

N° 6500⁵

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2012-2013

PROJET DE LOI**concernant le budget des recettes et des dépenses
de l'Etat pour l'exercice 2013**

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DES FINANCES ET DU BUDGET

(6.12.2012)

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

*

**Courage, Responsabilité, Justice sociale:
un projet pour nos jeunes, un projet de confiance**

*

TABLE DES MATIERES

	<i>page</i>
I) Introduction	1
II) Justice sociale: plaidoyer pour un Etat fort	3
III) Efficacité: une meilleure gouvernance pour le Luxembourg de demain	6
IV) Un projet pour nos jeunes, un projet de confiance	7
V) Analyse économique et sociale	20
VI) Analyse financière	31
VII) Conclusion	60
VIII) Commentaire des articles de la loi budgétaire	61
IX) Texte du projet de loi	63

*

I) INTRODUCTION

La confection d'un projet de budget dans un contexte d'incertitude, voire de morosité conjoncturelle ressemble toujours à un acte d'équilibriste. Le projet de budget 2013 déposé par le Gouvernement à la Chambre des Députés le 2 octobre n'aura pas fait exception à cette règle qui se confirme depuis quelques années maintenant.

En effet, depuis le début de la crise financière et économique en 2008, les orientations de la politique budgétaire ont été guidées par la volonté de mener une politique anticyclique pour soutenir la relance

économique et atténuer les conséquences sociales de la crise tout en empruntant la voie de la sagesse budgétaire pour échapper au cercle vicieux des déficits et de la dette publiques toujours grandissants.

Si le dilemme du bon choix au bon moment est toujours d'actualité – en effet, les prévisions de croissance ont été revues à la baisse pour l'année 2013 quelques semaines seulement après le dépôt du projet de budget –, les travaux parlementaires et extra-parlementaires de cet automne auront eu le mérite d'amorcer une réflexion et un débat plus profonds et plus vastes sur les tenants et les aboutissants, les objectifs et les moyens, les prérequis et les conséquences d'une politique permettant de soutenir à la fois la consolidation budgétaire, la relance économique et le progrès social.

L'une des conséquences immédiates et tangibles de cet exercice de réflexion fut évidemment l'amendement du projet budgétaire par le Gouvernement, ceci en étroite collaboration avec les groupes parlementaires de la majorité. Ainsi, le projet budgétaire initial a pu être revu sur deux points cruciaux: d'un côté, un effort supplémentaire de consolidation d'environ 250 millions d'euros (0,6% du PIB) a pu être dégagé, ce qui a permis de regagner la trajectoire d'ajustement arrêtée au mois d'avril dans le Programme de stabilité et de croissance, et de l'autre côté, un rééquilibrage a pu être effectué au niveau des contributions à apporter par les différents acteurs économiques et groupes sociaux à cet effort de consolidation.

Il importe de souligner dans ce contexte que le Gouvernement luxembourgeois s'est abstenu dès le début de la crise de mener une politique d'austérité, contrairement à de nombreux autres gouvernements européens. Bien au contraire, avec des investissements toujours très conséquents dans les infrastructures publiques et la continuation d'une politique sociale volontariste (augmentations consécutives du salaire social minimum, garantie d'une tranche indiciaire annuelle, maintien d'un système de transferts sociaux fortement redistributif), le Gouvernement a réussi à soutenir la conjoncture économique et la création d'emplois, et à préserver le pouvoir d'achat des classes moyennes et surtout des ménages les moins aisés, de sorte qu'il a pu être évité qu'une crise sociale ne vienne se greffer sur la crise économique.

Si dans un premier temps, le résultat obtenu grâce aux amendements budgétaires paraît tout à fait louable, il y a lieu d'insister sur le fait que les travaux maintenant entamés doivent continuer dès le début de l'année 2013. C'est surtout dans la perspective d'une conjoncture internationale peu porteuse et d'une croissance projetée durablement réduite au Luxembourg qu'il s'agira de continuer sur la voie des réformes structurelles¹ pour maintenir des finances publiques saines et pour arriver à un modèle de croissance et un mode de vie soutenables à moyen et long terme.

Les critères que le rapporteur propose pour guider les choix politiques à opérer dans ce contexte et qui structurent le présent rapport sont les suivants: l'efficacité, la justice sociale, et le respect du contrat des générations.

*

Au cours de sa réunion du 4 juillet 2012, la Commission des Finances et du Budget („COFIBU“) a nommé Monsieur Lucien Lux comme rapporteur du budget pour l'exercice 2013.

Le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2013 a été présenté et déposé à la Chambre des Députés le 2 octobre 2012. Le 6 novembre 2012, le Gouvernement a déposé une série d'amendements au projet de loi budgétaire.

Les institutions et organismes suivants ont émis un avis sur le projet de budget:

- la Chambre d'Agriculture en date du 29 octobre 2012;
- le Comité olympique et sportif luxembourgeois (COSL) en date du 7 novembre 2012;
- la Cour des Comptes en date du 9 novembre 2012;
- la Chambre des Métiers en date du 12 novembre 2012;
- la Chambre de Commerce en date du 14 novembre 2012;
- la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics en date du 14 novembre 2012;

¹ Le rapporteur tient à rappeler dans ce contexte les nombreuses réformes structurelles qui ont d'ores et déjà été mises en œuvre ou qui se trouvent en cours de procédure: réforme de l'assurance-maladie (CNS), réforme du système de pension, réforme de l'ADEM, réforme du statut général de la fonction publique, réformes de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire, etc.

- la Banque centrale du Luxembourg en date du 15 novembre 2012;
- le Conseil d'Etat en date du 20 novembre 2012;
- enfin, la Chambre des Salariés en date du 22 novembre 2012.

Aussi, le rapporteur a-t-il eu des entrevues personnelles avec les représentants des cinq chambres professionnelles, avec une délégation du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises (Syvicol), ainsi qu'avec les directions des trois administrations fiscales de l'Etat, à savoir l'Administration des Contributions directes, l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines, et l'Administration des Douanes et Accises.

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

<i>Date</i>	<i>Ordre du jour</i>
2.10.2012	Ministre des Finances et du Budget Inspection générale des Finances Trésor
9.10.2012	Administration de l'Enregistrement et des Domaines Administration des Contributions directes
12.10.2012	Administration des Contributions directes Administration des Douanes et Accises Commission de Surveillance du Secteur financier
16.10.2012	STATEC Ministre de la Sécurité sociale
18.10.2012	Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région Commissariat aux Assurances
26.10.2012	Ministre de la Famille et de l'Intégration
6.11.2012	Ministre des Finances et du Budget (présentation des amendements budgétaires)
16.11.2012	Banque centrale du Luxembourg Cour des Comptes
22.11.2012	Examen des avis du Conseil d'Etat et des chambres professionnelles
23.11.2012	STATEC
6.12.2012	Présentation et adoption du projet de rapport

Par ailleurs, il y a lieu de noter que la plupart des autres commissions parlementaires ont procédé à une analyse du budget des départements ministériels qui tombent dans leur champ de compétence, sans pour autant émettre un avis à l'adresse de la COFIBU.

Le présent rapport a été adopté par la Commission des Finances et du Budget lors de sa réunion du 6 décembre 2012.

*

II) JUSTICE SOCIALE: PLAIDOYER POUR UN ETAT FORT

Des finances publiques saines constituent un élément-clé du développement durable. Or, établir un budget qui s'inscrit sur une trajectoire qui mène vers une consolidation des finances publiques n'est pas un exercice purement comptable. Il doit refléter un projet politique. Ceci vaut d'autant plus si le contexte économique change, lorsque des choix politiques s'imposent.

Ces choix doivent être guidés par le principe de la justice sociale. En temps de crise, les recettes et dépenses de l'Etat doivent être revues et rééquilibrées. Les coûts et charges supplémentaires qui en résultent doivent être répartis de manière équitable, tenant compte du fait que sans intervention de l'Etat, les inégalités sociales s'accroissent en temps de crise. Pour ce faire, nous avons besoin d'un

Etat fort qui se donne les moyens pour intervenir à différents niveaux pour renforcer la cohésion sociale. Si la consolidation des finances est une nécessité, les choix à faire dans le cadre de cet exercice impliquent un choix de société.

S'il est vrai que l'Etat doit mobiliser plus de ressources en ce moment pour soutenir une relance économique, ceci ne doit pas se faire de manière indifférenciée au détriment des transferts sociaux, qui seraient considérés comme des dépenses de consommation qui n'auraient pas d'impact durable sur le développement de notre société.

Pour des raisons pratiques, le PIB par habitant est souvent utilisé pour mesurer et comparer le niveau de vie de différents pays. Or, s'il est vrai qu'un PIB élevé permet à l'Etat de redistribuer les richesses et d'offrir des services d'une manière à assurer un niveau de vie élevé, cet effet est le résultat d'une politique volontariste et non pas un automatisme.

Une politique volontariste de redistribution équitable des richesses limite dans une certaine mesure la liberté individuelle et oblige ceux qui se retrouvent dans une situation plus aisée de contribuer plus au budget de l'Etat, et ce en faveur des plus démunis qui ont ainsi accès à des services élémentaires et profitent d'infrastructures publiques d'une bonne qualité sans devoir contribuer de façon proportionnelle au coût réel.

La légitimité de cette politique réside dans le fait qu'une société solidaire qui prend en considération les besoins de tous ses membres est bénéfique pour tous les acteurs de cette société. Comme nous le verrons ci-dessous, elle profite non seulement aux bénéficiaires de transferts sociaux, mais aussi aux contribuables, qu'il s'agisse de personnes physiques ou d'entreprises, et partant à l'économie nationale tout court.

L'Etat doit donc créer des conditions favorables à la croissance économique, tout en ménageant les politiques qui sont essentielles pour le développement de la société. L'économie doit servir les intérêts de la population et non pas vice-versa.

Le bien-être des personnes dépend d'un grand nombre de facteurs, dont la situation financière. Dans les pays développés, où la plupart des habitants disposent de moyens financiers plus que suffisants pour couvrir les besoins matériels élémentaires, le bien-être dépend dans une mesure plus large de facteurs non monétaires.

Si l'on sait qu'un revenu adéquat à lui seul ne garantit pas le bien-être, et que le niveau de ce revenu perd en importance dès qu'un certain seuil de base est dépassé, il est utile d'analyser de plus près les autres facteurs qui ont une influence majeure sur le degré de satisfaction des personnes concernées.

En avril 2012, les Nations Unies se sont rassemblées pour une première fois dans le cadre d'une conférence sur le bien-être. Cet événement souligne l'importance de redéfinir et de réfléchir sur nos objectifs de croissance à un niveau global. L'idée à la base de cette initiative est justement que le progrès humain ne se résume pas à la croissance économique.

En relation avec cette conférence a été publié le premier *World Happiness Report*² qui décrit la situation au vu du bien-être des populations dans le monde et fait une analyse détaillée des aspects qui décident de la qualité de vie de celles-ci.

Le rapport part du constat que l'accroissement du PIB d'un pays n'a pas forcément un impact sur le bien-être de sa population. Les Etats Unis sont cités en exemple. Tandis que leur PIB a triplé depuis 1960, le degré de satisfaction de la population n'a pas changé. S'il est vrai que le degré de satisfaction d'un individu augmente, du moins temporairement, s'il reçoit plus d'argent, ce principe ne s'applique pas à une population entière qui bénéficie d'une croissance économique sur le long terme.

Les explications pour ce paradoxe apparent sont complexes et dépasseraient le cadre de ce rapport. N'en citons qu'une: „*Une raison réside dans le fait que les individus se comparent les uns aux autres. Ils sont plus satisfaits lorsqu'ils se retrouvent plus en haut sur l'échelle des revenus, respectivement dans la hiérarchie sociale. Donc, si tout le monde voit son revenu s'accroître dans les mêmes proportions, la situation personnelle relative reste inchangée.*”³

Il en résulte que, dès qu'un pays atteint un niveau de productivité qui permet de garantir un revenu de base suffisant pour couvrir les besoins élémentaires de tous ses habitants, d'autres facteurs gagnent

2 *World Happiness Report*, publié en avril 2012 par le *Earth Institute* de la *Columbia University*.

3 *World Happiness Report*, p. 4.

en importance, notamment l'emploi, les relations familiales, la cohésion sociale, la qualité de l'environnement et la santé.

Selon le rapport, l'emploi est l'un des aspects de la vie qui influe le plus sur la qualité de vie des individus et cela ne tient pas seulement au fait que le travail génère un revenu. D'autres bénéfices sont liés au travail, tels qu'un emploi du temps structuré, les relations sociales sur le lieu du travail, une activité dirigée vers des objectifs communs, la position sociale au sein d'une communauté etc.

Différentes études constatent que la perte de l'emploi a un effet négatif pour la personne concernée aussi fort qu'une séparation ou la perte d'un proche. Par ailleurs, le chômage n'a pas seulement un impact néfaste sur les personnes qui perdent leur emploi, mais aussi sur ceux qui ont un emploi et qui se sentent moins en sécurité lorsque le taux de chômage augmente.

Selon des études réalisées en Allemagne et citées par le *World Happiness Report*, même un travail plutôt pénible vaut mieux que de rester sans emploi, s'il s'agit de relever le niveau de satisfaction d'une personne. Mais évidemment, la qualité du travail joue un rôle prépondérant, bien que la hauteur du revenu et les heures travaillées soient jugées moins importantes que l'on pourrait supposer. Dans le cadre d'une enquête internationale, des salariés ont été priés d'ordonner une liste de huit caractéristiques selon l'importance qu'ils y attachent. Il en ressort que la stabilité de l'emploi était considéré comme la caractéristique la plus importante par 60% d'entre eux, suivi par l'attrait du travail (50%) et le degré d'autonomie (30%). Un revenu élevé, des heures de travail flexibles et de bonnes opportunités pour atteindre une promotion sont considérés comme „très importants“ par seulement 20% des participants de l'enquête⁴.

Ces constats confirment la nécessité d'un droit du travail qui offre un haut niveau de protection aux salariés et l'importance du dialogue social à l'intérieur des entreprises. La cogestion a été un garant de la paix sociale au cours des décennies passées. Elle doit être renforcée en temps de crise.

Par ailleurs, la COFIBU invite le Gouvernement à tirer des conclusions des audits concernant les initiatives d'emploi et de donner dans les meilleurs délais une base solide à la relation entre les administrations publiques et les initiatives d'emploi.

Etant donné que la famille – terme que le rapporteur souhaite voir interprété au sens le plus large – et les relations sociales sont un autre aspect de la vie qui joue un rôle majeur en termes de bien-être, l'Etat doit prendre des mesures pour faciliter un équilibre harmonieux entre vie professionnelle et vie familiale. En effet, beaucoup de gens sacrifient des aspects importants de la vie familiale, afin de pouvoir augmenter le revenu du ménage, ce qui peut mener à des tensions et réduire considérablement la qualité de vie.

Le bien-être d'une personne ne dépend pas seulement de ses relations personnelles, mais en général de la cohésion de la société dans laquelle elle vit. Des valeurs partagées, le respect, la tolérance, la confiance entre personnes, mais aussi entre citoyens et institutions, contribuent au bien-être de la population. Si la cohésion sociale est forte, les gens sont plus disposés à se montrer solidaires et à travailler de manière bénévole pour le bien de la communauté. Le *World Happiness Report* souligne que l'altruisme ne profite pas seulement au bénéficiaire, mais aussi à celui qui se montre solidaire. Des actes de générosité contribuent donc au bien-être de tous les acteurs impliqués.

A première vue, ces relations sociales relèvent du domaine de la vie privée. Néanmoins, l'action politique a un impact important sur la cohésion sociale. Ainsi, l'Etat peut être à l'origine d'injustices sociales, mais il peut aussi combattre les inégalités ressenties comme injustes. En effet, dans une société qui présente de fortes inégalités, où des clivages sociaux risquent de se créer, une redistribution, pour autant qu'elle soit perçue par une majorité des gens comme étant juste, contribue au bien-être de la société dans son ensemble, et non seulement aux bénéficiaires de transferts sociaux.

Par ailleurs, une bonne gouvernance contribue également à renforcer la cohésion sociale. La transparence des décisions politiques, la participation au processus démocratique, la lutte contre la corruption sont autant d'éléments qui renforcent la confiance des citoyens dans les institutions et les encouragent à s'engager pour des objectifs communs.

Un autre aspect essentiel pour le bien-être sur lequel l'Etat n'a qu'une influence partielle concerne la santé. La santé a un effet direct sur la qualité de vie, mais l'inverse est aussi vrai. Le mode de vie, le travail, les relations sociales etc. peuvent affecter la santé mentale et physique. Lorsque l'Etat crée

⁴ *World Happiness Report*, p. 67.

des conditions favorables au bien-être, ceci aura des conséquences positives sur la santé. En même temps, il doit garantir l'accès aux soins de santé pour tous ceux qui en ont besoin, indépendamment de leur niveau de vie.

Finalement, l'environnement dans lequel nous vivons a une influence non négligeable sur notre santé et sur le bien-être en général. La qualité de notre alimentation, de l'eau que nous buvons et de l'air, notre exposition à des biocides et à d'autres substances chimiques sont autant de facteurs à considérer. La protection de l'environnement, la lutte contre la pollution et la préservation d'écosystèmes en équilibre sont donc des objectifs qui ont un intérêt direct pour l'homme.

D'un autre côté, la protection des ressources naturelles est essentielle pour garantir la durabilité d'une politique qui vise à offrir un niveau de vie décent à toute la population, sans pour autant compromettre les chances des générations à venir.

En conclusion, on peut retenir que la croissance économique est importante, entre autres parce qu'elle crée des recettes dont un Etat fort a besoin. En temps de crise, l'Etat doit faire des efforts supplémentaires afin de permettre une relance économique. Pourtant, les mesures prises à cet effet ne doivent pas compromettre les facteurs-clés du bien-être à tel point que l'impact positif de la croissance économique soit neutralisé par des effets négatifs sur d'autres aspects importants de la vie. Ainsi, une croissance économique au prix de licenciements en masse présentera un bilan négatif en termes de bien-être, même si les gains financiers de cette opération étaient répartis de manière équitable. De même, la croissance économique ne servira pas l'objectif recherché lorsqu'elle se fait au détriment de la santé, de la vie familiale et de la cohésion sociale, si elle agrandit les inégalités, ou encore si elle utilise les ressources naturelles au-delà des capacités de régénération de la nature. Dans tous ces cas de figure, la croissance économique et l'impact positif qui en résulte ne sera que temporaire. La COFIBU recommande au Gouvernement de mettre en place un tableau de bord du bien-être (subjectif et matériel) que le Conseil économique et social („CES“) et le Conseil supérieur pour un développement durable („CSDD“) sont en train d'élaborer en commun (projet „PIBien-être“).

