne les recettes provenant de transferts de capitaux de l'Etat aux communes, il faut préciser qu'il s'agit d'aides promotionnelles, c'est-à-dire des ressources affectées par lesquelles l'Etat oriente la politique d'investissement des communes en contribuant au financement des infrastructures locales selon des règles de priorité définies par les différents départements ministériels compétents en ces domaines et dont les critères, pour autant qu'ils soient comparables, varient largement. Ces aides varient de 0 à 100% des dépenses communales éligibles et sont plafonnées à:

- 100% pour l'aménagement des pistes cyclables sur le territoire communal;
- 90% pour la construction d'un réseau de collecteurs d'eaux usées et de stations d'épuration;
- 85% pour l'aménagement de zones industrielles à caractère national;
- 80% pour la construction de centres intégrés pour personnes âgées;
- 60% pour les installations sportives régionales selon programme légal;
- 50% pour la construction de centres culturels régionaux sur décision du législateur;
- 35% pour les installations sportives locales selon programme légal;
- 15% pour les zones d'activités à caractère local.

Par ailleurs, lorsque les communes sont obligées d'investir dans des infrastructures de base obligatoires telles que mairies, halls techniques, écoles, elles touchent des aides financières en capital variant avec leur situation financière. Ces „dotations“ en capital sont destinées à restituer aux communes une partie de leur capacité d'investissement qu'elles pourront employer au financement des infrastructures non obligatoires.

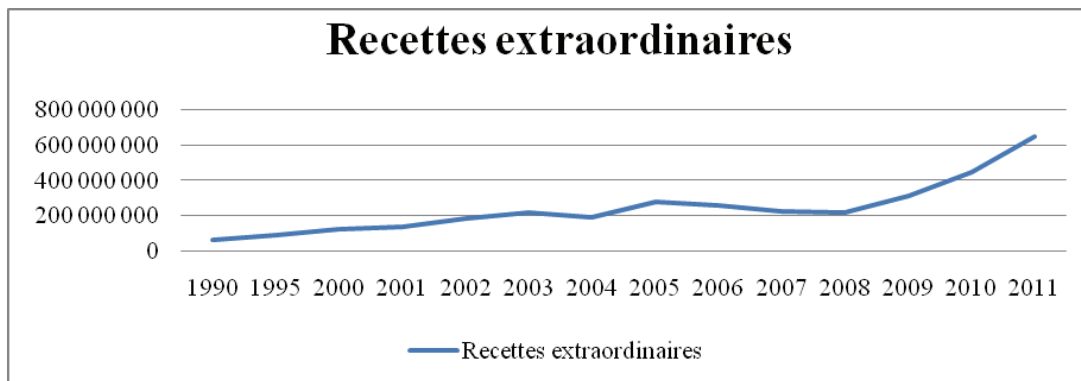
En principe ces aides varient de 0 à 40% des dépenses éligibles, respectivement de 25 à 65% des dépenses éligibles lorsqu'il s'agit de salles de classe à réaliser pour l'enseignement préscolaire et primaire. Pour les écoles primaires centrales, l'aide s'élève à 75% et constitue une aide spéciale. (Source: MIAT Concept intégratif pour une réforme territoriale et administrative du Grand-Duché de Luxembourg, 2005)

2. L'évolution des recettes extraordinaires des communes

Les tableaux ci-après présentent l'évolution des ressources extraordinaires des communes depuis 1990 à 2011.

<i>Année</i>	<i>Recettes extraordinaires</i>	<i>Année</i>	<i>Recettes extraordinaires</i>
1990	64.463.649	2005	276.183.599
1995	94.654.436	2006	262.146.358
2000	125.375.333	2007	222.988.157
2001	136.073.600	2008	220.281.102
2002	188.198.538	2009	312.226.091 ⁽¹⁾
2003	215.813.498	2010	443.582.400 ⁽²⁾
2004	194.053.671	2011	648.162.623 ⁽³⁾

(Sources chiffres: MIAT Rapports d'activité 2006 et 2009) – (1) comptes non encore arrêtés par le MIGRe (2) budgets rectifiés (3) budgets



(Sources chiffres: MIAT Rapports d'activité 2006 et 2009)

On constate une très forte croissance des recettes extraordinaires des communes à partir de 2008. Cette évolution s'explique par le fait que la part des produits d'emprunts dans les recettes extraordinaires a diminué constamment de 2006 à 2009. En effet, cette part a été réduite de 39,5% en 2006 à 23,4% en 2009.

Au-delà de cette période, les communes ont eu recours à davantage d'emprunts pour financer leurs investissements qui affichent également une forte croissance à partir de l'année 2009 dans le contexte du paquet conjoncturel anticrise, ficelé à l'époque par le Gouvernement et auquel les communes avaient été invitées à participer à leur échelle.

3. Les transferts en capital de l'Etat aux communes

Le tableau ci-après renseigne sur les principaux transferts en capital de l'Etat aux communes.

	<i>Libellé</i>	<i>Projet de Budget 2012</i>	<i>Budget 2011</i>	<i>Compte 2010</i>
1	Participation de l'Etat aux frais des communes concernant le fonctionnement de services d'éducation et d'accueil pour enfants - Maison relais pour enfants	99.369.861	66.611.064	62.552.070
2	Aide revenant aux communes pour financer le coût des infrastructures liées à l'augmentation substantielle du nombre de leurs habitants	26.000.000	25.870.475	23.415.516
3	Services publics d'autobus et quasi-gratuité du transport des jeunes assurés par le T.I.C.E. en exécution de la convention conclue avec l'Etat (Crédit non limitatif)	22.000.000	20.249.000	19.581.473
4	Aides en capital de l'Etat au budget des communes pour la réalisation d'équipements collectifs de base	13.900.000	13.900.000	14.663.874
5	Part de l'Etat dans les majorations biennales et les majorations d'indice des fonctionnaires des secrétariats et recettes communales (article 4-2* du règlement grand-ducal du 4.4.1964)	13.620.000	12.700.000	12.380.450
6	Services publics d'autobus, quasi-gratuité du transport des jeunes et gratuité du transport des élèves de l'enseignement postprimaire assurés par la Ville de Luxembourg en exécution de l'accord conclu avec l'Etat	12.550.000	10.344.000	12.575.739
7	Participation de l'Etat dans le financement de l'enseignement musical	996.000	932.755	849.722
8	Répartition de la participation de l'ensemble des communes dans le financement de l'enseignement musical	11.284.000	10.429.000	9.932.000
9	Participation de l'Etat aux frais de construction d'écoles régionales groupant les classes primaires de plusieurs communes ou sections de communes ou de toutes les sections d'une commune	9.500.000	9.500.000	11.000.000
10	Participation aux frais des offices sociaux	8.500.000	8.287.304	347.405
11	Participation aux frais de construction, d'acquisition et d'aménagement de logements locatifs: aide aux communes (loi modifiée du 25.2.1979)	8.184.000	5.059.648	4.987.440
12	Emploi du produit de l'impôt spécial dans l'intérêt du service d'incendie (Crédit non limitatif)	4.000.000	4.000.000	4.964.198
13	Participation de l'Etat au financement de la construction et du réaménagement par les communes	3.500.000	3.800.000	3.064.396
14	Participation de l'Etat au financement par le Syndicat des Eaux du Barrage d'Esch-sur-Sûre (SEBES) de la conduite d'eau potable de Grosbous à Junglinster via Mersch	3.500.000	3.500.000	4.000.000
15	Subventions d'équilibre et de compensation aux communes (Crédit non limitatif)	2.763.000	50.000	6.950.999
	Total	239.666.861	195.233.246	191.265.282
	Total Code 43	275.100.849	235.948.742	229.813.863
		87,12%	82,74%	83,23%

Source: IGF

En volume absolu le montant de ces transferts en capital est en croissance continue, passant de 199 millions d'euros en 2005 à 339 millions en 2010. Le montant prévisible pour 2011 est de 370 millions d'euros. Le budget 2012 prévoit 434 millions d'euros.

Les transferts en capitaux vers le secteur communal sont de nature très diverses, passant du remboursement par l'Etat à une commune des frais de l'expert chargé de la constitution des archives locales, à la stimulation des activités de jumelage, au soutien des activités notables en matière de tourisme national, à des prix d'urbanisme à allouer à des communes, à des participations financières au Schoulsportdag, à l'organisation de la foire agricole, etc. Ces subsides aux communes sont soit comp-

tabilisés sous forme de crédits spécifiques inscrits selon leur finalité sous différents départements ministériels, soit relèvent de différents fonds d'investissement.

En termes de volume budgétaire, les principaux subsides se rapportent à la participation de l'Etat dans le financement de l'enseignement musical (11 millions d'euros), à la contribution aux frais de fonctionnement des secrétariats et des recettes communales-majorations biennales (13 millions d'euros) à la subvention à la Ville de Luxembourg en tant que capitale (1 million d'euros), à la participation aux frais des communes concernant le fonctionnement des services d'éducation et d'accueil des enfants (99 millions d'euros), à la participation aux frais des offices sociaux (8,5 millions d'euros), aux participations aux frais de fonctionnement des parcs naturels (1 million d'euros), au service public d'autobus assuré par le TICE (22 millions d'euros), au service d'autobus public de la Ville de Luxembourg (12,5 millions d'euros), à la participation de construction d'écoles régionales (9,5 millions d'euros), à la participation aux communes en vue de la réalisation d'équipements collectifs de base (13,9 millions d'euros).

A cela s'ajoutent des subsides substantiels attribués par le biais de divers fonds d'investissement tel le Fonds pour la gestion de l'eau (76 millions d'euros), le Fonds d'équipement sportif national (28 millions d'euros), le Fonds pour investissements sociofamiliaux (21 millions d'euros) le Fonds pour la protection de l'environnement (14 millions d'euros), le Fonds climat et énergie (10 millions d'euros) et le Fonds pour la promotion touristique (4,5 millions d'euros).

IV. Les dépenses des communes

Par analogie aux recettes communales, on distingue aussi entre dépenses ordinaires et dépenses extraordinaires. Ainsi les communes financent leurs frais de fonctionnement à l'aide des ressources ordinaires. Les investissements réalisés par les communes sont financés grâce aux ressources extraordinaires.

1. Evolution des dépenses ordinaires

<i>Année</i>	<i>Recettes ordinaires</i>	<i>Dépenses ordinaires</i>
1990	671.746.715	551.894.340
1995	959.797.988	754.395.983
2000	1.285.593.514	933.480.608
2001	1.347.415.088	1.034.863.665
2002	1.443.720.733	1.186.831.587
2003	1.502.868.715	1.195.915.367
2004	1.522.031.957	1.264.089.808
2005	1.534.857.365	1.335.229.601
2006	1.711.505.344	1.421.961.035
2007	1.897.261.924	1.538.615.541
2008	2.043.015.274	1.636.846.178
2009	1.884.068.060 ⁽¹⁾	1.538.511.795 ⁽¹⁾
2010	1.902.444.450 ⁽²⁾	1.661.389.451 ⁽²⁾
2011	1.995.884.701 ⁽³⁾	1.741.226.478 ⁽³⁾

(1) comptes non encore arrêtés par le MIGRe (2) budgets rectifiés (3) budgets – Sources chiffres: MIAT Rapports d'activité 2006, 2008 et 2009; Cour des comptes Avis sur le budget des recettes et dépenses de l'Etat pour l'exercice 2011

En juxtaposant recettes et dépenses ordinaires, l'on peut constater que pour chaque exercice des excédents ont été réalisés. Cela s'explique par le fait que la législation communale interdit aux communes de clôturer leur budget ordinaire par un solde déficitaire.

2. L'évolution des dépenses extraordinaires

<i>Année</i>	<i>Recettes extraordinaires</i>	<i>Dépenses extraordinaires</i>
1990	64.463.649	184.934.162
1995	94.654.436	263.816.141
2000	125.375.333	353.626.792
2001	136.073.600	409.438.001
2002	188.198.538	473.184.916
2003	215.813.498	514.042.222
2004	194.053.671	492.357.881
2005	276.183.599	531.418.050
2006	262.146.358	462.746.516
2007	222.988.157	482.931.090
2008	220.281.102	561.509.610
2009	312.226.091 ⁽¹⁾	691.258.437 ⁽¹⁾
2010	443.582.400 ⁽²⁾	925.282.065 ⁽²⁾
2011	648.162.623 ⁽³⁾	1.052.345.718 ⁽³⁾

(1) comptes non encore arrêtés par le MIGRe (2) budgets rectifiés (3) budgets – Sources chiffres: MIAT Rapports d'activité 2006 à 2009

On peut constater une forte augmentation des dépenses extraordinaires à partir de 2008. Afin de freiner les effets de la crise économique et financière, l'Etat avait lancé en 2008 un programme de conjoncture qui a eu un impact notable sur les investissements réalisés par les communes.

Contrairement aux finances communales du service ordinaire, l'on doit constater que le service extraordinaire des comptes communaux présente des résultats négatifs.

V. La dette communale

1. La portée de l'emprunt au niveau du secteur communal

Les administrations communales et les syndicats de communes peuvent recourir au crédit pour financer des dépenses extraordinaires si le remboursement des annuités est assuré.

L'endettement global des administrations locales comprend celui des communes, des syndicats de communes et d'autres établissements publics placés sous la tutelle des communes. Néanmoins, la part de ces dernières est faible par rapport à l'ensemble de l'endettement communal.

Le montant de la dette communale est resté stable pendant les années 1980, puis a augmenté avec une croissance annuelle de 20.000.000 euros. Ce n'est que depuis l'année 2000 que les communes ont eu recours de façon plus substantielle à l'emprunt pour équilibrer leur budget des dépenses extraordinaires.

L'endettement global du secteur communal s'élève au 31.12.2010 à 811 millions d'euros. 5 communes seulement affichent un endettement nul, dont la Ville de Luxembourg. Le financement de la dette est en général assuré par des prêts variables aux taux EURIBOR avec une marge assez faible entre 0,10% et 0,25%.

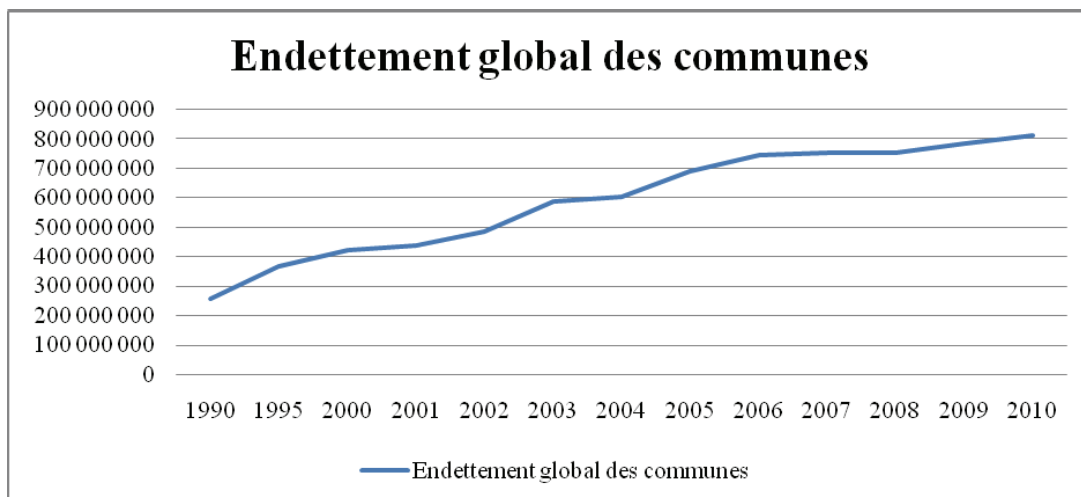
Certaines communes ont recours à des prêts à taux fixe dont le taux oscille entre 2,63% à 3,8% en fonction de la date où le prêt a été conclu. Le volume de la dette varie largement d'une commune à l'autre. En raison du solde parfois très réduit généré par certaines communes au niveau du service ordinaire de leur budget, leurs capacités de remboursement risquent d'être fortement mises à l'épreuve en cas d'augmentation des taux d'intérêt.

2. Evolution de l'endettement au niveau du secteur communal

Le tableau ci-après renseigne sur l'évolution de la dette globale du secteur communal.

<i>Année</i>	<i>Endettement global</i>	<i>Année</i>	<i>Endettement global</i>
1990	254.911.326	2005	688.596.415
1995	366.858.730	2006	743.992.034
2000	419.179.161	2007	752.002.512
2001	435.057.154	2008	751.983.770
2002	482.678.753	2009	782.830.068
2003	587.789.556	2010	811.162.842
2004	601.934.675		

Sources chiffres: MIAT Rapports d'activité 2008 et 2009



VI. Les conclusions

1. Une coexistence entre fiscalité locale et péréquation étatique

L'analyse du système de financement des communes au Luxembourg montre certes une série d'imperfections quant à la composition des revenus des communes au regard de la transparence et de leur prévisibilité à moyen et à long terme. Le système a néanmoins fait ses preuves dans la mesure où il assure une coexistence entre une fiscalité locale autonome et une certaine redistribution de l'Etat aux communes d'une partie de ses recettes par le biais de la péréquation. Ce faisant, le système garantit à un certain degré l'autonomie de gestion du secteur communal tout en répondant aux exigences de la politique économique générale du pays.

2. Un rattachement des revenus ordinaires des communes à l'évolution des recettes étatiques

Afin de garantir une meilleure prévisibilité des recettes, il serait souhaitable que le Gouvernement concrétise sa volonté politique exprimée dans la déclaration gouvernementale de 2009 d'un rattachement des recettes ordinaires des communes à l'évolution du budget ordinaire de l'Etat. Un rapport fixe entre les recettes non affectées des communes et les recettes courantes étatiques avait été également une des recommandations du rapport de la Commission spéciale parlementaire sur la réforme territoriale en 2008.

La relation entre les deux budgets est un instrument de mesure utilisé couramment sur le plan international.

Au début des années 1990, ce rapport a dépassé les 25%. Depuis 2002 les recettes ordinaires des communes ne constituent plus que 22 à 23%, pour se retrouver en 2010 au niveau le plus bas avec quelque 19%. Il s'agit d'une différence de l'ordre de 6%, avec un montant en chiffres absolus de plus de 570 millions d'euros par an en défaveur des communes.

Les exigences auxquelles doivent répondre les communes ont considérablement changé, notamment dans le domaine de l'encadrement des enfants avec l'éducation précoce et les maisons relais, pour ne citer que ces deux exemples.

Or, faute de moyens financiers, il existe au Grand-Duché de forts écarts entre les régions en ce qui concerne l'offre de ces services.

Les exigences auxquelles les communes doivent faire face de nos jours, justifieraient une relation recettes ordinaires communes par rapport à celles de l'Etat approximativement de 25% afin que les communes puissent se baser sur des chiffres fiables en vue d'une meilleure planification budgétaire.

Il serait souhaitable que, dans le cadre de la présentation des documents budgétaires d'un exercice donné, des indications soient données sur l'évolution du rapport recettes ordinaires des communes par rapport à celles de l'Etat dans le contexte des exercices budgétaires antérieurs afin qu'en cas de détérioration de cet équilibre dans l'un ou l'autre sens des mécanismes correcteurs puissent être apportés.

Le rapport entre recettes ordinaires des communes et les recettes courantes de l'Etat ne se confine en effet pas à une donnée purement technique, mais influe sur le degré de centralisation d'un Etat, respectivement de l'autonomie réservée au pouvoir communal.

3. Des adaptations à apporter au mécanisme de l'impôt commercial communal

L'impôt commercial sous sa forme actuelle a le mérite d'inciter les communes à accueillir des entreprises, tout en assurant par le biais du principe de péréquation interne une redistribution d'une partie de l'impôt commercial entre les communes.

L'impôt commercial est souvent critiqué vu qu'il ne comporte aucun volet écologique ou durable.

Un système alternatif – d'ailleurs préconisé par d'aucuns dans le contexte d'un abaissement général de la pression fiscale sur les entreprises – consisterait à abolir l'impôt commercial communal actuel et de le remplacer par un nouvel impôt communal complémentaire à prélever sur le revenu des entreprises.

La base d'imposition devrait être en tous points identiques à celles prévalant pour l'impôt sur le revenu (IRC et IRPP). Quant au taux à appliquer, il pourrait être fixé par le législateur à 4% pour l'ensemble du pays ou arrêté par les communes dans une fourchette de 3 à 5%.

Un tel système aurait certes l'avantage d'assurer une plus grande prévisibilité de la charge fiscale à supporter par une entreprise. Il offrirait par ailleurs une plus grande flexibilité à l'Etat d'adapter la pression fiscale sur les entreprises en fonction de critères de compétitivité internationale.

Dans la mesure où l'entièreté de l'impôt communal collecté reviendrait à la commune de résidence du contribuable, un tel système déclencherait cependant inévitablement des discussions au niveau de la péréquation financière entre communes hébergeant beaucoup d'entreprises et celles sans activités commerciales, cette péréquation devant être rétablie par le biais d'autres instruments.

Au cas où le système actuel de l'ICC devrait être maintenu, il se pose la question si la participation du moins partielle des communes au produit de l'impôt commercial en fonction du critère „du nombre de salariés“ qui ont leur domicile fiscal sur leur territoire est encore justifiée.

En effet les personnes non réputées salariées au regard de la retenue d'impôt sur les salaires (exploitant individuel, associé d'une société de personnes, etc.) n'entrent pas en ligne de compte de même que les fonctionnaires et employés publics, les titulaires de professions libérales, les fonctionnaires internationaux, etc.

4. Une nécessaire réforme de l'impôt foncier

Au niveau de l'impôt foncier, il y a lieu de constater que la recette totale collectée à ce titre se chiffre à 30 millions d'euros au titre de l'exercice 2011. L'impôt foncier ne représente qu'une contri-

bution infime au niveau des recettes ordinaires des communes. Sa part s'élève à moins de 1,5%. Dans d'autres Etats membres de l'Union européenne, la part de l'impôt foncier dans les recettes des collectivités locales est autrement plus importante: en Allemagne l'impôt foncier représente 6% des revenus des communes, en France la part de l'impôt foncier est de 13%, en Belgique de 17%, en Grande-Bretagne l'impôt foncier constitue la seule recette fiscale des communes.

La détermination de l'impôt foncier sur base de la valeur unitaire de chaque propriété immobilière tant bâtie que non bâtie est une opération trop complexe. En plus, l'imposition se base sur une évaluation fantaisiste reposant sur des prix de 1940.

Ceci aboutit non seulement à une sous-évaluation massive de l'assiette imposable en général, mais également à des inégalités au niveau de l'évaluation des propriétés immobilières en fonction de leur localisation.

Les propriétés immobilières situées à la périphérie de la Ville de Luxembourg ont connu de nos jours un accroissement de leur valeur vénale autrement plus important que ne le reflète leur valeur relative évaluée en fonction des prix de 1941.

Une refixation des valeurs unitaires des propriétés soumises à l'impôt foncier s'avère indiquée. L'Administration devrait être dotée des moyens nécessaires pour ce faire.

Une piste de réflexion possible en vue d'une détermination plus transparente et plus simple de l'impôt foncier pourrait être constituée par les projets de réforme de l'impôt foncier envisagés au niveau de certaines entités fédérales allemandes, telle que le Land de Thuringe. La détermination de la base imposable se ferait pour les terrains non bâtis en multipliant la surface de terrains par une valeur de référence par m² auquel s'appliquerait le taux communal (p. ex. 0,5%).

Le montant de la valeur de référence serait fonction de la situation du terrain en question et de son affectation d'après les dispositions du PAG.

En ce qui concerne les immeubles bâtis, la détermination de la base imposable se ferait sur base de la surface brute habitable multipliée par une valeur de référence fixe déterminée par le législateur en fonction de l'utilisation du bâtiment (p. ex. 0,20 €/m² pour les logements; 0,40 €/m² pour les bâtiments affectés à d'autres usages). Au montant de la base d'assiette ainsi déterminée s'appliquerait un taux communal à fixer à l'intérieur d'une fourchette fixée par le législateur.

Suivent à titre d'illustration deux exemples de calcul:

Source: Reform der Grundsteuer – Gebäudewertungunabhängiges Kombinationsmodell Thüringen (pour info: v.T. = von tausend)

1. Einfamilienhausgrundstück:			
Grundstücksfläche	500 m ²		
Bodenrichtwert	50 €/m ²		
Bruttogrundfläche	200 m ²		
Ermittlung des Bodenwerts:	500 m ² x 50 €/m ² x 0,5 v.T. =	12,50 €	
Ermittlung Äquivalenzwert Gebäude (Wohnnutzung)	200 m ² x 0,20 €/m ² =	40,00 €	
Grundsteuer Bemessungsgrundlage			52,50 €
2. Gemischt genutztes Grundstück:			
Grundstücksfläche	1.000 m ²		
Bodenrichtwert	100 €/m ²		
Bruttogrundfläche Wohnnutzung	2.200 m ²		
Bruttogrundfläche Nicht-Wohnnutzung	800 m ²		
Ermittlung des Bodenwerts:	1.000 m ² x 100 €/m ² x 0,5 v.T. =	50 €	
Ermittlung Äquivalenzwert (Wohnen)	2.200 m ² x 0,20 €/m ² =	440,00 €	
Ermittlung Äquivalenzwert Gebäude (Nicht-Wohnen)	800 m ² x 0,40 €/m ² =	320,00 €	
Grundsteuer Bemessungsgrundlage			810,00 €

Un tel système aurait l'avantage d'une détermination plus transparente et moins compliquée de la base d'assiette de l'impôt foncier dans la mesure où il se baserait sur le même critère, celui de la surface de terrain respectivement surface brute bâtie applicable dans tout le pays.

Le système aurait de surcroît le mérite de générer au besoin des recettes fiscales additionnelles au titre de l'impôt foncier notamment par la modulation de la fourchette à fixer par le législateur à l'intérieur de laquelle devrait se mouvoir le taux communal.

Une imposition plus appropriée de la propriété immobilière s'inscrirait par ailleurs dans le cadre d'une plus grande équité fiscale.

5. Pour la fixation d'un seuil maximal des recettes non affectées par tête d'habitant

L'analyse de documents remis par le Ministre de l'Intérieur aux membres de la COFIBU montre que la recette moyenne par tête d'habitant touchée par les différentes communes du pays au titre de l'impôt commercial communal et de la dotation financière communale pendant la période 2006-2010 est de 2.507 euros. Le revenu médian se situe à 2.308 euros, le minimum et le maximum de revenu par tête d'habitant étant de 1.901 euros, respectivement de 4.349 euros.