*

III) EFFICACITE: UNE MEILLEURE GOUVERNANCE POUR LE LUXEMBOURG DE DEMAIN

Maintenir l'équilibre entre les intérêts économiques, sociaux et environnementaux lors d'un effort de consolidation des finances est un exercice particulièrement difficile en temps de crise économique. Lorsque les priorités politiques ont été définies, il faut veiller à une mise en œuvre efficace et efficiente, afin d'éviter le gaspillage de ressources.

L'intervention de l'Etat doit être subordonnée à des objectifs clairs. Les instruments utilisés pour atteindre ces objectifs doivent être évalués à intervalles réguliers au vu de leur efficacité. Ceci vaut aussi bien pour les moyens que l'Etat utilise dans le cadre du fonctionnement de ses propres administrations que ceux qu'il met à disposition d'autres acteurs pour soutenir un objectif commun. Ensuite, l'efficacité des mesures existantes doit être optimisée. Le meilleur moyen de réduire les dépenses de l'Etat, c'est de veiller constamment à une efficacité et à une efficacité optimale des mesures mises en place.

Il ne s'agit pas d'un exercice qui peut se faire en quelques semaines, mais d'une analyse détaillée sur le fond qui doit aboutir à une simplification administrative, à une restructuration des subsides et autres mesures incitatives, à une réforme des finances communales et à une réforme du système fiscal.

A cette fin, les différentes politiques ne devront pas seulement être évaluées de façon isolée mais aussi en relation avec celles des autres ressorts politiques. Les conflits potentiels entre différents objectifs doivent être identifiés et éliminés pour éviter un gaspillage de ressources dû à un manque de coordination. Un effort commun des membres du Gouvernement doit assurer la cohérence des politiques. La seule manière d'accomplir une gestion plus efficace tout en réduisant les dépenses publiques, consiste en un changement des structures de l'Etat en s'appuyant sur la nouvelle directive concernant les cadres budgétaires et en s'inspirant de la loi organique relative aux lois de finances („LOLF“) française (cf. proposition de loi n° 6092 de M. Roger Negri) et le récent rapport commandité par le Ministre des Finances et du Budget à l'OCDE.

Le résultat sera une utilisation plus ciblée des différents instruments de politique fiscale, économique, sociale, environnementale, etc. Si l'on regroupe toutes les mesures qui contribuent à un objectif en particulier, on pourra mieux apprécier l'effet cumulatif de ces mesures et mieux juger de leur efficacité. En même temps, on devra porter une attention particulière aux mesures qui doivent contribuer à plusieurs objectifs à la fois et risquent de ce fait de perdre en efficacité au vu de tous les objectifs poursuivis. Ce risque existe notamment lorsqu'on essaie d'introduire un élément de sélectivité sociale pour des mesures qui ont en premier lieu un objectif environnemental, ou de conditionner des aides essentiellement sociales par des exigences liées à des objectifs environnementaux.

En termes de cohérence politique, il sera nécessaire de réfléchir à une meilleure intégration des normes européennes dans notre système législatif. En effet, lorsqu'il s'agit de transposer les directives européennes en droit national, le Luxembourg prend souvent du retard. Le texte en question est transposé selon le principe „toute la directive, rien que la directive“. Dans ce contexte, des opportunités pour adapter le droit communautaire aux spécificités du droit existant ne sont parfois pas utilisées au mieux. Par conséquent, les réglementations, les normes et les procédures à respecter ne sont pas toujours aussi transparentes et efficaces qu'elles pourraient l'être. Ceci est notamment le cas pour un certain nombre de directives concernant l'environnement et la gestion de l'eau qui ont un impact direct sur l'aménagement du territoire, respectivement sur l'aménagement communal et le développement urbain.

De même, la politique en matière de lutte contre les changements climatiques doit être revue. Etant donné que la période du protocole de Kyoto vient à son terme, il faudra dresser un bilan et évaluer les mesures y relatives. Pourtant, le 2e plan d'action national de réduction des émissions de CO₂ se fait toujours attendre. Le premier plan d'action date de 2006. Suite à un dialogue englobant tous les acteurs concernés, il est grand temps d'actualiser les données chiffrées du premier plan et de formuler des objectifs clairs pour les années à venir.

Une administration soumise à des réglementations complexes et en partie contradictoires coûte cher, aussi bien du point de vue d'une utilisation peu rationnelle des ressources de l'administration que du point de vue de la compétitivité. Des procédures inutilement bureaucratiques font perdre aux acteurs économiques de l'argent et du temps, ce qui réduit l'attrait du Luxembourg pour les investisseurs.

Si une simplification administrative s'impose dans tous les domaines politiques, ceci est particulièrement vrai concernant l'aménagement du territoire. S'il existe un consensus que nous avons besoin d'instruments de planification efficaces pour un meilleur développement spatial, la réalisation concrète de cet objectif s'avère difficile et ne mène pas toujours au résultat escompté. Cela tient en partie au fait que les instruments pour la planification à différents niveaux sont élaborés en parallèle, ce qui brouille l'hierarchie entre les différents instruments. Ainsi, d'importants plans directeurs sectoriels font toujours défaut et les plans directeurs régionaux vont être abandonnés, tandis que les communes sont en train de finaliser leurs **plans d'aménagement général („PAG“)** et **plans d'aménagement particulier („PAP“)**. Ce déphasage entraîne de nombreuses modifications en cours de route, multipliant le nombre d'études à réaliser et augmentant le risque de malentendus et d'erreurs concernant les procédures qui seront à refaire ensuite.

Pourtant, la simplification administrative ne doit pas compromettre une meilleure participation du public aux décisions, notamment dans le domaine environnemental. En effet, une partie des normes européennes intégrées au droit national qui ont prolongé nos procédures sont liées à cet objectif. Des procédures harmonisées et transparentes et une réglementation sans ambiguïtés améliorent la prévisibilité pour celui qui veut réaliser un projet. Les acteurs de la société civile en profiteront également.

Si nous voulons atteindre un équilibre sain entre les intérêts économiques, écologiques et sociaux, nous avons besoin d'un dialogue structuré et constructif entre les acteurs qui représentent ces trois aspects fondamentaux du développement durable.

*

IV) UN PROJET POUR NOS JEUNES, UN PROJET DE CONFIANCE

Le principe de la justice sociale ne demande pas seulement une distribution équitable des ressources entre personnes provenant de milieux sociaux différents, mais aussi une équité entre les générations. Au cours des années passées, l'Etat a fait un effort considérable pour garantir aux personnes âgées l'accès à une grande variété de soins qui s'adaptent à leurs besoins selon l'âge et l'état de santé. Ces services sont fortement subventionnés. Par ailleurs, le revenu disponible des personnes de plus de

65 ans est relativement élevé et une large majorité d'entre eux sont propriétaires de leur logement. En conséquence, le taux de risque de pauvreté pour les personnes de plus de 65 ans est relativement faible (4,7% par rapport à une moyenne de 13,6% pour toutes les catégories d'âge confondues). La politique menée en faveur des personnes âgées a donc donné de bons résultats et doit être poursuivie.

Les chiffres présentés ci-dessous vont néanmoins montrer que la situation économique et sociale des jeunes et des enfants au Luxembourg est moins favorable et plus complexe que celle des personnes âgées qui, dans une large majorité, se retrouvent dans une situation relativement aisée.

Dans le cadre des transferts sociaux et des investissements, il est donc primordial d'accorder une attention particulière aux besoins actuels et futurs des jeunes, d'autant plus que ceux-ci ne participent pas directement au processus démocratique et ne font pas connaître leurs priorités lors des élections.

S'y ajoute que les mesures budgétaires ont un impact important au-delà de l'année budgétaire 2013 et toucheront à plus forte raison les jeunes. Ainsi, ce sont les jeunes qui devront rembourser un jour la dette publique que nous contractons aujourd'hui, il faut donc veiller à ce qu'elle soit utilisée surtout pour des projets d'investissement qui renforcent les perspectives d'avenir des jeunes.

Une société jeune et hétérogène

La population du Grand-Duché évolue rapidement. Entre l'an 2000 et 2011, la population a augmenté de 18%. En comparaison, la croissance démographique dans la Grande Région pour la même période n'a augmenté que de 2%. Selon une publication récente du STATEC⁵ plus de 35% de la croissance démographique de la Grande Région sont imputables au Luxembourg et la part du pays dans la population totale de la Grande Région atteint désormais 4,5%.

Nonobstant le fait que le nombre de naissances excède celui des décès au Luxembourg, la croissance démographique est en grande partie due à la migration: sur une augmentation totale entre 2000 et 2011 de 78.429 habitants, 58.788 (75%) sont des migrants. Au Grand-Duché, la part des habitants entre 20 et 44 ans est particulièrement élevée. En 2011, ils constituaient 36,6% de la population, un taux nettement plus élevé qu'en Grande Région (32,1%) ou en moyenne dans les 27 pays de l'Union européenne („UE“) (34,8%). De même, la part des jeunes entre 0 et 19 ans est relativement élevée au Luxembourg (23,7%) en comparaison avec la Grande Région (21,8%) ou avec la moyenne des 27 États membres de l'UE („UE-27“) (21,4%). Selon l'étude du STATEC, ceci s'explique surtout par l'immigration de personnes en âge de procréer, considérant que le taux de fécondité au Luxembourg est relativement faible (1,62%).

Il en résulte que la part des 65 ans et plus dans la population a légèrement diminué entre l'an 2000 et 2011 (de 14,3 à 14,0) et reste plutôt faible en comparaison avec la moyenne de l'UE-27 (17,45%) et de la Grande Région (18,3%).

En conclusion, on peut dire que le Luxembourg compte actuellement une population relativement jeune de plus en plus hétérogène. La part des migrants est particulièrement importante dans les tranches d'âges entre 0-19 ans et entre 20 et 44 ans. Ainsi, le pourcentage d'élèves étrangers dans l'enseignement fondamental s'est constamment accru au cours des dix années passées (47,5% en 2010/2011), une tendance qui se poursuivra si l'on considère les inscriptions au cycle 1 – préscolaire (48,3% d'élèves étrangers) pour la même année scolaire.⁶

Sans l'intervention d'une politique volontariste pour maintenir la cohésion sociale, il est probable que les inégalités gagneront en ampleur, si l'on considère la situation économique et sociale des jeunes et des enfants, en général nettement moins favorable que celle des personnes âgées.

Une analyse plus détaillée de la situation économique et sociale des enfants et des jeunes s'impose dans ce contexte pour mieux comprendre dans quelle mesure l'Etat peut renforcer l'égalité des chances. En même temps, on doit considérer les jeunes comme des acteurs engagés de la société et non pas comme des bénéficiaires passifs de transferts sociaux et de programmes éducatifs.

⁵ STATEC: Regards sur l'évolution de la population de la Grande Région, novembre 2012.

⁶ Statistiques globales et analyse des résultats scolaires. Enseignement fondamental. Cycles 1 à 4. Education différenciée. Année 2010/2011, Editeur MENFP, janvier 2012.

Des jeunes optimistes et pragmatiques

Quelles sont les valeurs, les attitudes et les attentes des jeunes d'aujourd'hui? Quels sont les sujets qui les préoccupent, quel est leur degré de satisfaction et qu'est-ce qu'ils attendent de l'avenir? Dans le cadre de la *Shell-Jugendstudie 2010*⁷, 2.604 jeunes d'Allemagne entre 12 et 25 ans ont donné des réponses à ces questions. Ci-dessous, nous donnerons un court aperçu des conclusions de cette étude, qui se recoupe avec les messages des jeunes, respectivement des professionnels travaillant avec des jeunes que le rapporteur a pu rencontrer lors d'un certain nombre d'entrevues en préparation du présent rapport.

La majorité des jeunes qui ont participé à l'enquête sont optimistes: 59% sont optimistes pour l'avenir, 35% sont indécis et seulement 6% voient peu de perspectives dans l'avenir. Le résultat n'est pas le même pour les jeunes issus de familles défavorisées: seulement 33% des jeunes de cette catégorie sont optimistes. Cette tendance se reflète également quant au niveau de satisfaction. D'une manière générale, environ trois quarts des jeunes sont satisfaits de leur situation personnelle, contre 40% seulement des jeunes issus de familles défavorisées.

Quant à leurs ambitions, les jeunes se montrent pragmatiques, à la recherche d'un équilibre entre engagement et travail assidu pour réussir dans la vie professionnelle d'une part et le désir de profiter pleinement des plaisirs de la vie d'autre part. Ils portent une attention particulière à leurs relations avec les membres de leur famille, avec des amis et d'autres personnes dans leur entourage. La famille joue un rôle grandissant dans la vie des jeunes, aussi bien s'il s'agit de leur relation avec leurs aînés que s'il s'agit du désir d'avoir des enfants plus tard. 76% des jeunes sont d'avis qu'on doit avoir une famille pour être heureux. Une partie importante des jeunes s'intéresse non seulement à l'entourage direct, mais aussi à des questions de société plus générales.

On constate une forte demande en faveur de normes sociales et morales contraignantes. 70% des jeunes sont d'avis qu'on doit s'engager pour remédier aux injustices dans le monde du travail pour résoudre les problèmes de société. 39% travaillent de manière bénévole avec une finalité sociale ou un autre objectif d'intérêt général.

L'intérêt des jeunes pour la politique s'accroît, surtout concernant les plus jeunes (une augmentation de 11% à 21% pour les 12 à 14 ans et de 20% à 33% des 15 à 17 ans entre 2002 et 2010). Ils sont prêts à participer à des activités politiques et préfèrent des actions ponctuelles pour des sujets qui les intéressent, comme la participation à une manifestation ou le soutien d'une pétition. Ils prennent pourtant leurs distances vis-à-vis des partis politiques dans lesquels ils ont peu de confiance.

Dans tous ces domaines, il y a une différence notable entre la moyenne des jeunes qui ont participé à l'étude et ceux d'entre eux qui se retrouvent dans une situation socio-économique défavorable. En comparant les résultats actuels avec ceux des études antérieures, on constate que ce fossé s'est approfondi dans le contexte de la crise économique. Les jeunes défavorisés sont moins satisfaits de leur situation, plus pessimistes quant à leurs chances de réussir à l'école ou dans la vie professionnelle, moins engagés dans un intérêt général et moins intéressés par des sujets politiques.

Les mesures des institutions publiques en faveur des jeunes doivent donc contribuer à renforcer la confiance en soi des jeunes pour leur permettre de mieux réussir, à les encourager de s'engager pour leur permettre de participer au développement de la société de demain. Suite aux constats ci-dessus, cela signifie en premier lieu de soutenir les enfants issus de milieux défavorisés et de combattre les inégalités sociales. Ceci implique une attention particulière à la situation socio-économique des familles dans lesquelles les enfants vivent.

Situation économique

Dans ce contexte, il est utile de jeter un coup d'œil sur la répartition des richesses au Luxembourg. D'abord la situation des revenus.

En 2011, le revenu total disponible médian par ménage⁸ au Luxembourg se chiffrait à 4.446 euros, le niveau de vie médian par individu à 2.712 euros. Si l'on compare le niveau de vie selon les caractéristiques

7 Depuis 1953, *Shell* fait établir des études par un institut de recherche indépendant pour mieux comprendre les vues et les attentes des jeunes. En 2010 a paru la 16e *Shell-Jugendstudie* au *Fischer Taschenbuch Verlag*.

8 STATEC: Revenu disponible et niveau de vie (en EUR) 2003-2011.

téristiques de la personne de référence du ménage (en euros) 2003-2011⁹, on constate sans surprise que le niveau de vie augmente avec l'âge de la personne de référence durant la vie active et que les jeunes entre 16 et 29 ans ont le niveau de vie le plus bas en termes de revenus (2.317 euros contre 2.907 euros pour la tranche d'âge de 50 à 64 ans). Ce qui est moins évident, c'est que la catégorie des 65 ans et plus maintient un niveau de vie très élevé avec 2.837 euros. Si l'on compare le niveau de vie médian par ménage selon la situation économique de la personne de référence par ménage, on constate même que les retraités ont un niveau de vie légèrement supérieur aux personnes en emploi (2.939 euros contre 2.920 euros).

Ce fait est également reflété par le taux de risque de pauvreté¹⁰. Ce taux correspond à la proportion d'individus qui ont un revenu en dessous de 60% du revenu médian au niveau national (seuil de pauvreté), qui se situe à 1.627 euros pour l'année 2011. Ce taux est le plus élevé pour les jeunes et décroît continuellement avec l'âge. Ainsi, 20,3% des jeunes de moins de 18 ans ont un revenu en dessous de ce seuil, contre 4,7% des personnes de 65 ans et plus.

Le taux de risque de pauvreté varie aussi fortement selon la nationalité des personnes concernées. Il est à 6,5% pour les Luxembourgeois et à 19,6% pour les étrangers, la différence étant très prononcée pour les Portugais, avec un taux de risque de 23,1%.

Un autre facteur qui influe fortement sur le risque de pauvreté concerne la composition des ménages. En général, les ménages isolés présentent un risque plus important que les ménages qui incluent deux personnes adultes, et les ménages sans enfants à charge s'en sortent mieux que les ménages avec des enfants à charge, le risque augmentant de manière significative selon le nombre d'enfants vivant dans le ménage. Ainsi, les ménages de deux adultes, dont au moins un est âgé de 65 ans ou plus et qui n'ont pas d'enfants à charge présentent le risque de pauvreté le moins élevé avec un taux de 2,9%, contre un taux de 45% pour les ménages monoparentaux.

Une étude du CEPS sur la pauvreté des enfants au Luxembourg¹¹ retient que, dans l'ensemble de la population d'enfants, environ un enfant sur dix vit avec un seul de ses parents, alors que c'est le cas d'un enfant sur quatre parmi les enfants en risque de pauvreté monétaire.

La comparaison entre le taux de risque de pauvreté avant transferts sociaux et le taux après transferts permet de connaître le gain relatif dû aux transferts sociaux, c'est-à-dire de savoir dans quelle mesure le taux de risque de pauvreté est diminué grâce aux politiques qui constituent les transferts sociaux.

Taux de risque de pauvreté monétaire des enfants, avant et après transferts sociaux, avec un seuil égal à 60% du revenu équivalent médian, en 2006¹²

(en pourcentage)

	<i>Luxembourg</i>	<i>Belgique</i>	<i>France</i>	<i>Portugal</i>
Avant transferts sociaux	34	29	31	28
Après transferts sociaux	20	15	14	21
Gain relatif dû aux transferts sociaux	42	47	55	26

Selon l'étude du CEPS précitée, le gain s'avère plus faible au Luxembourg qu'en Belgique ou en France. Si l'analyse porte ensuite sur le taux de risque de pauvreté qui serait observé en l'absence de prestations familiales seulement (tous les autres transferts sociaux qui existent étant conservés), on constate, à nouveau, que la situation du Grand-Duché serait la moins bonne: le taux de risque de pauvreté y serait alors de 30%, contre 23% à 24% dans les trois autres pays. Cependant, le gain dû aux prestations familiales est cette fois identique au Luxembourg et en Belgique (35%), même s'il reste inférieur à celui qui existe en France (41%) – le Portugal continuant à occuper la place la moins favorable, avec un gain relatif de 13%. Ainsi, au Luxembourg, les prestations familiales contribuent pro-

9 STATEC: Niveau de vie selon les caractéristiques de la personne de référence du ménage (en EUR) 2003-2011.

10 STATEC: Indicateurs de risque de pauvreté (en %) 2003-2011.

11 STATEC: CEPS-INSTEAD: La pauvreté des enfants au Luxembourg, juillet 2010.

12 CEPS-INSTEAD: La pauvreté des enfants au Luxembourg, juillet 2010.

portionnellement plus à la réduction du taux de risque de pauvreté que ne le font les transferts sociaux dans leur ensemble, et donc plus que ne le font les autres transferts sociaux.

Le CEPS a complété l'analyse des revenus disponibles par une approche subjective de la pauvreté monétaire en menant une enquête concernant le sentiment de l'individu quant à l'aisance financière dont bénéficie son ménage du fait de l'ensemble des ressources dont il dispose.¹³

Le CEPS constate que l'augmentation du nombre d'enfants ne rend pas plus aigu le sentiment de difficultés financières parmi les ménages qui sont objectivement en situation financière précaire. En revanche, le pourcentage de ménages qui ne sont pas monétairement pauvres mais se perçoivent dans une situation financière difficile (18%) varie quant à lui selon le nombre d'enfants: il est de 13% quand aucun enfant n'est présent dans le ménage, de 23% quand le ménage compte un ou deux enfants, et atteint 33% lorsque le ménage compte trois enfants ou plus.

En conclusion, on peut retenir que les prestations familiales, ensemble avec d'autres transferts sociaux, contribuent fortement à réduire le taux de risque de pauvreté monétaire des ménages avec enfants à charge.

Etant donné que le sentiment d'insécurité financière de personnes qui disposent d'un revenu au-dessus du seuil de risque de pauvreté augmente avec le nombre d'enfants vivant dans le ménage, les transferts sous forme de prestations familiales sont probablement ressentis comme nécessaires et justes par une grande partie de la population. Cet aspect doit être pris en considération si l'on veut appliquer des critères de sélectivité sociale et demande une analyse approfondie de l'efficacité des transferts monétaires en faveur des familles.

En 2011, les prestations familiales représentaient un montant de 1.078 millions d'euros¹⁴, dont les allocations familiales à hauteur de 712 millions d'euros, l'allocation de rentrée scolaire pour 34 millions d'euros et le boni pour enfants à hauteur de 210 millions d'euros.

Considérant l'importance des prestations familiales au vu des arguments développés ci-dessus, le budget 2013 prévoit le maintien de ces aides à un niveau élevé. Seule l'allocation de rentrée scolaire est réduite de 11 millions d'euros, ce qui correspond à peu près à une réduction d'un pour cent de ce type de dépenses.

Selon Eurostat¹⁵, le Luxembourg a dépensé deux fois plus en matière de protection sociale par habitant (après pondération en fonction du niveau de vie et du pouvoir d'achat dans chaque pays) en 2010 que la moyenne des Etats membres de l'UE. Presque 18% de ces dépenses sont constituées par des prestations familiales, ce qui place le Luxembourg également au premier rang parmi les 27. En moyenne, les pays membres de l'UE dédient seulement 8% des prestations sociales aux familles, contre 45% pour les systèmes de pension et 37,4% pour les services de santé.

Logement

Le revenu disponible des ménages ne reflète qu'en partie leur situation économique, étant donné que la fortune, respectivement des dettes existantes ne sont pas pris en compte. Quant à la situation matérielle des ménages, le logement joue certainement un rôle déterminant.

Pris dans leur globalité, 72% des enfants vivent dans des ménages qui sont propriétaires de leur logement tandis que 25% d'entre eux occupent leur logement en tant que locataire, et 3% sont logés gratuitement. Si l'on décline le statut d'occupation du logement par statut de pauvreté monétaire, on remarque, sans surprise que 80% des enfants qui ne sont pas en risque de pauvreté vivent dans des ménages propriétaires, ce qui est le cas pour seulement 42% des enfants en risque de pauvreté. Les enfants en situation de pauvreté vivent dans des ménages qui sont le plus souvent locataires.

Parmi les propriétaires on peut distinguer entre les accédants à la propriété, qui doivent encore rembourser une partie de leur emprunt logement, et les propriétaires effectifs qui n'ont plus de remboursement à effectuer: environ 90% des enfants (pauvres ou non pauvres) vivent dans des ménages

¹³ CEPS-INSTEAD: Tensions financières et nombre d'enfants dans le ménage: quel lien?, novembre 2012.

¹⁴ Rapport général sur la sécurité sociale au Grand-Duché de Luxembourg 2011, novembre 2012, p. 224.

¹⁵ Service de presse Eurostat Press Office. Communiqué de presse du 27 novembre 2012.

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-27112012-AP/FR/3-27112012-AP-FR.PDF

qui doivent encore rembourser un emprunt logement (soit 64% de l'ensemble des enfants). Cette distinction ne caractérise pas spécifiquement les enfants du point de vue de la pauvreté.

En 2006, au Luxembourg, 18% des enfants vivent dans des ménages qui jugent que la taille de leur logement est trop petite par rapport au nombre d'habitants du ménage.¹⁶ Ce chiffre atteint la valeur de 40% pour les seuls enfants en situation de risque de pauvreté monétaire.

Pris dans leur globalité, les enfants vivent dans des logements dont le nombre de mètres carrés par personne est en moyenne de 39; ce chiffre est de 54 pour la population prise dans son ensemble.

Le CEPS a déterminé que 5% des enfants vivent dans une situation de surpeuplement. Ce chiffre s'élève à 15% pour les enfants en situation de pauvreté monétaire. Ce résultat est d'importance dès lors que le manque d'espace que représente une situation de surpeuplement peut avoir des répercussions importantes sur les autres domaines de la vie et notamment sur les performances scolaires des enfants.

Les enfants en risque de pauvreté vivant dans des ménages locataires sont ceux pour lesquels les coûts du logement représentent la proportion la plus importante du revenu disponible du ménage: 37%. Cette valeur s'élève à 36% pour les locataires au prix du marché et à 51% pour les locataires en dessous du prix du marché.

En conclusion on peut dire que la proportion du revenu disponible investi dans le logement est plus importante pour les ménages à faible revenu, ce qui explique pourquoi le Luxembourg a un risque de pauvreté très élevé par rapport aux autres pays.

Conscient de l'impact du coût pour le logement sur la situation financière des ménages, l'Etat intervient substantiellement par des aides financières diverses, afin de réduire la charge des ménages à revenu modeste.

Au vu de ce qui précède, l'Etat devra maintenir une politique qui facilite l'accès au logement. Pourtant, une analyse détaillée des mesures existantes devra évaluer leur efficacité. En effet, certaines aides risquent de contribuer à la hausse des prix et de profiter aux propriétaires et promoteurs plutôt qu'aux ménages à la recherche d'un logement.

L'Etat intervient dans le domaine du logement par le biais de mesures très variées qui ont pour objectif, d'un côté, de faciliter l'accès au logement, et d'un autre côté, d'encourager la création de logements. Par ailleurs, il existe un nombre croissant d'aides destinées à améliorer la qualité des logements, notamment du point de vue de leur efficacité énergétique. Dans l'hypothèse de prix d'énergie croissants, ce type d'aides contribue à moyen terme à réduire le risque de pauvreté.

Selon le rapport d'activité 2011 du Ministère du Logement, l'Etat a déboursé en 2011 12,83 millions d'euros d'aides en capital (prime de construction, prime d'acquisition, prime d'amélioration, prime d'épargne etc.), 45 millions d'euros d'aides en intérêt (bonification d'intérêt, subvention d'intérêt e.a.), le remboursement de la TVA-Logement se chiffrait à 38,53 millions d'euros et l'application directe du taux super-réduit de 3% correspondait à 188,71 millions d'euros. Pour la même période, 12.227 personnes ont profité du crédit d'impôt lors de l'acquisition d'un immeuble destiné à des fins d'habitation personnelle (Bëllegen Akt) pour un montant global de 144,31 millions d'euros¹⁷. S'y ajoutent des aides à la pierre pour un montant global de 76,94 millions d'euros.

Malgré quelques modifications, ces aides sont maintenues dans leur ensemble. Une nouvelle mesure qui a un impact sur le budget 2013 concerne les locataires ayant des revenus faibles. En effet, lors de son discours sur l'état de la Nation le 8 mai 2012, le Premier Ministre avait annoncé que le Gouvernement allait mettre en place une subvention de loyer, qui sera une aide mensuelle versée aux ménages locataires dont les revenus sont modestes et qui doivent avoir recours à des logements locatifs du marché privé. Cette aide financière a pour but de réduire le taux d'effort trop élevé que ces ménages aux revenus modestes doivent subir. L'introduction de la subvention de loyer sera financée par une enveloppe budgétaire annuelle d'environ 15 millions euros, qui sera compensée par une adaptation des conditions pour l'octroi de la bonification d'intérêt. La bonification d'intérêt sera réduite de 0,75% à 0,50% par enfant à charge, et par l'introduction d'un tableau d'amortissement prévoyant 300 mois et appliquant un taux d'amortissement de 3,45%.

¹⁶ CEPS-INSTEAD: La pauvreté des enfants au Luxembourg, juillet 2010.

¹⁷ Ministère des Finances, Rapport d'activité 2011.

Une autre modification concerne le bénéfice fiscal par logement qui sera plafonné à un niveau de TVA de 50.000 euros au lieu de 60.000 euros à partir de 2013. Le plafond est ainsi ramené au niveau applicable jusqu'à la fin de l'an 2008. La plus-value a été estimée par l'Administration de l'Enregistrement à un montant de l'ordre de 20 millions/an.

Education et formation

Bien que les différentes formes d'aides sociales jouent un rôle important lorsqu'il s'agit de réduire les inégalités et de combattre la pauvreté, l'objectif premier d'une politique proactive est de mettre un maximum de personnes en situation d'indépendance financière en les aidant à acquérir les compétences nécessaires.

Au vu d'une forte immigration de personnes en grande partie peu qualifiées et économiquement faibles, la situation économique de la population à un moment donné ne permet pas vraiment de tirer des conclusions sur l'efficacité du système social luxembourgeois. Ces chiffres font ressortir un certain nombre de facteurs liés au risque de pauvreté, mais ne donnent pas d'indication précise sur la relation de cause à effet. Ils ne permettent pas de constater si la politique menée a réellement facilité l'ascension sociale ou non. Reste à savoir si dans le temps, les ménages relativement pauvres sont toujours les mêmes, ou si individuellement, ils arrivent à améliorer leur situation, tandis que de nouveaux immigrants ou des jeunes en difficulté font en sorte qu'au niveau des données statistiques, il y ait peu de changements.

Pour répondre à cette question, il est utile d'analyser non seulement les facteurs qui ont un impact sur la situation des jeunes d'aujourd'hui, mais aussi les facteurs qui déterminent leurs chances à l'avenir.

L'éducation et la formation jouent un rôle de premier ordre dans ce contexte. Le taux de risque de pauvreté diminue fortement selon le niveau maximum d'éducation atteint. En 2011, il était de 16,8% pour les personnes avec un niveau maximum d'éducation atteint faible (secondaire inférieur), de 9,4% pour ceux ayant un degré d'éducation moyen (secondaire supérieur) et de seulement 4,8% pour ceux ayant atteint un niveau universitaire¹⁸.

Réussite scolaire

Dans son éditorial des „Regards sur l'éducation 2012“¹⁹, le secrétaire général de l'OCDE rappelle les importants bénéfices qu'un investissement dans l'éducation permet de dégager à la fois pour les individus et pour les sociétés. Tout d'abord, la crise en Europe a renforcé le constat qu'un bon niveau d'éducation permet de mieux résister aux problèmes qui se posent dans une économie en difficulté et que ce sont les personnes les mieux formées qui contribuent le plus à surmonter ces difficultés.

Non seulement, les individus mieux formés ont eu plus de chance de garder leur emploi ou d'en changer pendant la récession, l'écart de salaire entre les diplômés de l'enseignement supérieur et les individus dont le niveau de formation est inférieur, s'est creusé davantage.

Par ailleurs, l'élévation du niveau de formation est associée à une espérance de vie plus longue, un meilleur taux de participation électorale et une attitude plus positive envers l'égalité des droits pour les minorités ethniques. Finalement, selon les calculs de l'OCDE, le financement d'études supérieures apporte un rendement net en suppléments d'impôts considérable à l'Etat.

Par contre, le secrétaire général de l'OCDE remarque à juste titre qu'augmenter les dépenses ne permet pas forcément d'obtenir de meilleurs résultats. Les chiffres présentés par le Luxembourg lui donnent raison.

Selon le rapport de l'OCDE, les dépenses absolues du Luxembourg par élève sont les plus élevées parmi les pays membres de l'OCDE. Cependant, en comparaison avec le PIB, les dépenses du Grand-Duché pour l'enseignement ne sont que moyennes, voire inférieures à la moyenne. Les deux comparaisons ont des inconvénients: les chiffres absolus ne tiennent pas compte du fait que le niveau de vie et des salaires sont très élevés dans tous les domaines au Luxembourg. Il faut préciser que la comparaison des PIB ne tient pas compte du fait que le PIB du Luxembourg se compose de la somme des

¹⁸ STATEC: Indicateurs de risque de pauvreté (en %) 2003-2011.

¹⁹ Regards sur l'éducation 2012. Les indicateurs de l'OCDE.

produits du travail des résidents et des transfrontaliers et que les analyses de l'OCDE ne font pas de distinction entre ces deux types de composants.

Pourtant, il faut reconnaître que le Luxembourg investit une part importante de son budget dans l'enseignement et maintient cette politique en temps de crise. Ainsi, le Luxembourg est, parmi tous les pays examinés, celui où la part du financement public de l'enseignement est la plus importante.

Les dépenses totales pour l'enseignement en 2010 (derniers chiffres disponibles) se chiffraient à 1.581,9 millions d'euros, dont 962,9 millions d'euros pour l'éducation précoce, préscolaire et primaire, 201,6 millions d'euros pour l'enseignement supérieur et 417,4 millions d'euros pour l'enseignement supérieur technique. Les salaires constituent environ deux tiers de ces montants²⁰.

En revanche, le taux d'obtention d'un diplôme de fin d'études secondaires dans l'ensemble de la population ne s'élève qu'à 70%, tandis que la moyenne de l'OCDE est de 84%. De même, le pourcentage d'élèves qui terminent avec succès leur formation de deuxième cycle du secondaire dans le délai imparti est un des plus bas avec un taux de 45%. Seul l'Islande présente un taux inférieur avec 44%.

Une note relative au rapport de l'OCDE publiée par le ministre de l'Education nationale et de la Formation professionnelle explique que le taux d'obtention d'un diplôme de fin d'études secondaires ne reflète pas le nombre de diplômés formés par l'école luxembourgeoise, puisqu'une part importante des résidents du Luxembourg n'ont pas fait leurs études au Grand-Duché. De même, le taux de réussite très bas est relativisé par la pratique très courante au Luxembourg du redoublement. Ainsi, si l'on ajoute deux années aux délais impartis (N+2), le taux de réussite au Luxembourg passe à 74%.

Il n'en reste pas moins que parmi les 32.096 élèves fréquentant une classe de l'enseignement fondamental 2.1-4.2 de l'enseignement public et privé suivant les programmes officiels du MENFP en 2010/2011, 5.730 (17,9%) avaient un retard scolaire et que ce taux est beaucoup plus élevé pour les non-Luxembourgeois que pour les Luxembourgeois²¹.

<i>Cycle d'études</i>	<i>Nationalité</i>	<i>Total élèves</i>	<i>Total retard scolaire</i>	
Cycle 2.1	luxembourgeoise	2.488	83	3,3%
	non luxembourgeoise	2.567	171	6,7%
Cycle 2.2	luxembourgeoise	2.833	298	10,5%
	non luxembourgeoise	2.892	582	20,1%
Cycle 3.1	luxembourgeoise	2.655	314	11,8%
	non luxembourgeoise	2.425	614	25,3%
Cycle 3.2	luxembourgeoise	3.016	502	16,6%
	non luxembourgeoise	2.669	816	30,6%
Cycle 4.1	luxembourgeoise	2.934	422	14,4%
	non luxembourgeoise	2.459	789	32,1%
Cycle 4.2	luxembourgeoise	2.882	428	14,9%
	non luxembourgeoise	2.276	711	31,2%
Total	luxembourgeoise	16.808	2.047	12,2%
	non luxembourgeoise	15.288	3.683	24,1%

²⁰ Réponse commune du Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche et de la Ministre de l'Education nationale et de la Formation professionnelle à la question parlementaire n° 2315 du 25 octobre 2012.

²¹ Statistiques globales et analyse des résultats scolaires. Enseignement fondamental. Cycles 1 à 4. Education différenciée. Année 2010/2011, Editeur: MENFP, janvier 2012.

L'étude PISA²² quantifie l'importance de trois facteurs, milieu social, immigration, langue parlée au domicile, sur la base des résultats des élèves lors de tests PISA. On constate que l'élève issu d'un milieu social aisé bénéficie à l'âge de 15 ans d'une avance de deux années scolaires par rapport à ses camarades, l'autochtone d'une bonne demi-année par rapport à l'immigrant, le locuteur luxembourgeois d'une petite demi-année par rapport au romanophone. Statistiquement, l'élève luxembourgeois aisé bénéficie donc à l'âge de quinze ans d'une avance de trois années scolaires par rapport à l'élève portugais romanophone défavorisé.