La fourchette du revenu par tête d'habitant allant du simple au double, montre un déséquilibre certain à ce titre entre les différentes communes du pays. L'analyse du détail relève que le revenu par tête d'habitant est le plus élevé dans des communes qui génèrent un volume substantiel d'impôt commercial sur leur territoire. Il n'en demeure pas moins vrai que certaines communes à taille très réduite touchent des revenus par tête d'habitant situés largement au dessus de la moyenne, sans pour autant héberger sur leur territoire des entreprises générant des recettes d'impôt commercial.

L'explication tient surtout au fait que ces communes bénéficient dans une large mesure du mécanisme de péréquation inhérent aux distributions du FCDF telle que mis en place en 1988.

L'une des principales orientations de ce système avait été à l'époque de faire doter les communes à taille réduite de moyens financiers suffisants afin de leur permettre d'assurer les missions élémentaires assignées aux communes.

D'autres communes en revanche, à taille moyenne en termes de population, se situent largement en dessous de la moyenne nationale de revenu d'ICC et de FCDF par tête d'habitant alors même qu'elles disposent de zones d'activités sur leur territoire. L'explication en est que ces zones d'activités hébergent surtout des entreprises artisanales et commerciales ne générant souvent que des impôts relativement modestes.

De l'ensemble de ce qui précède, le rapporteur donne à considérer s'il ne faudrait pas fixer un seuil maximum de revenus d'ICC et de FCDF par tête d'habitant pouvant revenir à une commune pendant un exercice donné. Ce seuil pourrait utilement être fixé dans une fourchette allant de 125% à 150% de la moyenne nationale.

Toute rentrée supplémentaire resterait acquise dans un premier temps à l'Etat, pour être ensuite affectée aux communes, soit sur base d'un mécanisme de péréquation, soit pour soutenir les missions spécifiques octroyées à certaines communes dans une optique d'aménagement du territoire (renforcement du rôle de Centre de développement et d'attraction („CDA“), de pôle d'attraction, soutien de la coopération régionale, ...).

6. Les subsides de fonctionnement et les transferts en capitaux aux communes

L'analyse de documents remis par le Ministre de l'Intérieur et portant sur les transferts en capitaux de l'Etat aux communes souligne le niveau croissant des subsides en capital accordés par l'Etat aux collectivités locales.

Quoique les documents remis aux membres de la COFIBU donnent en détail des indications sur la nature des différents subsides alloués, il serait souhaitable que les critères d'octroi de subsides soient dans leur généralité plus objectivés afin de garantir une meilleure sécurité de planification financière aux communes. Une liste des critères d'octroi des subsides pourrait utilement être annexée à la circulaire budgétaire adressée annuellement aux communes et syndicats de communes en vue de l'élaboration de leurs budgets.

VII. Le paysage communal au Luxembourg

Le tableau ci-joint documente la répartition des communes en fonction du nombre des habitants.

Nbr. Habitants	≥ 20.000	≥ 10.000	≥ 7.500	≥ 5.000	≥ 3.000	≥ 2.000	≥ 1.000	≤ 1.000
Nbr. Communes	3	4	6	11	19	17	42	14

(Source: STATEC)

Les dix communes les plus peuplées sont la Ville de Luxembourg (94.034 habitants), la Ville d'Esch-sur-Alzette (30.630 habitants), suivies des communes de Differdange (21.869 habitants), Dudelange (18.657 habitants), Pétange (15.971 habitants), Sanem (14.545 habitants), Hespérange (13.411 habitants), Bettembourg (9.809 habitants), Schifflange (8.653 habitants) et Kayl (7.918 habitants).

Actuellement le Luxembourg est subdivisé en 116 communes. En date du 10 mai 2011 la Chambre des Députés a voté cinq lois portant fusion de communes. Le nombre des communes luxembourgeoises passera ainsi à 106 unités au 1er janvier 2012 dont 74 communes comptent moins de 3.000 habitants.

Il est prévu de diminuer encore davantage le nombre de communes et de mettre en place une nouvelle organisation communale d'ici 2017. La nécessité de fusionner des communes avait été une des conclusions retenues par la commission spéciale „Réorganisation territoriale du Luxembourg“, qui a achevé ses travaux en juin 2008.

Encore faudra-t-il que ces fusions de communes soient bien préparées et qu'elles réussissent. Cela nécessite une réorganisation bien réfléchie tout comme une identification de la population avec le projet de fusion. L'échec récent d'une fusion de deux communes a souligné que la redéfinition du paysage communal est un exercice délicat qui doit être mené avec une grande prudence.

Toujours est-il que des communes à taille réduite n'ont aujourd'hui guère les moyens pour faire face aux demandes légitimes de leurs citoyens. S'il est vrai que les communes ne peuvent pas offrir tout, il faut néanmoins que certaines missions de base puissent être assurées à niveau équivalent sur l'ensemble du territoire national.

Or, vu le changement rapide de la vie économique et sociale, chaque commune se voit aujourd'hui dans l'obligation d'offrir une panoplie de services à ses citoyens. En effet, l'éventail des missions obligatoires de la commune du 21^{ème} siècle est large: enseignement préscolaire et scolaire, aménagement du territoire et développement économique, pouvoir réglementaire local et police, gestion des déchets, approvisionnement et assainissement de l'eau, voirie et réglementation de la circulation locale, état civil, assistance publique, environnement, inhumations. S'y ajoutent de nombreuses missions qui, sans être obligatoires pour les communes, leur sont imposées de fait pour des raisons culturelles, sociologiques ou économiques, tels l'enseignement musical, les sports, le tourisme ainsi que les structures d'accueil pour enfants.

Les investissements à effectuer et les dépenses à assumer par les collectivités locales dépassent de plus en plus leurs capacités financières. A posteriori, le regroupement de plusieurs entités locales constitue une solution optimale pour parer à un endettement croissant et pour optimiser les administrations ainsi que les services offerts par les communes.

Au Luxembourg, une véritable réforme communale devrait logiquement déboucher sur un paysage des collectivités locales ne présentant plus que des communes qui dépassent 3.000 habitants. Une réforme approfondie des finances communales devrait se greffer sur ce nouveau paysage communal.

Afin de ne pas faire reporter une telle réforme aux calendes grecques, des adaptations dans le sens des propositions faites ci-avant seraient souhaitables de manière transitoire.

Chapitre 8 – *L’avenir du Grand-Duché: perspectives et défis*

I. Le défi: assurer la pérennité du modèle luxembourgeois

Le niveau de vie des habitants, un haut degré d’emploi, des salaires attractifs et un niveau élevé de cohésion sociale sont autant d’éléments qui caractérisent le modèle luxembourgeois. La compétitivité est au cœur de ce modèle. Elle ne constitue pas une fin en soi, mais plutôt un outil indispensable au service du bien-être.

La prospérité de notre pays demeure certes largement dictée par l’évolution politique et économique sur une échelle internationale. L’avenir économique du Grand-Duché est toutefois en partie conditionné par un certain nombre de facteurs qui sont à la portée des instances politiques et des décideurs économiques.

L’évolution économique et l’avenir de la place financière et de ses secteurs connexes sont à leur tour fonction notamment de la compétitivité dite „hors coût“ tels l’amélioration qualitative des systèmes d’éducation, de formation et d’apprentissage, le soutien à la recherche et développement dans les secteurs publics et privés, la lutte contre la pénurie de logements, l’aménagement du territoire sous toutes ses facettes ainsi que les relations entre administration et administrés.

Le bien-être du pays et de ses citoyens tout comme la cohésion sociale sont largement tributaires de la façon dont ces défis seront appréhendés dans les années à venir.

Tout en se basant sur certains chiffres-clés issus de l’analyse des documents budgétaires (voy. supra), le présent chapitre entend dresser le cadre des problèmes qui se posent au niveau des différents domaines influençant largement la pérennité du modèle luxembourgeois tout en esquissant des pistes de réflexion en vue de répondre aux défis retenus.

II. La compétitivité du secteur financier

1. *Une place financière à la recherche de nouveaux créneaux*

L’issue que connaîtra la crise de la dette souveraine est particulièrement importante pour notre pays dont la place financière contribue à pratiquement 50% de sa richesse nationale.

Le Luxembourg est certes l’un des rares pays de l’Union européenne dont les finances publiques demeurent saines par rapport aux critères de déficit et de dette publics au regard des critères économiques et monétaires.

Il n’en demeure pas moins vrai que la prospérité de notre place financière sera notamment tributaire des moyens qui seront déployés au niveau international et en particulier dans les pays en déficit pour sortir au plus vite de l’impasse.

Mais ce n’est pas seulement l’issue de la crise de la dette souveraine qui déterminera l’évolution de notre centre financier.

Une série d’autres facteurs conditionneront l’avenir de notre place. Il s’agit d’apporter les réponses idoines à une série de défis auxquels est confrontée la place dans un contexte de compétitivité internationale.

L’avenir de notre place peut a priori ne pas être sous bon augure. Mais les dangers qui guettent la place constituent autant d’opportunités pour jeter les bases pour de nouveaux débouchés. Il appartiendra dès lors aux instances politiques et aux milieux concernés de joindre leurs efforts afin de consolider le développement de notre place financière.

2. *Quel sort pour le secret bancaire?*

Le développement d’une partie des activités de notre place financière est intimement lié au secret bancaire. Un centre financier spécialisé en gestion patrimoniale ne peut se passer d’une certaine confidentialité et d’une protection de la sphère privée de ses clients.

D’un autre côté, l’on ne saurait méconnaître l’intérêt légitime de tout Etat de se procurer les recettes fiscales nécessaires auprès de ses contribuables. Il en va non seulement de la contribution aux charges publiques, mais également de l’équité fiscale.

Afin d'assurer le juste équilibre entre la protection de la sphère privée des clients et les intérêts fiscaux d'autres Etats, le Luxembourg privilégie, dans le cadre des législations communautaires et internationales, la retenue à la source sur les produits de l'épargne quoique les deux systèmes soient offerts par les banques et prévus comme tels par le législateur.

Ce système a fait ses preuves, tant pour ce qui concerne les revenus d'épargne perçus au Luxembourg par les non-résidents que par les résidents. La protection de la vie privée, en ce compris la protection du patrimoine privé, n'est toutefois pas une maxime absolue.

Voilà pourquoi notre pays a encore récemment adapté son secret bancaire aux exigences de transparence fixées notamment par le GAFI en matière de blanchiment d'argent et de lutte contre le financement du terrorisme et la corruption.

Sous la pression de la communauté internationale, l'entraide administrative avec les autorités fiscales d'autres Etats a été élargie dans le contexte de modifications apportées aux traités de non-double imposition.

Aller jusqu'à instaurer un échange automatique d'informations tel que réclamé par d'aucuns, ne sonnerait certes pas le glas de la place de Luxembourg en raison de sa politique de diversification menée avec succès au fil des dernières années.

Une partie de la clientèle privée risquerait toutefois de s'orienter vers d'autres places financières dans le monde qui ne seraient pas attirés à une telle sorte d'échange automatique. Le Luxembourg serait pourtant fortement touché et risquerait sa position dans le peloton de tête des principaux centres financiers du monde. Cela aurait inévitablement des répercussions sur l'emploi dans le secteur tout comme sur les recettes fiscales.

3. Les chiffres du moment

A cela s'ajoutent les dangers liés à la crise actuelle des dettes souveraines qui affectent le secteur financier en particulier.

• Le secteur bancaire

Sur base de chiffres provisoires arrêtés au 30 septembre 2011, la CSSF évalue le résultat avant provisions du secteur bancaire luxembourgeois pour les trois premiers trimestres 2011 à 4.268 millions d'euros.

Ce résultat est en progression de 8% par rapport à la même période en 2010. La hausse des résultats bruts s'explique essentiellement par le bon niveau des revenus nets des commissions réalisés durant les premiers mois 2011. Le produit bancaire affiche une hausse de 5,6%. Les frais de personnel restent plus ou moins stables. Des restructurations et des plans sociaux devraient faire progresser les frais généraux de 5,8%.

En raison de la constitution de provisions, le résultat net évolue néanmoins fortement à la baisse. Cette régression devrait s'accroître davantage en raison des expositions non négligeables qu'ont les principales banques de la place par rapport aux dettes souveraines de certains Etats membres de l'Union européenne.

• L'industrie des organismes de placement collectif

L'industrie des organismes de placement collectif, qui s'est bien développée durant le 1er semestre 2011, connaît depuis l'été une certaine stagnation, due en partie à la morosité des marchés. Les actifs investis ont ainsi non seulement vu leur valeur baisser, mais ont fait l'objet de retraits nets de fonds. Le patrimoine global net des OPC redescend vers la barre des 2.000 milliards d'euros (2.032 milliards d'euros au 30 septembre 2011 contre 2.189 milliards d'euros au 31 juillet 2011, soit une diminution de 157 milliards d'euros ou de 9,28% sur deux mois).

4. L'incidence de la pression réglementaire

L'éclatement de la crise entraînera dans le contexte de la réforme dite „Bâle III“ un renforcement des exigences qualitatives et quantitatives en matière de fonds propres des banques, via notamment l'introduction de nouveaux ratios de liquidité. Le ratio de 7% de fonds propres durs initialement prévu par „Bâle III“ apparaît trop faible pour faire face à une nouvelle crise systémique.

Sous ce rapport, la situation de la place financière de Luxembourg est globalement satisfaisante, dans la mesure où elle affiche actuellement un ratio de solvabilité moyen de 16-17% et que 85% des fonds propres sont déjà des fonds propres de base (Tier 1).

Néanmoins, il existe un certain risque que les maisons mères soient tentées de retirer des fonds propres de leurs filiales de droit luxembourgeois pour les affecter à d'autres entités du groupe dont la rentabilité espérée est supérieure à celle des opérateurs luxembourgeois.

L'industrie des organismes de placement collectif („OPC“) ressent les incertitudes liées aux effets du renforcement de la réglementation, notamment dans le domaine des produits plus complexes. D'un côté, les sociétés de gestion et les fonds alternatifs devraient subir une vague plus ou moins rapide de rationalisations, de l'autre côté, le Luxembourg de par son expérience (par exemple en matière de capital à risque et de private equity) paraît bien placé pour se tailler une part de marché conséquente dans le secteur des produits sophistiqués. Le nombre de demandes et la complexité des dossiers en témoignent.

La crise récente a mis en évidence la nécessité de renforcer le système de protection qu'offrent les organismes de placement collectifs en valeurs mobilières („OPCVM“) (UCITS en anglais) aux épargnants quand les conditions deviennent extrêmes. Les régulateurs du monde entier ont pris des mesures dans ce sens, une tendance souhaitée par les investisseurs qui revendiquent une surveillance accrue, tout en sachant que les garanties supplémentaires auront un prix.

Pour s'assurer que les fonds OPCVM conservent leur réputation d'excellence en matière de protection des épargnants et que les réformes projetées permettent une amélioration qualitative des mesures réglementaires, il est important que le Luxembourg applique intelligemment et sans délai les initiatives européennes visant à accroître l'information et la protection des épargnants.

Un certain nombre d'incertitudes pèsent sur les perspectives d'avenir du secteur financier. Les exigences additionnelles imposées aux banques en matière de fonds propres et de liquidités en raison de la crise des dettes publiques, l'harmonisation de plus en plus poussée, la pression réglementaire insupportable pour des établissements à taille réduite, l'exacerbation de la concurrence par l'imitation ou par des moyens plus agressifs, l'incertitude sur les évolutions en matière de fiscalité, sont autant de facteurs qui rendent plus difficile la réponse à la question: „Pourquoi le Luxembourg?“.

5. L'incidence sur les finances publiques d'un fléchissement des activités de la place

Un fléchissement des activités de la place affecterait sérieusement notre économie nationale quasi monolithique et nos finances publiques. Il est généralement admis que le secteur financier contribue à quelque 25% de la valeur ajoutée réalisée au Grand-Duché, voire à un tiers en y incluant les activités connexes. Bien que le secteur financier ne représente que 13% de l'emploi, il contribue à environ 30% des recettes fiscales du pays.

Les activités financières constituent une part de 70% au titre de l'impôt sur les revenus des collectivités et de l'impôt commercial communal, 27% au titre de l'impôt sur les traitements et salaires, 36% de l'impôt sur les revenus de capitaux, 78% de l'impôt sur la fortune.

Il faut y ajouter les recettes collectées par l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines provenant du secteur financier.

Un fléchissement des activités de notre place financière porterait dès lors un sérieux coup au financement de nos dépenses publiques et au confort de vie de la très grande majorité des habitants du pays.

6. Les défis à relever

La crise actuelle de la dette souveraine dont les conséquences finales pour la place demeurent encore loin d'être perçues dans leur globalité et la menace d'un secret bancaire en déperdition pourraient – sur une vue à moyen terme – tout aussi bien constituer une chance pour une réorientation de la place financière vers de nouveaux créneaux.

La diversification de notre économie en général et des activités du secteur financier en particulier demeurent l'un des principaux défis de notre pays tant dans l'optique de sa compétitivité que sous le rapport de la cohésion sociale.

Les Gouvernements successifs ont su mettre en place des environnements économiques et légaux attractifs afin de promouvoir des activités à haut potentiel de développement. Cette stratégie des petites

vis actionnées ou à actionner devra rester comme par le passé au centre des préoccupations des décideurs politiques en étroite concertation avec les milieux concernés.

Notre place financière évolue dans un contexte multilingue et multiculturel. La place dispose d'un capital humain hautement qualifié ayant l'habitude et disposant de l'expérience nécessaire pour traiter avec une clientèle internationale. Plus de la moitié des employés travaillant pour des institutions financières luxembourgeoises sont en effet des diplômés universitaires.

7. Les pistes d'innovation à creuser

Il ressort des entrevues que le rapporteur a eues avec les spécialistes en la matière que certaines pistes d'innovation pourraient être recherchées dans l'optique d'une consolidation et du développement du secteur financier, tels:

- la mise à profit de l'expertise au niveau de la gestion patrimoniale et l'ingénierie financière pour attirer une clientèle haute de gamme (HNWI – high net worth individuals) à la recherche de solutions onshore en toute régularité fiscale,
- la création d'un régime de fondation privée au besoin des entrepreneurs et de leurs familles afin de structurer et de transmettre leur patrimoine,
- la modernisation du droit actuel des fondations publiques pour promouvoir davantage les activités philanthropiques au Luxembourg,
- la recherche de continuité dans la fiscalité des „warrants“ et des „stock options“,
- la clarification du régime des rémunérations liées aux performances (carried interest) pour attirer les gestionnaires de fonds de „Private Equity“, tout en transposant la directive AIFM avec célérité afin de faciliter l'accès au capital risque pour les entreprises établies au Luxembourg et pour dynamiser les activités de gestion d'actifs dans le pays,
- l'introduction d'un régime favorisant le transfert de sociétés grâce à une juste valorisation (step up in basis) des participations substantielles d'actionnaires individuels quand ils s'installent au Luxembourg,
- la négociation de protocoles d'accord pour éviter les situations de double imposition avec d'autres Etats membres de l'Union européenne concernant les droits de succession et de donation,
- la création de „trusts“ de droit luxembourgeois,
- le renforcement de la position du Luxembourg comme centre d'excellence mondial de la gestion d'actifs tant pour les fonds destinés aux particuliers – avec la marque OPCVM/UCITS – que pour les fonds alternatifs réglementés destinés aux professionnels, aux entreprises et aux investisseurs institutionnels,
- la création d'un environnement réglementaire et fiscal attractif pour répondre aux besoins spécifiques de la finance durable avec des produits d'épargne à long terme ou socialement responsables. (microfinance, investissements écologiques, impact finance, etc.),
- le renforcement des initiatives d'information et de promotion à travers des présentations et des conférences en Asie, aux Etats-Unis, en Amérique latine et au Moyen-Orient.

III. L'avenir du secteur de l'assurance et de la réassurance au Luxembourg

1. Le secteur de l'assurance

Le secteur des assurances occupe quant à lui une part importante sur le plan de l'économie nationale. 95 entreprises d'assurances sont actives au Luxembourg (dont 52 dans l'assurance vie, 40 dans l'assurance non-vie et 3 mixtes), hors quelque 250 captives de réassurance. Le nombre d'entreprises d'assurances et de réassurances reste relativement stable depuis 5 ans. Le secteur de l'assurance emploie quelque 4.000 personnes dont 3.324 au Luxembourg, la masse salariale – charges sociales comprises – s'élève à quelque 280 millions d'euros. A cela s'ajoutent quelque 8.000 agents d'assurances agréés.

En termes de taille (encaissement des primes), la place de l'assurance luxembourgeoise occupe le 7ème rang européen et le 17e rang mondial en assurance vie. La part de marché est en croissance continue dans ce domaine.

Au niveau des primes brutes, 2010 est une année record, marquée par un pic des primes d'assurance vie avec quelque 23.981 millions d'euros en assurance vie, dont 85% en provenance de l'étranger, 2.306 millions d'euros au titre de l'assurance non-vie et 7.900 millions d'euros au titre de la réassurance.

Ce phénomène, entamé en 2009, s'explique, d'une part, par un certain regain d'intérêt des clients pour les produits sécurisés de l'épargne classique. D'autre part, un certain nombre de clients ont précipité la souscription d'une police, se basant sur une rumeur selon laquelle la fiscalité de l'épargne serait étendue aux contrats d'assurances conclus après le 1er juillet 2010.

La somme des bilans a considérablement progressé depuis 2006, surtout en ce qui concerne l'assurance vie et la réassurance pour atteindre en 2010 quelque 101.367 millions d'euros en assurance vie, 48.092 millions d'euros en réassurance et 8.500 millions d'euros en assurance non-vie.

Les impôts payés par le secteur se chiffrent à 55,3 millions d'euros en assurance non-vie et 59,5 millions d'euros en assurance vie. Les sociétés d'assurances sont en principe débiteurs finaux de TVA.

Les résultats des entreprises d'assurances et de réassurances ont fortement augmenté par rapport à 2009.

2. Les défis de l'assurance pour l'exercice 2012

Les entreprises d'assurance et de réassurance seront confrontées en 2012 à l'implémentation de la directive dite „Solvency II“ devant entrer en vigueur le 1er janvier 2013. Cette directive vise à établir un nouveau cadre réglementaire en matière de gestion des risques pour les sociétés d'assurances et de réassurances.

A l'instar de Bâle II et Bâle III pour le secteur bancaire, Solvency II impose, pour le secteur de l'assurance, un véritable dispositif de mesures et de supervision du risque.

La mise en œuvre opérationnelle de cette directive par le secteur engendrera des coûts d'exploitation substantiels dans le chef des compagnies. Mais la sécurité des preneurs d'assurance est à ce prix.

Dans un souci de diversification de la place financière, il est envisagé de mettre en place un cadre légal pour le statut de PSA (Professionnel du Secteur de l'Assurance), dans le prolongement du statut du PSF qui existe pour le secteur financier.

Il est important de créer des structures qui permettent aux compagnies d'assurance à taille réduite d'externaliser certains services en toute sécurité. A l'avenir, certaines missions ou fonctions, qui sont réalisées „in house“ jusqu'à présent, risquent en effet de présenter un degré de technicité et d'expertise tel que ces compagnies ne seront plus à même de remplir ces fonctions en répondant aux nouvelles exigences.

Une partie des PSF, essentiellement les PSF de support, travaille déjà actuellement pour le secteur de l'assurance. L'objectif n'est pas de concurrencer les PSF, mais il a été jugé utile et nécessaire de soumettre certaines professions qui travaillent exclusivement pour le secteur de l'assurance à une autorité de surveillance et au secret professionnel.

Seront concernés par ce nouveau statut, à titre d'exemple, les dirigeants d'entreprises de réassurances, les entreprises de gestion d'entreprises d'assurances et de réassurances, les sociétés d'actuariat ou encore les „loss adjusters“.

Les perspectives d'évolution à moyen terme du secteur des assurances dépendent en grande partie de Solvency II. En raison des nouvelles exigences, certaines captives de réassurance peuvent être tentées d'arrêter leurs activités ou de délocaliser leurs activités. Concernant l'assurance directe, dans la mesure où l'activité est largement dominée par l'assurance vie en libre prestation de services, le Luxembourg est dépendant des législations étrangères (notamment en ce qui concerne la fiscalité des contrats).

Par ailleurs, les entreprises d'assurances continuent à être concurrencées par les banques, à la recherche de nouveaux déposants. L'évolution de la crise de la dette peut également avoir des répercussions sur le secteur de l'assurance. L'exposition globale des entreprises d'assurances luxembourgeoises sur les nations du PIIGS (Portugal, Italie, Irlande, Grèce et Espagne) est estimée à 700 millions d'euros.

Dans le contexte actuel de crise, la majorité des groupes ont des filiales déficitaires, ce qui les emmène à compenser d'éventuels bénéfices réalisés au Luxembourg avec des pertes subies ailleurs.

IV. La compétitivité hors coût du Luxembourg

La compétitivité d'un pays repose sur des éléments directement liés aux coûts de production. Mais il y a aussi des éléments „hors coût“, essentiellement liés à la qualité des produits et des services et à l'innovation. Il est évident que pour produire et offrir des services de qualité, une main-d'œuvre hautement qualifiée est indispensable.

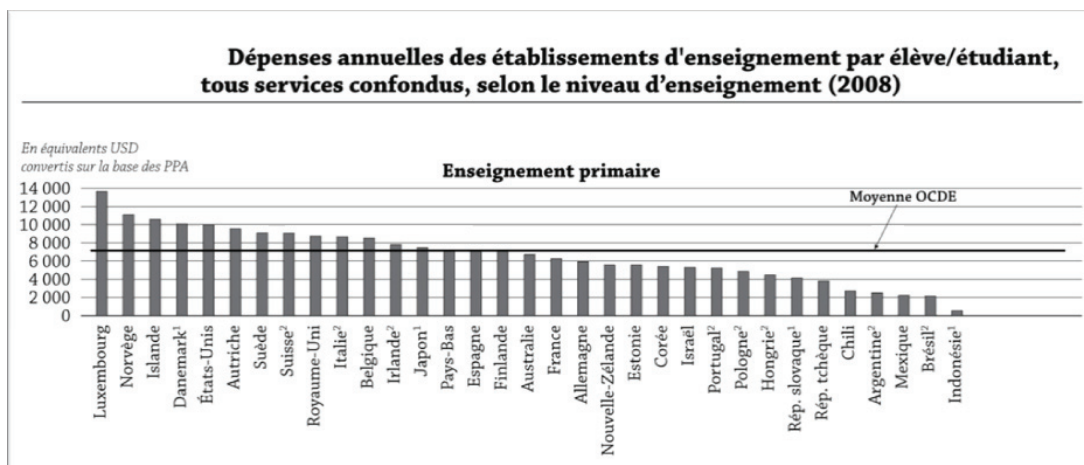
1. L'enseignement et la formation professionnelle

La formation revêt un rôle-clé pour la compétitivité d'une entreprise ou de l'économie dans son ensemble.