La même tendance est reflétée par les diplômes obtenus par les élèves selon leur nationalité. Les chiffres publiés par l'Education nationale montrent que, selon le diplôme, les statistiques sur les nationalités des lauréats ne sont pas les mêmes. Le tableau suivant spécifie pour 2011 le taux de lauréats luxembourgeois, portugais et „autres“, pour:

- le diplôme de fin d'études secondaires („Première“),
- le diplôme de fin d'études secondaires techniques („Bac technique“),
- le diplôme de technicien,
- le certificat d'aptitude technique et professionnelle („CATP“),
- le certificat de capacité manuelle („CCM“) et le certificat d'initiation technique et professionnelle („CITP“).

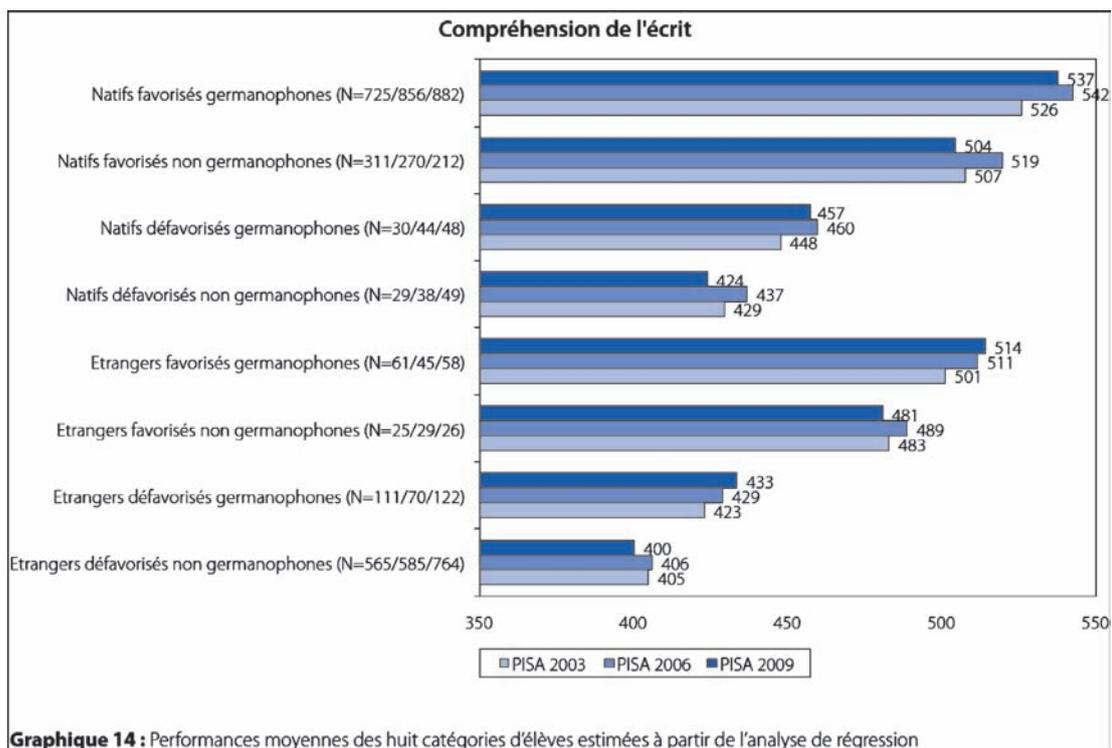
<i>Diplômés</i>	<i>Luxembourgeois</i>	<i>Portugais</i>	<i>autres</i>	<i>Total</i>
études secondaires	88,6%	4,4%	7,1%	100,0%
études secondaires techniques	74,6%	14,9%	10,5%	100,0%
diplôme de technicien	66,7%	21,8%	11,5%	100,0%
CATP (désormais DAP)	63,1%	21,1%	15,8%	100,0%
CITP CCM (désormais CCM)	37,3%	40,4%	22,4%	100,0%

S'il est vrai que l'immigration au Luxembourg est très forte et que la situation est particulièrement difficile pour les élèves primo-arrivants qui arrivent au Luxembourg à un âge où ils ont déjà été scolarisés dans leur pays d'origine et qui ne connaissent pas les langues de l'école luxembourgeoise, il n'en reste pas moins que l'enseignement au Luxembourg ne joue pas le rôle d'ascenseur social dans la mesure voulue.

Sans doute, la situation linguistique au Luxembourg rend l'intégration plus difficile. L'enseignement des langues prend une place particulièrement importante au Luxembourg, même si on prend en compte que le temps d'instruction au Luxembourg est bien au-dessus de la moyenne de l'OCDE. Les élèves de 9 à 11 ans consacrent 21% de leur temps d'instruction aux langues modernes étrangères; les élèves de 12 à 14 ans, 25%. En Grèce, les jeunes de 9 à 11 ans consacrent 14% de leur temps d'instruction aux langues modernes étrangères, ce qui classe la Grèce deuxième derrière le Luxembourg. A titre comparatif, en France les jeunes de 9 à 11 ans y consacrent 9% et en Belgique (Flandre) 7%.

Néanmoins, la réussite scolaire relativement faible n'est pas uniquement le résultat d'une immigration forte et continue. Parmi les trois facteurs quantifiés par l'étude PISA qui ont un impact sur la réussite scolaire, celui qui pèse le plus est celui de la situation socio-économique de l'élève.

²² Réalisée tous les trois ans par l'OCDE en collaboration avec les pays participant à l'étude, l'étude PISA (Programme international pour le suivi des acquis des élèves) évalue les compétences que les élèves de 15 ans ont acquises en compréhension de l'écrit, en culture mathématique et en culture scientifique et qui seront déterminantes pour la suite de leur formation et leur vie d'adulte. Les chiffres cités sont issus des „Résultats de l'étude PISA 2009“ présentés par le Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle le 7 décembre 2010.



Si l'on parle de milieux socio-économiques défavorisés, il est clair qu'il ne s'agit pas seulement d'un problème de précarité financière. Ainsi, le niveau d'éducation des parents a une influence non négligeable sur les chances de réussir de leurs enfants. Dans les pays de l'OCDE, en moyenne 66% des étudiants dont au moins l'un des deux parents est diplômé de l'enseignement supérieur décrochent leur diplôme de fin d'études supérieures, alors qu'ils ne sont que 20% à y parvenir si leurs parents sont peu instruits²³. Par ailleurs, la capacité des élèves de développer toutes leurs facultés dépend dans une large mesure de facteurs qui sont plus difficiles à mesurer: les relations familiales, l'éducation reçue à la maison, les comportements transmis par les parents (sociaux, nutritionnels, etc.) qui déterminent d'une manière générale l'état physique et mental de l'élève.

A côté du niveau du diplôme obtenu, la santé, la maturité émotionnelle, la confiance en soi, etc. sont des facteurs, qui ont un impact important sur les chances de réussir dans la vie plus tard.

L'éducation publique ne peut pas résoudre tous les problèmes sociaux existants. Grâce à l'éducation précoce et un travail de qualité dans les maisons relais, des problèmes existants peuvent être détectés très tôt. Des services spécialisés peuvent contribuer à résoudre ces problèmes. Il n'en reste pas moins que ce sont en premier lieu les parents qui sont responsables de l'éducation de leurs enfants. L'Etat peut les aider à concilier vie familiale et vie professionnelle en créant des garderies et des maisons relais, mais l'institution concernée et les parents doivent constituer un partenariat fort dans l'intérêt de l'enfant. L'un ne doit pas se substituer à l'autre.

Dans ce sens, des mesures et des services existent pour soutenir les parents dans l'éducation des enfants, soit en leur permettant de passer plus de temps avec leurs enfants, comme c'est le cas pour le congé parental, soit en leur offrant une assistance concrète comme par exemple la „Eltereschool“.

²³ OCDE: Regards sur l'éducation 2012, 11 septembre 2012.

L'accord du Comité de coordination tripartite du 28 avril 2006 retenait ce qui suit: „Afin de créer les marges budgétaires suffisantes pour financer les nouvelles priorités dans le domaine de la politique familiale, les partenaires sociaux et le Gouvernement conviennent de désindexer le forfait d'éducation et les prestations versées par la Caisse nationale des prestations familiales. Dans un souci d'équité sociale, le Gouvernement élaborera, en tenant compte des travaux du Conseil économique et social et en examinant le mécanisme des abattements fiscaux existants, un système de crédits d'impôts.“

Selon les informations fournies par la Ministre de la Famille et de l'Intégration lors de la réunion de la COFIBU en date du 26 octobre 2012, la désindexation des allocations familiales a permis à l'Etat de réaliser une économie de 488 millions d'euros sur la période 2006-2012 (estimation pour 2012). En partie, la désindexation a été compensée par l'introduction du boni pour enfants fin 2007, sachant que ce sont les ménages modestes qui n'étaient pas en mesure de bénéficier pleinement de l'abattement fiscal antérieur, qui ont tiré une plus-value de cette modification.

Aux vues du législateur, la désindexation des prestations familiales se justifie par l'extension considérable des services en faveur des enfants et des familles, dont la contrevaletur dépasse celle de la désindexation. Ainsi, l'offre en matière d'accueil des enfants en dehors des heures scolaires a constamment augmenté depuis la création des maisons relais en 2005 pour répondre aux besoins réels des familles aussi bien au niveau du nombre de places disponibles qu'au niveau de la flexibilité proposée. Selon le rapport d'activité 2011 du Ministère de la Famille, l'offre de places dans les maisons relais conventionnées est passée de 8.000 places en 2004 à 27.401 places en 2011. La participation financière de l'Etat a augmenté de ce fait de 13.852.116 à 82.969.151. S'y ajoute bien entendu la participation des communes. 107.437.903 € sont inscrits au budget 2013 pour la participation globale de l'Etat aux frais de services conventionnés concernant le fonctionnement de services d'éducation et d'accueil pour enfants.

Les dépenses en relation avec le chèque-service accueil s'élèveront à environ 78 millions d'euros pour 2012 (estimation). Elles sont estimées à 84 millions d'euros pour 2013 (augmentation de 7,69%).

Evolution des Maisons Relais

		<i>Nombre MRE</i>	<i>Nombre antennes</i>	<i>Nombre places conventionnées</i>	<i>Participation de l'Etat</i>
2005	enfants non scolarisés (0-3)	1	2	64	
	enfants scolarisés (4-12)	86	176	7.936	
	<i>Total</i>	87	178	8.000	
2006	enfants non scolarisés (0-3)	4	5	218	
	enfants scolarisés (4-12)	88	183	10.029	
	<i>Total</i>	92	188	10.247	
2007	enfants non scolarisés (0-3)	7	7	326	
	enfants scolarisés (4-12)	93	195	11.425	
	<i>Total</i>	100	202	11.751	
2008	enfants non scolarisés (0-3)	15	19	933	
	enfants scolarisés (4-12)	94	213	13.538	
	<i>Total</i>	109	232	14.471	
2009	enfants non scolarisés (0-3)	24	29	1.538	
	enfants scolarisés (4-12)	103	249	16.666	
	<i>Total</i>	110	278	18.204	
2010	enfants non scolarisés (0-3)	31	37	1.959	
	enfants scolarisés (4-12)	91	268	21.759	
	<i>Total</i>	122	305	23.718	

		<i>Nombre MRE</i>	<i>Nombre antennes</i>	<i>Nombre places conventionnées</i>	<i>Participation de l'Etat</i>
2011	enfants non scolarisés (0-3)	35*	45	2.376	82.969.151**
	enfants scolarisés (4-12)	78	281	25.025	
	<i>Total</i>	<i>113</i>	<i>326</i>	<i>27.401</i>	

* Parmi ces 35 MRE, 9 sont intégrées dans une structure pour enfants scolarisés.

** Budget voté 2011

Source: MinFam/Service Conciliation Vie Familiale Vie Professionnelle 31.12.2011

Les jeunes et l'emploi

Au 30 septembre 2012, le nombre de demandeurs d'emploi résidents, inscrits à l'ADEM, disponibles et non affectés à une mesure pour l'emploi s'établissait à 14.706 personnes. Sur un an, il a augmenté de 1.326 personnes, soit de 9,9%. Selon les données corrigées des variations saisonnières, l'augmentation par rapport au mois précédent était de 0,5%.²⁴

Une analyse détaillée du profil des demandeurs d'emploi a été présentée aux membres de la Commission du travail et de l'emploi le 5 juillet 2012.²⁵ Il en résulte que 15.579 demandeurs d'emploi résidents étaient disponibles au 31 janvier 2012, dont 2.193 âgés de moins de 25 ans (14,1%).

Fin 2010, plus de la moitié des jeunes demandeurs d'emploi de moins de 26 ans (54%) était d'origine luxembourgeoise et plus d'un quart (27%) était de nationalité portugaise. La part des Luxembourgeois parmi les jeunes a nettement augmenté entre 2009 et 2010 (+3,2 points de %). Dans la population totale des demandeurs d'emploi enregistrés fin août 2010 (13.787 pers.), les Portugais et les Luxembourgeois représentaient respectivement 32,3% et 31,0%. Les demandeurs d'emploi luxembourgeois étaient donc nettement surreprésentés dans la population des jeunes inscrits.

Si l'on regroupe les demandeurs d'emplois de moins de 25 ans selon leur niveau de formation, on constate que 958 personnes ont un niveau de formation inférieur (43,1% du total des moins de 25 ans); 1.055 personnes ont un niveau de formation moyen (48,1% du total des moins de 25 ans) et 117 personnes ont un niveau de formation supérieur (5,3% du total des moins de 25 ans) (chiffres de janvier 2012).

54,9% des demandeurs d'emploi de moins de 25 ans ont une ancienneté d'inscription inférieure à 4 mois. Il ressort des chiffres fournis par l'ADEM que les demandeurs d'emploi mieux qualifiés trouvent plus rapidement un emploi que ceux qui n'ont qu'un niveau de formation inférieur.

Le Comité permanent du travail et de l'emploi a élaboré un plan d'action „Garantie jeune“ en début de l'année 2012. Cet engagement prévoit que tout jeune inscrit auprès de l'ADEM doit se faire proposer un emploi au plus tard quatre mois après son inscription. Ce plan d'action est accompagné d'un dispositif d'aides qui encadre les jeunes au moment où ils intègrent le marché du travail luxembourgeois. Pour 2013, des modifications sont prévues afin de rendre les mesures de lutte contre le chômage des jeunes plus efficaces et plus efficientes. 16.750.000 € sont inscrits au Fonds pour l'emploi à cet effet.

Cohérence et efficacité des mesures en faveur des jeunes

En résumé, on peut dire que l'Etat utilise une part très importante de son budget pour des transferts, des services et des mesures qui profitent aux jeunes et enfants, respectivement aux ménages qui ont des enfants. Au vu de l'analyse ci-dessus, ce choix politique est justifié: sans une telle politique, les inégalités s'accroissent. Sans effort considérable au niveau politique, les enfants issus de milieux défavorisés risquent de se retrouver plus tard dans une situation socio-économique similaire. Ainsi, la pauvreté et le manque de perspectives s'installent pour de bon, marginalisant une partie de la population de génération en génération. De même, les enfants d'un grand nombre d'immigrants qui viennent au Grand-Duché dans l'espoir d'une meilleure perspective d'avenir, auront peu de chances de faire mieux que leurs parents. A part le fait que le Luxembourg perdrait ainsi une bonne partie de son capital

²⁴ ADEM: Bulletin luxembourgeois de l'emploi, n° 9, septembre 2012.

²⁵ Les jeunes demandeurs d'emploi résidents disponibles de moins de 25 ans. ADEM, mars 2012.

humain, ce type d'exclusion sociale génère des tensions et des conflits dont le coût humain et économique est difficilement chiffrable.

Puisque le montant global utilisé pour soutenir les familles, respectivement les jeunes constitue une part très large des dépenses de l'Etat, il ne sera pas possible de réduire les dépenses publiques, sans toucher à cette part des dépenses. La seule façon de réduire les dépenses bénéficiant aux jeunes sans que le taux de risque de pauvreté augmente, c'est d'introduire des critères de sélectivité sociale. En effet, bon nombre des transferts dits „sociaux“ ne sont pas payés en fonction de la situation économique des ménages bénéficiaires, mais uniquement en fonction du nombre d'enfants.

Il faudra distinguer clairement entre des allocations qui n'ont pas de finalité sociale, mais auxquelles tous les enfants auront droit de façon égale et les aides redistributives destinées aux plus démunis, respectivement à des enfants à besoins spéciaux. Dans un même temps, on devra veiller à garantir une progressivité régulière en créant plusieurs seuils pour déterminer le niveau des aides accordées. De cette façon, on évitera de créer une situation injuste pour ceux qui disposent d'un revenu tout juste au-dessus d'un certain seuil et qui de ce fait n'obtiendraient plus aucune aide. Par ailleurs, une sélectivité sociale plus stricte ne devra pas désavantager les personnes issues de la classe moyenne, qui n'auraient plus droit à des aides et verraient leur contributions fiscales augmenter en même temps.

A cette fin, tous les transferts et toutes les mesures en faveur des familles sont considérés ensemble, indépendamment du ressort politique dont ils dépendent. On devra prendre en compte l'effet cumulé de ces aides, respectivement l'effet cumulé d'une réduction de celles-ci.

Cette analyse n'aura pas seulement pour objectif de garantir une répartition juste du point de vue social des aides en question, mais encore d'en juger l'efficacité. Pour chaque mesure, il faudra mettre en évidence l'objectif recherché et décider si elle contribue réellement à cet objectif. Par ailleurs, ce sera l'occasion de renforcer la cohérence des politiques, puisqu'une analyse approfondie permettra de détecter des mesures qui se recoupent, mettent les bouchées doubles ou se neutralisent mutuellement.

En conclusion de ce chapitre, on peut retenir que si l'Etat veut améliorer les chances de réussite des jeunes, il doit soutenir de manière conséquente les familles. Les transferts monétaires sont importants, mais d'autres formes d'aides publiques sont souvent plus efficaces s'il s'agit de soutenir les parents dans l'éducation de leurs enfants. D'un côté, il faut des mesures tels que le congé parental qui permet aux parents de passer plus de temps avec leurs enfants. De l'autre côté, toute une panoplie de services publics ont été développés pour que les parents puissent mieux concilier la vie de famille avec la vie professionnelle. La qualité de ces services est essentielle, s'ils doivent avant tout contribuer à renforcer l'égalité des chances des enfants.

Ceci vaut évidemment aussi pour l'école publique. **Au vu des profonds changements démographiques, nos méthodes d'enseignement doivent s'adapter pour développer au mieux le potentiel de chaque élève.** Les taux de redoublement et de l'échec scolaire sont des symptômes préoccupants d'un système mal adapté aux besoins spécifiques des jeunes. Les réformes de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire tentent de donner des réponses à ces défis par des innovations axées sur une prise en charge plus individuelle des élèves par des équipes multidisciplinaires, en collaboration étroite avec les parents. Tandis que l'enseignement transmet en premier lieu du savoir et des compétences, des services spécialisés doivent accompagner les jeunes en difficulté.

Soutenir les familles, cela inclut aussi une politique volontariste au niveau du logement. Dans ce contexte, nous aurons besoin d'un changement de paradigme. Au vu d'une croissance démographique extraordinaire, des aides financières au logement risquent en premier lieu de contribuer à la hausse des prix, au lieu de procurer des logements à prix abordable à des personnes à faible revenu. L'Etat et les communes devront donc plutôt agir au niveau de l'offre en favorisant la construction de nouveaux lotissements. Cet effort ne doit pas être freiné par des procédures d'autorisation excessivement longues. Par ailleurs, dans l'intérêt d'un aménagement du territoire dynamique et harmonieux conforme au programme directeur, le plan sectoriel logement doit être finalisé dans les meilleurs délais.

Ces transferts, aides et services demandent un investissement conséquent de la part de l'Etat qui reflète une politique volontariste en faveur des jeunes. Or, afin de disposer des moyens nécessaires pour mettre en œuvre une telle politique, l'Etat doit pouvoir s'appuyer sur des finances publiques saines.

V) ANALYSE ECONOMIQUE ET SOCIALE

Lorsqu'on souhaite que le développement futur de notre pays se fasse d'une manière durable, soutenable, il faut trouver le juste équilibre entre une économie performante et compétitive, créatrice de richesse et d'emplois, se laisser guider par des politiques sociales et sociétales qui permettent le renforcement de la cohésion sociale, et promouvoir une politique environnementale qui garantit une protection efficace des ressources naturelles.

Dans une logique intergénérationnelle, que le présent rapport fait la sienne, il s'agit de s'assurer que les générations futures pourront bénéficier des mêmes opportunités de réaliser leurs projets de société et de vie et qu'elles disposent à cette fin des mêmes ressources que les générations antérieures.

Pour des raisons de lisibilité, le présent rapport se limite à analyser la situation économique et sociale de notre pays. Le rapporteur exprime néanmoins le souhait que la question du développement durable en matière écologique soit abordée à d'autres occasions s'y prêtant mieux.

La situation économique au Luxembourg

Lors de la réunion de la COFIBU du 23 novembre 2012, le STATEC a présenté ses prévisions macroéconomiques actualisées pour le Luxembourg.²⁶

En ce qui concerne le contexte international dans lequel nous évoluons, le STATEC note que les décisions intervenues au niveau européen en été 2012, notamment celle de la Banque centrale européenne de lancer une opération en principe „illimitée“ de rachat de titres de dette souveraine de certains Etats membres de la zone euro, ainsi que celle d'instituer une union bancaire, ont conduit à un déblocage institutionnel et, par là, à une baisse des taux des emprunts d'Etat et à un redressement des marchés financiers et boursiers. Ajoutons à cela la mise sur pied du Mécanisme européen de stabilité (MES) qui devrait également avoir contribué à rassurer les investisseurs internationaux de la capacité de l'Union européenne de résoudre à terme le problème de la crise de la dette souveraine.

Par contre, en ce qui concerne l'économie dite réelle, le STATEC constate un ralentissement de la croissance au niveau mondial (Etats-Unis, Japon, pays émergents) et une récession dans la zone euro depuis le deuxième trimestre de cette année.

Sur cette toile de fond, les prévisions macroéconomiques pour le Luxembourg pour les années 2012 et 2013 se présentent comme suit:

	1985-2011	2011	2012	2013	2012	2013
	<i>Evolution en % (sauf si spécifié différemment)</i>				<i>Révisions (pts de %)**</i>	
PIB (en volume)	4,6	1,7	0,5	1,0	0,4	-0,7
Emploi total intérieur	3,2	2,9	2,2	1,3	0,4	0,4
Taux de chômage (ADEM)	3,3	5,6	6,1	6,5	-0,1	-0,3
Indice des prix à la consommation (IPCN)	2,2	3,4	2,7	1,9	0,4	0,2
Coût salarial nominal moyen	3,6	2,0	2,2	2,2	-0,5	-0,9
Capacité/besoin de financement (adm. publ., % du PIB)*	1,9	-0,3	-2,0	-1,4	-0,3	1,8

*) Moyenne 1990-2011

**) Par rapport à la NdC 2-2012 du 18 juillet 2012

Source: STATEC, Note de conjoncture 3-2012, p. 75.

Il ressort de ce tableau que les prévisions de croissance pour les années 2012 et 2013 ont été revues depuis la dernière note de conjoncture publiée en juillet 2012. Alors que la croissance du PIB atteindra 0,5% en 2012, en hausse de 0,4 point de pour cent par rapport aux prévisions de l'été, la croissance atteindra seulement 1% en 2013 au lieu de 1,7%. Malgré une croissance moindre que prévue, l'emploi intérieur connaîtra une progression plus favorable (+0,4%) en 2013, pour atteindre un taux de 1,3%.

²⁶ Le présent chapitre se base essentiellement sur les informations fournies par le STATEC dans sa récente Note de conjoncture 3-2012, <http://www.statistiques.public.lu/catalogue-publications/note-conjoncture/2012/PDF-NDC-3-2012.pdf>.

Le taux de chômage devrait atteindre un niveau de 6,5% en moyenne annuelle, ce qui représente une croissance de 0,4% par rapport à l'année 2012, mais une amélioration de 0,3% par rapport à la prévision antérieure. Enfin, l'inflation (IPCN) ira en diminuant, en passant de 3,4% en 2011 à 2,7% en 2012 et à 1,9% seulement en 2013.

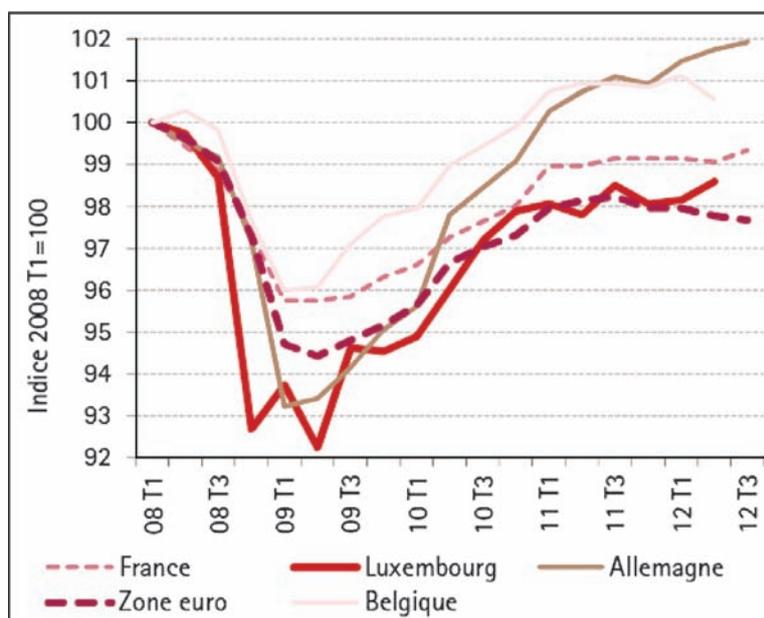
Rappelons à cet endroit que les prévisions établies par le STATEC dans sa note de conjoncture 2-2012, après une mise à jour *ad hoc*, ont servi au Gouvernement comme hypothèses de travail pour l'élaboration du projet de budget pour l'exercice 2013.

Les prévisions de croissance du PIB des organismes internationaux pour le Luxembourg sont les suivantes:

	2012	2013	2014
Fonds monétaire international <i>World Economic Outlook, octobre 2012</i>	+0,2%	+0,7%	...
Commission européenne <i>Prévisions d'automne, novembre 2012</i>	+0,4%	+0,7%	+1,5%
OCDE <i>Economic Outlook, novembre 2012</i>	+0,6%	+1,2%	+2,0%

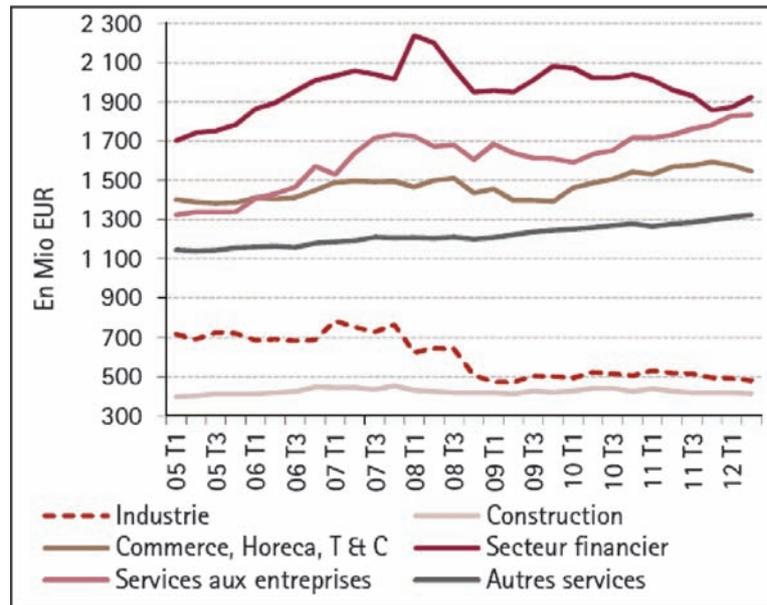
Force est cependant de constater que suite à la crise financière et économique déclenchée en 2008 et une conjoncture plutôt morose tout au long de ces dernières années, le Luxembourg n'avait jusqu'en été 2012 toujours pas retrouvé le niveau de son PIB en termes réels de l'avant-crise. Or, si les tendances de croissance légèrement plus optimistes se confirment jusqu'à la fin de cette année, ce cap pourrait être franchi à nouveau fin 2012.

PIB au Luxembourg et dans la zone euro



Source: STATEC, Note de conjoncture 3-2012, p. 14.

Principales composantes de la valeur ajoutée brute (optique production)

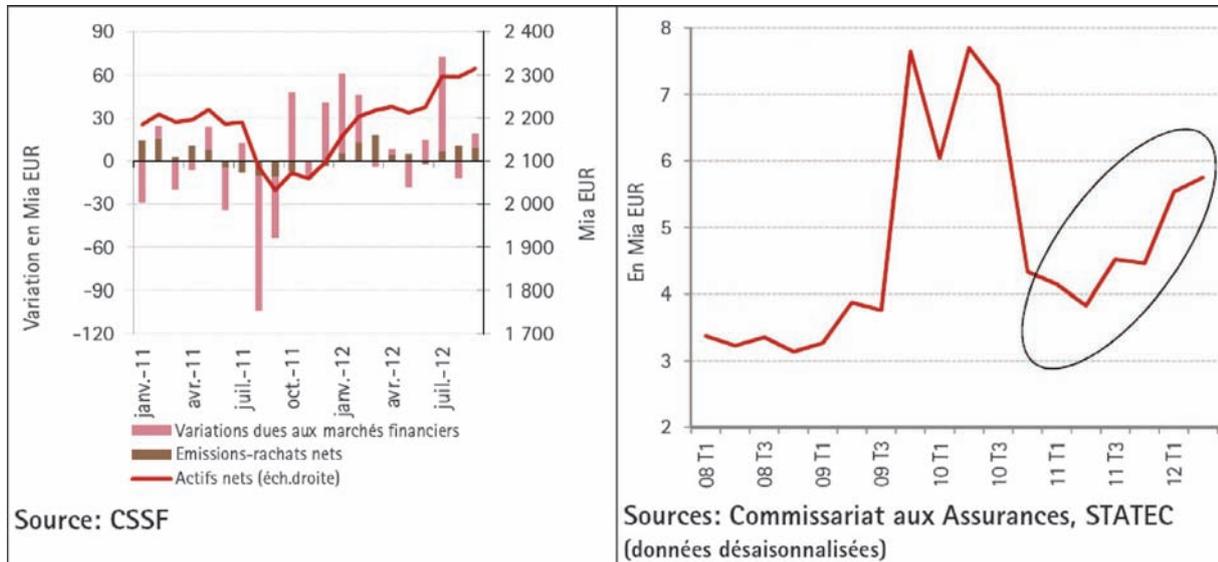


Source: STATEC, Note de conjoncture 3-2012, p. 14.

L'analyse sectorielle du STATEC relève ce qui suit:

- La production industrielle tend à se stabiliser en 2012 à un faible niveau d'activité. La confiance des industriels ne laisse pas espérer de rebond significatif à court terme.
- Le secteur de la construction affiche un faible niveau d'activité en 2012, en recul par rapport aux résultats de l'année précédente. Quant aux perspectives à attendre pour la fin de 2012 et le début de 2013, les signaux envoyés par les indicateurs conjoncturels sont dans l'ensemble assez négatifs.
- Les données disponibles pour les services du commerce, de l'horeca, des transports et des communications montrent dans l'ensemble une conjoncture moins porteuse en 2012.
- Globalement, les entreprises de la branche „immobilier, location et services aux entreprises“ voient leurs résultats en termes de chiffre d'affaires et de valeur ajoutée poursuivre en 2012 l'évolution très favorable qui avait déjà prévalu en 2011, sous l'impulsion majeure des activités juridiques et comptables.
- Enfin, les activités financières ont pu profiter d'une amélioration de l'environnement financier international, en particulier européen. Néanmoins, le secteur reste marqué par un contraste entre les banques – à la traîne – et les autres acteurs, tels que les fonds d'investissement et les compagnies d'assurance, pour qui les récents résultats témoignent d'un regain de dynamisme:

*Evolution des actifs nets des organismes de placement collectif (OPC)
et primes d'assurances encaissées*



Source: STATEC, Note de conjoncture 3-2012, pp. 40-41.

La position compétitive du Luxembourg en comparaison internationale

La compétitivité (d'une économie nationale) est une notion complexe qui englobe une multitude de facteurs économiques, sociaux, environnementaux et institutionnels et qui ne se laisse surtout pas réduire à la seule comparaison de coûts salariaux ou de niveaux de productivité. A côté d'un *set* d'indicateurs macroéconomiques (niveau et croissance du PIB, emploi, chômage, inflation, finances publiques, degré de diversification), elle doit également considérer les cadres fiscal et légal, les aspects institutionnels (procédures administratives, bureaucratie), les infrastructures, le système d'éducation et la disponibilité d'une main-d'œuvre qualifiée, la capacité d'innovation (recherche, transfert de technologies, utilisation des Technologies de l'information et de la communication („TIC“)), la cohésion sociale (risque de pauvreté, répartition de la richesse et des revenus) et les facteurs environnementaux.

Le *Bilan Compétitivité 2012*²⁷ publié par l'Observatoire de la Compétitivité analyse une série de classements et indicateurs composites internationaux. Dans ces *rankings*, le Luxembourg se positionne en général dans le peloton de tête, ensemble avec d'autres pays disposant d'un système social fortement développé, comme par exemple la Suisse, les Pays-Bas, l'Allemagne et les pays scandinaves:

²⁷ Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur/Observatoire de la Compétitivité, Bilan Compétitivité 2012, http://www.odc.public.lu/publications/perspectives/PPE_025.pdf.

Tableau: IMD²⁸, Global Competitiveness Index 2012

Rank 2012	Rank 2011	Country	Score 2012	Rank 2012	Rank 2011	Country	Score 2012
1	1	Hong Kong	100,00	31	33	Estonia	66,95
2	1	USA	97,75	32	36	Kazakhstan	66,89
3	5	Switzerland	96,68	33	30	Czech Republic	66,19
4	3	Singapore	95,92	34	34	Poland	64,18
5	4	Sweden	91,39	35	32	India	63,60
6	7	Canada	90,29	36	45	Lithuania	63,42
7	6	Taiwan	89,96	37	38	Mexico	63,18
8	13	Norway	89,67	38	39	Turkey	62,24
9	10	Germany	89,26	39	35	Spain	61,12
10	8	Qatar	88,48	40	42	Italy	60,64
11	14	Netherlands	87,16	41	40	Portugal	60,38
12	11	Luxembourg	86,05	42	37	Indonesia	59,50
13	12	Denmark	84,88	43	41	Philippines	59,27
14	16	Malaysia	84,22	44	43	Peru	58,71
15	9	Australia	83,18	45	47	Hungary	57,34
16	28	UAE	82,49	46	44	Brazil	56,52
17	15	Finland	82,47	47	48	Slovak Republic	55,67
18	20	United Kingdom	80,14	48	49	Russia	55,16
19	17	Israel	78,57	49	53	Jordan	53,23
20	24	Ireland	78,47	50	52	South Africa	53,16
21	18	Austria	77,67	51	51	Slovenia	52,96
22	22	Korea	76,75	52	46	Colombia	51,89
23	19	China Mainland	75,77	53	50	Romania	48,93
24	21	New Zealand	74,88	54	55	Bulgaria	48,45
25	23	Belgium	73,48	55	54	Argentina	48,20
26	31	Iceland	71,54	56	57	Ukraine	46,88
27	26	Japan	71,35	57	58	Croatia	45,30
28	25	Chile	71,28	58	56	Greece	43,05
29	29	France	70,00	59	59	Venezuela	31,45
30	27	Thailand	69,00				

Source: IMD (2012)

Source: Observatoire de la Compétitivité, Bilan Compétitivité 2012, p. 21.

D'autre part, le Bilan 2012 met à jour son propre tableau de bord reflétant la compétitivité du Luxembourg par rapport aux autres Etats membres de l'UE-27, basé sur une méthodologie agréée par les partenaires sociaux.

Le résultat final au niveau de l'indicateur synthétique montre une détérioration de la position compétitive du Luxembourg, qui recule de trois places au 11e rang:

28 IMD: International Institute for Management Development, Lausanne.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Luxembourg	6	10	10	9	6	6	11	9	9	6	8	11

Source: Observatoire de la Compétitivité, Bilan Compétitivité 2012, p. 90.

Le classement par catégorie se présente comme suit en 2011:

	Cat. A	Cat. B	Cat. C	Cat. D	Cat. E	Cat. F	Cat. G	Cat. H	Cat. I	Cat. J
Luxembourg	1	10	23	15	2	23	12	7	5	27

Note: Cat. A Performances macroéconomiques, Cat. B Emploi, Cat. C Productivité et coût du travail, Cat. D Fonctionnement des marchés, Cat. E Cadre institutionnel et réglementaire, Cat. F Entrepreneuriat, Cat. G Education et formation, Cat. H Economie de la connaissance, Cat. I Cohésion sociale, Cat. J Environnement

Source: Observatoire de la Compétitivité

Source: Observatoire de la Compétitivité, Bilan Compétitivité 2012, p. 90.