Dans une situation optimale, l'éducation doit contribuer à la cohésion sociale en offrant à chaque individu les mêmes chances d'améliorer sa situation économique et son statut au sein de la société.

• L'enseignement luxembourgeois en termes de comparaison internationale

Sur un plan international, le Luxembourg occupe de loin la première place au niveau des dépenses annuelles engagées au titre des établissements publics. Les dépenses prises en compte comprennent celles en personnel, en équipement et les autres dépenses courantes engagées par les gouvernements central, régional et local, les ménages privés, les institutions religieuses et les entreprises.



Source: OECD – <http://www.oecd.org/dataoecd/38/49/48640419.pdf> – page 8

L'on constate qu'en termes de comparaison internationale, la population adulte (25-64 ans) au Luxembourg ayant atteint au moins une formation de deuxième cycle du secondaire est de quelque 78%. Cette proportion est supérieure à la moyenne de l'UE (73%) mais reste inférieure à celle des pays germaniques (86% en Allemagne et 82% en Autriche) et des pays scandinaves (82% en Suède et 83% en Finlande).

En ce qui concerne la population adulte (25-64 ans) ayant atteint un niveau universitaire, la proportion est de 35% au Luxembourg et dépasse largement la moyenne de l'UE (26%). Par ce résultat, le Luxembourg rejoint les pays scandinaves (34% au Danemark, 34,5% en Suède et 38% en Finlande), anglo-saxons (35% au Royaume-Uni et 37% en Irlande) et la Belgique (35%). (Avis de la Chambre des Métiers en rapport avec le budget 2012, p. 24)

• La matière grise est la première richesse économique d'un Etat

La main-d'œuvre d'un Etat est sa première richesse économique et elle constitue un investissement important pour les entreprises et les administrations. La matière grise demeure la quasi seule matière première dont dispose le Grand-Duché, mais en quantité insuffisante.

La plupart des emplois créés au Luxembourg sont des emplois à formation universitaire, alors que trois quarts des demandeurs d'emploi inscrits à l'ADEM ont quitté l'école sans diplôme.

Il faut donc investir dans la formation, notamment la formation de base, de sorte qu'elle soit socialement plus équitable et davantage orientée vers l'application des connaissances, non sans négliger le „lifelong learning“ en raison du risque permanent d'obsolescence des connaissances.

Il s'avère en effet que les principales difficultés scolaires naissent durant l'enseignement fondamental: les enfants qui ont pris du retard dans cet ordre d'enseignement restent à la traîne durant toute leur scolarité obligatoire et un pourcentage considérable d'entre eux quitte le système scolaire sans qualification et sans motivation de continuer des études ultérieures.

19% des élèves de l'enseignement fondamental dépassent l'âge théorique correspondant à leur niveau d'études.

La persistance au Luxembourg d'un chômage structurel malgré une croissance continue de l'emploi intérieur même en période de crise exige des mesures en vue d'assurer une hausse du niveau global de qualification de la main-d'œuvre.

Au niveau de la qualification, c'est surtout l'artisanat qui est confronté à un défi particulier qui est celui de disposer en quantité suffisante d'une main-d'œuvre de plus en plus qualifiée. Le niveau de qualification va en particulier croître à l'avenir dans le secteur de la construction en raison des compétences requises dans l'assainissement énergétique et dans la construction d'immeubles à haute performance énergétique.

L'enjeu est la valorisation du capital humain sur le territoire luxembourgeois, ce qui explique le rôle essentiel de l'enseignement et de la formation professionnelle.

2. Résorber la pénurie des logements

La progression des dépenses étatiques prévues pour soutenir le logement témoignent de la volonté de faciliter l'accès au logement à des prix abordables.

Encore faudra-t-il mesurer l'efficacité des mesures de subventionnement dans leur ensemble tant quant à la finalité qui leur est assignée que par rapport au volume des dépenses engagées.

59% des aides au logement (bonification d'intérêt) ne sont ainsi soumises à aucune condition de revenu.

Cela amène d'aucuns à se demander s'il ne faudrait pas mettre davantage l'accent sur des critères de sélectivité sociale, de performance énergétique, de considérations d'aménagement de territoire en termes de densité? (Avis de la Chambre des métiers sur le budget 2012, page 49).

Tout système de subventionnement quel que soit par ailleurs son degré de performance ne saurait remédier à la source du problème de logement particulier au Luxembourg, à savoir une pénurie de logements.

Il faudra donc agir sur le plan de l'offre afin de garantir un fonctionnement plus efficace du marché immobilier national. Il convient de réduire les délais pour les autorisations de construire, respectivement les délais de procédure en vue de la création de nouvelles zones à bâtir.

Dans ce contexte, la nouvelle loi sur l'aménagement communal devrait a priori constituer un pas dans la bonne direction. Encore faut-il que les possibilités d'accélération de procédure prévues par cette loi puissent être réellement mises à profit sur le terrain.

Cela impliquerait du moins une meilleure coordination entre les niveaux décisionnels auprès des services gouvernementaux et les communes.

Il faudra pour le reste espérer que l'obligation imposée à l'ensemble des communes de réviser leurs plans d'aménagement généraux dans leur entièreté ne mène pas temporairement à un blocage des disponibilités foncières au regard des aléas de procédure auxquels sont indubitablement confrontées ces révisions de PAG.

Le fait de permettre transitoirement aux communes d'apporter des modifications ponctuelles à leur PAG existant en attendant leur révision globale aurait le cas échéant pu constituer une réponse plus appropriée pour ajuster à court terme une offre manquante de logements aux besoins, tout en freinant la flambée des prix de terrains.

A cela s'ajoute que la politique au niveau du logement à coût modéré est surtout axée sur l'accès à la propriété, même si 70% des résidents sont déjà propriétaires. Il se pose la question s'il ne faudrait pas davantage mettre l'accent sur le logement locatif. Il est noté dans ce contexte que le projet de budget prévoit un crédit pour la mise en place d'une allocation de logement et de loyer permettant de soutenir financièrement et temporairement les locataires et les propriétaires victimes d'un cas de force majeure ou d'un fait grave.

3. La R&D et l'Innovation

Le programme gouvernemental souligne le rôle moteur de l'innovation et de la recherche en faveur d'une économie compétitive. Dans ce contexte il a été retenu de porter à terme l'investissement public relatif à la recherche à 1% du PIB.

L'action gouvernementale s'inscrit dans le cadre du concept du „triangle de la connaissance“ visant à renforcer le lien entre la recherche, l'enseignement supérieur et l'innovation.

La mise en œuvre de la politique de recherche se fait par le biais des instruments suivants:

- le 2e contrat d'établissement 2010-2013 avec l'Université du Luxembourg;
- les contrats de performance 2011-2013 avec les centres de recherche publique Santé, Gabriel Lippmann, Henri Tudor, le CEPS, le Fonds National de la Recherche (FNR) et l'agence Luxinnovation;
- la concentration de l'effort national en matière de R&D sur un nombre limité de domaines prioritaires notamment par le programme „CORE“ 2008-2013 du FNR avec des projets d'un volume de 18 millions d'euros pour la période 2008-2010 et un volume de 57,3 millions d'euros pour la période 2011-2013;
- le programme des aides à la formation-recherche (AFR) 2008-2013 du FNR, instrument principal pour soutenir la formation des jeunes chercheurs au niveau doctoral et postdoctoral avec des projets d'un volume de 26,4 millions d'euros pour la période 2008-2010 et un volume de 55 millions d'euros pour la période 2011-2013;
- les programmes ATTRACT et PEARL 2008-2013 du FNR visant à attirer des jeunes chercheurs et des chercheurs de haut niveau au Luxembourg, avec des projets d'un volume de 3,8 millions d'euros pour la période 2008-2010 et un volume de 13,7 millions d'euros pour la période 2011-2013;
- l'initiative de partenariat stratégique avec trois instituts de recherche américains dans le domaine du diagnostic moléculaire avec l'objectif d'établir un centre de compétence en médecine personnalisée (140 millions d'euros pour la période 2009-2014).

Le nombre de chercheurs pour 1.000 actifs est relativement faible au Luxembourg avec 6,8 pour 1.000 actifs en 2009, bien loin des pays scandinaves (16,6 en Finlande, 12,3 au Danemark et 10,4 en Suède) et des pays voisins (8,9 en France, 8,4 en Belgique et 7,7 en Allemagne). Les résultats de la recherche s'en ressentent très fortement.

Sur un plan européen, le Luxembourg se situe avec quelque 127 publications annuelles (comparé à une population d'un million d'habitants) nettement en dessous de la moyenne UE (477), les pays scandinaves atteignant quelque 1.000 publications.

Au niveau de l'artisanat, la Chambre des Métiers a réitéré sa revendication de prévoir un „assistant à l'innovation“ pour les petites et moyennes entreprises: il peut par exemple s'agir d'un doctorant qui assiste le chef d'entreprise dans la mise en œuvre d'une démarche „innovation“. (Avis de la Chambre des Métiers sur le projet du budget 2012)

L'objectif devra être d'intensifier les synergies entre les différents acteurs. Il s'agit de mieux exploiter les résultats de la recherche par le biais d'une politique de la propriété intellectuelle au sein des établissements de recherche publique. Il convient de soutenir la création de start-ups ou spin-offs au sein des structures d'accueil de jeunes entreprises innovantes par la mise à disposition d'un encadrement adéquat dans la structure commune des incubateurs à Esch-Belval et Foetz. A cela s'ajoute la nécessité d'un ensemble cohérent d'actions en ce qui concerne le recrutement, la formation, les compétences et les perspectives de carrière des chercheurs.

Les efforts menés au cours des dernières années par le Gouvernement et le secteur privé dans le domaine de la R&D sont conséquents. Il serait souhaitable que les résultats puissent davantage être valorisés et bénéficier d'une plus grande visibilité internationale.

4. Un aménagement du territoire cohérent

L'un des principaux défis auxquels le Luxembourg sera confronté à moyen terme est celui de savoir assumer une croissance démographique sur son territoire. Il en va de la pérennité du modèle luxembourgeois et de la soutenabilité des finances publiques en particulier.

L'un des prérequis sera un aménagement du territoire bien ordonné, ce qui nécessite à son tour une implémentation rapide des différents plans sectoriels qui ont été élaborés par le Gouvernement au fil des dernières années.

En pratique, cela signifie que les plans sectoriels puissent être concrètement mis en œuvre en concertation avec les pouvoirs locaux. Cela devrait s'opérer dans le contexte d'un cadre législatif pouvant assurer une cohérence des différents instruments de planification et surtout une neutralisation des plus-values de terrains générées par une valorisation liée à la mise en œuvre des instruments de planification.

5. Plus de simplification administrative

Un petit pays ne pourra finalement se passer d'une administration performante assurant aux citoyens un „service client“ efficace et simplifié. Il est à souhaiter dans ce contexte que la réforme d'une simplification administrative à tous les niveaux puisse être menée à terme dans les meilleurs délais.

*

Chapitre 9 – Les avis

1. L'avis du Conseil d'Etat

Dans son avis du 15 novembre 2011, le Conseil d'Etat constate que depuis 2008, le budget luxembourgeois subit l'impact de la crise économique, tant au niveau des recettes qu'au niveau des dépenses.

Le Conseil d'Etat se réfère à l'avis motivé du Conseil de l'Union européenne sur la 12e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Luxembourg pour la période 2011-2014 et sur le programme national de réforme du Luxembourg dans le cadre de la stratégie Europe 2020. Dans cet avis, le Conseil note que „le programme de stabilité ne prévoit pas la réalisation, sur la période qu'il couvre (2011-2014), de l'objectif à moyen terme“, mais qu'au contraire, le solde structurel „devrait se détériorer progressivement, passant d'un excédent de 0,3% en 2011 à un déficit de 0,8% en 2014“. Le Conseil conclut que „les finances publiques luxembourgeoises pourraient profiter d'une croissance du PIB censée rester vigoureuse pour améliorer encore son solde structurel dans la perspective d'atteindre son objectif à moyen terme dès 2012. Cela procurerait au Luxembourg une marge de sécurité en cas de retournement économique futur, et l'aiderait à améliorer la viabilité à long terme de ses finances publiques. En outre, compte tenu de l'impact estimé des passifs implicites liés au vieillissement démographique, le pays aurait avantage à définir un objectif à moyen terme plus ambitieux“. Le Conseil d'Etat estime que le Gouvernement se doit d'accorder à ces recommandations toute l'importance requise.

Le Conseil d'Etat note que les ambitions de la politique budgétaire pour 2012 restent en retrait par rapport aux déclarations relatives à la politique budgétaire de l'année 2011. Il regrette que l'exposé introductif au projet de budget 2012 ne comporte ni une analyse sur l'impact du programme défini par le Gouvernement en 2010 dans le cadre de la politique d'assainissement des finances publiques ni une analyse sur la continuité de la politique d'assainissement budgétaire.

Le Conseil d'Etat relève que le Gouvernement propose d'abolir à partir du 1er janvier 2012 la contribution de crise introduite par la loi du 17 décembre 2010 sans que le commentaire ne fournisse ni une évaluation de cette disposition, ni une explication de cette proposition. Le Conseil d'Etat relève que si le rendement de la contribution de crise, de l'ordre de 80 millions d'euros, est certes très modeste par rapport à l'envergure du déficit de l'Etat, de l'ordre d'un milliard d'euros, l'abolition de cet impôt ne contribuera pas non plus à réduire le déficit.

Selon le Conseil d'Etat, au cours de la période 2008-2012, le budget de l'Etat révèle un déficit grandissant qui prend un caractère structurel. L'analyse de l'évolution du solde budgétaire des années 2007 à 2012 permet au Conseil d'Etat de faire plusieurs constats. Tout d'abord, le déficit escompté pour 2012 dépasse celui prévu pour 2011 sur base des estimations. Ensuite, en ce qui concerne l'Administration centrale, la politique anticyclique mise en œuvre par le Gouvernement a généré un déficit croissant de l'Administration centrale qui est passé de 69,6 millions en 2008 à 1.049 millions en 2010. Finalement, le projet de budget prévoit pour l'année 2012 un déficit de 1.143 millions. Ce déficit est le plus élevé de toute la période de 2008 à 2012.

Face à ces chiffres, le Conseil d'Etat estime que l'effort d'assainissement du budget de l'Etat engagé avec le budget de l'année 2011 devrait être poursuivi avec plus de détermination. Ce constat s'impose d'autant plus que les perspectives conjoncturelles pour 2012 se sont détériorées de façon significative au cours des deux derniers mois, de sorte que le budget de l'Administration centrale pour 2012 risque de clôturer avec un déficit supérieur à 1.143 millions d'euros.

Le rapprochement de l'évolution budgétaire avec la croissance économique et l'inflation conduit au constat que l'augmentation tant des recettes que des dépenses de l'Etat dépasse de loin l'évolution du potentiel économique de notre pays. Selon le Conseil d'Etat, la progression rapide des dépenses de l'Etat depuis l'éclatement de la crise économique atteint des dimensions inquiétantes.

Au niveau des recettes, le Conseil d'Etat remarque qu'il existe de nombreuses inconnues en constatant que le décalage entre les recettes inscrites au budget voté et le montant provisoire des recettes suivant les prévisions actualisées pour l'année 2011 est très important. Il regrette l'absence d'explication ou d'analyse de cet écart et s'interroge sur l'origine de ces recettes supplémentaires et leur caractère récurrent ou exceptionnel. Par ailleurs, le Conseil d'Etat relève qu'il existe des incertitudes majeures au niveau de certaines catégories de recettes, notamment pour la TVA et les droits d'accises. Au terme de son analyse, le Conseil d'Etat réitère son appel afin que le Gouvernement publie son modèle de simulation des recettes fiscales et qu'il publie les hypothèses de travail à la base de ses prévisions budgétaires.

Le Conseil d'Etat déplore la croissance ininterrompue des dépenses de l'Etat en constatant que les dépenses de l'Administration centrale ont augmenté de 41,5% depuis 2007. Il rappelle que, depuis le début de la crise financière et économique, le Gouvernement a créé une série de dépenses récurrentes sans assurer un financement spécifique. Selon le Conseil d'Etat, le Gouvernement devrait procéder à une évaluation de tous les programmes gouvernementaux générant des dépenses récurrentes afin de déterminer leur efficacité et leur efficience. Sur base d'une telle analyse, le Gouvernement devrait ensuite décider certaines coupes budgétaires en fonction d'objectifs de dépenses arrêtés au préalable. Le Conseil d'Etat estime que la politique du Gouvernement en vue de la maîtrise des dépenses de l'Etat manque de cohérence. Pour 2012, le Gouvernement anticipe en effet une croissance des dépenses qui l'emporterait sur celle des recettes.

Enfin, le Conseil d'Etat renouvelle l'appel à la prudence déjà formulé l'an passé: la sagesse impose de préparer l'avenir en redressant au plus vite les finances publiques plutôt que de s'endetter et de grever ainsi l'avenir.

2. L'avis de la Chambre de Commerce

La Chambre de Commerce a rendu son avis le 15 novembre 2011.

La Chambre de Commerce note un mauvais environnement conjoncturel mondial. A l'endettement excessif des pays développés s'ajoutent des niveaux de compétitivité faibles reflétés par des balances courantes déficitaires. Le Luxembourg, en tant qu'économie ouverte et dépendante du commerce extérieur, est touché de plein fouet par cette dégradation du contexte financier et économique international. A cela s'ajoute une dégradation continue et endémique des compétitivités coût et prix et des finances publiques structurellement non durables à long terme. Cette évolution met en péril la capacité de l'Etat à pouvoir accompagner le développement socio-économique futur du pays et à maintenir son effort d'investissement.

S'agissant des perspectives de croissance pour les années à venir, de l'évolution des taux de l'inflation ou encore de l'évolution du taux de chômage, la Chambre de Commerce est d'avis que le projet de budget 2012 est trop optimiste. L'impact de la crise économique et financière sur l'économie nationale est sous-estimé. Les marges des entreprises s'inscrivent largement à la baisse. Au niveau sectoriel, la Chambre de commerce signale une production industrielle de 10 à 15% en dessous du niveau d'avant-crise. L'exposition accrue du Luxembourg au contexte financier international joint au poids significatif de ce secteur dans le PIB, entraîne une répercussion forte de la crise sur le pays. Le commerce enfin souffre de la concurrence de la Grande Région ainsi que de la morosité du niveau de consommation finale des ménages.

La Chambre de Commerce déplore l'absence de pistes capables d'appréhender les retombées d'une crise globale.

L'objectif budgétaire à moyen terme du Grand-Duché dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance était de +0,5% du PIB en termes structurels afin de pouvoir tenir compte du vieillissement

démographique d'ici à 2040. Or, la réalisation de cet objectif minimaliste n'est ni prévue pour 2012 ni même pour 2014.

La Chambre de Commerce rappelle que le Luxembourg n'a pas réagi aux recommandations émises par le Conseil de l'Union européenne en date du 20 juin 2011 au terme du semestre européen notamment en ce qui concerne la mise en œuvre d'une réforme de retraite, d'une réforme du système de fixation de salaires et des mesures de réduction de chômage des jeunes. La Chambre de Commerce déplore une insouciance budgétaire luxembourgeoise qui découle au final de l'incapacité d'engager des réformes structurelles.

Les dépenses au niveau de l'Administration centrale progressent plus rapidement que les recettes. Cette évolution réduit les marges de manœuvre budgétaires et compromet à court et à moyen terme la capacité d'investissement de l'Etat. La rigidité croissante des dépenses rend quasiment impossible un assainissement budgétaire sérieux.

La Chambre de Commerce juge que le budget 2012 se base sur des estimations de recettes fiscales trop optimistes et notamment en ce qui concerne l'impôt sur le revenu des collectivités, la TVA, les impôts retenus sur les traitements et salaires, ainsi qu'en matière de taxe d'abonnement.

La Chambre de Commerce insiste sur un nécessaire changement au niveau de l'établissement du budget. Il faut que le budget soit plus qu'un simple tableau volumineux d'entrées et de sorties dans lequel des gaspillages de moyens financiers passent souvent inaperçus.

Il faudrait l'introduction d'une architecture budgétaire gravitant autour de missions et de programmes, d'objectifs et de résultats à atteindre à l'aide de moyens financiers mis en œuvre et dont les progrès atteints seraient mesurables à l'aide de performances idoines.

Selon la Chambre de Commerce, la politique d'investissement doit donner priorité aux investissements ayant un impact positif sur la croissance potentielle. La croissance future aura nécessairement lieu dans des branches à haute valeur ajoutée, à haute technicité, et à haute composante de recherche-développement et d'innovation. Les infrastructures basiques, tels les routes ou le rail, doivent constamment être adaptées aux besoins économiques et sociaux.

La Chambre de Commerce souhaite lancer un débat national relatif aux limites de l'autonomie communale, notamment en matière d'aménagement du territoire, sur les différents rôles à jouer et les missions à accomplir par les communes et sur la masse critique à atteindre par les communes afin de maximiser l'efficacité de leur emploi des deniers publics.

En ce qui concerne la sécurité sociale, la Chambre de Commerce juge que pour l'année 2012, son excédent projeté est largement tributaire du contexte économique et semble très optimiste. Dans une perspective à long terme et d'un point de vue intergénérationnel, l'excédent de la sécurité sociale engrangé au titre de l'exercice budgétaire 2012 ne reflète qu'une dette sociale cachée.

La Chambre de Commerce avance de grands blocs de pistes de réflexion:

- Asseoir le développement durable sur des finances publiques soutenables: le Luxembourg doit maximiser son potentiel de développement économique endogène, redéfinir sa politique sociale, renforcer sa capacité d'intégration, trouver des réponses à ses défis écologiques et contribuer à la lutte contre l'exclusion et la pauvreté. Il faut pour cela l'établissement d'un plan pluriannuel, combinant des réformes socio-économiques et des mesures dans le domaine de la politique environnementale.
- Honorer les engagements européens pris en sécurisant l'avenir via l'instauration d'un fonds souverain.

Il s'agirait d'atteindre en 2012 l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) soit la réalisation d'un excédent budgétaire des finances publiques de 0,5%; d'accroître l'OMT pour atteindre la cible plus ambitieuse de 0,75% en 2013; d'augmenter l'OMT pour atteindre 1% en 2014 et doter en même temps un fonds souverain à concurrence d'un effort budgétaire de 0,5%; de maintenir l'OMT à 1% pour la période post 2014.

- Maîtriser les dépenses courantes pour libérer des marges de manœuvre budgétaires par des mesures ponctuelles telles que:
 - la renonciation à l'indexation des salaires en 2012 et la modification du système actuel afin d'augmenter les effets positifs sur la cohésion sociale et d'en réduire les effets néfastes sur la compétitivité des entreprises;

- le respect cumulatif des engagements pris précédemment en matière des dépenses de consommation intermédiaire de l'Administration centrale;
- la réduction de la dotation budgétaire au Fonds pour l'emploi via un relèvement modéré des accises sur produits pétroliers;
- la modulation de certains transferts sociaux en fonction du critère du revenu médian;
- l'alignement de la durée du congé parental sur le standard européen en la matière;
- la reconduction de la contribution de crise pour 2012.
- Maîtriser les dépenses courantes pour libérer des marges de manœuvre budgétaires par des mesures structurelles telles que:
 - l'implémentation d'une norme de progression des dépenses courantes qui va de pair avec la définition d'un plan d'action pluriannuel pour exploiter les gisements d'efficacité au niveau des dépenses courantes;
 - l'implémentation d'une architecture budgétaire gravitant autour d'objectifs, de moyens d'action et de résultats;
 - l'instauration d'une règle d'or budgétaire c'est-à-dire d'une limite supérieure au niveau de la dette publique relativement au PIB;
 - l'alignement de la progression salariale dans l'Administration publique à la progression salariale observée dans l'économie;
 - l'augmentation de la mobilité et de la rotation du personnel dans la fonction publique;
 - la réalisation d'une radiographie des subsides environnementaux;
 - la réduction progressive, puis l'abolition de transferts sociaux qui s'opposent à la réalisation d'une augmentation du taux d'emploi;
 - la baisse de 10% à 20% des frais de fonctionnement de l'Etat;
 - une réflexion pour repenser la politique sociale en faveur de l'emploi;
 - la réalisation d'un audit complet sur le fonctionnement, les performances et les résultats des initiatives sociales en faveur de l'emploi;
 - la nécessité de s'inspirer des programmes d'assainissement mis en œuvre dans les pays voisins.

La Chambre de Commerce estime que le projet de budget 2012 manque d'ambition pour affronter résolument les défis de l'économie et de la société luxembourgeoise. Aux défis structurels s'ajoutent désormais les risques conjoncturels et macroéconomiques liés aux dettes souveraines dans le monde. La Chambre de Commerce déplore finalement que les auteurs du projet de budget ne répondent pas à des questions fondamentales de notre politique budgétaire future.

3. L'avis de la Chambre des Métiers

La Chambre des Métiers a rendu son avis le 15 novembre 2011. Elle s'inquiète de la situation des finances publiques caractérisée par une grande précarité. La Chambre note que les recettes publiques ont certes augmenté de 594 millions d'euros. Les dépenses de l'Administration centrale affichent en revanche une progression plus dynamique que les recettes. Le résultat en est une hausse du déficit. Pour la Chambre des Métiers la tendance affichée par le solde de l'Administration centrale est alarmante puisque sur les dix dernières années, seul un exercice dégagait un excédent. La Chambre estime que seules des mesures structurelles pourront contrer cette évolution.

Pour la Chambre des Métiers, les hypothèses sous-jacentes au projet de budget 2012 sont trop optimistes. L'évolution positive des finances publiques en 2011 est largement due à l'encaissement des impôts sur le revenu des collectivités de la période d'avant-crise (2005-2008) et à l'évolution de l'emploi plus rapide que prévue. La Chambre des Métiers donne à considérer que ces éléments positifs ne devraient plus jouer en 2012. L'année 2012 sera marquée par un recul de la croissance économique et par l'encaissement des soldes d'impôts moins importants de la période de crise.