Il ressort de ce tableau que ce sont notamment les catégories „Productivité et coût du travail“, „Entrepreneuriat“ et „Environnement“ qui sont à l’origine de la perte de compétitivité du Luxembourg en 2011. A l’inverse, dans les catégories „Performances macroéconomiques“, „Emploi“, „Cadre institutionnel et réglementaire“, „Economie de la connaissance“ et „Cohésion sociale“, le Luxembourg se place parmi les dix meilleurs pays de l’UE-27.

S’il faut donc reconnaître que la question de la productivité du travail et du coût salarial reste posée et doit faire l’objet d’un débat objectif et nuancé, en tenant compte des particularités des différents secteurs de notre économie nationale, force est de constater que le Luxembourg continue à disposer d’autres atouts indéniables qui le rendent compétitif par rapport à ses principaux concurrents internationaux, comme par exemple des charges sociales faibles, une durée moyenne du travail élevée, et bien sûr une fiscalité intéressante, tant pour les entreprises que pour les ménages.

Rappelons que le Plan national de réformes (PNR) 2012 et la stratégie „LU-2020“, qui constituent la transposition nationale de la stratégie „Europe 2020“ et qui font partie intégrante de la gouvernance macroéconomique dans le cadre du semestre européen, définissent cinq domaines prioritaires d’action pour améliorer la compétitivité à l’horizon 2020. Les objectifs nationaux du Luxembourg se déclinent comme suit:

		Objectif européen 2020	Objectif luxembourgeois 2020	Situation du Luxembourg (Eurostat)
Priorité 1 „croissance intelligente“	Objectif 1	„(...) porter à 3% du PIB le niveau cumulé des investissements publics et privés“	intervalle de 2,3 à 2,6% (2,0% pour 2015)	1,63% (p, 2010)
	Objectif 2	„(...) réduire le taux de décrochage scolaire à moins de 10%“	durablement moins de 10%^a	6,2% (u, 2011) (Selon enquête nationale (2009/2010): Taux de décrochage 9%)
		„(...) porter à 40% au moins la proportion de personnes âgées de 30 à 34 ans ayant obtenu un diplôme de l’enseignement supérieur ou atteint un niveau d’études équivalent“	66%^b	48,2% (2011) (Ce taux est plus élevé pour les résidents étrangers que pour les Luxembourgeois, affichant un taux légèrement au-dessus des 40% (2010))
Priorité 2 „croissance durable“	Objectif 3	„(...) réduire les émissions de gaz à effet de serre de 20% (...)“	-20%^c	indice 94 (2010) Année 1990 = base 100
		„(...) faire passer à 20% la part des sources d’énergie renouvelable dans notre consommation finale d’énergie“	11%^c (moyenne 2015/2016 5,45%)	2,8% (2010)
		„(...) s’acheminer vers une augmentation de 20% de notre efficacité énergétique“	14,06% (objectif 2016) ^d	Indice 96,9 (2010) Année 2005 = base 100

		<i>Objectif européen 2020</i>	<i>Objectif luxembourgeois 2020</i>	<i>Situation du Luxembourg (Eurostat)</i>
Priorité 3 „croissance inclusive“	Objectif 4	„(...) porter à 75% le taux d'emploi des femmes et des hommes âgés de 20 à 64 ans“	73% (71,5% pour 2015)	70,1% (2011)
	Objectif 5	„(...) 20 millions de personnes au moins cessent d'être confrontées au risque de pauvreté et d'exclusion. “	réduire le nombre de personnes menacées par la pauvreté ou l'exclusion sociale de 6.000 personnes à l'horizon 2020	16,8% ce qui équivaut à 83.500 personnes (2011)

Sources: Conseil européen, Eurostat

Remarques: p = provisional, u = unreliable

- Des données nationales seront également utilisées comme instruments de mesure pour ces deux objectifs, car l'indicateur calculé par Eurostat, issu de l'enquête „Forces de travail“, n'est pas totalement représentatif pour le Luxembourg. Il faut veiller à produire des statistiques qui distinguent mieux les personnes ayant fréquenté les écoles luxembourgeoises, afin de pouvoir mesurer la qualité du système d'éducation national (population nationale résidente) et de renseigner sur la capacité du système scolaire luxembourgeois à former des jeunes.
- Le Luxembourg souhaite que cet indicateur renseigne sur la capacité du système scolaire national à former des jeunes aptes à achever avec succès une formation tertiaire, plutôt que d'être le reflet des besoins en qualifications relevant de l'enseignement supérieur du marché du travail. Au Luxembourg, 30% des personnes âgées de 25 à 64 ans sont diplômées de l'enseignement supérieur. Au Luxembourg, il y a une forte disparité selon le pays de naissance. En effet, parmi les personnes nées au Luxembourg, seulement 22% sont titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur, tandis que cette proportion est de 40% chez les personnes nées à l'étranger. Dans les pays limitrophes, les différences entre ces deux populations sont nettement moins marquées. Par ailleurs, dans ces pays la proportion des diplômés du supérieur est plus importante chez les autochtones que chez les allochtones.
- Pour les émissions de gaz à effet de serre et les énergies renouvelables, des objectifs nationaux contraignants existaient déjà avant le lancement de la stratégie Europe 2020.
- Le Luxembourg s'est fixé, dans son premier PAEE dans le cadre de la directive 2006/32/CE, un objectif national indicatif en matière d'efficacité énergétique dans les utilisations finales d'énergie de 10,38% à l'horizon 2016. Après une analyse et une évaluation approfondies en 2011 dans le contexte de l'établissement du deuxième PAEE, l'objectif national indicatif à l'horizon 2016 a pu être révisé à la hausse pour enfin représenter 14,06%. Pour ce qui est des objectifs à l'horizon 2020, il faudra attendre l'issue des négociations sur la nouvelle directive efficacité énergétique au niveau européen. En cas d'échec des négociations, il est prévu de mettre en oeuvre un objectif d'efficacité énergétique de 1,5% par an au niveau national.

Source: Observatoire de la Compétitivité, Bilan Compétitivité 2012, p. 104.

La COFIBU souscrit à ces objectifs et encourage le Gouvernement à poursuivre la mise en œuvre de la stratégie LU-2020.

Un autre problème important qui pèse sur la compétitivité de notre économie est certes celui de la bureaucratie ambiante et des procédures administratives devenues trop lourdes et trop longues. La COFIBU estime que le Gouvernement devrait donner une priorité absolue à la politique de simplification administrative. La table ronde annoncée par le Premier Ministre devrait déboucher sur des résultats concrets d'ici le début de l'année 2013.

Une dernière remarque concerne la gestion des participations que l'Etat détient dans de nombreuses entreprises publiques et privées luxembourgeoises: en effet, la COFIBU est d'avis que le Gouvernement devrait se doter d'une stratégie plus claire et cohérente en la matière, et définir une véritable politique industrielle pour consolider et développer certains créneaux de notre économie nationale comme par exemple le secteur de la logistique, avec à la clé le transport de fret aérien et ferroviaire. Il en va de même pour les secteurs de l'énergie, de la sidérurgie et des services de communication.

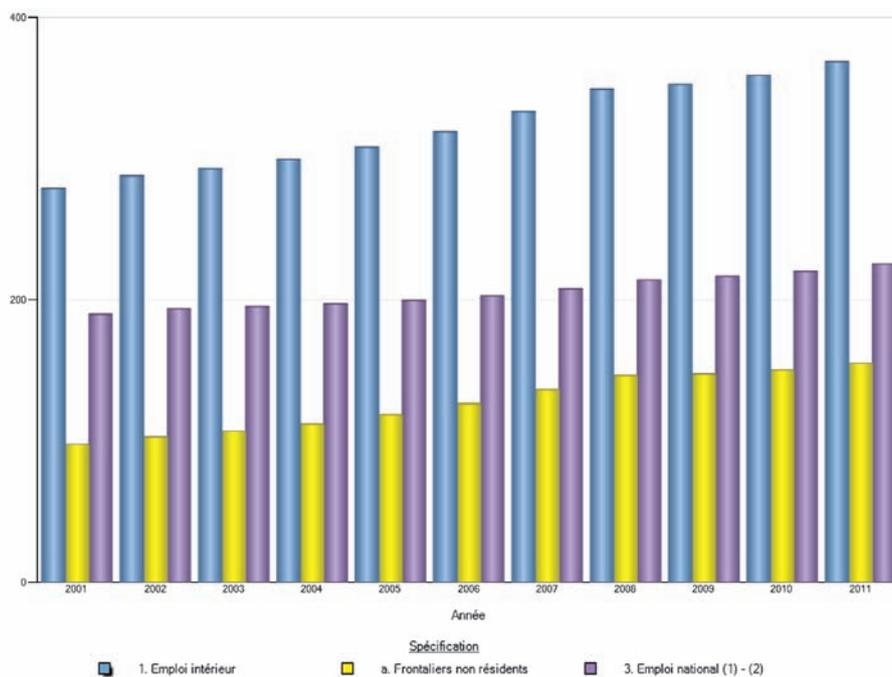
La situation sociale

Emploi et chômage

L'un des paradoxes de l'économie nationale luxembourgeoise est sans doute le fait que malgré une création dynamique d'emplois nouveaux, le taux de chômage a connu une forte progression au cours de ces dernières années, notamment dans le sillage de la crise économique et de la récession de l'année 2009.

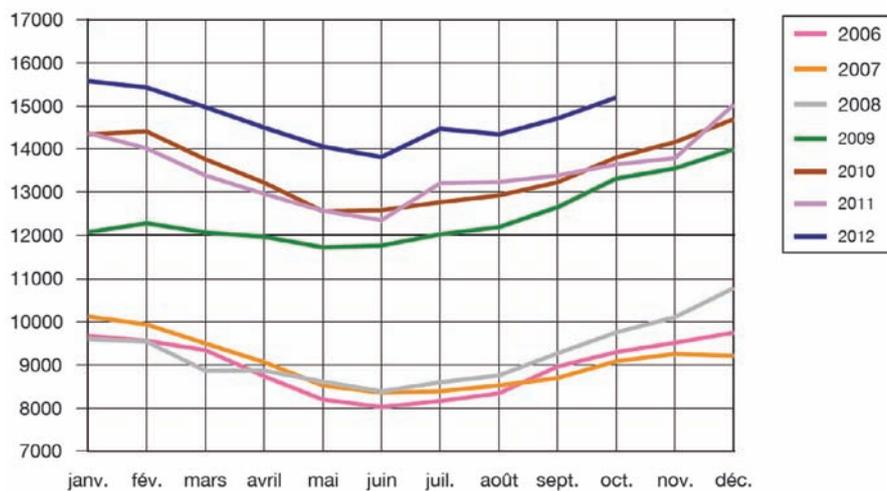
L'emploi total intérieur est passé de 278.400 travailleurs (salariés et non-salariés) en 2001 à 381.000 au mois d'octobre 2012, soit une croissance de presque 37% sur 11 ans. Le nombre des travailleurs frontaliers à lui seul a progressé de près de 60% sur cette même période.

Croissance de l'emploi intérieur au Luxembourg, 2001-2011



Source: STATEC, www.statistiques.public.lu

Or, en parallèle, le taux de chômage est passé de 4,1% en moyenne annuelle en 2008 à 6,1% au mois d'octobre 2012. En termes absolus, l'évolution se présente comme suit:



Source: ADEM, Bulletin de l'emploi n° 10, octobre 2012

Une des causes qui expliquent ce phénomène à première vue contradictoire est certainement à chercher dans l'inadaptation entre l'offre et la demande d'emploi au niveau des formations et des qualifications professionnelles requises pour pourvoir aux vacances de postes. En effet, en octobre 2012, sur 15.194 demandeurs d'emploi au total, 6.772, soit 44,6%, disposaient uniquement d'une formation de niveau inférieur (scolarité obligatoire).

Notons tout de même que le taux de chômage du Luxembourg est toujours un des plus faibles en Europe. Seuls l'Autriche et les Pays-Bas affichent des taux encore plus favorables.²⁹

Les crédits budgétaires alloués à la politique de l'emploi par le biais du Fonds pour l'emploi évoluent comme suit entre 2011 et 2013:

Evolution prévisionnelle de la situation financière du fonds pour l'emploi

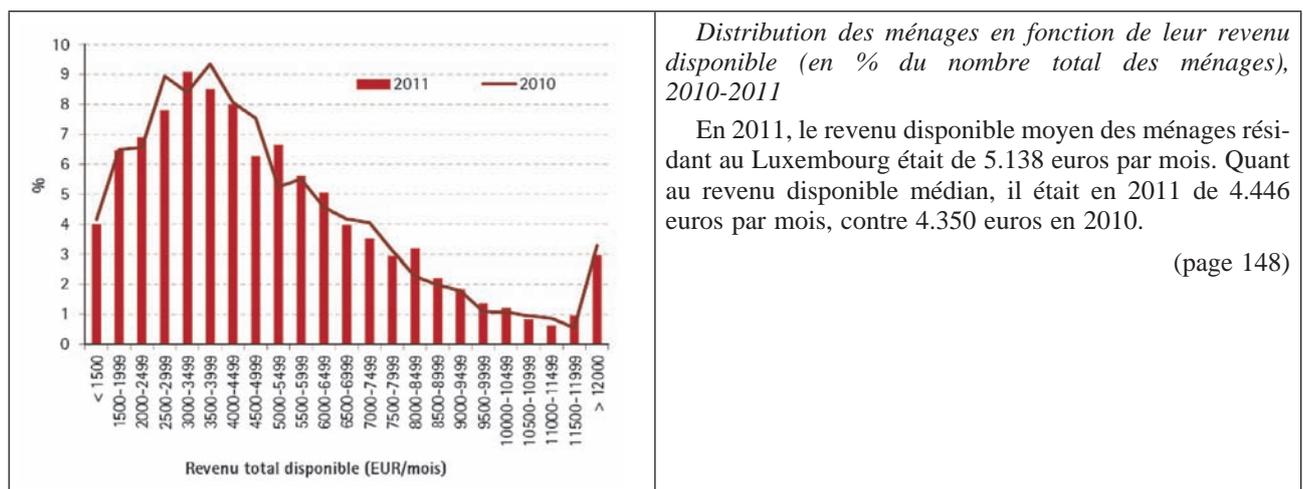
(en euros)

	2011	2012	2013	
			Projet	Programme modifié
I. Mouvements du fonds				
– Avoir au 1.1.	96.038.566	108.179.055	48.942.524	48.942.524
– Produit de l'impôt de solidarité	209.604.479	215.733.436	342.624.845	389.169.883
– Produit de la cotisation sociale sur carburants	136.075.322	135.450.000	133.000.000	133.000.000
– Remboursements	43.251.210	37.600.000	38.400.000	38.400.000
– Dotation budgétaire normale	110.000.000	120.000.000	125.000.000	125.000.000
– Dotation budgétaire supplémentaire	50.000.000	70.000.000	-	-
Total	548.931.011	578.783.436	639.024.845	685.569.883
– Dépenses	536.790.522	638.019.967	682.629.763	667.629.763
– Avoir au 31.12.	108.179.055	48.942.524	5.337.606	66.882.644

Source: Amendements relatifs au projet de budget 2013, doc. parl. 6500².

Revenus des ménages et indicateurs de risque de pauvreté

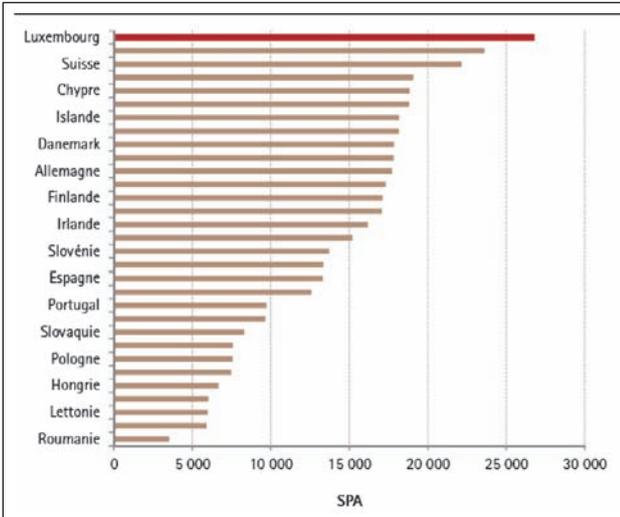
Une autre approche pour apprécier la situation sociale au Luxembourg consiste dans l'analyse de la distribution des revenus et des indicateurs de risque de pauvreté. A cet égard, le *Rapport travail et cohésion sociale 2012* du STATEC³⁰ fournit des informations intéressantes, dont quelques-unes sont reprises et commentées dans le tableau ci-dessous:



29 Cf. STATEC, Rapport travail et cohésion sociale 2012, Cahier économique n° 114, p. 55.

30 STATEC, Rapport travail et cohésion sociale 2012, Cahier économique n° 114,

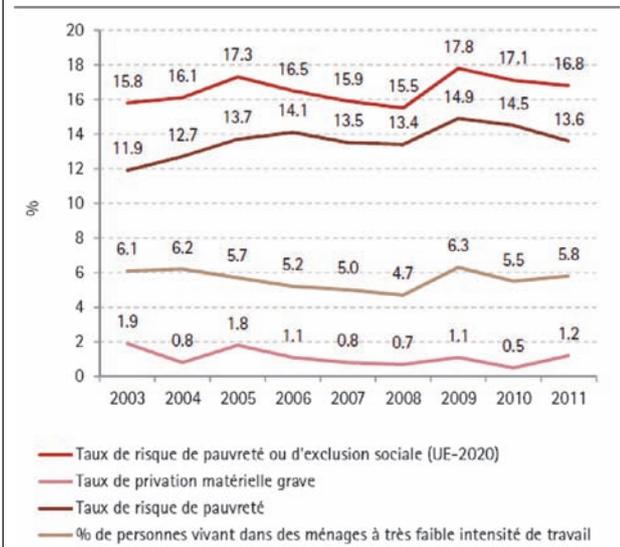
<http://www.statistiques.public.lu/fr/publications/series/cahiers-economiques/2012/114-cohesion-sociale/index.html>.



Revenu disponible médian par unité de consommation dans le ménage (SPA), 2009

Avec un revenu disponible médian de 27.000 standards de pouvoir d'achat par unité de consommation en 2009, le Luxembourg se place au premier rang des pays européens pour le niveau de revenu des ménages.