La Chambre des Métiers fait une analyse de la variation des dépenses entre 2011 et 2012. Elle constate que, mise à part la dotation des fonds de réserve, les hausses les plus importantes sont celles relatives aux „salaires et charges sociales“ (+150 millions d'euros, ce qui correspond à un taux de +7,6%) et aux „transferts de revenus aux administrations de la sécurité sociale“ (+146 millions d'euros,

ce qui correspond à un taux de +4,2%). Une hausse aussi importante des „salaires et charges sociales“ est incompatible avec la politique d’assainissement des finances publiques.

Pour la Chambre des Métiers, la progression continue et prononcée des „transferts de revenus à la sécurité sociale“ ne fait que montrer l’urgence de réformes structurelles, surtout au niveau de l’assurance pension.

La Chambre des Métiers salue la politique d’investissement engagée par le Gouvernement pour l’année 2012. Les investissements pour 2012 progresseront ce qui est bénéfique pour la compétitivité du Luxembourg et le maintien des emplois du secteur de la construction.

La Chambre des Métiers esquisse également les perspectives d’avenir du Luxembourg à l’horizon 2020. Elle souligne que la situation des finances publiques est intimement liée à celle de la compétitivité avec laquelle elle interagit. Dans ce contexte la Chambre des Métiers craint que des déficits budgétaires récurrents risquent d’entraîner des augmentations d’impôts qui dégradent la compétitivité des entreprises et de l’ensemble de l’économie impliquant in fine une baisse du pouvoir d’achat des ménages.

La Chambre des Métiers plaide en faveur d’une politique sélective en matière de transferts sociaux. Cette politique devrait profiter aux plus défavorisés en termes de revenus. La population mieux lotie qui ne subirait du fait de la perte de ces avantages pas une diminution de son niveau de vie, ne devrait pas profiter très peu des transferts sociaux. La Chambre des Métiers propose d’utiliser la médiane des revenus comme référence pour déterminer le droit à un transfert social. Les 50% de la population qui ont un revenu inférieur à cette médiane continueraient à percevoir l’aide étatique.

La Chambre des Métiers recommande aussi d’investir dans des projets immobiliers qui consomment moins de surfaces et qui sont basés sur des standards moins „somptueux“.

Enfin, la Chambre des Métiers se dit convaincue que le maintien de la compétitivité de l’économie est nécessaire pour la préservation d’un modèle social développé. Elle rappelle à cet égard que, sur la période 2000-2010, les coûts salariaux unitaires ont augmenté près d’une fois et demie plus vite au Luxembourg que dans la moyenne de l’UE-15 et cinq fois plus vite qu’en Allemagne.

La Chambre professionnelle recommande un moratoire de deux ans en matière d’application de l’échelle mobile des salaires et au-delà de ce moratoire, le plafonnement de l’indexation à 1,5 fois le salaire social minimum. Pour la Chambre des Métiers le mécanisme de l’indexation présente, dans sa version actuelle, un caractère manifestement „antisocial“.

La Chambre des Métiers souligne encore qu’il est essentiel de lutter davantage contre le chômage en réformant les „mesures pour l’emploi“. Le coût du Fonds pour l’emploi atteint les 548 millions d’euros en 2011. La Chambre des Métiers estime que les associations créées par les syndicats et financées par le Fonds pour l’emploi se démarquent par des méthodes de gestion peu transparentes. La Chambre estime aussi que du fait que ces associations se financent majoritairement par des subventions étatiques, elles seraient à l’origine d’une concurrence déloyale à l’égard des entreprises. Elle reproche encore à ces associations d’être inefficaces dans la mesure où le ratio chômeur-encadrant et encadré serait déséquilibré.

La Chambre des Métiers suggère un certain nombre de mesures visant à pallier à cette situation. Elle propose notamment de rompre les liens structurels et personnels entre ces initiatives sociales et les syndicats dont elles sont l’émanation; de délimiter le champ d’activité de ces associations en évitant des situations de concurrence déloyale avec des entreprises légalement établies; de fixer à ces initiatives des objectifs à atteindre en matière d’insertion ou de réinsertion de demandeurs d’emploi sur le 1er marché du travail; de fixer des ratios encadrant/encadrés en fonction de l’activité/la population cible; de mettre en œuvre les obligations de dépôt des comptes annuels et de contrôle financier externe prévues par le projet de loi sur les associations sans but lucratif.

La Chambre des Métiers rappelle la nécessité de réformer le régime de pension pour assurer sa survie. Cette réforme est d’autant plus nécessaire que le vieillissement de la population ainsi que le déséquilibre démographique deviennent des facteurs générateurs de déficits publics.

La Chambre des Métiers appelle également à repenser la politique du logement qui, à l’avenir, devrait suivre des critères de sélectivité sociale au niveau des aides au logement, dont, à l’heure actuelle, 59% ne sont soumises à aucune condition de revenu.

La Chambre des Métiers est également d’avis que la politique du Fonds pour le développement du logement et de l’habitat doit être repensée en recentrant ses missions sur la construction de logements à coût modéré. La tâche de ce fonds ne devrait plus s’étendre à des missions d’urbanisme. Selon la

Chambre des Métiers, le Gouvernement devrait fixer l'objectif obligatoire au fonds de construire 500 logements par an.

La Chambre des Métiers recommande en outre d'éliminer les entraves à la production décentralisée d'énergie en augmentant le recours aux énergies renouvelables, en améliorant la capacité des réseaux électriques, en réduisant les entraves administratives pour la mise en place de sites de production d'énergie éolienne ou de biomasse.

La Chambre des Métiers salue les initiatives prises par le Gouvernement en matière d'assainissement énergétique. Elle propose de rajouter d'autres mesures favorables telles que, un abattement fiscal pour les propriétaires occupant leur propre logement et procédant à l'assainissement énergétique de celui-ci; l'introduction d'un taux de rénovation obligatoire de 3% pour les bâtiments publics et la fixation du même objectif pour les bâtiments privés; l'introduction d'un standard obligatoire, révisable périodiquement, en matière d'assainissement énergétique; la rénovation énergétique devrait être stimulée par le financement et non plus par le subventionnement.

Enfin, pour les nouvelles constructions, la Chambre des Métiers propose de favoriser la construction de maisons à très haute performance énergétique par des PAG et PAP qui prévoiraient des orientations pour la construction de tels bâtiments.

4. L'avis de la Chambre des Salariés

Pour la Chambre des Salariés (CSL), le budget 2012 semble nager entre deux eaux: le rétablissement d'après-crise jusqu'en 2011 et les incertitudes au sujet de 2012 et du redressement complet des finances publiques d'ici 2014. Elle conclut que la situation des finances publiques luxembourgeoises se présente nettement plus favorablement que le prévoyait la trajectoire d'ajustement retenue par le Gouvernement en janvier 2010 et qui visait l'équilibre en 2014. Elle se voit ainsi confirmée dans ses doutes envers une utilisation avancée au printemps des actualisations des programmes de stabilité et de croissance.

En ce qui concerne le niveau de la dette publique au Luxembourg, la CSL estime qu'elle ne pose aucun problème pour les „générations futures“ parce que, d'une part, sa charge repose sur les générations actuelles et que, d'autre part, fût-elle à plus long terme, celle-ci, intelligemment et correctement utilisée, constitue un financement d'un capital collectif dont profiteront aussi les générations futures.

Au niveau des transferts de l'Etat à la Sécurité sociale, la CSL se réjouit de constater que la participation de l'Etat au financement de l'assurance dépendance sera augmentée à 175 millions pour 2012. Elle accueille favorablement la décision du Gouvernement de fixer la contribution à charge de l'Etat pour l'exercice 2012 à 35% des dépenses totales de l'assurance dépendance et pour l'exercice 2013 à 40% afin de tenir compte des contraintes financières à laquelle l'assurance dépendance devra faire face à moyen et à long terme en raison de l'évolution démographique.

En analysant la politique fiscale du pays, la CSL a constaté la répartition inégale de l'effort fourni par les contribuables en raison de deux processus concomitants qui se sont déjà engagés bien avant la crise: l'allègement continu de la contribution fiscale du capital, des entreprises, de même que des personnes physiques les plus fortunées et l'augmentation relativement plus rapide des recettes fiscales provenant des ménages (personnes physiques et consommation) par rapport à la contribution des entreprises et dans le total des recettes publiques.

Quant aux efforts réalisés en faveur des structures de garde pour enfants, la CSL souligne la nécessité de la continuation, voire du développement des mesures en matière de mise à disposition de structures de garde pour enfants.

Au niveau de la politique du logement, la CSL demande au Gouvernement d'accroître les initiatives publiques en faveur de la mise à disposition de logements abordables en grandes quantités. Elle demande également que la piste de la location-vente, d'ailleurs prévue par le Gouvernement, soit poursuivie plus activement par les pouvoirs publics. Eu égard au faible taux de logements sociaux locatifs dans le pays, la CSL revendique de prévoir un certain quota de logements sociaux locatifs répartis uniformément sur toutes les communes du pays.

Afin de venir en aide aux plus nécessiteux, la CSL propose encore d'introduire rapidement une allocation de loyer généralisée, dont devraient bénéficier les ménages exposés au risque de pauvreté, afin de rendre plus supportable la charge du loyer qui leur est demandé sur le marché libre dans l'attente de se voir attribuer un logement social locatif.

En matière d'aides au logement, la CSL arrive à la conclusion que le partage du crédit d'impôt pour droits d'enregistrement n'est pas une véritable mesure en faveur de l'amélioration des performances énergétiques des bâtiments, mais plutôt une mesure d'économie budgétaire à peine déguisée.

5. L'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (CHFEP) a rendu un avis le 18 novembre 2011. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics note que l'Europe et en particulier la zone euro sont confrontées à une sérieuse crise de la dette qui a également des retombées négatives sur la croissance économique du Luxembourg. La Chambre professionnelle déduit d'une analyse aussi bien de l'état général de l'économie nationale et des finances publiques que le Luxembourg se sort relativement bien de la crise, contrairement à ses pays voisins.

La CHFEP se dit confiante que la santé fondamentale des structures économiques permettra au pays d'affronter avec confiance tant les difficultés conjoncturelles que la tourmente ébranlant la cohésion européenne. Cette robustesse du tissu économique luxembourgeois peut être constatée à tous les niveaux. Un taux de croissance supérieur à la moyenne, un surplus solide et en hausse pour la balance courante, un développement dynamique de l'emploi et un rétablissement plus que surprenant des finances publiques.

La CHFEP note que le Grand-Duché a bénéficié au cours des dernières décennies d'une croissance exceptionnelle, en s'appuyant fondamentalement sur sa capacité d'attirer constamment des activités nouvelles bénéficiant d'une valeur ajoutée supérieure à celle que génèrent les occupations traditionnelles.

Selon la CHFEP, le pays doit poursuivre dans cette voie pour réussir à se dégager graduellement mais résolument des secteurs économiques faibles et en déclin. Toujours d'après la CHFEP un progrès remarquable et persistant a été réalisé par l'ensemble de notre économie, et ceci sans l'abolition de l'indexation des salaires et sans le gel du salaire social minimum, pourtant jugés indispensables par un certain patronat. Selon la CHFEP, cette avancée a été assurée grâce à une politique résolue et efficace de l'Etat et grâce à des efforts publics proactifs et persistants pour créer un cadre économique propice et accueillant, pour assurer un environnement institutionnel et administratif favorable.

La CHFEP rappelle qu'au niveau européen, le Luxembourg est le seul pays membre à respecter avec l'Estonie et la Finlande les critères de Maastricht. La CHFEP salue le fait que l'Etat est capable de maintenir, malgré un contexte de crise, des comptes financiers sains. La CHFEP qualifie l'endettement des Etats au sein de l'UE de „péché paneuropéen“, mais note que le Luxembourg constitue une exception avec un endettement de seulement 19,1%. La CHFEP félicite les Gouvernements luxembourgeois successifs de leur gestion financière prudente et du souci de garder l'endettement à un niveau faible.

Quant au coût de la fonction publique pour l'économie nationale, la CHFEP soulève qu'au Luxembourg ce coût s'élève à 7,3% du PIB contre une moyenne européenne de 10,4%. La CHFEP en déduit que le Luxembourg se situe à 30% au-dessous du coût moyen constaté en Europe, alors que les prestations et les services assurés au profit de la population et des entreprises sont au moins égaux sinon supérieurs à ceux de la plupart des autres Etats membres de l'UE.

La CHFEP donne à considérer si l'Etat ne devrait pas mettre en place une sorte de Fonds d'Etat luxembourgeois auquel il ferait, dans un premier temps, apport de ses principales participations dans de grandes entreprises publiques et privées.

Un tel „Fonds National de Participation et d'Investissement“ réunirait ainsi un paquet d'actifs d'au moins une demi-douzaine de milliards d'euros et serait dès le départ un véhicule financier capable, une fois muni d'une cotation AAA, de lever au besoin sur les marchés dans des délais très brefs des ressources très considérables.

Il s'agit ici avant tout de mettre à la disposition du gouvernement un outil financier puissant et flexible. A cet effet il n'est pas requis de modifier en quoi que ce soit les compétences ministérielles dans la tutelle des établissements publics concernés ou dans la surveillance de secteurs économiques en cause.

Il ne faudrait du reste pas créer une nouvelle administration, la gestion administrative et financière pouvant par exemple être confiée aux organes et aux collaborateurs de la SNCI.

L'utilité voire la nécessité d'une telle structure se révélera le jour où le pays sera une fois de plus confronté à quelque catastrophe imprévue et imprévisible. La décision d'agir ou de ne pas agir pourra

alors se prendre selon les mérites propres de la situation concrète, sans considérations des contraintes et des conséquences du refinancement immédiatement requis.

Concernant les impôts directs, la CHFEP compare l'évolution du poids relatif de la charge fiscale des salariés et ménages d'une part, et des entreprises de l'autre.

La CHFEP fait constater qu'en 2010, les impôts retenus sur les salaires et traitements étaient en termes nominaux de +88% supérieurs au niveau de l'année 2002, l'impôt des particuliers fixé par voie d'assiette a même progressé de +100%, alors que le rendement de l'impôt sur le revenu des collectivités supporté par les entreprises n'a augmenté pendant la même période de huit ans que de +12% au total.

La CHFEP en conclut que la part relative des entreprises dans le total des impôts directs a été considérablement réduite. En effet, en 2010, leur apport au total des impôts directs ne représentait plus que 35,7% de ce total contre 48,5% en l'an 2002, alors que la part des impôts sur le revenu des ménages est passée en huit ans de 51,5% à 64,3%.

Selon la CHFEP, la répartition relative entre firmes et particuliers, qui avait été traditionnellement plus ou moins à la parité, approche maintenant d'une proportion du simple au double, les ménages étant de plus en plus accablés.

Enfin, la CHFEP estime que le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2012 trace une progression budgétaire raisonnable.

6. L'avis de la Chambre d'Agriculture

La Chambre d'Agriculture note dans son avis que le secteur agricole ne s'est pas encore remis de la crise de 2009 et que le secteur éprouve – en dépit des diverses mesures de soutien qui sont à saluer – toujours d'énormes difficultés pour assumer des tâches au-delà de la simple subsistance. Elle rappelle dans ce contexte la sécheresse prononcée au cours du printemps et de l'été 2011 qui a profondément touché les exploitations agricoles – surtout au niveau de l'approvisionnement en fourrages – et qui a engendré des dépenses supplémentaires considérables.

La Chambre d'Agriculture estime que les aides accordées aux exploitations agricoles, viticoles et horticoles lors du sommet de l'agriculture en novembre s'avèrent insuffisantes pour compenser les pertes subies, d'autant plus que l'année 2012 s'annonce plutôt difficile avec des coûts de production en hausse (énergie, eau, fertilisants, fourrages, prestations de services, ...). C'est pour cette raison que la Chambre d'Agriculture propose de prévoir dans le budget pour l'exercice 2012 les moyens nécessaires pour soutenir davantage les exploitations, dont la situation financière continue à être extrêmement tendue.

En ce qui concerne l'évolution prévisionnelle de la situation financière du fonds agraire, la Chambre d'Agriculture la juge préoccupante. Elle estime que l'alimentation budgétaire normale de l'ordre de 57 millions d'euros par an ne sera plus en mesure d'équilibrer le fonds agraire à moyen terme. Dans la perspective de la suppression des quotas laitiers en 2015 et dans un souci d'assurer la compétitivité du secteur agricole entier, la Chambre d'Agriculture tient à souligner la nécessité absolue de doter le fonds agraire des moyens budgétaires nécessaires afin d'assurer que les exploitations agricoles puissent continuer à investir dans des infrastructures modernes.

Au niveau de la promotion des produits alimentaires, la Chambre d'Agriculture estime que le consommateur est insuffisamment informé sur les produits qu'il achète, et particulièrement sur l'amélioration permanente au niveau de la qualité et de la sécurité alimentaire des produits agricoles, viticoles et horticoles luxembourgeois. Elle estime par conséquent qu'il faudra mieux informer le consommateur sur les caractéristiques, la valeur et la qualité de ces produits alimentaires et renforcer le positionnement des ces derniers sur le marché indigène.

Enfin la Chambre d'Agriculture demande une simplification administrative au niveau des procédures en matière d'autorisation et d'exploitation (avant tout les projets de constructions agricoles en zone verte) afin d'assurer à long terme la viabilité économique des exploitations agricoles, viticoles et horticoles.

7. L'avis du Comité Olympique et Sportif Luxembourgeois (C.O.S.L.)

Le C.O.S.L constate que le projet de budget 2012 est un budget de rigueur, mais reste confiant que pour les années à venir, le budget tiendra clairement compte des demandes légitimes du mouvement sportif.

En effet tout investissement dans le sport est également un investissement dans le domaine social, la santé, l'intégration et dans nos générations futures, sans oublier le troisième âge, ce qui a été rappelé expressément dans la déclaration commune européenne sur le rôle social du sport du 17 mars 2008.

Pour concrétiser également l'ambition affichée par la loi sur le sport du 1er juillet 2005, une augmentation des crédits étatiques au profit du mouvement du sport au cours des années à venir reste indispensable, le mécénat et le sponsoring du secteur privé se raréfiant de plus en plus.

Le C.O.S.L. note avec satisfaction les aides indirectes dont le sport profite, notamment par le biais des CSA. Cette mesure permet aux clubs bénéficiaires de mieux encadrer les jeunes et de proposer des activités supplémentaires.

Le C.O.S.L. ose espérer qu'en 2012 une solution équitable au niveau de ses ressources provenant de l'Œuvre Nationale de Soutien Grande-Duchesse Charlotte sera durablement trouvée, faute de quoi le mouvement sportif risque de ne plus pouvoir développer ses missions en faveur du sport luxembourgeois.

8. L'avis de la Banque centrale du Luxembourg

La Banque centrale du Luxembourg (BCL) a rendu son avis le 8 novembre 2011. Cet avis est subdivisé en 10 parties résumées ci-dessous.

1. *Les grandes lignes du projet de budget 2012: efforts insuffisants pour retrouver l'équilibre budgétaire ou pour satisfaire l'Objectif budgétaire à moyen terme (OMT)*

La BCL analyse tout d'abord les grandes lignes du projet de budget 2012 et constate que les efforts sont insuffisants pour satisfaire à l'OMT. La BCL estime que la situation budgétaire se détériore en 2012 et que le taux de croissance des dépenses est relativement élevé de 2010 à 2012. Les avoirs des fonds spéciaux continuent à diminuer en raison de dotations budgétaires attribuées à ces fonds significativement inférieures aux dépenses programmées de ces derniers. Le solde budgétaire SEC95 de l'Administration centrale en 2012 projeté par la BCL est quelque peu inférieur à celui estimé par le Gouvernement, à raison de 0,3% du PIB. La situation inverse prévaut cependant pour la sécurité sociale.

La BCL appelle encore à la prudence en ce qui concerne les recettes de l'Administration centrale qui seraient en augmentation de 12,4% en 2012 par rapport à 2010. La BCL estime toutefois que le contexte macroéconomique général place ces estimations dans l'incertitude.

Le solde de l'Administration centrale accuse, selon l'optique SEC95, un déficit bien plus important que celui de l'Etat central au sens strict. La différence entre les deux optiques est de 747 millions d'euros, soit d'1,6% du PIB en 2012.

La BCL note par ailleurs que la situation budgétaire de la sécurité sociale devrait s'améliorer selon le projet de loi. Là encore la BCL recommande d'être prudent car aucune réforme structurelle d'envergure n'a été mise en œuvre et ceci en particulier dans le domaine des pensions. Pour la BCL, les finances publiques du Luxembourg se caractérisent par une grande vulnérabilité du fait de l'envolée prévisible des dépenses liées aux pensions.

Quant aux administrations locales, la BCL n'est pas en mesure d'appréhender leur situation en 2012, seul un nombre très limité de communes ayant transmis au Ministre de l'Intérieur des prévisions chiffrées pour le budget 2012.

2. *Un contexte macroéconomique particulièrement peu porteur et incertain*

La BCL fait une esquisse de la situation économique mondiale dont les indicateurs conjoncturels tendent à montrer que l'environnement macroéconomique international s'est sensiblement dégradé depuis l'été 2011. La BCL souligne que le Luxembourg n'est pas à l'écart de cette évolution négative. La révision récente des comptes nationaux est un signe que l'activité économique au Luxembourg est moins favorable que prévue. La croissance en fin d'année 2010 et au début de l'année 2011 a été moins importante qu'escomptée de sorte que l'effet de seuil („carry over effect“) pour la croissance économique de l'année 2011 est bien plus faible que ce qui avait été considéré à l'occasion des projections de la BCL de juin 2011. La BCL devra dès lors réviser à la baisse ses projections d'évolution du PIB pour les années 2011 et 2012.

Trois éléments sont pour la BCL déterminants pour expliquer la dégradation de la situation conjoncturelle luxembourgeoise.

Tout d'abord, le Luxembourg a une économie extrêmement dépendante du secteur financier. Il existe un lien historique très étroit entre les performances de l'indice boursier européen et la croissance économique au Luxembourg. Or, il s'avère que c'est justement le secteur financier et les cours boursiers qui aujourd'hui, sont soumis à rude épreuve.

Ensuite, le Luxembourg est une petite économie, largement ouverte et dont les principaux marchés d'exportation se trouvent au sein même de la zone euro. Or, c'est précisément la zone euro qui constitue l'épicentre de la crise actuelle.

Enfin, la dégradation de la conjoncture internationale intervient à un moment où le Luxembourg n'a pas encore surmonté les difficultés héritées de la crise financière des années 2008-2009.

La BCL estime que les prévisions de croissance du projet de budget 2012 sont surannées. La baisse des comptes nationaux a eu lieu en octobre ultérieurement au dépôt du projet de budget 2012. La croissance escomptée par le projet de budget de 2,1% en 2012 ne peut être atteinte que si l'économie ne subit pas de contraction au second semestre 2011 et retrouve son rythme de croissance potentiel, dès le premier trimestre de l'année 2012.

3. *Les projections budgétaires (2011-2013) de la BCL*

Pour la BCL, l'année 2010 s'est caractérisée pour les administrations publiques par une nouvelle détérioration du solde, cependant moins importante qu'initialement prévue. En 2011, le solde s'améliore quelque peu et accuse un déficit de 0,3% du PIB pour se détériorer à nouveau en 2012. Le solde passe en effet de -0,3% du PIB en 2011 à -0,8% en 2012 selon les projections d'automne de la BCL. Cette dégradation s'explique principalement par un ralentissement de la croissance économique mais également par une croissance moins importante des recettes de l'Etat. Le ratio de dépenses courantes de l'Administration publique passerait de 37 à 37,7% du PIB tandis que les recettes se stabilisent. La situation se détériorerait davantage en 2013, et le déficit de l'Administration publique passe de 0,8% à 1,4% du PIB en raison du moindre dynamisme de certaines recettes. L'Administration centrale présenterait un déficit de 2,9% du PIB en 2012 et de 3,4% du PIB en 2013.

Si le projet de loi table sur une croissance des recettes de l'Administration centrale de 12,4% (2010-2012), la BCL quant à elle, estime que cette croissance est de 10%. En revanche, du côté de la sécurité sociale, la BCL est plus optimiste que les auteurs du projet de loi en ce qu'elle estime que l'excédent de la sécurité sociale sera de 1,9% du PIB en 2012 et non pas de 1,6%.

En ce qui concerne la dette publique, la BCL indique que le ratio a nettement augmenté en 2010 pour se situer à 19,1% du PIB, suite notamment à une nouvelle émission obligataire de l'Etat pour un montant total de 2 milliards d'euros incluant un emprunt pour un montant total de 200 millions d'euros en faveur du Fonds du Rail et du Fonds des Routes.

En 2011, le ratio d'endettement devrait légèrement diminuer – grâce notamment aux entrées de recettes plus importantes qu'initialement escomptées par le Gouvernement – pour se situer à 18,9% du PIB avant de repartir à la hausse en 2012 et 2013. La dette publique atteindrait 19,5% du PIB en 2012 et 19,7% du PIB en 2013.

La BCL rappelle en outre que la stratégie de sortie de crise devrait également être poursuivie avec la mise en place de réformes structurelles, notamment dans le domaine de la sécurité sociale. La réforme des soins de santé devrait être poursuivie et même accentuée sur le versant des dépenses. La réforme du système de pension devrait quant à elle être définie et mise en œuvre dans les meilleurs délais.

Quant à l'OMT, la BCL rappelle que le Gouvernement l'avait fixé dans la douzième actualisation du programme de stabilité à 0,5% du PIB en termes structurels ce qui serait néanmoins inférieur au taux recommandé par la Commission européenne (entre 0,75 et 1,5% du PIB). Pour la BCL, ce taux ne serait pas suffisant pour préfinancer les charges futures de la sécurité sociale et pour assurer la soutenabilité des finances publiques.

4. *Les finances publiques luxembourgeoises au sein de la zone euro*

La BCL estime que si la situation budgétaire semble plus favorable qu'initialement prévue dans une perspective de court terme, la situation fondamentale (de long terme), quant à elle, est loin de l'être.