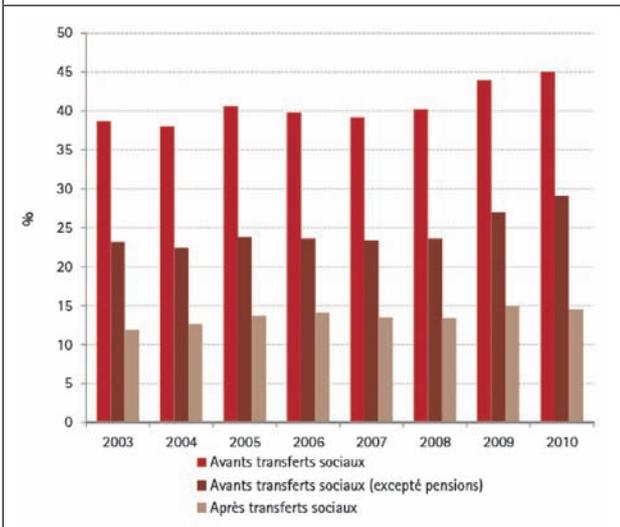
(page 163)



Taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale (UE-2020), taux de risque de pauvreté, taux de privation matérielle grave et % de personnes qui habitent dans des ménages à très faible intensité de travail, 2003-2011

Au Luxembourg 13,6% des personnes étaient en risque de pauvreté en 2011, 5,8% habitaient dans des ménages à très faible intensité de travail et 1,2% étaient en situation de privation matérielle sévère.

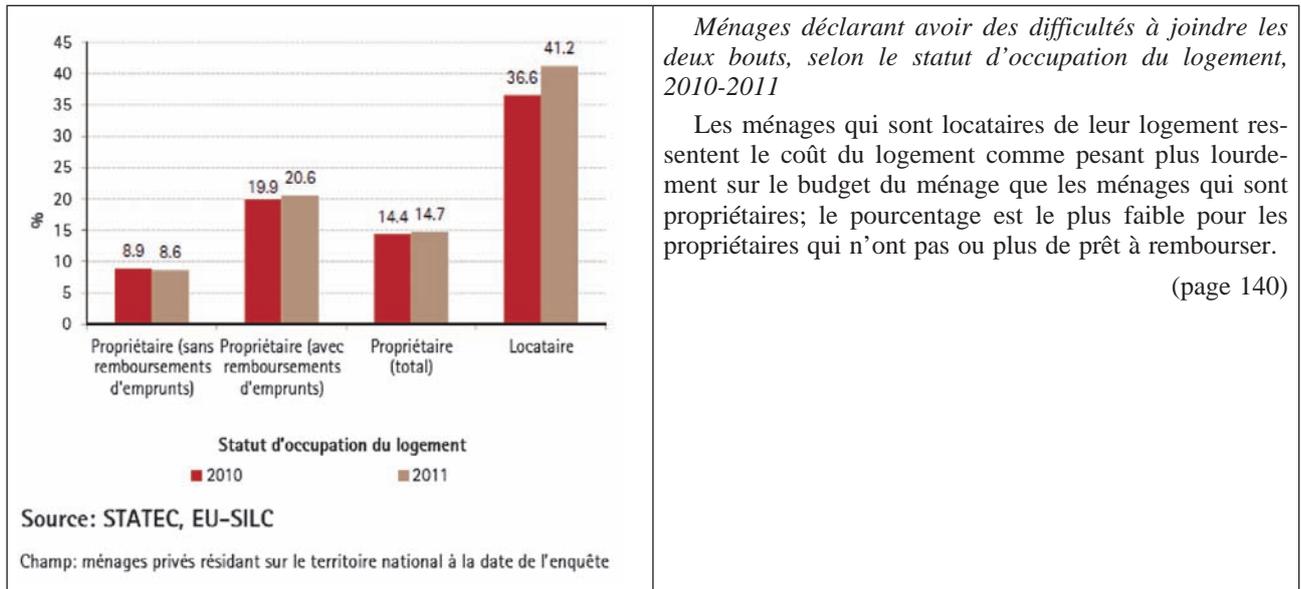
(page 158)



Taux de risque de pauvreté (%) avant et après transferts sociaux, 2003-2010

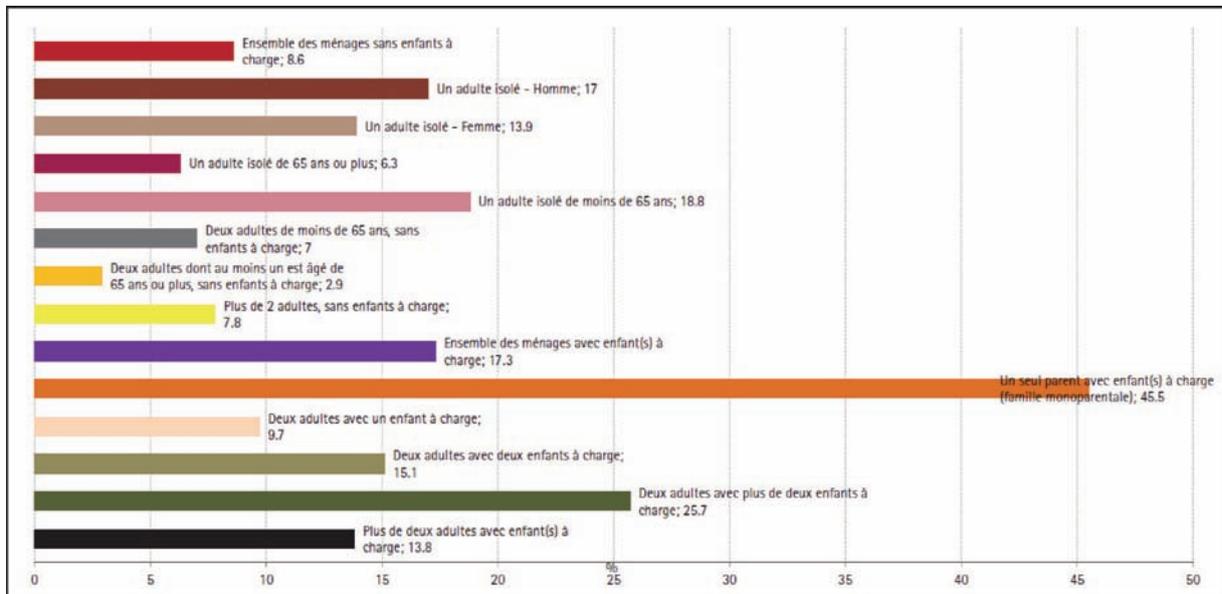
Si l'on ne tenait pas compte des transferts sociaux, le taux de pauvreté atteindrait 45% de la population, contre moins de 15% en les intégrant. A travers ces exemples, on voit tout l'intérêt des transferts sociaux à destination des ménages comme moyen de corriger les inégalités de revenus.

(page 167)



Enfin, lorsqu'on compare les taux de risque de pauvreté entre différents types de ménages (personnes actives ou retraités, ménages avec ou sans enfants, personnes isolées ou couples, etc.), il s'avère que le risque de pauvreté est très inégalement réparti à travers la société. Ainsi par exemple, 45,5% des familles monoparentales sont exposées au risque de pauvreté, contre 17,3% de l'ensemble des ménages avec enfants à charge et 8,6% de l'ensemble des ménages sans enfants à charge. Le taux le plus faible (2,9%) est observé pour les ménages de deux adultes sans enfants à charge dont au moins un membre est âgé de 65 ans ou plus.

Taux de risque de pauvreté (%) après transferts sociaux, selon la taille et la composition du ménage, 2011



Source: STATEC, Rapport travail et cohésion sociale 2012, p. 155.

En conclusion, on peut retenir que les ménages luxembourgeois disposent en moyenne de revenus nettement supérieurs aux revenus des ménages dans d'autres pays européens. Ceci ne peut cependant pas cacher le fait que les revenus sont inégalement répartis entre les ménages. De même, le risque de

pauvreté et d'exclusion sociale touche certains types de ménages plus que d'autres, en fonction de leur taille et de leur composition. Enfin, les données fournies par le STATEC indiquent que les transferts sociaux atteignent globalement leur but, à savoir de réduire le risque de pauvreté des ménages.

*

VI) ANALYSE FINANCIERE: LE PROJET DE BUDGET 2013 ET SON CONTEXTE

„Les comptes en désordre sont la marque des nations qui s'abandonnent.“

Pierre Mendès-France

Remarque préliminaire

Avant d'entrer dans l'analyse détaillée du projet de budget pour l'exercice 2013 et les finances publiques dans leur ensemble, deux remarques préliminaires s'imposent, la première quant au fond, la seconde quant à la procédure.

Premièrement, il y a lieu de rappeler que le paradigme des finances publiques „saines“ n'est pas une fin en soi.

En effet, la crise de la dette souveraine qui fait des ravages en Europe depuis 2009/2010 a brutalement mis en exergue les risques des bulles immobilières et du surendettement des ménages amenant les Etats (Irlande, Espagne) à transformer la dette privée en dette publique. La bulle financière et la mauvaise spécialisation de l'économie se sont traduites par des déficits de la balance courante avec les pays exportateurs du Nord de l'Europe. Quant à la Grèce, elle a failli à de nombreux critères de bonne gestion et de bonne gouvernance pendant de nombreuses années.

Soudainement confrontés au choc externe que fut la crise d'abord financière, puis économique généralisée, certains pays se sont vus entraînés dans un cercle vicieux de déficits publics grandissants, de notations de crédit de plus en plus désavantageuses et de taux d'intérêt croissants, de coupes budgétaires parfois cinglantes, de récession et de chômage, et enfin, de nouveaux déficits qui viennent gonfler encore davantage la dette publique.

S'il est vrai que certains effets contre-productifs de la politique d'austérité menée par ou imposée à certains pays sont plutôt le résultat d'un choix politique délibéré qu'une fatalité, la dépendance des marchés financiers internationaux, des agences de notation et des organismes financiers internationaux reste une réalité pour les pays (sur)endettés avec laquelle ils doivent composer. Seule une politique communautaire coordonnée de croissance permettrait aux Etats membres, surtout les plus atteints, de sortir de la crise dans laquelle ils sont piégés.

Et il s'avère une fois de plus, que ce soit en Grèce, au Portugal, en Espagne ou ailleurs, que ce sont les couches sociales les plus démunies, les plus fragiles, celles qui ont le plus besoin d'un Etat fort, d'un système social et de services publics performants, qui souffrent le plus des politiques d'austérité.

Voilà pourquoi des finances publiques saines, donc un surplus structurel (corrigé du cycle conjoncturel) et une dette soutenables à moyen et à long terme, c'est-à-dire une croissance économique nominale supérieure aux taux d'intérêt, constituent une condition *sine qua non* pour le maintien d'un Etat social viable. Et voilà aussi pourquoi une politique de consolidation budgétaire réfléchie et pondérée est une politique responsable, juste et prospective.

„Mieux vaut prévenir que guérir“, tel est le mot d'ordre du moment.

La deuxième remarque concerne l'aspect procédural. Les travaux budgétaires de cet automne 2012 marquent peut-être un tournant dans le système politique luxembourgeois. En effet, au moment même où le processus d'une intégration économique, financière et budgétaire européenne toujours plus poussée met en péril la souveraineté budgétaire des Etats membres de l'Union européenne et de la zone euro en particulier, le Parlement luxembourgeois a redécouvert l'un de ses plus nobles pouvoirs, à savoir le pouvoir budgétaire.

En effet, suite aux nombreuses réactions critiques, voire tout simplement négatives au projet de budget 2013 tel qu'il fut déposé le 2 octobre 2012 par le Gouvernement à la Chambre des Députés, le Premier Ministre, lors d'une conférence de presse le 5 octobre, lança lui-même un „concours d'idées nobles“ pour améliorer le budget 2013 en réduisant le déficit public.

Après quatre semaines d'âpres négociations avec les groupes parlementaires de la majorité, et avec l'aide incontournable de nombreuses administrations étatiques, le Gouvernement a fini par présenter en date du 6 novembre des amendements budgétaires d'un volume d'environ 250 millions d'euros, soit l'équivalent de 0,6% du PIB.

Si d'aucuns ont voulu interpréter cette façon de procéder comme désaveu du Gouvernement, la COFIBU se félicite du résultat de cette opération inédite et voit surtout le parlementarisme luxembourgeois renforcé à un moment crucial où les „six pack“ et autres „règles d'or“ instituées au niveau européen menacent sérieusement la souveraineté budgétaire des Etats membres, que ce soit au détriment de leurs parlements ou de celui des pouvoirs exécutifs.

Dans ce contexte, la COFIBU ne peut d'ailleurs que s'étonner des affirmations pour le moins désobligeantes faites par la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics dans le chapitre introductif de son avis du 14 novembre 2012³¹ qui, en résumé, estime que la Chambre des Députés devrait se contenter de discuter, puis voter le budget de l'Etat tel qu'il lui a été soumis par le Gouvernement.

La Chambre des Députés, qui est directement élue par le peuple luxembourgeois, ne saurait accepter qu'il soit question de céder l'un de ses plus importants pouvoirs, en l'occurrence le pouvoir budgétaire, au seul pouvoir exécutif, à ses administrations et ses (hauts) fonctionnaires.

C'est sous le bénéfice de ces deux remarques introductives que les finances publiques et plus particulièrement le projet de budget pour l'exercice 2013 seront examinés dans la suite.

Le compte général 2011

Le compte général de l'Etat pour l'exercice 2011 s'est clôturé avec un solde nettement plus favorable que ne le laissait attendre le budget voté pour l'exercice 2011, et ce malgré une croissance économique qui est restée largement en deçà des hypothèses qui avaient été retenues pour l'élaboration du projet de budget pour l'exercice 2011 (+1,7% au lieu de +3%).

Par rapport au budget voté 2011, établi selon les règles de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, le compte général 2011 se présente comme suit:

	<i>Budget voté 2011</i>	<i>Compte général 2011</i>	<i>Plus ou moins-values</i>	<i>Ecart en %</i>
Budget courant				
Recettes	9.547,2	10.266,4	719,2	7,53%
Dépenses	9.402,4	9.493,1	90,7	0,96%
Excédents	144,8	773,3	628,5	-
Budget en capital				
Recettes	79	100,9	21,9	27,72%
Dépenses	932,8	1.235,4	302,6	32,44%
Excédents	-853,8	-1.134,5	-280,7	-
Budget total				
Recettes	9.626,2	10.367,3	741,1	7,70%
Dépenses	10.335,2	10.728,5	393,3	3,81%
Excédents	-709	-361,2	347,8	-

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

Source: Doc. parl. 6440, p. 2.

Ce sont donc en premier lieu les recettes courantes qui ont évolué de manière nettement plus favorable que prévu (+719,2 millions d'euros, soit +7,53%), d'une part, et des dépenses en capital en hausse de 302,6 millions d'euros (+32,44%), d'autre part, qui résultent en une amélioration du solde de l'Etat central de 347,8 millions d'euros, soit environ 0,8% du PIB, par rapport au budget voté.

³¹ Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de budget 2013 (doc. parl. 6500^{1E})

Etabli selon les règles du système européen des comptes SEC95, le solde de l'Administration centrale (qui inclut, outre l'Etat central, les fonds spéciaux, les établissements publics et les services de l'Etat à gestion séparée) s'est amélioré de 403,9 millions d'euros, amélioration imputable presque entièrement aux plus-values de recettes de 396,9 millions d'euros:

(en millions d'euros)

	<i>Recettes</i>	<i>Dépenses</i>	<i>Solde</i>
Budget voté	11.338,8	12.740,0	-1.401,2
Budget général	11.735,7	12.732,9	-997,2
Ecart	396,9	-7,1	403,9

Source: Doc. parl. 6440¹, p. 2.

Le déficit de l'Administration publique, qui se compose de l'Administration centrale, des organismes de la Sécurité sociale et des Administrations locales, se chiffre en 2011 à 140,4 millions d'euros, soit 0,3% du PIB. Le déficit de 997,2 millions d'euros de l'Administration centrale (2,3% du PIB) est en grande partie compensé par la capacité de financement de la Sécurité sociale de 825,9 millions d'euros (1,9% du PIB).

Notons qu'en 2011, avec un solde structurel (apuré des facteurs conjoncturels) de +0,4% du PIB, le Luxembourg a pratiquement atteint son objectif à moyen terme de +0,5%.

Pour de plus amples explications sur le compte général 2011, l'origine des plus-values de recettes et la destination des dépenses supplémentaires, il est renvoyé à l'exposé introductif du projet de budget 2013, ainsi qu'au projet de loi n° 6440 portant règlement du compte général de l'Etat pour l'exercice 2011 et les documents et travaux parlementaires y relatifs.

Enfin, à l'instar de plusieurs rapports budgétaires antérieurs et des conclusions auxquelles la COMEXBU arrive dans son rapport sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2011³², la COFIBU se doit de constater que le compte général tel qu'il est présenté par le Gouvernement ne permet toujours pas de procéder à une évaluation qualitative des politiques publiques, des moyens déployés et de résultats obtenus. Aussi, la COFIBU fait siennes les remarques formulées par le Conseil d'Etat dans son avis du 23 octobre 2012 sur le compte général 2011, remarques qui visent plus particulièrement le modèle de simulation des recettes fiscales du Gouvernement³³.

L'exécution du budget 2012: un déficit inacceptable de 1,6 milliard

L'exécution du budget 2012 s'est éloignée dès le début de l'année 2012 des chiffres inscrits au budget tel qu'il a été adopté par la Chambre des Députés en décembre 2011.

Déjà au printemps 2012, les données fournies par le Ministre des Finances et du Budget aux membres de la COFIBU et de la COMEXBU sur l'évolution de la situation budgétaire ont signalé un léger recul des recettes fiscales et une progression plus ou moins prononcée des dépenses par rapport au budget voté, tendance qui s'est confirmée au fil des mois jusqu'au dépôt du projet de budget pour l'exercice 2013.