La BCL note que les administrations publiques ont connu un déficit de l'ordre de 1,1% en 2010 ce qui est emblématique de la détérioration structurelle de la situation budgétaire luxembourgeoise. A cela s'ajoute, pour la BCL, que le solde des administrations publiques est un indicateur peu exigeant

car il résulte de la somme des soldes de l'Administration centrale, des administrations locales et de la sécurité sociale. Or, c'est particulièrement cette dernière, qui même si elle connaît aujourd'hui d'importants excédents, devrait subir à l'avenir des déficits substantiels. Hors solde de la sécurité sociale, le budget luxembourgeois se rapproche d'ailleurs davantage de celui de ses pays limitrophes.

5. *Simulations à moyen terme*

La BCL souligne qu'une gestion correcte des finances publiques doit s'étayer sur un horizon de temps plus long, qui seul permet d'appréhender la soutenabilité des finances publiques. C'est dans cette perspective que la BCL a effectué des simulations d'ici 2040, qui sont pleinement compatibles avec les projections de court terme. Effectuées sur la base notamment des projections de l'Ageing Working Group (AWG), ces simulations mettent en exergue le dérapage prévisible des finances publiques en l'absence de nouvelles mesures de consolidation budgétaire et de réforme des pensions. Elles suggèrent que le Luxembourg dépasserait la valeur de référence d'un endettement de 60% du PIB avant 2030.

6. *Stratégie de consolidation recommandée*

La BCL souligne que les simulations montrent qu'un important effort de consolidation budgétaire s'impose. Les administrations publiques luxembourgeoises doivent mettre en œuvre dès 2012 le processus de transition vers l'Objectif budgétaire à moyen terme d'un surplus supérieur à 1% du PIB. Cet effort de consolidation, qui se monterait à 0,8% du PIB – soit à 350 millions d'euros – pour la seule année 2012, doit s'accompagner d'une réforme en profondeur des systèmes de pension.

La BCL rappelle que les autorités européennes considèrent que compte tenu de l'impact escompté du vieillissement sur les dépenses publiques futures du Luxembourg, ce dernier devrait opter pour un OMT se situant entre 0,75% et 1,5% du PIB, ce qui correspond à un taux central de pratiquement 1,15% du PIB.

7. *L'intérêt d'un solde des administrations publiques en surplus d'au moins 1% du PIB*

Pour la BCL, un surplus d'au moins 1% du PIB s'impose dans une optique de soutenabilité à terme des finances publiques. La forte volatilité inhérente aux finances publiques luxembourgeoises impose également un tel objectif, qui seul est à même de circonscrire le risque de violation de la valeur de référence de 3% de déficit.

8. *La consolidation budgétaire: davantage de sécurité dans un environnement incertain*

La BCL indique que, selon les comptes financiers, les actifs financiers nets des administrations publiques luxembourgeoises atteignent plus de 49% du PIB fin 2010. Pour la BCL il est clair que cette situation ne peut que se détériorer sensiblement en l'absence de nouveaux efforts de consolidation et de réformes de la sécurité sociale.

9. *L'indispensable maîtrise des dépenses*

La BCL estime que la marge de manœuvre étant insignifiante sur le versant fiscal, le Luxembourg doit impérativement maîtriser les dépenses de ses administrations publiques. Une analyse des dépenses en niveau révèle que ces dernières sont bien plus élevées que dans les autres pays de la zone euro. Elles tendent par ailleurs, paradoxalement, à augmenter très rapidement en comparaison internationale. Pour la BCL, une norme de dépenses plus stricte et mieux définie s'impose dans un tel contexte.

10. *Le cadre budgétaire national au Luxembourg: normes budgétaires*

La BCL rappelle les conclusions du Conseil européen et de la réunion des Chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro du 26 octobre 2011 et insiste que le Luxembourg lance, sans plus attendre, le processus de réforme exigé par l'Union européenne. Le cadre budgétaire national devrait au minimum comporter une définition précise des normes budgétaires, les modalités d'une politique budgétaire pluriannuelle et favoriser la transparence budgétaire.

9. L'avis de la Cour des comptes

Dans son avis, la Cour des comptes note que le déficit de l'Administration publique a été révisé à la baisse pour se situer à 0,7% pour 2012 alors que la 12e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg pour la période 2009-2014, présentée fin avril, prévoyait encore un déficit de l'Administration publique de l'ordre de 1,5% du PIB.

Elle rappelle dans ce contexte que le Conseil européen, dans sa recommandation à l'adresse du Luxembourg en date du 12 juillet, avait déjà tablé sur un déficit moindre de l'ordre de 1,1%. Ce dernier avait également noté que „*les finances publiques luxembourgeoises pourraient profiter d'une croissance du PIB censée rester vigoureuse pour améliorer encore son solde structurel dans la perspective d'atteindre son objectif à moyen terme (excédent structurel de 0,5% du PIB) dès 2012. Cela procurerait au Luxembourg une marge de sécurité en cas de retournement économique futur, et l'aiderait à améliorer la viabilité à long terme de ses finances publiques. En outre, compte tenu de l'impact estimé des passifs implicites liés au vieillissement démographique, le pays aurait avantage à définir un OMT plus ambitieux.*“.

La Cour des comptes précise que depuis lors, le scénario macroéconomique sur lequel se sont fondées ces projections budgétaires, s'est détérioré, la croissance du PIB pour 2012 étant seulement évaluée à 2% pour l'établissement du projet de budget. En plus, cet indicateur a récemment encore été revu à la baisse par le STATEC.

Pour la Cour des comptes, une autre raison expliquant pourquoi l'OMT ne peut pas être atteint dès l'année prochaine, tient au fait que les dépenses de l'Administration centrale augmentent plus vite que les recettes. Ainsi la croissance des dépenses dépasse de 1,2% celle des recettes.

S'il est compréhensible que les Etats de la zone euro qui sont moins touchés par la crise, soutiennent la conjoncture économique en maintenant les dépenses d'investissement à un niveau élevé, il n'en reste pas moins que les grandes incertitudes qui pèsent sur l'économie mondiale et européenne en particulier devraient inciter le Gouvernement à repenser toutes les dépenses, les dépenses d'investissement incluses.

Pour la Cour des comptes, une politique budgétaire guidée par la prudence est de mise en ces temps difficiles.

En effet, quelque soit le scénario choisi pour résoudre la crise de la dette souveraine en Europe, le budget de l'Etat s'en trouvera affecté même s'il est à ce stade encore impossible d'en connaître l'ordre de grandeur.

La Cour rappelle que cette crise touche également le secteur financier à peine rétabli du choc de 2008 dont les répercussions sur l'économie luxembourgeoise avec les banques comme principaux acteurs pourraient être importantes. La récente intervention de l'Etat pour sauver un groupe bancaire en apportant une garantie de 2,7 milliards d'euros portant sur des actifs à risques en est la meilleure preuve.

Pour la Cour des comptes la dette publique pourrait augmenter de manière significative dans les prochaines années d'autant plus qu'Eurostat a décidé en date du 27 janvier 2011 que les fonds levés dans le cadre de la Facilité Européenne de Stabilisation Financière devaient être enregistrés dans la dette publique brute des Etats membres de la zone euro participant à une opération de soutien, en proportion de leur part dans la garantie accordée.

Dans ce contexte, la Cour rappelle qu'il est écrit dans le programme national de réforme du Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre de la stratégie Europe 2020 – Semestre européen – avril 2011 –, que „ *finalement, le Gouvernement est soucieux d'éviter une augmentation substantielle de la dette publique et des charges y afférentes. En effet, la crise de la dette souveraine en Europe met en exergue l'importance de la rectitude budgétaire, tandis qu'une trop forte augmentation de la dette publique et des intérêts à payer pour assurer son service rétrécit les marges de manœuvre budgétaires.*“

De ce qui précède, l'annonce faite par le Gouvernement dans le programme national de réforme et la 12e actualisation du programme de stabilité et de croissance d'effectuer en 2012 une revue à mi-parcours de la politique budgétaire consistant en une évaluation des progrès réalisés et, en cas de besoin, en la spécification de mesures de consolidation budgétaires additionnelles pour réaliser l'objectif d'un retour à l'équilibre budgétaire en 2014, revêt une importance particulière.

Il serait souhaitable que lors de cette revue, qui selon la Cour devrait faire l'objet d'un large débat, soit également fait le point sur l'état d'avancement des réformes structurelles nécessaires pour maintenir les finances publiques en équilibre à moyen et long terme.

Chapitre 10 – Le commentaire des articles du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2012

Comme il est de tradition, ce sont uniquement les articles ayant donné lieu à des observations de la part du Conseil d'Etat qui feront ici l'objet d'un bref commentaire. A noter que le projet de loi budgétaire pour l'exercice 2012 comporte 48 articles, dont la grande majorité n'apporte guère de modification à l'architecture traditionnelle de cette loi. Aussi n'a-t-il pas paru nécessaire de les soumettre à une analyse article par article dans le cadre du présent rapport parlementaire.

Observation préliminaire

Concernant le tableau 1 (déficit de l'Administration centrale par habitant) publié sous le point 1. (Le contexte économique incite à la prudence), il est précisé que le tableau du Conseil d'Etat se base sur les prévisions de l'Administration centrale. Or, au niveau international il s'impose de baser les comparaisons sur les chiffres de l'ensemble des trois secteurs de l'Administration publique qui neutralisent les structures internes différentes des pays retenus en éliminant les transferts entre secteurs. En se basant sur l'Administration publique, les chiffres se présenteraient comme suit:

	<i>Déficit de l'Administration publique par habitant 2011</i>
Luxembourg	483
Belgique	1.202
Allemagne	408
France	1.740

Intitulé

Au regard des nombreux textes légaux qui sont modifiés dans le cadre de la loi budgétaire proprement dite, le Conseil d'Etat est d'avis que les dispositifs modificatifs, qui échappent à la règle de l'annalité budgétaire, devraient être mentionnés dans l'intitulé dans l'intérêt d'une plus grande sécurité juridique, qui risque de pâtir de l'absence d'une codification des textes de base modifiés par la loi budgétaire. Aussi, la légistique formelle impose-t-elle que l'intitulé d'une loi reprenne l'objet complet de celle-ci.

Compte tenu de ces observations et de celles qui suivront ci-après, le Conseil d'Etat propose de libeller l'intitulé comme suit:

„Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2012 et modifiant

- [1) la loi modifiée du 4 décembre 1860 relative à l'attribution du produit des amendes et des confiscations en matière répressive;]*
- 2) la loi du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu;*
- 3) 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;*
- 4) 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;*
- 5) la loi du 19 décembre 1983 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1984;*
- 6) la loi modifiée du 22 décembre 1987 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1988;*
- 7) la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat;*
- 8) la loi modifiée du 24 décembre 1996 portant introduction d'une bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embauchage de chômeurs;*
- 9) la loi modifiée du 28 mars 1997 concernant l'exploitation des chemins de fers;*

- 10) la loi modifiée du 22 décembre 2006 promouvant le maintien dans l'emploi et définissant des mesures spéciales en matière de sécurité sociale et de politique de l'environnement;
- 11) la loi du 17 décembre 2010 portant introduction des mesures fiscales relatives à la crise financière et économique et portant
1. modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu;
 2. modification de la loi modifiée du 30 juin 1976 portant
 1. création d'un fonds pour l'emploi;
 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet;
 3. introduction d'une contribution de crise;
- 12) la loi du 17 décembre 2010 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2011;
- 13) la loi du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accises et taxes assimilés des produits énergétiques, de l'électricité, des produits de tabacs manufacturés, de l'alcool et des boissons alcooliques;
- [14] le Code de la sécurité sociale“.]

Si la Chambre des députés se ralliait à la proposition du Conseil d'Etat, le projet serait à compléter par un pénultième article libellé comme suit:

„Art. X. – Intitulé de citation

La référence à la présente loi peut se faire sous une forme abrégée en recourant à l'intitulé suivant: „loi du ... concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2012“.

En conséquence, l'intitulé du chapitre K sera libellé comme suit: „Chapitre K – Dispositions finales“.

La Commission des Finances et du Budget (ci-après „COFIBU“) approuve les remarques du Conseil d'Etat. Toutefois elle estime que la proposition du Conseil d'Etat complique considérablement la lecture de l'intitulé. Par ailleurs elle note que, jusqu'à présent, les dispositifs modificatifs n'ont jamais été mentionnés dans les intitulés des lois budgétaires.

Par conséquent, la COFIBU décide de ne pas suivre le Conseil d'Etat et de maintenir l'intitulé d'origine.

Article 4

L'article 4 propose d'abolir la contribution de crise introduite par la loi du 17 décembre 2010 portant introduction des mesures fiscales relatives à la crise financière et économique.

A cet égard, le Conseil d'Etat rappelle que la contribution de crise avait été introduite pour les années 2011 et 2012, et qu'une décision sur le maintien de cet impôt aurait dû intervenir en 2012, sur base d'une analyse de la situation budgétaire. Le Conseil d'Etat note que le commentaire ne fournit ni une évaluation de cette disposition, ni une explication de cette proposition. S'il est vrai que le rendement de la contribution de crise, de l'ordre de 80 millions d'euros, est très modeste par rapport à l'envergure du déficit de l'Etat, de l'ordre d'un milliard d'euros, l'abolition de cet impôt ne contribuera pas non plus à réduire le déficit. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat se demande si l'abolition de la contribution de crise sera compensée, à partir de l'an prochain, par la création d'une autre recette fiscale ou par la suppression d'une dépense d'un montant au moins égal au rendement de cet impôt.

La COFIBU prend note des observations du Conseil d'Etat.

Article 6

Au moment de l'introduction de l'assurance dépendance en 1999, la perception de sa principale source de financement, la contribution dépendance, a été confiée au Centre commun de la sécurité sociale et à l'Administration des contributions directes respectivement sur les revenus professionnels et sur les revenus du patrimoine.

Afin de rendre la perception de la contribution dépendance plus simple et de s'assurer que l'ensemble des revenus soient effectivement soumis à la contribution dépendance, le champ d'application de la contribution est précisé, de même que les modalités de perception entre les deux administrations, c'est-à-dire l'Administration des contributions directes et le Centre commun de la sécurité sociale.

Pour situer le contexte, le Conseil d'Etat rappelle qu'au moment de l'introduction de l'assurance dépendance au terme d'un débat portant sur les sources de financement et les cotisants, la solution adoptée par le législateur a pu paraître comme une panacée. L'assiette de la contribution dépendance, à la charge exclusive des assurés, est déterminée sur base de tous les revenus imposables de l'assuré et non, à l'opposé de l'assiette historique des cotisations de sécurité sociale, sur base des seuls revenus professionnels ou de remplacement. Par ailleurs, la contribution dépendance n'est pas plafonnée, ni déductible fiscalement au titre de dépenses spéciales, comme le sont les autres cotisations sociales. Concernant la non-déductibilité, le Conseil d'Etat ne peut guère suivre une logique fiscaliste, qui admet la déductibilité des charges assumées pour la prévention contre les charges supplémentaires en matière de soins de santé ayant comme finalité par exemple la prise en charge des soins dispensés en lit d'hôpital et la refuse pour la dépendance ayant comme finalité par exemple la prise en charge des aides et soins dispensés en établissement, CIPA ou autre. Finalement, pour assurer l'adéquation des différentes catégories de revenus prévus à l'article 10 de la loi concernant l'impôt sur le revenu, les assurés salariés se voient accorder un abattement correspondant à un quart du salaire social minimum pour travailleur non qualifié. Sur le plan administratif, la perception de la contribution dépendance est assurée conjointement par le Centre commun de la sécurité sociale pour les revenus professionnels et de remplacement et par l'Administration des contributions directes pour les autres revenus.

Le Conseil d'Etat note que la disposition sous revue se place dans ce contexte et traduit par son approche casuistique l'embaras des auteurs de faire concorder le droit fiscal et le droit de la sécurité sociale. En outre, la mesure envisagée ne constitue pas la première modification des dispositions en cause. Le Conseil d'Etat n'est d'ailleurs pas rassuré que ce serait la dernière pour échapper à une situation kafkaïenne. En multipliant les causes d'exemption de la contribution de certains revenus et en ayant recours à des moyens s'apparentant à l'ingénierie fiscale, le dispositif ne corrobore guère le principe d'un traitement égal de tous les citoyens devant la loi, quelles que soient leurs sources de revenus. Ainsi, on a pu constater que depuis l'introduction d'un impôt forfaitaire et libératoire sur les intérêts sur comptes en banque par la loi du 23 décembre 2005⁴, ces intérêts ne sont plus soumis à contribution dépendance, alors que l'assuré qui place son patrimoine dans l'acquisition d'un logement paiera cette contribution sur la valeur locative de celle-ci.

D'après le Rapport général de la sécurité sociale 2009, le résultat financier en matière de contribution dépendance se présente comme suit:

Contribution dépendance exercice 2009 (en millions d'euros)

Assurés actifs et autres	218,50	81,90%
Assurés pensionnés	36,43	13,65%
Contribution sur patrimoine	11,89	4,45%
Total	266,82	100,00%

En comparant ce résultat financier à celui qui serait obtenu en basant la contribution dépendance sur l'assiette cotisable de l'assurance maladie (soins de santé), le résultat serait le suivant:

- masse cotisable en 2009: 19,444 milliards d'euros
- taux de cotisation: 1,4%
- Somme: 272,216 millions d'euros

Comme l'assurance dépendance s'est placée depuis sa création au même rang que les autres branches de la sécurité sociale, il s'indiquerait raisonnablement de donner à la contribution dépendance la même assiette juridique que celle appliquée aux autres branches de la sécurité sociale faisant abstraction de toutes considérations fiscalistes. Ce d'autant plus que la deuxième source de financement de l'assurance dépendance est constituée par la contribution de l'Etat, sur laquelle on reviendra à l'examen de l'article 38 du projet sous revue et qui est financée en solidarité par tous les contribuables.

⁴ Loi du 23 décembre 2005 portant 1. introduction d'une retenue à la source libératoire sur certains intérêts produits par l'épargne mobilière; 2. abrogation de l'impôt sur la fortune dans le chef des personnes physiques; 3. modification de certaines dispositions de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (Mém. A - No 214 du 28 décembre 2005)

Le terme de „simplification administrative“, employé par le commentaire des articles, ne serait dès lors plus un simple euphémisme, mais se traduirait concrètement dans la vie des assurés, des entreprises et des administrations.

Le Conseil d'Etat ne dispose pas d'informations sur l'évolution des discussions sur le financement de l'assurance dépendance à la suite des conclusions de l'avis du Comité de coordination tripartite du 28 avril 2006, qui retenait en l'occurrence que le taux de la contribution dépendance à charge des assurés passerait le 1er janvier 2007 de 1% à 1,4% et que la participation de l'Etat au financement de l'assurance dépendance serait gelée à son montant nominal inscrit au budget 2006: „Les partenaires sociaux et le Gouvernement conviennent de renégocier le financement de l'assurance dépendance fin 2009.“ Ces conclusions ont été concrétisées par l'article 34 de la loi modifiée du 22 décembre 2006 promouvant le maintien dans l'emploi et définissant des mesures spéciales en matière de sécurité sociale et de politique de l'environnement qui retenait:

„La contribution de l'Etat prévue à l'article 375, alinéa 2, point 1) du Code des assurances sociales est fixée à cent quarante millions d'euros.

Si cette contribution représente au 31 décembre de l'année 2009 moins de quarante pour cent des dépenses totales, y compris la dotation à la réserve, elle sera portée à ce seuil à partir du 1er janvier de l'année subséquente.“

Comme le débat sur le financement de l'assurance dépendance n'avait pas abouti à la date limite, les lois budgétaires subséquentes pour 2010 et 2011 se bornaient à la reporter, ce qui amenait le Conseil d'Etat à observer dans son avis du 16 novembre 2010 relatif à la loi budgétaire à l'endroit de la disposition en cause:

„L'article sous revue proroge la mesure transitoire maintenant l'intervention de l'Etat dans le financement de l'assurance dépendance à 140 millions d'euros. Le Conseil d'Etat est d'avis que le maintien de cette mesure au-delà de son terme initialement fixé à l'exercice 2009 a ramené la part de l'Etat à un niveau difficilement conciliable avec les engagements pris au moment de l'institution de l'assurance dépendance en 1999. Aussi invite-t-il le Gouvernement à procéder sans délai à l'analyse financière envisagée lors de l'introduction de la mesure transitoire en 2006.“

En conclusion des observations qui précèdent, le Conseil d'Etat invite la Chambre des députés à procéder à la suppression de l'article sous revue, qui en répondant à certains aspects administratifs secondaires est préjudiciable à un examen de tous les aspects du financement de l'assurance dépendance et dépasse le cadre de la loi budgétaire proprement dite. Un cavalier budgétaire n'est pas acceptable s'il a pour seul but d'éviter à ses auteurs une procédure législative spécifique.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat tient à relever que les exceptions au principe de l'égalité devant la loi ne sont pas motivées en ce qui concerne les exigences de rationalité, d'adéquation et de proportionnalité et risquent dès lors la sanction du juge constitutionnel⁵.

Partant, le Conseil d'Etat s'oppose formellement au dispositif envisagé.

La COFIBU décide de suivre le Conseil d'Etat en supprimant l'article. Elle note que la problématique qui est à l'origine de la rédaction de cet article fera l'objet d'un nouveau projet de loi.

Suite à la suppression de cet article, les articles subséquents sont renumérotés.

Article 7 (nouvel article 6)

La disposition de cet article a pour objet de modifier l'article 40 de la loi du 22 décembre 2006 portant notamment réforme de la taxe sur les véhicules routiers.

La directive 1999/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 1999 relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures prévoit un minimum de 274 euros pour les camions à deux essieux d'une masse maximale autorisée de 15.001 kg à 18.000 kg alors que la taxe luxembourgeoise actuelle ne s'élève qu'à 255 euros. Il y a donc lieu d'augmenter la taxe annuelle de 22 euros pour atteindre le minimum communautaire de 274 euros.

En ce qui a trait aux ensembles des véhicules d'une masse maximale autorisée située entre 33.000 kg et 36.000 kg, il est proposé de relever la taxe des semi-remorques à deux essieux ou moins à suspension non pneumatique dépassant 32.500 kg de 450 euros à 455 euros afin d'atteindre le minimum communautaire pour l'ensemble couplé de 706 euros.

⁵ Cour constitutionnelle, Arrêt 9/00 du 5 mai 2000, Mém. A No 40 du 30 mai 2000, p. 948.

Le Conseil d'Etat indique que l'intitulé de cet article, qui porte sur la „taxation de l'utilisation de certaines infrastructures routières“ doit être modifié pour se référer à la „taxe sur les véhicules routiers“.

Il convient également de préciser qu'il s'agit de la loi modifiée du 22 décembre 2006 dont l'article 40 est modifié par l'article sous rubrique.

Deux dispositions de cet article 40 sont modifiées: le point d) du paragraphe 2 et le troisième tiret du point b) du paragraphe 6. Un tiret doit figurer devant l'indication de la deuxième modification, à savoir celle du troisième tiret du point b) du paragraphe 6.

Enfin le Conseil d'Etat note que les chiffres „255,00“ et „537,00“ respectivement au premier et au dernier alinéas du nouveau point d) du paragraphe 2 de l'article 40 de la loi du 22 décembre 2006 peuvent s'écrire „255“ et „537“.

La COFIBU fait siennes les propositions du Conseil d'Etat, sauf en ce qui concerne la dernière remarque concernant les chiffres.

Article 11 (nouvel article 10)

Le Conseil d'Etat indique qu'au paragraphe 6, il convient de se référer au „Code de la sécurité sociale“.

La COFIBU suit le Conseil d'Etat.

Article 15 (nouvel article 14)

Les auteurs du projet de loi proposent de modifier, à compter de l'exercice 2008, l'article 2 de la loi modifiée du 4 décembre 1860 relative à l'attribution des produits des amendes et des confiscations en matière répressive. Ils renvoient, selon le Conseil d'Etat, à une éventuelle insécurité juridique en ce sens que la modification avait été prévue dans la loi budgétaire pour l'exercice 2008 et que, lorsqu'elle fut également insérée dans la loi budgétaire pour 2009, le Conseil d'Etat en a exigé la suppression. L'insécurité juridique résulterait, selon les auteurs du projet de loi, des conséquences de la suppression de la modification dans le budget de 2009 au regard de l'article 100 de la Constitution d'après lequel les lois établissant les impôts „n'ont de force que pour un an, si elles ne sont renouvelées“, dans la mesure où la loi budgétaire 2008 du 21 décembre 2007 se limitait au seul exercice 2007 et même 2008, puisque la loi budgétaire faisait par erreur référence à 2007 au lieu de 2008.

Le Conseil d'Etat relève que la modification de l'article 2 de la loi modifiée du 4 décembre 1860 doit être considérée comme un „cavalier budgétaire“ qui ne se rattache pas aux dispositions financières insérées dans la loi budgétaire. C'est à ces dernières que s'applique l'article 100 de la Constitution. Cependant, le champ d'application temporel de la modification de l'article 2 de la loi modifiée précitée du 4 décembre 1860 était malencontreusement limité à un exercice budgétaire. Il aurait dès lors été préférable de supprimer les termes „pour l'année 2007“. La situation est donc qu'outre l'exercice 2007 et ceux qui l'ont précédé, la répartition des produits des amendes et confiscations ne peut pas se faire en application des dispositions de la loi budgétaire 2008.

D'après le Conseil d'Etat, il convient de procéder en deux étapes.

D'abord, le Conseil d'Etat marque son accord avec l'article sous examen à condition de supprimer les termes „à partir de l'année 2008“.

Ensuite, l'article 15 sera à compléter par un alinéa supplémentaire dont le libellé peut être conçu comme suit:

„Les produits des amendes et confiscations en matière répressive encaissés pendant les années 2008 à 2011 sont répartis conformément aux pourcentages fixés par la loi du 21 décembre 2007 concernant le budget des recettes et dépenses de l'Etat pour l'exercice 2008.“

La COFIBU fait siennes les propositions du Conseil d'Etat.

Articles 21 à 23 (nouveaux articles 20 à 22)

Le Conseil d'Etat note que les fonds mentionnés aux articles sous rubrique s'écrivent avec un „F“ en majuscule.

La COFIBU suit le Conseil d'Etat.

Article 27 (nouvel article 26)

Au point I. relatif à la dotation financière, le Conseil d'Etat indique que les termes „communautés européennes“ doivent être remplacés par „Union européenne“ au point 2 du paragraphe 1er et à l'alinéa 2 du paragraphe 2.

La COFIBU fait sienne la proposition du Conseil d'Etat.

Article 34 (nouvel article 33)

Le Conseil d'Etat note qu'au paragraphe 1er, il convient d'écrire „Fonds pour la gestion de l'eau“.

La COFIBU décide de suivre le Conseil d'Etat.

Article 35 (nouvel article 34)

Le Conseil d'Etat rappelle que le dispositif envisagé prévoit la prorogation pour des mesures réglementaires prises en exécution de l'article 5 de la loi du 17 décembre 2010 portant réforme du système de soins de santé. Le commentaire fourni à l'endroit de l'article 35 sous revue indique que „dans l'attente d'une réforme plus approfondie des nomenclatures afférentes et face à l'impossibilité d'évaluer à brève échéance avec exactitude l'impact financier des mesures d'épargne introduites par la loi du 17 décembre 2010, le présent article a pour objet de prolonger pour l'exercice 2012 les mesures d'économies de l'article 5 de la loi du 17 décembre 2010 ayant, par voie réglementaire, opéré des réductions sur les coefficients des actes et services des nomenclatures des médecins et des laboratoires d'analyses médicales“.

Le Conseil d'Etat note qu'en prorogeant des mesures à caractère réglementaire par voie légale, le libellé envisagé ne respecte pas le parallélisme des formes. Aussi, le Conseil d'Etat s'oppose-t-il formellement au dispositif proposé.

L'article 5 de la loi précitée du 17 décembre 2010 prévoit que

„Par dérogation à l'article 65 du Code de la sécurité sociale, un règlement grand-ducal détermine les réductions nécessaires à opérer sur les coefficients des actes et services prévus dans les nomenclatures des médecins et des médecins-dentistes applicables au 31 décembre 2010, afin de dégager au profit de l'assurance maladie-maternité une économie correspondant pour l'exercice 2011 par rapport aux dépenses arrêtées dans le décompte de 2009 de la Caisse nationale de santé, à un montant de 6 millions d'euros au minimum et de 6,5 millions d'euros au maximum.

La Caisse nationale de santé et les groupements professionnels représentatifs des laboratoires d'analyses médicales et de biologie clinique déterminent, dans le cadre et suivants les modalités prévues à l'article 65 du Code de la sécurité sociale, les adaptations à apporter aux coefficients des actes de la nomenclature afférente, afin de dégager au profit de l'assurance maladie-maternité une économie correspondant pour l'exercice 2011, par rapport aux dépenses arrêtées dans le décompte de l'exercice 2009 de la Caisse nationale de santé, à un montant de 2 millions d'euros au minimum et de 2,5 millions d'euros au maximum. Au cas où les mesures susceptibles d'engendrer les économies susvisées ne peuvent entrer en vigueur pour le 1er avril 2011, les adaptations tarifaires correspondantes sont opérées par dérogation aux dispositions de l'article 65 précité par voie de règlement grand-ducal.“

Se ralliant aux arguments avancés par le commentaire des articles et conscient des conséquences qu'une insécurité juridique en la matière pourrait avoir sur les finances publiques, le Conseil d'Etat propose de libeller l'article sous revue comme suit:

„Art. 35. – Mesures en matière d'assurance maladie: Coefficients des actes et services des nomenclatures des médecins et des laboratoires d'analyses médicales

Les mesures prévues à l'article 5 de la loi du 17 décembre 2010 portant réforme du système de soins de santé sont prorogées pour l'exercice 2012 et doivent dégager au cours de cet exercice au profit de l'assurance maladie-maternité une économie se situant dans les limites prévues par ledit article. Un règlement grand-ducal peut, par dérogation à l'article 65 du Code de la sécurité sociale, préciser les modalités d'application du présent article.“

La COFIBU décide de suivre le Conseil d'Etat.

Article 36 (nouvel article 35)

Cet article traduit l'accord atteint au cours de la réunion bipartite du 15 décembre 2010 entre le Gouvernement et l'Union des entreprises luxembourgeoises où il a été convenu de neutraliser la hausse

de 1,9 pour cent du salaire social minimum au 1er janvier 2011 moyennant versement d'un montant équivalent au coût global de cette adaptation, estimé à 25 millions d'euros par an, à la Mutualité des employeurs et ceci en complément de sa mission initiale prévue à l'article 52 du Code de la sécurité sociale. Cette disposition vise à neutraliser l'effet d'une augmentation du coût salarial et à maintenir la compétitivité des entreprises. Aux termes du projet d'accord, ce versement aura lieu cinq fois pour les années 2011 à 2015. Le Conseil d'Etat n'entend pas se prononcer sur l'option prise. Toutefois, à l'examen de l'article, deux pierres d'achoppement juridiques se présentent:

D'après le dispositif du paragraphe 1er, dernière phrase, il est prévu que le conseil d'administration de la Mutualité des employeurs fixe les conditions et modalités d'application de cette mesure de compensation. D'après l'article 36 de la Constitution, il s'agit de prérogatives réservées au Grand-Duc. Certes, l'article 36 est atténué entre autre par l'article 108*bis* de la Constitution qui prévoit que la loi peut accorder aux établissements publics le pouvoir de prendre des règlements, soumis, le cas échéant, à l'approbation, la suspension ou l'annulation de l'autorité de tutelle. Le pouvoir réglementaire dévolu est accordé à l'établissement public et non à un organe de celui-ci. D'après le dispositif organique de la Mutualité, celle-ci exerce son pouvoir réglementaire par le biais des statuts. Sous peine d'opposition formelle, le Conseil d'Etat demande que la phrase en question soit tout simplement supprimée, alors que le cadre légal établi par le Code de la sécurité sociale est suffisamment adapté pour mettre en œuvre la mesure de compensation prévue. Alternativement, elle est à redresser comme suit:

„Les statuts de la Mutualité des employeurs déterminent les conditions et modalités d'application de cette mesure de compensation.“

La COFIBU fait sienne la proposition du Conseil d'Etat en reprenant le libellé proposé alternativement.

Pour tenir compte de l'engagement pris, le paragraphe 2 ajoute au budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2011 une ligne de crédit libellée „Versement à la mutualité des employeurs d'une compensation forfaitaire exceptionnelle et transitoire au titre de l'augmentation de certaines charges salariales“. En conséquence, le paragraphe 3 du dispositif sous revue modifie l'article 1er de la loi du 17 décembre 2010 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2011. De l'avis du Conseil d'Etat, le dispositif sous examen présente un sérieux problème d'application de la loi dans le temps, compte tenu du principe de l'annalité budgétaire. A la lecture du Conseil d'Etat, la loi budgétaire cesse au terme de l'exercice sur lequel elle porte. Il n'entre partant pas en ligne de compte de modifier avec effet au 1er janvier 2012 la loi budgétaire 2011, qui aura cessé d'exister à cette date. Partant, le Conseil d'Etat, pour des raisons de sécurité juridique, s'oppose formellement à la voie choisie par les auteurs.

Saisissant toutefois les raisons qui ont amené les auteurs à vouloir imputer le montant à allouer pour l'exercice 2011 sur cet exercice budgétaire, le Conseil d'Etat propose de situer la prise d'effets de la modification de la loi budgétaire 2011 à un moment où elle s'applique encore. A cet effet, l'article sous revue serait à compléter par un paragraphe 4 libellé comme suit:

„(4) Par dérogation à l'article 48, le présent article s'applique à partir de la date de publication de la présente loi au Mémorial.“

La COFIBU décide de suivre le Conseil d'Etat.

Pour tenir compte de cet aménagement, le Conseil d'Etat propose également à l'endroit de l'article 48 relatif à l'entrée en vigueur de la loi budgétaire un libellé adapté.

Articles 38 à 40 (nouveaux articles 37 à 39)

En se référant à ses observations formulées à l'endroit de l'article 6 et même si le procédé consistant à modifier une loi pour ensuite y déroger pour 2012 a de quoi surprendre, le Conseil d'Etat marque son accord avec les mesures envisagées à l'endroit du financement de l'assurance dépendance consistant à

- 1) fixer la contribution de l'Etat en régime normal à quarante pour cent des dépenses totales, y compris la dotation à la réserve;
- 2) la porter à titre transitoire pour l'exercice 2012 à trente-cinq pour cent des dépenses totales, y compris la dotation à la réserve;
- 3) abroger pour la forme l'article 34 de la loi modifiée du 22 décembre 2006 promouvant le maintien dans l'emploi et définissant des mesures spéciales en matière de sécurité sociale et de politique de l'environnement.

Article 41 (nouvel article 40)

A l'instar des lois budgétaires précédentes, le Conseil d'Etat note que le projet soumis comporte encore un dispositif concernant la prise en charge des tâches domestiques dans les établissements d'aides et de soins. Même s'il comprend les raisons exposées au commentaire de l'article justifiant le maintien de la disposition transitoire pour l'exercice 2012, le Conseil d'Etat juge inappropriée une pérennisation du dispositif en question, alors qu'il estime que les règles normales doivent s'appliquer dès que possible.

La COFIBU prend note des observations formulées par le Conseil d'Etat.

Article 43 (nouvel article 42)

L'article 43 énumère les administrations qui sont constituées comme des services de l'Etat à gestion séparée.

Le Conseil d'Etat s'interroge sur l'opportunité d'ajouter à cette énumération le Laboratoire national de santé rattaché au Ministère de la santé, en attendant sa transformation en établissement public.

La COFIBU est d'avis que la remarque du Conseil d'Etat pourrait également valoir pour d'autres établissements publics. Cependant elle estime que l'ajout du Laboratoire national de santé ne s'impose pas à ce stade.

Article 44 (nouvel article 43)

Cet article reconduit pour l'exercice 2012 les dispositions de l'article 36 de la loi budgétaire du 17 décembre 2010 concernant la 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 2012.

En rappelant ses considérations faites dans ses avis antérieurs, le Conseil d'Etat considère qu'après onze années d'application, il eût été enfin approprié d'inclure la modification prévue à l'article sous examen dans la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat au lieu de procéder par dérogation aux dispositions de la loi précitée du 8 juin 1999 dans systématiquement toutes les lois budgétaires depuis son entrée en vigueur.

La COFIBU prend note des observations du Conseil d'Etat tout en indiquant que les comptables nationaux ne comptent plus recourir à des dérogations aux délais légaux à partir de l'exercice 2013.

Article 46 (nouvel article 45)

A l'instar des autres institutions constitutionnelles, le texte proposé prévoit le principe de l'allocation d'une dotation budgétaire annuelle globale au profit du Conseil d'Etat ainsi que les modalités de contrôle des fonds alloués.

Le Conseil d'Etat salue la création à son profit d'une dotation financière globale qui le met sur un pied d'égalité en matière budgétaire avec les autres institutions constitutionnelles. Le texte de l'article 46 ne donne lieu à observation.

Article 47 (nouvel article 46)

D'après le Conseil d'Etat, d'un point de vue rédactionnel, il convient de rédiger l'article sous examen de la manière suivante:

„L'article 7, paragraphe (1) de la loi modifiée du 28 mars 1997 concernant l'exploitation des chemins de fer et

- 1) approuvant le protocole additionnel [...]
- 2) approuvant les statuts modifiés [...]
- 3) concernant les interventions financières [...], et
- 4) portant modification de la loi du 10 mai 1995 [...]

est modifié comme suit: les termes „Jusqu'au 31 décembre 2011“ sont remplacés par les termes „Jusqu'au 31 décembre 2020“.

La COFIBU fait sienne la proposition de rédaction du Conseil d'Etat.

Article 48 (nouvel article 47)

Cet article, introduit par voie d'amendement gouvernemental, reprend la garantie prévue dans le règlement grand-ducal du 14 octobre 2011 autorisant le Gouvernement à octroyer une garantie finan-

cière dans le cadre de la restructuration ordonnée du groupe bancaire Dexia afin d'en obtenir „la validation du Parlement“. Le libellé proposé respecte la démarche préconisée par le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 25 novembre 2008 sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2009, qui s'était opposé à une simple prorogation des règlements pris en application de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution (doc. parl. No 5900⁶, p. 2).

En application de ce règlement grand-ducal du 14 octobre 2011, le Gouvernement est à l'heure actuelle déjà autorisé à garantir pour le compte de l'Etat les financements levés par Dexia S.A. et Dexia Crédit Local S.A. auprès d'établissements de crédit et de déposants institutionnels ainsi que les obligations et les titres de créance émis par ces deux sociétés à destination d'investisseurs institutionnels. Les conditions dans lesquelles cette garantie peut être fournie et qui sont prévues dans l'amendement gouvernemental sont identiques à celles figurant dans le règlement grand-ducal précité du 14 octobre 2011. Celui-ci est entré en vigueur le 17 octobre 2011 et a une durée de validité de 3 mois, donc jusqu'au 17 janvier 2012, conformément aux dispositions de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution.

Le Conseil d'Etat rappelle que par règlement grand-ducal du 10 octobre 2008, entré en vigueur ce même 10 octobre, le Gouvernement avait déjà été autorisé pour une durée de trois mois à émettre une garantie étatique au profit du „groupe bancaire Dexia“, qui comprenait, outre les deux entités susmentionnées, Dexia Banque Internationale à Luxembourg S.A. et Dexia Banque Belgique S.A., ces dernières n'étant plus reprises ni dans le règlement grand-ducal du 14 octobre 2011 ni dans l'amendement gouvernemental.

La COFIBU précise que, malgré les efforts entrepris depuis 2008, le groupe bancaire Dexia est devenu vulnérable face à la volatilité des marchés financiers qui découle de la crise de la dette souveraine dans la zone euro. En effet la crise financière qui a débuté en 2008 s'est aujourd'hui transformée non seulement en une crise économique mais aussi en une crise de la dette souveraine.

Le Conseil d'Etat propose, à l'instar de ce qui a été prévu pour tous les autres articles de la loi budgétaire proprement dite, d'ajouter un intitulé à l'article 48 (nouvel article 47). Cet intitulé peut être rédigé comme suit:

„Art. 48.– Garantie financière dans le cadre de la restructuration ordonnée du groupe bancaire Dexia“

La COFIBU fait sienne la proposition du Conseil d'Etat.

Le paragraphe 2 indique que la garantie étatique s'applique aux financements levés „jusqu'au 31 décembre 2021 et ayant un terme de dix ans au plus“. Selon le Conseil d'Etat, cette formulation pourrait laisser penser que les financements doivent être levés avant le 31 décembre 2021 et comporter une échéance de 10 ans, ce qui repousserait le terme de la garantie étatique au 31 décembre 2031. Pour éviter toute ambiguïté, dans la mesure où la garantie ne couvre que les engagements jusqu'au 31 décembre 2021, le Conseil d'Etat propose de s'inspirer du paragraphe 2 de l'article 1er du règlement grand-ducal du 10 octobre 2008 et de rédiger le paragraphe 2 comme suit:

„(2) La garantie précitée s'applique aux financements levés ainsi qu'aux obligations ou titres émis par Dexia S.A. et Dexia Crédit Local S.A. depuis le [date] jusqu'au [date], à condition qu'ils arrivent à échéance avant le 31 décembre 2021.“

Le Conseil d'Etat note que le législateur français a, à l'article 4 de la troisième loi de finances rectificative pour 2011 No 2011-1416 du 2 novembre 2011 (JO du 3 novembre 2011, p. 18481), fait une distinction entre, d'une part, les financements levés auprès d'établissements de crédit et de déposants institutionnels et, d'autre part, les titres de créance.

Le paragraphe 3 limite la garantie à un encours maximal de 2,7 milliards d'euros. D'après le commentaire de l'article additionnel, ce montant correspond à 3% des montants éligibles. Le Conseil d'Etat propose de préciser ce plafond à l'instar de ce qu'a fait le législateur français à l'article 4 de la troisième loi de finances rectificative pour 2011 précitée. Ainsi, le paragraphe sous examen sera à compléter *in fine* par:

„et dans la limite de trois pourcents des montants éligibles“.

Le Conseil d'Etat tient à relever que, puisque les dispositions du règlement grand-ducal du 14 octobre 2011 auront été reprises dans la loi en projet qui entrera en vigueur le 1er janvier 2012 et que ce règlement grand-ducal reste valable jusqu'au 17 janvier 2012, ce dernier devra être abrogé par voie réglementaire. Le projet de règlement grand-ducal portant exécution de la loi en projet devra être complété par une disposition abrogatoire en ce sens.

La COFIBU décide de ne pas suivre le Conseil d'Etat et de maintenir le libellé d'origine. En effet le libellé de l'article 48 (nouvel article 47), tel que proposé par le Gouvernement correspond au libellé du règlement grand-ducal du 14 octobre 2011, qui lui-même a été convenu avec les gouvernements belge et français. Contrairement à la lecture que le Conseil d'Etat fait du paragraphe 2, la COFIBU tient à préciser que les financements, qui peuvent être levés jusqu'au 31 décembre 2021, peuvent avoir un terme de dix ans au plus. Par conséquent les financements garantis peuvent arriver à échéance, au-delà du 31 décembre 2021, jusqu'en 2031. En outre, la COFIBU estime qu'il est superfétatoire de préciser que le montant de 2,7 milliards d'euros correspond à 3% des montants éligibles.

Article 49 (nouvel article 48)

Le Conseil d'Etat indique que, compte tenu des observations faites à l'endroit de l'article 36 (nouvel article 35) et dans la mesure où l'article 8 (nouvel article 7) de la loi budgétaire ne comprend pas de paragraphes 5 et 6, l'article sous examen se lira comme suit:

„Par dérogation à l'article 36, la présente loi entrera en vigueur le 1er janvier 2012, à l'exception de l'article 8, qui entrera en vigueur le 1er février 2012.“

La COFIBU décide de suivre le Conseil d'Etat.

*

Chapitre 11 – Le texte de la loi budgétaire

Texte proposé par la Commission des Finances et du Budget

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Finances et du Budget recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi dans la teneur qui suit:

*

**TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION DES FINANCES
ET DU BUDGET**

PROJET DE LOI

**concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat
pour l'exercice 2012**

Chapitre A – Arrêté du budget

Art. 1er.– Arrêté du budget

Le budget de l'Etat pour l'exercice 2012 est arrêté:

En recettes à la somme de		euros 10.692.361.362
soit:		
recettes courantes	euros 10.632.514.812	
recettes en capital	<u>euros 59.846.550</u>	
	euros 10.692.361.362	
En dépenses à la somme de		euros 11.088.172.184
soit		
dépenses courantes	euros 10.175.081.112	
dépenses en capital	<u>euros 913.091.072</u>	
	euros 11.088.172.184	

Le tout conformément aux tableaux annexés.

Chapitre B – Dispositions fiscales

Art. 2.– Prorogation des lois établissant les impôts

Les impôts directs et indirects existant au 31 décembre 2011 sont recouvrés pendant l'exercice 2012 d'après les lois qui en règlent l'assiette, les taux ou tarifs et la perception, sous réserve des dispositions des articles 3 à 7 ci-après.

Art. 3.– Impôt sur le revenu: coefficients de réévaluation

L'article 102, alinéa 6 de la loi du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu est modifié comme suit:

Le tableau des coefficients de réévaluation figurant à l'alinéa 6 est remplacé par le tableau ci-après:

Le tableau des coefficients de réévaluation figurant à l'alinéa 6 est remplacé par le tableau ci-après:

<i>Année</i>	<i>Coefficient</i>	<i>Année</i>	<i>Coefficient</i>	<i>Année</i>	<i>Coefficient</i>	<i>Année</i>	<i>Coefficient</i>
1918 et antérieures	155,51	1941	13,05	1965	5,19	1989	1,60
		1942	13,05	1966	5,06	1990	1,54
1919	70,69	1943	13,05	1967	4,94	1991	1,50
1920	37,84	1944	13,05	1968	4,79	1992	1,45
1921	38,72	1945	10,41	1969	4,68	1993	1,40
1922	41,56	1946	8,26	1970	4,48	1994	1,37
1923	35,12	1947	7,95	1971	4,28	1995	1,35
1924	31,28	1948	7,44	1972	4,06	1996	1,33
1925	29,89	1949	7,06	1973	3,83	1997	1,31
1926	25,22	1950	6,81	1974	3,50	1998	1,30
1927	19,99	1951	6,31	1975	3,16	1999	1,28

<i>Année</i>	<i>Coefficient</i>	<i>Année</i>	<i>Coefficient</i>	<i>Année</i>	<i>Coefficient</i>	<i>Année</i>	<i>Coefficient</i>
1928	19,17	1952	6,20	1976	2,88	2000	1,24
1929	17,85	1953	6,21	1977	2,70	2001	1,21
1930	17,53	1954	6,15	1978	2,62	2002	1,19
1931	19,55	1955	6,16	1979	2,50	2003	1,16
1932	22,51	1956	6,12	1980	2,35	2004	1,14
1933	22,64	1957	5,85	1981	2,18	2005	1,11
1934	23,52	1958	5,82	1982	1,99	2006	1,08
1935	23,96	1959	5,79	1983	1,83	2007	1,06
1936	23,84	1960	5,78	1984	1,73	2008	1,03
1937	22,58	1961	5,74	1985	1,68	2009	1,02
1938	21,95	1962	5,69	1986	1,68	2010 et postérieures	1,00
1939	22,01	1963	5,53	1987	1,68		
1940	20,24	1964	5,36	1988	1,66		

Art. 4.– Suppression de la contribution de crise

La loi du 17 décembre 2010 portant introduction des mesures fiscales relatives à la crise financière et économique et portant

1. modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu;
2. modification de la loi modifiée du 30 juin 1976 portant
 1. création d'un fonds pour l'emploi;
 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet;
3. introduction d'une contribution de crise

est modifiée comme suit:

A l'article 4. (1), les termes „les années 2011 et 2012“ sont remplacés par les termes „l'année 2011“.

Art. 5.– Prorogation de la bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embauchage de chômeurs

La loi modifiée du 24 décembre 1996 portant introduction d'une bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embauchage de chômeurs est modifiée comme suit:

A l'article 1er, deuxième phrase, la date du „31 décembre 2011“ est remplacée par celle du „31 décembre 2014“.

Art. 6.– Taxe sur les véhicules routiers

L'article 40 de la loi modifiée du 22 décembre 2006 promouvant le maintien dans l'emploi et définissant des mesures spéciales en matière de sécurité sociale et de politique de l'environnement est modifié comme suit:

– Le point d) du paragraphe (2) est remplacé par le texte suivant:

„d) 255,00 euros pour les camions à 2 essieux à suspension autre que pneumatique ou équivalente dont la masse maximale autorisée est inférieure ou égale à 15.000 kg et 274 euros pour ceux dont la masse maximale autorisée dépasse 15.000 kg mais est inférieure ou égale à 19.500 kg; 255 euros pour les camions à 3 ou 4 essieux à suspension autre que pneumatique ou équivalente dont la masse maximale autorisée est inférieure ou égale à 19.500 kg.

Si la masse maximale autorisée est supérieure à 19.500 kg la taxe s'élève à 280 euros majorée de 25 euros supplémentaires par chaque tranche entière ou commencée de 1.000 kg de masse maximale autorisée, sans dépasser 330 euros pour les camions à 2 essieux et 380 euros pour les camions à 3 essieux.

Pour les camions à suspension autre que pneumatique ou équivalente à 4 essieux avec une masse maximale autorisée dépassant 28.500 kg la taxe est de 537,00 euros.

La taxe sera applicable à la première échéance du véhicule concerné.“

– Le troisième tiret du point b) du paragraphe (6) est remplacé par le texte suivant:

„– 25 euros supplémentaires par chaque tranche entière ou commencée de 1.000 kg de masse maximale autorisée, pour les semi-remorques à 2 essieux ou moins et à suspension autre que pneumatique ou équivalent. Au cas où la masse maximale autorisée dépasse 32.500 kg, la taxe est fixée à 455 euros.

La taxe sera applicable à la première échéance du véhicule concerné.“

Art. 7.– Droits d'accises sur les tabacs

L'article 8 de la loi du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accises et taxes assimilés des produits énergétiques, de l'électricité, des produits de tabacs manufacturés, de l'alcool et des boissons alcooliques, est modifié comme suit:

Les paragraphes (5) et (6) sont remplacés par les textes suivants:

„(5) Les tabacs à fumer fine coupe destinés à rouler les cigarettes et les autres tabacs à fumer qui sont mis à la consommation dans le pays, sont en outre passibles d'un droit d'accise autonome, d'après un barème établi par le Ministère des Finances, se composant:

- a) d'une part ad valorem ne pouvant pas dépasser 10 pour cent du prix de vente au détail,
- b) d'une part spécifique ne pouvant pas dépasser 10,00 euros par kilogramme.

(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 25,00 euros par kilogramme.“

Chapitre C – *Autres dispositions financières*

Art. 8.– *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 2012 au paiement d'une taxe de 150 euros.

Chapitre D – *Dispositions concernant le budget des dépenses*

Art. 9.– *Crédits pour rémunérations et pensions*

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

Art. 10.– *Nouveaux engagements de personnel*

(1) Au cours de l'année 2012, 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 2011;
- b) les fonctionnaires, les employés et ouvriers occupés à tâche partielle dans la limite des effectifs en hommes-heures/an au 31 décembre 2011.

Sont comprises dans l'effectif total les vacances d'emploi qui se sont produites avant le 1er janvier 2012 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 2012:

- a) à des engagements de renforcement de personnel occupé à titre permanent et à tâche complète dans les différents services de l'Etat, dont le nombre ne peut toutefois pas dépasser de plus de 240 unités l'effectif total tel qu'il est défini au paragraphe (2) a);
- b) à des engagements de renforcement de personnel enseignant dans les ordres d'enseignement post primaire dont le nombre ne peut toutefois pas dépasser 70 unités;
- c) à des engagements de renforcement de personnel enseignant dans l'enseignement fondamental, d'éducateurs intervenant comme deuxième personne dans les classes de l'éducation précoce et de personnel pour les besoins des équipes multiprofessionnelles dans l'enseignement fondamental, dont le nombre ne peut toutefois dépasser 110 unités;
- d) aux engagements de personnel pour les besoins des services de l'Etat reconnus nécessaires pour l'occupation anticipée d'emplois non vacants, sans que la durée de l'occupation anticipée ne puisse être supérieure à six mois;
- e) pour les besoins de l'administration judiciaire, à l'engagement de deux magistrats;
- f) 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;
- g) 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;
- h) 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;

- i) à des engagements de personnel enseignant dans la réserve nationale visée par la loi du 29 juin 2010 portant création d'une réserve nationale de chargés d'enseignement pour les lycées et les lycées techniques, à titre permanent et à tâche complète, dont le nombre ne peut toutefois pas dépasser 60 unités.

(4) Sont prorogées, pour la durée de l'année 2012, les autorisations de création d'emplois énumérées ci-après et prévues par l'article 24, paragraphe 4) de la loi budgétaire du 18 décembre 2009 ainsi que par les dispositions correspondantes des lois budgétaires antérieures:

1. pour le compte du Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative:
 - des ouvriers pour les besoins de l'administration gouvernementale;
2. pour le compte du Ministère de la Famille et de l'Intégration:
 - un assistant social pour les besoins du service d'action socio-familiale – 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 l'Enseignement supérieur et de la Recherche et le Ministre de la Famille et de l'Intégration, à engager, sans autre forme de procédure et pour une durée ne dépassant pas deux mois, des employés temporaires en remplacement de titulaires absents pour des raisons imprévisibles. Le présent alinéa n'est applicable qu'aux établissements d'enseignement. Il se limite au remplacement d'enseignants, de personnel éducatif et social ainsi que de personnel exerçant une profession de santé. Le ministre du ressort transmet tous les trois mois un relevé récapitulatif des engagements effectués sur base du présent alinéa au Premier Ministre, Ministre d'Etat, qui le transmet à la commission spéciale visée à l'alinéa premier du présent paragraphe.

(6) La participation de l'Etat aux dépenses d'organismes autres que les institutions de sécurité sociale visées à l'article 404 du Code de la sécurité sociale, et dont les frais de personnel sont couverts, en tout ou en partie, par le budget de l'Etat, est limitée, en ce qui concerne les engagements réalisés après le 31 décembre 1969, à ceux autorisés par les Ministres compétents, sur avis de la commission spéciale prévue à l'article 6 de la loi du 24 décembre 1946 et après délibération du Gouvernement en conseil.

Art. 11.– Recrutement d'employés de nationalité étrangère auprès des administrations de l'Etat

(1) Sont autorisés pour 2012, en cas de nécessité de service dûment motivée et sur avis conforme du ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions, les engagements suivants de personnes de nationalité autre que celle d'un pays membre de l'Union européenne:

	<i>Administration</i>	<i>Carrière</i>	<i>Effectif</i>
I.	<i>Services dépendant du Ministère de la Famille et de l'Intégration:</i>		
	Maison de soins VIANDEN	infirmier ou aide-soignant	5
	Maison de soins DIFFERDANGE	infirmier ou aide-soignant	5
	Maison de soins ECHTERNACH	infirmier ou aide-soignant	2
	Service des personnes âgées (Centres intégrés)	aide-soignant ou assist. senior	2
		infirmier	1
	Centre du Rham	aide-soignant	1
	Centre socio-éducatif de l'Etat	Educateur gradué, Infirmier, Educateur, Educateur instructeur, Chargé de cours	25
II.	<i>Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle:</i>		
	Enseignement fondamental	chargé de cours	6
		agent socio-éducatif	3
	Enseignement secondaire et enseignement secondaire technique	chargé d'éducation	6
	Education différenciée	agent socio-éducatif	3
	Institut national des langues	chargé de cours	4
	Service de coordination de la recherche et de l'innovation pédagogiques et technologiques	employé de la carrière supérieure (psychologue)	1
	Service de la scolarisation des enfants étrangers	employé	2
III.	<i>Services dépendant du Ministère des Affaires étrangères et de la Coopération et de l'Action humanitaire:</i>		
	Représentations diplomatiques et bureaux décentralisés de la coopération luxembourgeoise	employé de bureau	16
IV.	<i>Services dépendant du Ministère de l'Economie et du Commerce Extérieur:</i>		
	Représentations économiques	employé de bureau	20
V.	<i>Services dépendant du Ministère de la Culture:</i>		
	Bibliothèque nationale	employé de la carrière supérieure	1
VI.	<i>Services dépendant du Ministère d'Etat:</i>		
	Service information et presse	employé de la carrière supérieure	1

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

Le statut du personnel engagé en vertu du paragraphe (1) du présent article est régi par l'article L.121-1 du Code du travail.

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

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

Art. 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 10, paragraphe (6) ci-avant, le Fonds national de solidarité et la Caisse nationale des pres-

tations familiales, ne peuvent ni engager, ni procéder au paiement des frais de fonctionnement considérés comme appartenant à l'exercice 2012 et dépassant les crédits prévus au budget à titre de participation de l'Etat à ces dépenses que sur autorisation préalable des membres du gouvernement compétents, le Ministre des Finances entendu en son avis. De telles autorisations ne peuvent toutefois être accordées que s'il s'agit de dépenses urgentes et si tout retard est susceptible de compromettre les services en question.

Chapitre E – Dispositions sur la comptabilité de l'Etat

Art. 13.– Indemnités pour pertes de caisse

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

Art. 14.– Attribution des amendes et confiscations

L'article 2 de la loi modifiée du 4 décembre 1860 relative à l'attribution du produit des amendes et des confiscations en matière répressive est remplacé par les dispositions suivantes:

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

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

Les produits des amendes et confiscations en matière répressive encaissés pendant les années 2008 à 2011 sont répartis conformément aux pourcentages fixés par la loi du 21 décembre 2007 concernant le budget des recettes et dépenses de l'Etat pour l'exercice 2008“.

Art. 15.– Avances: marchés à caractère militaire

La limite de quarante pour cent, prévue au dernier alinéa de l'article 14 de la loi modifiée du 25 juin 2009 sur les marchés publics, ne s'applique pas aux travaux, fournitures et services à caractère militaire.

Art. 16.– Recettes et dépenses pour ordre: droits de douane

Au cours de l'exercice 2012 les dépenses pour ordre concernant les droits de douane constituant des ressources propres à l'Union européenne peuvent dépasser temporairement le montant des recettes correspondantes.

Art. 17.– Recettes et dépenses pour ordre: rémunération de personnel pour le compte d'autorités militaires alliées

Au cours de l'exercice 2012, les recettes et les dépenses effectuées dans l'intérêt de la rémunération du personnel civil pour le compte d'autorités militaires alliées peuvent être imputées au budget des recettes et des dépenses pour ordre. Au cours de l'exercice, les dépenses d'un tel article du budget pour ordre peuvent dépasser temporairement le montant des recettes correspondantes.

Art. 18.– Recettes et dépenses pour ordre: Fonds structurels communautaires, projets ou programmes de l'Union européenne

Les recettes et les dépenses effectuées par l'Etat pour le compte de l'Union européenne sont imputées aux articles afférents du budget pour ordre, correspondant chacun à un fonds, projet ou programme de l'Union européenne. Au cours de l'exercice, les dépenses d'un tel article du budget pour ordre peuvent dépasser temporairement le montant des recettes correspondantes.

Art. 19.– Recettes et dépenses pour ordre: Coopération au développement déléguée

Les contributions de la Belgique dans l'intérêt du cofinancement de projets de développement mis en oeuvre par le Luxembourg ainsi que leur affectation aux projets de développement peuvent être imputées au budget des recettes et des dépenses pour ordre.

Art. 20.– Recettes et dépenses pour ordre: produit de la contribution sociale prélevée sur les carburants

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

Art. 21.– Recettes et dépenses pour ordre: produit de la contribution changement climatique

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

Art. 22.– Recettes et dépenses pour ordre: produit de la taxe sur les véhicules routiers

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

- 40 pour cent au Fonds climat et énergie,
- 20 pour cent au Fonds communal de dotation financière, le solde étant transféré au budget des recettes ordinaires.

Art. 23.– Recettes et dépenses pour ordre: rémunérations des agents publics du Centre hospitalier neuropsychiatrique, des centres, foyers et services pour personnes âgées et du Service national de santé au travail

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

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

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

Art. 24.– Recettes et dépenses pour ordre: surtaxes perçues par l'Entreprise des postes et télécommunications

Le produit des surtaxes perçues par l'Entreprise des postes et télécommunications et versées à l'Etat ainsi que leur répartition à qui de droit peuvent être imputés sur le budget des recettes et des dépenses pour ordre.

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

Art. 25.– Prorogation de dispositions destinées à stimuler la croissance économique et à maintenir le plein emploi

(I) Sont prorogées avec effet au 1er janvier 2012 et jusqu'au 31 décembre 2012:

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

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

Chapitre G – Dispositions concernant les finances communales

Art. 26.– Fonds communal de dotation financière. Dotation et répartition pour l'année 2012

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 2012 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 à l'Union européenne 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 25.615.000 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 2012, sans qu'il ne 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 2012, avant déduction des sommes dues à l'Union européenne 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 2009;
- 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 2009;
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 au début du premier trimestre. Le montant des avances est déterminé pour chaque trimestre par le Ministre des Finances. La répartition de ces avances entre les communes est faite par le Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région, conformément aux dispositions des sections (1) et (2) qui précèdent.

2. Après la fin de l'année, le Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région détermine sur la base des dispositions des sections (1) et (2) ci-avant les participations définitives ainsi que leur répartition entre les communes et verse aux communes les sommes ainsi fixées, déduction faite des sommes avancées en vertu du paragraphe I. de la présente section.

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

III) Divers

A la section IV de la loi modifiée du 22 décembre 1987 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1988, l'année 2011 est remplacée par l'année 2012.

Art. 27.– Fonds communal de péréquation conjoncturale

(1) Le Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région est autorisé à rembourser au cours de l'exercice 2012 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 2011 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 2012, à un remboursement supérieur au déficit du service ordinaire de son budget constaté à la clôture de l'exercice 2010.

Chapitre H – Dispositions concernant les fonds d'investissements

Art. 28.– Dispositions concernant les fonds d'investissements publics.– Projets de construction

(1) Au cours de l'exercice 2012, 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

– Unité de sécurité Dreibern	7.300.000 euros
– Ecole Nationale des Sapeurs Pompiers Niederfeulen: rénovation complète.....	3.100.000 euros
– Ministère de l'Education nationale 29, rue Aldringen: réhabilitation de l'immeuble	9.300.000 euros
– Ferme Grisius Lultzhausen: SN des sports	8.300.000 euros
– Caserne Herrenberg: remise en état de 3 pavillons	9.000.000 euros
– Ponts et Chaussées: dépôt à Walferdange.....	5.800.000 euros
– Centre Marienthal: travaux d'infrastructure.....	4.022.000 euros
– Centre pénitentiaire Schrassig: réfection toitures plates et béton mur d'enceinte	6.200.000 euros
– Château de Schoenfels: remise en état et atelier thérapeutique (phase 1)	4.000.000 euros
– Police grand-ducale Strassen: nouvelle construction.....	2.000.000 euros
– Stand de tir Reckenthal: extension.....	7.700.000 euros

– Administration de la nature et des forêts Diekirch: nouveau bâtiment sur le site de l'ancien Hôtel du Midi.....	9.900.000 euros
– Foyer d'accueil pour toxicomanes à Luxembourg.....	3.800.000 euros
– Ponts et Chaussées Mersch: dépôt.....	16.000.000 euros
– Palais de justice Diekirch.....	12.000.000 euros
– Foyer Don Bosco.....	9.900.000 euros
– Haff Réimech.....	5.400.000 euros
– Pont Abbaye Neumünster.....	800.000 euros
– Centre mosellan Ehnen: réaménagement et extension.....	4.000.000 euros
– Administration des services de secours Gasperich.....	16.000.000 euros
– Police au Verlorenkost: bâtiment administratif.....	29.000.000 euros
– Laboratoire pour l'ASTA et infrastructures à Gilsdorf.....	35.110.000 euros
– Maison Robert Schuman: transformation presbytère.....	2.500.000 euros
– „Les Rotondes“: aménagement en espace culturel.....	16.000.000 euros
– Centre de production artistique Bonnevoie.....	2.200.000 euros
– Centre pénitentiaire Schrassig: structures préfabriquées pour personnel.....	5.000.000 euros
– Château Schoenfels: aménagement du centre d'accueil (2ème phase).....	5.000.000 euros
– Service central des imprimés Leudelange.....	5.000.000 euros
– Ponts et Chaussées Fridhaff: dépôt de sel.....	2.200.000 euros
– Centre d'accueil Burfelt.....	2.500.000 euros
– Bireler Haff: transformation.....	6.000.000 euros
– Théâtre en plein air Wiltz: reconstruction.....	1.000.000 euros
– Adm. de la Nature et des Forêts Wormeldange: construction bureaux.....	850.000 euros

(2) Fonds d'investissements publics scolaires

– Lycée technique des Arts et Métiers: cantine et structures d'accueil (sports ...	22.600.000 euros
– Lycée technique hôtelier „Alexis Heck“ Diekirch: mise en conformité cuisine.....	3.700.000 euros
– Lycée technique et Lycée tech. agricole Ettelbrück: infrastructures prioritaires.....	10.000.000 euros
– Centre de Logopédie: mise en conformité.....	1.500.000 euros
– Lycée technique Grevenmacher: nouvelle construction.....	29.000.000 euros
– Lycée des Sports Luxembourg.....	15.000.000 euros
– LTPS Bascharage (pôle Sud): pavillon préfabriqué.....	22.000.000 euros
– Lycée technique Dudelange (annexe): hall des sports.....	7.015.000 euros
– Athénée (rénovation): structure temporaire.....	32.000.000 euros
– Ecole de la 2e chance à Luxembourg.....	38.000.000 euros
– Uni Luxembourg: transformation ancienne Ecole Américaine.....	17.000.000 euros
– Lycée technique M. Adam Pétange: démolition anc. bâtiment rue Batty Weber.....	2.600.000 euros
– Lycée technique pour professions de santé à Ettelbruck.....	30.000.000 euros
– Centre de Logopédie: nouvelle construction.....	26.300.000 euros
– Lycée technique du Centre: nouvelle construction sports et réfectoire.....	18.000.000 euros
– Lycée classique Echternach: transformation aile Gendarmerie en salles de classe et nouveau hall des sports (phase 1+2).....	14.000.000 euros
– Lycée technique Michel Lucius: nouvelle construction sur terrain bloc 2000	12.000.000 euros
– Infrastructures sportives à Diekirch.....	20.000.000 euros

(3) Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux

– Femmes en détresse Rollingergrund: aménagement immeuble.....	4.200.000 euros
– CIPA Niederkorn: transformation, adaptation au projet SERVIOR	4.500.000 euros
– Kraizbiert Dudelange: mise en conformité Centre Emile Mayrisch	6.000.000 euros
– Pré-barrage du Pont Misère: réhabilitation	1.421.000 euros
– Pré-barrage de Bavigne: réhabilitation.....	1.050.000 euros
– Barrages secondaires de la Haute-Sûre: réhabilitation	1.165.000 euros
– Domaine Thermal Mondorf: mise en conformité de la cuisine centrale.....	2.800.000 euros
– Internat socio-familial (ancien CNA) Dudelange: nouvelle construction	6.000.000 euros
– Valériushaff à Tandel (phase 2)	3.000.000 euros
– Ligue HMC Capellen: nouvelle construction	27.400.000 euros
– Centre de réfugiés: divers sites	10.000.000 euros

Art. 29.– Dispositions concernant les fonds d'investissements publics.– Frais d'études

(1) Au cours de l'exercice 2012, 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 Hollenfels
- Caserne Herrenberg: modernisation des bâtiments existants et construction d'un hall sportif
- Bâtiment Schuman: transformation pour les besoins de la Bibliothèque nationale
- Cour des Comptes de l'UE: 2ième extension
- Cour de Justice de l'U.E.: mise en conformité des bâtiments annexes A, B et C
- Nouveau centre pénitentiaire (maison d'arrêt) à Sanem
- Centre d'accueil pour la zone protégée d'intérêt européen „Mullerthal“ à Berdorf
- Hémicycle Kirchberg: mise à niveau
- Ponts et Chaussées Echternach: nouvelle construction
- Ponts et Chaussées Grevenmacher: dépôt Potaschbiert
- Centre d'intervention (service incendie et sauvetage) Findel
- Ponts et Chaussées Clervaux: extension
- Centre douanier Gasperich: nouvel atelier à 3 niveaux
- Protection civile Lintgen: construction nouvel hangar
- Maison Robert Schuman: transformation
- Imprimerie et bureaux du PE: structure temporaire
- Bâtiment Jean Monnet Kirchberg
- Police Wiltz
- Château Senningen: nouvelle annexe pour permanence des communications
- Château de Berg: rénovation
- Place de la Constitution: réaménagement

(2) Fonds d'investissements publics scolaires

- CNFPC Ettelbruck

- Lycée technique agricole Gilsdorf
- Lycée technique Bonnevoie: extension et remise en état
- Lycée Clervaux
- Lycée funiculaire Differdange
- Athénée: rénovation
- Neie Lycée et Lycée technique pour professions éducatives et sociales
- Deuxième Ecole Européenne
- Lycée „Nordstad“
- Lycée Mondorf
- Lycée Michel Rodange: rénovation
- Lycée classique Diekirch, annexe Mersch: rénovation
- Centre d'éducation différenciée Esch/Alzette
- Lycée Hubert Clement Esch/Alzette: réaménagement

(3) Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux

- Barrage d'Esch-sur-Sûre: assainissement (2e phase)
- C.I.P.A. Bofferdange: agrandissement
- Domaine thermal Mondorf
- Centre d'accueil pour réfugiés Waldhaff
- CIPA Echternach: transformation du rez-de-chaussée et création d'une cuisine de production
- Internat socio-familial de Dudelange (ancien CNA): nouvelle construction

Art. 30.– Dispositions concernant le Fonds du Rail – Frais d'études

(1) Au cours de l'exercice 2012, le Gouvernement est autorisé à imputer à charge des crédits du Fonds du Rail les frais d'études d'opportunité, de la relation coût-utilité ainsi que des études de faisabilité technique et des études en vue de l'établissement de l'avant-projet sommaire avec la comparaison de variantes, de l'avant-projet détaillé, du dossier d'autorisation ainsi que du dossier projet de loi des projets d'infrastructure, d'ouvrages d'art et d'équipements techniques énumérés ci-dessous, ainsi que les frais des études de trafic et des études de bruit concernant tant les projets énumérés ci-dessous que l'ensemble du réseau ferré existant.

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

- Nouvelle ligne ferroviaire à deux voies entre Luxembourg et Esch-sur-Alzette
- Gare périphérique de Cessange (espace public)
- Modifications au niveau de la Gare centrale nécessaires dans le cadre des deux projets précédents (y compris les infrastructures ferroviaires dans la gare de Cessange)
- Nouvelle ligne ferroviaire à deux voies entre Luxembourg et Bettembourg
- Gare périphérique de Howald (espace public)
- Modifications au niveau de la Gare centrale nécessaires dans le cadre des deux projets précédents (y compris les infrastructures ferroviaires dans la gare de Howald)
- Installation d'un nouveau Poste Directeur pour la Gare de Luxembourg
- Réaménagement de la Gare de Luxembourg avec les têtes Sud et Ouest (sans les projets des tirets 3 et 6)
- Gare périphérique de Kirchberg (LUXEXPO)
- Tunnel de raccordement en direction d'Oberkorn
- Optimisation de la ligne Kleinbettingen (modernisation et renouvellement des infrastructures de la ligne et redressement des courbes dans le cadre du projet Eurocap Rail)
- Gare de Differdange: renouvellement et modernisation des installations fixes

- Gare de Luxembourg: reconstruction d'un passage supérieur (rue d'Alsace)
- Ligne du Nord: reconstruction d'un pont-rivière (Ettelbruck)
- Aménagement d'une voie d'évitement à Michelau
- Suppression des passages à niveau Nos 91, 91a et 92 à Schiffflange (participation Fonds du Rail)
- Suppression du passage à niveau No 18 à Heisdorf (participation Fonds du Rail)
- Suppression du passage à niveau No 20b à Lorentzweiler (participation Fonds du Rail)
- Triage Bettembourg/Dudelange: extension des faisceaux de débranchement et de réception
- Bettembourg-Dudelange: aménagements futurs pour le fret ferroviaire – phase 1
- Bettembourg-Dudelange: aménagements futurs pour le fret ferroviaire – phase 2
- Gare de Bettembourg: modernisation et renouvellement des infrastructures ferroviaires à l'exception du module B3 concernant la modification des installations fixes en Gare de Bettembourg, entrée Nord
- Triage de Bettembourg-Dudelange: modernisation et renouvellement complets des installations fixes
- Suppression du passage à niveau No 4a à Bettembourg
- Gare Belval-Usines: modernisation et renouvellement complets des installations fixes
- Port de Mertert: modernisation et extension des installations fixes
- Réaménagement des alentours de la Gare d'Ettelbrück
- Construction d'une sous-station 225 kV/2x25 kV à Flebour
- Installation d'un système de suivi et de régulation de la circulation des trains en temps réel
- Gestion centralisée nationale des installations de génie technique
- Suppression des passages à niveau No 13 et No 14 à Oberkorn
- Ligne du Nord: renouvellement complet des différents tronçons de voie avec amélioration de la plate-forme en vue de la mise en oeuvre de traverses en béton
- Arrêt Pont Rouge ensemble avec système Shuttle

Art. 31.– Dispositions concernant le Fonds des Routes – Projets de construction

(1) Au cours de l'exercice 2012, le Gouvernement est autorisé à imputer à charge des crédits du Fonds des Routes les dépenses d'investissements concernant les projets énumérés ci-dessous.

(2) Les dépenses d'investissements concernant les travaux de construction, des équipements techniques et des équipements de la voirie ne peuvent dépasser les sommes ci-après indiquées pour chaque projet sans préjudice des incidences des hausses légales pouvant intervenir jusqu'à l'achèvement des travaux.

Division des Services Régionaux de la Voirie à Luxembourg:

– N4 Réaménagement carrefour à Esch/Alzette	2.500.000 euros
– N10 Traversée de Machtum	3.400.000 euros
– N10 Réaménagement à Grevenmacher	2.920.000 euros
– N10 Redressement Machtum-Ahn-Hëttermillen	6.500.000 euros
– N10 Réaménagement esplanade à Remich (part N10)	5.000.000 euros
– N10 Hëttermillen-Stadtbredimus	4.800.000 euros
– N13 Suppression du PN 5 à Dippach-Gare	6.500.000 euros
– N13 Réaménagement N13/N6 à Windhof	6.100.000 euros
– N14 Réaménagement Boudlerbach-Geisert	2.000.000 euros
– N16 Avenue Fr. Clement à Mondorf-les-Bains	4.950.000 euros
– N16/CR162 Carrefour Ellange-Gare	2.000.000 euros
– N28 Raccordement N28/N2 à Bous	4.795.000 euros
– N31 Route d'Esch à Belvaux	2.950.000 euros
– CR102 Relogement du CR102 à Mamer	5.800.000 euros

– CR103 Réaménagement entre Holzem-Dippach	2.100.000 euros
– CR122 Suppression PN20b à Lorentzweiler.....	5.000.000 euros
– CR129 Redressement Godbrange-Junglinster.....	2.450.000 euros
– CR132 Réaménagement Roeser-Crauthem-Bettembourg.....	2.900.000 euros
– CR134 Traversée de Wecker.....	3.900.000 euros
– CR146 Redressement „Primerbiërg“ entre Stadtbredimus et Greiveldange	2.950.000 euros
– CR148 Traversée de Welfrange vers N13	2.350.000 euros
– CR153 Redressement à Dalheim.....	2.300.000 euros
– CR161 Wolser-W.S.A. entre Bettembourg et Dudelange (Accès Eurohub).....	200.000 euros
– CR234/CR234B Z.I. Contern et Sandweiler.....	3.100.000 euros
– OA202 Viaduc de Mersch.....	17.000.000 euros
– OA265 Réhabilitation OA sur CFL à Bettembourg.....	2.900.000 euros
– OA276 Reconstruction OA sur l'Alzette à Roeser (CR158).....	2.500.000 euros
– OA756 Alzinger Knupp sur la N3 à Alzingen	2.200.000 euros
– Voie Bus N2 Corridor pour facilités de transports en commun.....	2.000.000 euros
– Voie Bus N3 Corridor pour facilités de transports en commun.....	2.850.000 euros
– Voie Bus N4 Corridor pour facilités de transports en commun.....	3.640.000 euros
– Voie Bus N5 Corridor pour facilités de transports en commun.....	2.000.000 euros
– Voie Bus N6 Corridor pour facilités de transports en commun.....	2.875.000 euros
– Voie Bus N7 Corridor pour facilités de transports en commun.....	6.500.000 euros
– Voie Bus N11 Corridor pour facilités de transports en commun.....	6.800.000 euros
– Voie Bus N12 Corridor pour facilités de transports en commun.....	4.500.000 euros
– PC5 Soup-Koedange.....	3.800.000 euros
– PC15 Lintgen-Lorentzweiler et élargissement CR123	3.850.000 euros
– Renforcement, reprofilage et raclage routes nationales et chemins repris	45.050.000 euros
– Redressement et aménagement des routes nationales et chemins repris.....	3.000.000 euros

Division des Services Régionaux de la Voirie à Diekirch:

– N7/N18 Transversale de Clervaux	33.000.000 euros
– N10 Réaménagement Dasbourg-Marnach	3.500.000 euros
– N10 Redressement Hoesdorf-Bettel	3.000.000 euros
– N12 Accès à la décharge pour matériaux inertes à Folschette.....	5.200.000 euros
– N12 Renforcement Grosbous-croisement Lehrhof-Hierheck	2.400.000 euros
– N27 Galerie de protection N27 carrière Michelau	4.000.000 euros
– N27A (B7) Accès zone d'activités Fridhaff.....	25.000.000 euros
– CR322 Redressement Schinker-Wahlhausen	2.400.000 euros
– CR331 Réaménagement Kautenbach-Alscheid	2.500.000 euros
– CR339 Redressement Kalborn-Tintesmühle.....	2.300.000 euros
– CR348 Réaménagement Schlindermanderscheid-Consthum.....	2.400.000 euros
– CR349 Réaménagement Welscheid-Scheidel-Kehmen	2.000.000 euros
– CR350 Réaménagement Welscheid-Niederfeulen.....	2.800.000 euros
– CR352 Redressement Bastendorf-Groesteen	2.200.000 euros
– CR356 Redressement Ermsdorf-Savelborn.....	2.000.000 euros
– CR357 Redressement Bettendorf-Hessemillen	2.100.000 euros
– CR358 Réaménagement Haller-Savelborn et CR356 dans la traversée de Savelborn	2.200.000 euros
– Voie bus N7 et piste cyclable à l'approche de la gare d'Ettelbruck (Dreieck Patton).....	3.000.000 euros

- PC16 Aménagement Goebelsmühle-Kautenbach-Schwarzepull 2.500.000 euros
- Renforcement, reprofilage et raclage routes nationales et chemins repris..... 21.690.000 euros
- Redressement et aménagement des routes nationales et chemins repris..... 5.000.000 euros

Division des Ouvrages d'Art:

- OA127 Reconstruction du pont portant N7 sur les CFL à Schieren..... 4.206.000 euros
- OA174 Reconstruction du pont portant CR357C sur la Sûre à Moestroff..... 4.152.000 euros
- OA401 Reconstruction du pont frontalier portant N10A sur la Moselle à Grevenmacher (part lux. et allemande à préfinancer par le Luxembourg)..... 22.000.000 euros
- OA499/498 Reconstruction des tabliers des ponts portant N27 sur le lac barrage à Lultzhausen/Insenborn..... 27.935.000 euros
- OA753 Reconstruction du pont portant N3 sur l'Alzette à Hesperange (part. Ponts et Chaussées)..... 3.851.000 euros
- OA1161 Tunnel Howald – protection cathodique 1.800.000 euros
- Contrat d'entretien ouvrages d'art (4ème soumission)..... 6.717.000 euros

Division des Travaux Neufs:

- Pénétrante de Differdange (N32) 7.000.000 euros
- Pénétrante de Lankelz entre l'échangeur Lankelz et la N4C (bd G.-D. Charlotte) à Esch/Alzette..... 2.300.000 euros
- N34 Bertrange, section médiane + giratoire „rue de l'industrie/N34“ 6.100.000 euros
- Boulevard de Merl (Giratoire N5/N34-route d'Arlon), voie de liaison Bourmicht 23.400.000 euros
- Modification raccordement à la N10 de la bretelle d'accès vers l'échangeur de Schengen 2.500.000 euros
- Mise à 2×2 voies de la N1 entre l'échangeur Senningerberg et l'aéroport 2.500.000 euros
- Mise à 2×2 voies de la N1 entre l'échangeur Irrgarten et l'aéroport..... 14.000.000 euros
- Elimination des passages à niveau dans la traversée de Schiffflange 7.200.000 euros
- Echangeur Pontpierre..... 17.250.000 euros
- Echangeur Burange..... 38.600.000 euros
- Transformation/sécurisation de l'échangeur Sanem sur la A13 27.500.000 euros
- Transformation/sécurisation de l'échangeur Differdange/Gadderscheier sur la A13 6.000.000 euros
- Sécurisation de l'échangeur A7/N11..... 5.750.000 euros
- Travaux de sécurisation et de finition sur la A13 et la N13 (giratoire)..... 4.400.000 euros
- Déplacement de la station Shell et modifications afférentes à apporter à la A4..... 2.900.000 euros
- Voirie d'accès vers la nouvelle maison d'arrêt à Sanem..... 2.500.000 euros
- Voie de délestage à Echternach, tronçon 1 voie Charly..... 5.800.000 euros
- Voirie Desserte Aéroport..... 3.580.000 euros
- Helfenterbrück: giratoire provisoire & sebes..... 12.900.000 euros
- OA208 nouveau pont ferroviaire dans le cadre de la mise à double voie de la ligne ferroviaire Luxembourg-Pétange..... 5.100.000 euros
- Voies bus sur autoroutes..... 23.000.000 euros

Art. 32.– Dispositions concernant le Fonds des Routes – Frais d'études

(1) Au cours de l'exercice 2012, le Gouvernement est autorisé à imputer à charge des crédits du Fonds des Routes les frais des études d'opportunité, de la relation coût-utilité ainsi que des études de faisabilité technique et des études en vue de l'établissement de l'avant-projet sommaire avec la comparaison de variantes, de l'avant-projet détaillé, du dossier d'autorisation ainsi que du dossier projet

de loi des projets d'infrastructure, d'ouvrages d'art et d'équipements techniques énumérés ci-dessous, ainsi que les frais des études de trafic et des études de bruits concernant tant les projets énumérés ci-dessous que l'ensemble du réseau existant de la grande voirie.

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

Division des Services Régionaux de la Voirie à Luxembourg:

N1 Réaménagement à Senningerberg

N5 Traversée de Bascharage

N5 Rodange frontière

N5B Rue de l'église à Pétange

N7 Giratoire N7/CR123 à Bereldange (Carrefour)

N10 Réaménagement route du Vin à Wormeldange

N10 Traversée de Stadtbredimus

CR102 Aménagement carrefour à Schoenfels

CR110 Route d'Esch à Ehlerange

CR112 Renforcement entre Buschdorf et Boevange

CR116 Redressement entre Obenthalt et Buschdorf

CR124 Suppression du PN18 à Heisdorf

CR125 Suppression PN17 à Walferdange

CR132 Syren-Moutfort

CR132 Redressement Schlammesté-Weiler-la-Tour

CR132 Traversée d'Eschweiler

CR132 Traversée de Brouch sur les CR132/CR136

CR134 Traversée Hagelsdorf

CR139 Traversée de Lellig

CR141 Rue Boxbierg à Wasserbillig

CR145 Greiveldange-Hëttermillen

CR147 Carrefour CR147/CR145 entre Greiveldange et Canach

CR150 Burmerange-Elvange

CR164 Rue Boudersberg à Dudelange

CR174 rue Grand-Duchesse Charlotte à Belvaux

CR226 Contern-Syren

CR306 Suppression PN24 et PN24A à Pettingen

OA61 Reconstruction de l'OA 61 à Greiveldange sur le CR145

OA423 Pont à Gonderange sur le CR132

OA438 Reconstruction du pont sur CFL à Betzdorf (CR134)

OA439 à Hagelsdorf

Voie Bus N51 Corridor pour facilités de transports en commun

PC1 Leudelage-Luxembourg

Etudes en rapport avec le transport commun par la route

Etudes diverses

Division des Services Régionaux de la Voirie à Diekirch:

B7 Mise à 2×2 voies entre Colmar-Berg et Fridhaff/Ettelbruck

N7 Gare Ettelbruck

N7 Couloir multi-modal entre Ettelbruck et Diekirch

N7 Contournement Nord Diekirch
 N7/E421 Contournement de Hosingen
 N7/E421 Contournement de Heinerscheid
 N7/N15 Contournement de Niederfeulen et d'Ettelbruck
 N7/CR377 Réaménagement carrefour Koeppenhaff (carrefour dénivelé Closdelt)
 N10/CR372 Raccordement giratoire pont frontalier à Rosport
 N12 Contournement de Troisvierges
 N12 Raccordement Bastogne-Troine
 N26/26A Aménagement d'un giratoire à l'entrée ouest à Wiltz
 N26A Réaménagement de la rue Michel Thilges à Wiltz
 CR318 Réaménagement rue de Bastogne à Wiltz
 CR324/CR343 Redressement Pintsch-Siebenaler et reconstruction OA475
 CR331 Réaménagement traversée de Wilwerwiltz
 OA152/CR308 Pont sur la Sûre à Bourscheid-Moulin
 Etudes en rapport avec le transport commun par la route
 Etudes diverses

Division des Ouvrages d'Art:

OA115 Réhabilitation des piles du pont routier à Bivels
 OA149 Assainissement du tunnel routier à Lipperscheid
 OA383 Réhabilitation du pont frontalier portant N10 sur la Sûre à Echternach (part lux.)
 OA750 Pont Adolphe, pont provisoire
 OA750 Réhabilitation du Pont Adolphe
 OA788 Pont Passerelle portant N50 sur la Pétrusse à Luxembourg
 OA1048 Viaduc haubanné: inspection décennale
 OA1134 Viaduc Sernigerbach: mise en conformité structure métallique
 Contrat d'entretien ouvrages d'art (5ème soumission)
 Westumfahrung Trier et/ou traversée à Mertert
 Etudes ponts à faible portée
 Etudes charges admissibles sur OA-PCH pour convois exceptionnels
 BD-OA: banque de données OA + études générales OA
 Inspections et expertises d'ouvrages d'art
 Etudes diverses

Division des Travaux Neufs:

Liaison Micheville (A4)
 Echangeur Hesperange et raccord rue des Scillas
 Contournement d'Olm et de Kehlen (N6-CR102-N12)
 Contournement Nord de Strassen (N6-CR181/A6)
 Elargissement du viaduc Haute-Syre (OA1134) sur A1
 Réaménagement des aires de service
 Echangeur Burange (A13)
 Echangeur Pontpierre (N13/A4)
 Amélioration de la sécurité du réseau autoroutier
 Modernisation tunnels existants
 Voies bus sur autoroutes
 Plan d'action contre le bruit routier

Pont Adolphe à Luxembourg (OA750), y compris pont provisoire
 Pénétrante de Differdange (N32)
 Contournement Bascharage-Dippach (N5/E44)
 Contournement Ettelbruck-Niederfeulen (N7-N15)
 Contournement Junglinster (N11/E29)
 Contournement Echternach, dit „Voie Charly“ (N10-N11/E29)
 Contournement Remich (N2/E29-N16)
 Contournement Nord Differdange (N31) avec déviation du CR175
 Contournement Troisvierges (N12)
 Contournement Hosingen (N7/E421)
 Transversale Clervaux (N7-N18)
 Descente vers la vallée de l'Alzette (CR181-N7)
 Boulevard de Merl (N6-N5-A4-N4)
 Contournement de Cessange
 Contournement sud de Alzingen
 Boulevard Raiffeisen et boulevard Kockelscheuer
 Extension CITA sur la voirie annexe
 Viaducs d'Insenborn (OA498) et de Lultzhausen (OA499) sur N27
 Pont frontalier Grevenmacher (OA401) portant N10A
 Nouvel accès SIDOR (CR169-N4/A4)
 Raccordement échangeur Merttert à la N1 et au Port de Merttert, y compris le nouveau pont frontalier
 Déplacement de la station Shell et modifications afférentes à apporter à la A4
 Elargissement de l'assise de la N27A (ancienne B7) entre giratoire Fridhaff et échangeur Erpeldange dans le cadre de l'aménagement de la zone d'activités Fridhaff
 Mise à 2x2 voies de la B7 de Colmar à Erpeldange
 Contournement Heinerscheid (N7/E421)
 Voirie d'accès vers la nouvelle maison d'arrêt de Sanem
 Optimisation/dédoublage de l'A4 entre les échangeurs Ehlerange/Lankelz et Foetz
 Transformation/sécurisation de l'échangeur Sanem (A13)
 Réhabilitation Pont Passerelle (OA788)
 Desserte intercommunale Belvaux-Oberkorn-Differdange-Niederborn pour accès friches industrielles
 Mise à 2x2 voies de la N1 entre l'échangeur d'Irrgarten et l'aéroport
 Mise à 2x2 voies de la N1 entre l'échangeur de Senningerberg et l'aéroport
 Mise à 2x3 voies des A3 et A6 entre l'échangeur de Bettembourg et l'échangeur de Capellen
 Bypass Robert Schaffner
 Elimination des passages à niveau dans la traversée de Schifflange
 Nouveau viaduc de Mersch (OA202) et voirie annexe
 Bypass Hellange (A13): réalisation du tronçon manquant entre les échangeurs Hellange et Frisange
 Aménagement d'une station de service sur la liaison avec la Sarre (A13)
 Modification raccordement à la N10 de la bretelle d'accès vers l'échangeur de Schengen
 Transformation/sécurisation de l'échangeur Differdange/Gadderscheier (A13) donnant accès à la N32
 Audits de sécurité sur autoroutes TERN
 Etudes en rapport avec le transport commun par l'autoroute

Division de l'exploitation de la grande voirie et de la gestion du trafic:
 Inspection et classification des autoroutes
 Etudes diverses

Art. 33.– Fonds pour la gestion de l'eau – Participation aux frais d'études

(1) Au cours de l'exercice 2012, le Gouvernement est autorisé à imputer à charge des crédits du Fonds pour la gestion de l'eau la participation de l'Etat aux frais d'études d'opportunité, de la relation coût-efficacité ainsi que des études de faisabilité technique et des études en vue de l'établissement de l'étude préalable avec la comparaison de variantes, du projet détaillé, du dossier d'autorisation ainsi que du dossier projet de loi des projets d'infrastructure, d'ouvrages d'art et d'équipements techniques énumérés ci-dessous, ainsi que la participation de l'Etat relative aux frais d'études des incidences sur l'environnement (EIE), les frais des études olfactives, géotechniques et des études de bruit et de l'étude relative à la gestion de projets concernant les projets énumérés ci-dessous.

(2) Les dépenses pour frais d'études ne peuvent pas dépasser par projet le montant plafond fixé à l'article 80, paragraphe (1) 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 collecteurs dans la Vallée de l'Attert, phases 2, 3 et 4
- Raccordement de Differdange, Oberkorn et Sanem à la station d'épuration du SIACH à Pétange, avec agrandissement de la station d'épuration de Pétange
- Travaux d'agrandissement et de modernisation de la station d'épuration du SIDEST à Uebersyren avec raccordement des installations de l'aéroport de Luxembourg-Findel
- Agrandissement et modernisation de la station d'épuration à Blesbrück.

Chapitre I – Dispositions concernant la Sécurité sociale

Art. 34.– Mesures en matière d'assurance maladie: Coefficients des actes et services des nomenclatures des médecins et des laboratoires d'analyses médicales

Les mesures prévues à l'article 5 de la loi du 17 décembre 2010 portant réforme du système de soins de santé sont prorogées pour l'exercice 2012 et doivent dégager au cours de cet exercice au profit de l'assurance maladie-maternité une économie se situant dans les limites prévues par ledit article. Un règlement grand-ducal peut, par dérogation à l'article 65 du Code de la sécurité sociale, préciser les modalités d'application du présent article.

Art. 35.– Mutualité des employeurs

(1) L'Etat verse à la Mutualité des employeurs visée à l'article 52 du Code de la sécurité sociale pendant les années 2011 à 2015 un montant annuel de 25.000.000 euros que ladite Mutualité alloue aux employeurs en vue de compenser l'augmentation du coût salarial résultant pour les exercices 2011 à 2015 du relèvement du salaire social minimum au 1er janvier 2011 en application de la loi du 17 décembre 2010 modifiant les articles L. 222-4 et L. 222-9 du Code du travail. Les statuts de la Mutualité des employeurs déterminent les conditions et modalités d'application de cette mesure de compensation.

(2) Il est ajouté au budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2011 un article 17.8.32.000 avec le libellé et le crédit suivants:

„17.8.32.000 Versement à la mutualité des employeurs d'une compensation forfaitaire exceptionnelle et transitoire au titre de l'augmentation de certaines charges salariales (crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) 25.000.000“.

(3) L'article 1er de la loi du 17 décembre 2010 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2011 est modifié comme suit:

Art. 1er.– Arrêté du budget

Le budget de l'Etat pour l'exercice 2011 est arrêté:

En recettes à la somme de		euros 9.626.174.480
soit:		
Recettes courantes	euros 9.547.234.905	
Recettes en capital	euros 78.939.575	
	euros 9.626.174.480	
En dépenses à la somme de		euros 10.335.236.107
soit		
dépenses courantes	euros 9.402.446.168	
dépenses en capital	euros 932.789.939	
	euros 10.335.236.107	

Le tout conformément aux tableaux annexés.

(4) Par dérogation à l'article 48, le présent article s'applique à partir de la date de publication de la présente loi au Mémorial.

Art. 36.– Mesures en matière d'assurance accident

A titre de compensation de la fixation du taux de cotisation unique de l'assurance accident visé à l'article 149 du Code de la sécurité sociale à 1,15 pour cent, l'Etat verse à l'Association d'assurance accident, pour les exercices 2011 et 2012, le montant de 34.400.000 euros.

Art. 37.– Mesures en matière d'assurance dépendance: Contribution de l'Etat

L'article 375, alinéa 2, point 1 du Code de la sécurité sociale prend la teneur suivante:

„1) par une contribution de l'Etat en raison de quarante pour cent des dépenses totales, y compris la dotation à la réserve“.

Art. 38.– Mesures en matière d'assurance dépendance: Fixation, en 2012, de la contribution de l'Etat

Par dérogation à l'article 375, alinéa 2, point 1 du Code de la sécurité sociale la contribution de l'Etat est fixée pour l'exercice 2012 à trente-cinq pour cent des dépenses totales, y compris la dotation à la réserve.

Art. 39.– Mesures en matière d'assurance dépendance: Divers

L'article 34 de la loi modifiée du 22 décembre 2006 promouvant le maintien dans l'emploi et définissant des mesures spéciales en matière de sécurité sociale et de politique de l'environnement est abrogé.

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

Sans préjudice de l'article 357, alinéa 2 du Code de la sécurité sociale, la majoration pour tâches domestiques est fixée transitoirement à un forfait correspondant à 1,19 heures par semaine pour les charges imputables directement, et un forfait correspondant à 1,38 heures par semaine pour les charges imputables indirectement aux personnes dépendantes au sens de l'article 349 du Code de la sécurité sociale, sous condition que l'établissement d'aide et de soins réalise les enquêtes en vue de l'établissement périodique du relevé des activités et tienne à partir de l'exercice 2010, une comptabilité analytique, conformément à l'article 388bis, alinéa 3, point 6) du Code de la sécurité sociale.

La prise en charge des tâches domestiques d'après les présentes dispositions prend fin au 1er janvier de l'année suivant l'exercice pour lequel les établissements d'aide et de soins disposent des données nécessaires pour l'application de l'article 357, alinéa 2 du Code de la sécurité sociale.

Aux fins de l'application des présentes dispositions il y a lieu d'entendre par les termes „plan comptable uniforme“ au sens de l'article 388bis, alinéa 3, point 6) du Code de la sécurité sociale tant le plan comptable actuel que le plan comptable national.

Chapitre J – Dispositions diverses

Art. 41.– Acquisition, aménagement et construction de logements locatifs par des associations sans but lucratif, fondations, fabriques d'église, communautés religieuses ayant conclu une convention avec le gouvernement, hospices civils ou offices sociaux, ou pour travailleurs étrangers par des employeurs-bailleurs

L'Etat est autorisé à inscrire une hypothèque légale sur l'immeuble subventionné en vertu des articles 45.0.51.006, 45.0.51.040 et 45.0.52.000 des tableaux annexés à la présente loi budgétaire. L'Etat se libérera de son engagement relatif à la participation financière après l'inscription de cette hypothèque. Sa radiation est faite par le conservateur des hypothèques sur requête du ministre compétent. Les formalités relatives à l'inscription et à la radiation de l'hypothèque ne donnent lieu à aucune perception au profit du Trésor, sauf le salaire des formalités hypothécaires qui est à charge du bénéficiaire de la participation étatique.

Art. 42.– Constitution de services de l'Etat à gestion séparée

Les administrations suivantes sont constituées services de l'Etat à gestion séparée:

- I. Administrations dépendant du Ministère de la Culture:
 - Musée national d'histoire et d'art;
 - Musée national d'histoire naturelle;
 - Centre national de l'audiovisuel;
 - Bibliothèque nationale;
 - Archives nationales;
 - Centre national de littérature.
- II. Administrations dépendant du Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle:
 - Centre de Logopédie;
 - Athenée à Luxembourg;
 - Lycée classique et lycée technique à Diekirch;
 - Lycée classique à Echternach;
 - Lycée de garçons à Luxembourg;
 - Lycée de garçons à Esch-sur-Alzette;
 - Lycée Robert Schuman à Luxembourg;
 - Lycée Michel Rodange à Luxembourg;
 - Lycée Hubert Clément à Esch-sur-Alzette;
 - Lycée Aline Mayrisch à Luxembourg;
 - Lycée technique agricole à Ettelbrück;
 - Lycée technique des Arts et Métiers à Luxembourg;
 - Lycée technique à Esch-sur-Alzette;
 - Lycée technique à Ettelbrück;
 - Lycée du Nord;
 - Lycée technique Joseph Bech à Grevenmacher;
 - Lycée technique à Bonnevoie;
 - Lycée technique hôtelier Alexis Heck à Diekirch;
 - Lycée technique Michel Lucius à Luxembourg;
 - Lycée technique Mathias Adam à Pétange;
 - Lycée Nic. Biever à Dudelange;

- Lycée technique „Ecole de commerce et de gestion“;
 - Lycée technique pour professions de santé;
 - Lycée technique du Centre à Luxembourg;
 - Lycée Josy Barthel à Mamer;
 - Lycée technique à Lallange;
 - Atert-Lycée à Redange;
 - Lycée-pilote;
 - Lycée technique pour professions éducatives et sociales;
 - Service des restaurants scolaires;
 - Uelzecht-Lycée à Dommeldange;
 - Nordstad-Lycée;
 - Ecole préscolaire et primaire de recherche fondée sur la pédagogie inclusive;
 - Service de la formation professionnelle;
 - Institut national des langues;
 - Ecole de la 2ème chance;
 - Lycée Bel-Val;
 - Campus Geesseknäppchen.
- III. Administration dépendant du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur:
- Commissariat aux affaires maritimes.
- IV. Administration dépendant du Ministère de la Famille et de l'Intégration:
- Service national de la Jeunesse.
- V. Administration dépendant du Ministère du Développement durable et des Infrastructures:
- Administration de la Navigation aérienne.

Art. 43.– Dérogation à certains délais prévus par la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat pour l'exercice 2012

I) Pour l'exercice 2012, 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 2012, par dérogation à l'article 9 (2) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat, les opérations relatives au paiement des dépenses peuvent se prolonger jusqu'au 29 avril de l'année suivante.

III) 1. Pour l'exercice 2012, 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 2012, par dérogation à l'article 73 (1) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat, le comptable extraordinaire rend compte de l'emploi de ses fonds à l'ordonnateur dans le délai indiqué dans la décision d'allocation des fonds et qui ne peut être postérieur au dernier jour du mois de février qui suit l'exercice sur lequel ils sont imputables.

Art. 44.– Autorisation d'émission d'emprunts à moyen et long terme

Le Ministre du Trésor est autorisé à émettre, selon les besoins, en une ou plusieurs tranches, un emprunt pour un montant global de 500 millions d'euros.

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

Un montant de 150 millions d'euros (150.000.000 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. 45.– Dotation financière du Conseil d'Etat

La loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat est modifiée comme suit:

„**Art. 32.** (1) Le budget des recettes et des dépenses de l'Etat arrête annuellement la dotation au profit du Conseil d'Etat au vu de l'état prévisionnel établi par ce dernier.

(2) L'examen de la comptabilité des fonds du Conseil d'Etat est confié à une commission spéciale, instituée au sein de celui-ci et assistée par un réviseur d'entreprises à désigner annuellement.

La composition et les modalités d'opérer de la commission et la désignation du réviseur d'entreprises sont déterminées par le règlement d'ordre intérieur du Conseil d'Etat.

(3) Le Conseil d'Etat, sur le rapport de la commission spéciale, se prononce sur l'apurement des comptes. La décision est communiquée à la Cour des comptes pour être enregistrée.“

Art. 46.– Loi modifiée du 28 mars 1997 concernant l'exploitation des chemins de fer

L'article 7, paragraphe (1) de la loi modifiée du 28 mars 1997 concernant l'exploitation des chemins de fer et

- 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 est modifiée comme suit:

les termes „Jusqu'au 31 décembre 2011“ sont remplacés par les termes „Jusqu'au 31 décembre 2020“.

Art. 47.– Garantie financière dans le cadre de la restructuration ordonnée du groupe bancaire Dexia

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

(2) Cette garantie s'applique aux financements levés ainsi qu'aux obligations ou titres émis par Dexia SA et Dexia Crédit Local SA jusqu'au 31 décembre 2021 et ayant un terme de dix ans au plus.

(3) Cette garantie est accordée pour un encours d'un montant maximal de 2,7 milliards d'euros. Elle s'exercera sous réserve de l'appel conjoint en garantie du Royaume de Belgique et de la République française.

Chapitre K – Entrée en vigueur de la loi

Art. 48.– Entrée en vigueur de la loi

Par dérogation à l'article 35, la présente loi entrera en vigueur le 1er janvier 2012, à l'exception de l'article 7, qui entrera en vigueur le 1er février 2012.

Luxembourg, le 30 novembre 2011

Le Rapporteur,
Gilles ROTH

Le Président,
Michel WOLTER

Bibliographie

- Chambre de Commerce, Bulletins „Actualités et Tendances“.
- Chambre des Salariés, „Viabilité à long terme du système de pension“, Luxembourg 2010.
- Conseil Economique et Social, Avis „La Réforme globale de la fiscalité“, 1989.
- Cour des Comptes, Rapport général de la Cour des Comptes sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'Etat des exercices 2005-2009.
- CSDD, Dieter Ewringmann/Michael Thöne: Governance zur Nachhaltigkeit im Staatsbudget, Köln 2009.
- Gouvernement, 12e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg pour la période 2011-2014.
- Gouvernement, Programme national de réforme du Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre de la stratégie Europe 2020: „Luxembourg 2020“.
- Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, Rapports d'activité 2001, 2006-2009.
- OCDE, Etudes économiques de l'OCDE.
- OCDE, Examens territoriaux de l'OCDE: Luxembourg 2007.
- Rapport de la Commission spéciale „Réorganisation territoriale du Luxembourg“ du 19.6.2008.
- Rapport de la Commission des Finances et du Budget, Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2011.
- Rapport de la Commission des Finances et du Budget, Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2005.
- Rapport de la Commission des Finances et du Budget, Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2002.
- Steichen Alain, Manuel de Droit fiscal. Tomes 1 et 2, Luxembourg 2006.
- Steichen Alain, Précis de finances publiques, Luxembourg 2007.
- UEL, Soigner mieux en dépensant moins, Luxembourg 2010.
- UEL, Annuaire de la Compétitivité, Luxembourg 2010.
- UEL, Une retraite pour tous, Luxembourg 2011.
- Sources
- Administration des Douanes et Accises
- Administration de l'Enregistrement et des Domaines
- Administration des contributions directes
- Administration de l'emploi
- Commission Européenne
- Conseil de l'Union Européenne
- Eurostat
- Inspection générale de la sécurité sociale
- Inspection générale des finances
- Ministère du Développement durable
- Ministère de l'Education Nationale
- Ministère de la Famille
- Ministère des Finances
- Ministère de l'Intérieur et de la Grande Région
- Ministère de la Santé
- Ministère de la Sécurité Sociale
- OECD
- STATEC
- Trésorerie de l'Etat