Le tableau ci-dessous compare les prévisions actualisées des dépenses et des recettes de l'Administration centrale pour l'exercice 2012 avec le budget voté 2012 et le compte 2011:

32 Cf. doc. parl. 6440³, chapitre 6.2.

33 Cf. doc. parl. 6440¹, p. 3.

en millions d'euros

	2011	2012		Variation en %	
	Compte	Budget voté	Prévisions	P'12/Bv'12	P'12/C'11
Dépenses totales	12.732,9	13.739,5	13.975,3	+1,7%	+9,8%
Consommation intermédiaire	929,1	1.002,2	1.057,2	+5,5%	+13,8%
Formation de capital	953,8	1.048,9	1.074,9	+2,5%	+12,7%
Rémunération des salariés	2.571,7	2.736,3	2.746,3	+0,4%	+6,8%
Subventions	621,0	698,5	726,3	+4,0%	+17,0%
Revenus de la propriété	202,3	225,8	234,1	+3,7%	+15,7%
Prestations sociales autres qu'en nature	1.082,2	1.132,5	1.208,5	+6,7%	+11,7%
Prestations sociales en nature	55,1	52,3	58,3	+11,5%	+5,8%
Autres transferts courants	5.682,4	6.025,2	6.085,0	+1,0%	+7,1%
Transferts en capital	625,2	808,5	807,8	-0,1%	+29,2%
Corrections sur actifs non financiers	10,1	9,4	-23,3	-347,9%	-330,7%
Recettes totales	11.735,7	12.596,3	12.327,2	-2,1%	+5,0%
Impôts sur la production	5.006,2	5.477,0	5.432,7	-0,8%	+8,5%
Impôts courants sur le revenu	5.287,9	5.735,3	5.511,8	-3,9%	+4,2%
Autres recettes	1.441,6	1.384,0	1.382,7	-0,1%	-4,1%
Besoin de financement	-997,2	-1.143,2	-1.648,1	-	-

Source: Projet de budget 2013 (doc. parl. 6500), propres calculs.

Il ressort de ces chiffres que d'après les prévisions de fin septembre 2012, le total des dépenses de l'Administration centrale dépassera de quelque 1,7% ou de 235,8 millions le montant des prévisions budgétaires pour cet exercice. Or, comparée au compte 2011, la croissance des dépenses totales de l'Administration centrale est assez spectaculaire: +9,8%!

A titre d'exemple, les frais de fonctionnement de l'administration étatique (consommation intermédiaire) augmenteront de 13,8% d'une année à l'autre! La COFIBU estime qu'un tel dérapage des dépenses publiques, quelles qu'en soient les raisons exactes, est inadmissible alors que le Gouvernement s'est engagé, face à la Chambre des Députés et face aux instances européennes, à poursuivre une politique de consolidation progressive des finances publiques.

Pour ce qui est de l'évolution des recettes de l'Administration centrale, le Gouvernement explique que la moins-value nette de 269 millions résulte pour l'essentiel de moins-values de recettes au niveau de l'impôt sur les traitements et salaires (-250,0 millions) et de la taxe d'abonnement (-24,0 millions). Pour ce qui est de l'origine de ces recettes moindres, il y a lieu de noter que ce déficit de recettes provient essentiellement du ralentissement conjoncturel observé au cours de l'année 2012. En effet, le projet de budget 2012 fut élaboré sur base d'une hypothèse de croissance du PIB en volume de 2,1%. Or, selon les dernières prévisions du STATEC (Note de conjoncture 3-2012), la croissance réelle devrait se situer en 2012 autour de +0,5% seulement.

En conclusion, d'après les prévisions du Gouvernement, l'exercice budgétaire 2012 risquera donc de se clôturer avec un déficit au niveau de l'Administration centrale de l'ordre de 1.648 millions d'euros (3,8% du PIB), ce qui représenterait une détérioration du solde de 505 millions d'euros (-1,1% du PIB) par rapport au budget voté 2012. L'Administration publique dans son ensemble afficherait un besoin de financement de 895,9 millions d'euros, soit l'équivalent de 2% du PIB. Comme en 2011, ce serait une fois de plus le solde largement positif de la Sécurité sociale de 759 millions d'euros (1,7% du PIB) qui atténuerait le déficit public.

La 13e actualisation du PSC et le projet de budget pour l'exercice 2013

Les grandes orientations du 13e PSC et le premier paquet de consolidation

Le 27 avril 2012, le Gouvernement a arrêté et transmis à la Commission européenne sa 13e actualisation du Programme de stabilité et de croissance (PSC) pour le Luxembourg. Lors d'un débat de consultation qui s'est tenu en date du 29 mars 2012, la Chambre des Députés avait eu l'occasion de formuler ses attentes concernant le PSC et le Programme national de réforme (PNR/„LU-2020“) mis au point dans le cadre de la stratégie dite „EU-2020“.

Dans la 13e actualisation du PSC, le Gouvernement expose sa stratégie budgétaire à moyen terme (jusqu'à l'horizon 2015) qui consiste à réduire le déficit public et à dégager ainsi une plus grande marge de manœuvre budgétaire pour absorber d'éventuels chocs négatifs, tout en essayant de limiter les effets négatifs de cette politique sur la reprise économique.

Le Gouvernement identifie trois problèmes structurels auxquels les finances publiques se trouvent confrontées:

- 1) la diminution de la croissance économique potentielle qui s'est produite dans le sillage de la crise économique et financière et qui implique une réduction structurelle du taux de croissance des recettes publiques;
- 2) le degré d'ouverture élevé de l'économie luxembourgeoise et sa spécialisation dans le domaine des services financiers qui implique que les recettes publiques sont sujettes à une très forte volatilité;
- 3) les dépenses publiques sont rigides à la baisse et une part importante des dépenses publiques est caractérisée par une croissance „autonome“ et indépendante de l'évolution du cycle économique.

En outre, le Gouvernement rappelle qu'il a mis en œuvre, depuis le début de la crise économique et financière, une politique budgétaire anticyclique afin de cantonner les effets négatifs de la crise pour les ménages et les entreprises. Toutefois, la mise en œuvre de cette politique a conduit à une érosion graduelle de la marge de sécurité budgétaire par rapport à la valeur de référence de 3% du PIB pour le déficit public.

Le scénario macroéconomique sous-jacent au PSC doit être qualifié de plutôt optimiste au vu des prévisions récentes du STATEC et des organisations internationales tels le FMI, l'OCDE et la Commission européenne. Ainsi, le PSC table sur une croissance du PIB réel de 2,1% en 2013, de 3,3% en 2014 et de 4,1% en 2015.

Le tableau suivant donne un aperçu complet sur les principaux agrégats financiers (recettes, dépenses, soldes des trois sous-secteurs de l'Administration publique, dette publique) et économiques (croissance, inflation, emploi et chômage) pour la période de 2011 à 2015:

A. Finances publiques	2011			2012			2013			2014			2015		
	en mia euros	en % du PIB	variation annuelle, en %	en mia euros	en % du PIB	variation annuelle, en %	en mia euros	en % du PIB	variation annuelle, en %	en mia euros	en % du PIB	variation annuelle, en %	en mia euros	en % du PIB	variation annuelle, en %
	Recettes totales	17,734	41,4	5,9	18,454	41,8	4,1	19,257	42,1	4,4	20,324	42,1	5,5	20,853	40,5
dont:															
<i>Impôts sur la production et les importations (i. indirects)</i>	5,081	11,9	7,0	5,377	12,2	5,8	5,648	12,3	5,0	5,995	12,4	6,1	5,742	11,2	-4,2
<i>Impôts courants sur le revenu et le patrimoine (i. directs)</i>	5,982	14,0	4,2	6,237	14,1	4,3	6,555	14,3	5,1	6,929	14,3	5,7	7,341	14,3	6,0
<i>Cotisations sociales</i>	5,099	11,9	7,5	5,320	12,0	4,3	5,532	12,1	4,0	5,798	12,0	4,8	6,086	11,8	5,0
Dépenses totales	17,988	42,0	5,3	19,134	43,3	6,4	19,826	43,3	3,6	20,747	42,9	4,6	21,786	42,3	5,0
dont:															
<i>Investissement public</i>	1,726	4,0	6,6	1,711	3,9	-0,9	1,708	3,7	-0,2	1,734	3,6	1,5	1,767	3,4	1,9
<i>Prestations sociales</i>	8,480	19,8	3,5	8,999	20,4	6,1	9,408	20,5	4,5	9,906	20,5	5,3	10,445	20,3	5,4
<i>Consommation intermédiaire</i>	1,556	3,6	8,1	1,639	3,7	5,3	1,637	3,6	-0,1	1,711	3,5	4,6	1,818	3,5	6,3
<i>Rémunération des salariés</i>	3,390	7,9	5,4	3,584	8,1	5,7	3,751	8,2	4,7	3,939	8,2	5,0	4,118	8,0	4,5
Solde de l'administration publique	-0,253	-0,6	-0,6	-0,680	-1,5	-0,570	-0,570	-1,2	-0,424	-0,424	-0,9	-0,932	-0,932	-1,8	-1,8
Solde de l'administration centrale	-1,044	-2,4	-1,7	-1,376	-3,1	-1,057	-1,057	-2,3	-0,808	-0,808	-1,7	-1,236	-1,236	-2,4	-2,4
Solde des administrations locales	0,050	0,1	0,023	0,023	0,1	-0,026	-0,026	-0,1	-0,034	-0,034	-0,1	-0,068	-0,068	-0,1	-0,1
Solde de la Sécurité sociale	0,740	1,7	0,672	0,672	1,5	0,513	0,513	1,1	0,418	0,418	0,9	0,372	0,372	0,7	0,7
Dettes publiques brutes	7,786	18,2		9,249	20,9		10,814	23,6		11,805	24,4		13,305	25,9	
B. Principaux indicateurs macroéconomiques	2011			2012			2013			2014			2015		
Croissance															
PIB réel (en %)	1,6			1,0			2,1			3,3			4,1		
PIB nominal (en %)	6,3			3,2			3,7			5,5			6,5		
PIB nominal (niveau, en mia euros)	42,822			44,177			45,794			48,318			51,448		
Evolution des prix															
Inflation IPCN (en %)	3,4			2,6			2,0			2,0			2,2		
Emploi															
Croissance de l'emploi intérieur (en %)	2,8			2,1			1,4			1,6			2,1		
Taux de chômage (nouvelle définition ADEM, en %)	5,7			6,1			6,5			6,7			6,6		

Source: 13e actualisation du Programme de stabilité et de croissance 2012-2015, p. 5,

Il apparaît qu'après le dérapage de 2012, un retour sur la voie de consolidation est envisagé dès 2013. Or, une nouvelle détérioration grave du solde de l'Administration centrale s'annonce en 2015, suite au basculement en matière de taxe sur la valeur ajoutée sur les services électroniques du principe de taxation suivant le lieu du siège du prestataire de service vers le principe de taxation suivant le lieu de résidence du consommateur des prestations de service. Ce changement de régime implique, dans un premier temps, un déchet fiscal de l'ordre de 600 millions d'euros.

Le PSC conclut qu'en l'absence de mesures de consolidation additionnelles, le Luxembourg n'atteindra ni l'équilibre budgétaire, ni son objectif à moyen terme (OMT) d'un excédent structurel de 0,5% du PIB jusqu'à la fin de la période de prévision, et s'éloignera même de la trajectoire d'ajustement en 2015.

Pour revenir sur la trajectoire d'ajustement, le Gouvernement avait mis au point, dans le cadre de l'élaboration du PSC, un premier train de mesures de consolidation budgétaire d'un montant global de 535 millions d'euros, soit 1,2% du PIB. Approximativement, ce paquet devait se composer de deux tiers d'économies au niveau des dépenses et d'un tiers d'augmentations de recettes.

Le paquet de mesures s'articulait comme suit:

*Mesures de consolidation budgétaire pour la période 2013-2015 et
effet (ex ante/brut) sur le solde de financement de l'administration
publique en 2013*

	<i>en mio. €</i>	<i>en % du PIB</i>
Dépenses		
1) Consommation intermédiaire (frais de fonctionnement)	60	0,1%
2) Dépenses d'investissement	125	0,3%
3) Mesures d'atténuation de l'évolution des salaires dans l'administration publique	55	0,1%
4) Subventions à payer (p. ex. primes écologiques)	10	0,0%
5) Prestations sociales en espèces (p. ex. Transferts/ subventions aux ménages, retraites)	100	0,2%
Total dépenses	350	0,8%
Recettes		
1) Accises: tabac et essence	35	0,1%
2) Impôts de solidarité: augmentation de 2% (ménages & entreprises)	100	0,2%
3) Introduction d'un impôt minimal sur les entreprises	50	0,1%
Total recettes	185	0,4%
Total recettes et dépenses	535	1,2%

Source: Ministère des Finances, 13e actualisation du PSC, p. 13.

Lors de sa déclaration sur l'état de la nation, le Premier Ministre a apporté des précisions sur quelques-uns de ces agrégats, d'autres sont restés à être précisés.

Du côté des dépenses, les grands blocs d'économies concernent les investissements publics (-125 millions d'euros), les transferts sociaux (-100 millions d'euros) dont notamment le non-ajustement des rentes et pensions à l'évolution des salaires réels (-70 millions d'euros), les frais de fonctionnement de l'Etat (-60 millions d'euros) et le report de l'accord salarial dans la fonction publique (-55 millions d'euros).

Du côté des recettes, l'augmentation de l'impôt de solidarité de 2% (de 4% à 6% pour les personnes physiques (+70 millions d'euros) et de 5% à 7% pour les collectivités (+30 millions d'euros), l'introduction d'un impôt minimal pour les entreprises (+50 millions d'euros) et une hausse des accises prélevées sur les produits de tabac et l'essence se soldent par une recette supplémentaire de 185 millions d'euros.

Dans sa recommandation du 10 juillet 2012³⁴ émise dans le cadre du „semestre européen“, le Conseil de l’Union européenne estime que le scénario macroéconomique sur lequel se base le PSC est „plausible“, sinon „un peu optimiste“ pour les années 2014 et 2015. Aussi, le Conseil considère l’OMT de 0,5% comme insatisfaisant dans la mesure où il ne semble pas tenir suffisamment compte des passifs implicites liés au vieillissement de la population, bien que la dette publique brute soit inférieure à la valeur de référence de 60% du PIB. Enfin, le Conseil note que le taux de croissance des dépenses publiques, abstraction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes, devrait largement dépasser le critère des dépenses défini dans le Pacte de stabilité et de croissance.

Le projet de budget pour l’exercice 2013 et le deuxième paquet de consolidation

Suite à la détérioration de la conjoncture qui s’est annoncée avant l’été 2012 et vu le risque d’une dégradation supplémentaire des finances publiques, le Gouvernement a décidé en septembre 2012, dans le cadre de la mise au point du projet de budget pour l’exercice 2013, de renforcer davantage son effort de consolidation en arrêtant un deuxième train de mesures pour un montant total chiffré à l’époque à plus de 200 millions d’euros.

La majeure partie de ce deuxième paquet de consolidation fut constituée d’économies supplémentaires au niveau des investissements de l’Etat pour un montant de 132 millions d’euros, portant ainsi les économies totales à réaliser à charge de ce poste budgétaire à 257 millions d’euros, soit plus d’un tiers du volume global des deux paquets.

Etabli selon les règles du SEC95, le solde de l’Administration publique et de ses trois sous-secteurs se présentait comme suit pour l’exercice 2013:

(en % du PIB)

	2008	2009	2010	2011	2012*	2013
Administration publique	3,0%	-0,8%	-0,8%	-0,3%	-2,0%	-1,5%
Administration centrale	-0,2%	-2,6%	-2,5%	-2,3%	-3,8%	-2,8%
Administration locale	0,4%	-0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%
Sécurité sociale	2,7%	1,9%	1,6%	1,9%	1,7%	1,3%

Note: * Compte prévisionnel

(en millions)

	2008	2009	2010	2011	2012*	2013
Administration publique	1.182,6	-307,2	-331,4	-140,4	-865,9	-684,5
Administration centrale	-68,9	-989,0	-1.015,1	-997,2	-1.648,1	-1.292,9
Administration locale	169,8	-49,0	56,5	31,0	23,2	11,2
Sécurité sociale	1.081,8	730,9	627,2	825,9	759,0	597,2

Note: * Compte prévisionnel

Etabli selon les règles de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l’Etat, le projet de budget pour l’exercice 2013 se présentait comme suit:

	2011 Compte	2012 Budget	2013 Projet	Variations	
				en millions	en %
Budget courant					
Recettes	10.266,4	10.632,5	10.964,5	+332,0	+3,1%
Dépenses	9.493,1	10.175,1	10.769,8	+594,7	+5,9%
Excédents	+773,3	+457,4	+194,7	–	–

34 Cf. Journal officiel de l’Union européenne du 24.7.2012, n° C219, pp. 58-60.

	2011 Compte	2012 Budget	2013 Projet	Variations	
				en millions	en %
Budget en capital					
Recettes	100,9	59,8	57,4	-2,5	-4,1%
Dépenses	1.235,4	913,1	972,7	+59,6	+6,5%
Excédents	-1.134,5	-853,2	-915,3	-	-
Budget total					
Recettes	10.367,3	10.692,4	11.021,9	+329,5	+3,1%
Dépenses	10.728,6	11.088,2	11.742,5	+654,3	+5,9%
Excédents	-361,2	-395,8	-720,6	-	-

Note: – Les chiffres de ce tableau sont exprimés en millions d’euros et ne tiennent pas compte des recettes d’emprunts.

Or, à la surprise du Gouvernement, les réactions à ce projet de budget furent presque unanimes, en ce qu’il fut jugé globalement insuffisant par rapport aux multiples défis qui se posent au pays. Dans le monde syndical par contre, la politique de consolidation est considérée comme exagérée face à des finances publiques jugées structurellement saines.

Comme évoqué déjà auparavant, le Premier Ministre, réagissant aux nombreuses critiques émises à l’égard du projet gouvernemental, lança un „concours d’idées nobles“ pour améliorer le budget 2013. Cette invitation fut acceptée „à bras ouverts“ par les groupes parlementaires de la majorité qui se sont mis à amender le projet de budget ensemble avec le Gouvernement et en étroite collaboration avec les administrations de l’Etat.

Le troisième paquet de consolidation: les amendements du 6 novembre 2012

Trois objectifs ont guidé le Gouvernement et les groupes parlementaires de la majorité dans leur démarche visant à remanier le projet de budget pour l’année 2013:

- 1) Il s’agissait de revenir à la trajectoire d’ajustement telle qu’elle avait été arrêtée en avril 2012 dans le PSC, ce qui signifiait de réaliser un effort de consolidation supplémentaire de 200 à 250 millions d’euros (0,5% du PIB) au niveau de l’Administration centrale:

	13e actualisation du PSC (avril 2012)		Projet de budget 2013 (octobre 2012)		Variations PSC/PdB’13	
	(% du PIB)	(millions d’euros)	(% du PIB)	(millions d’euros)	(% du PIB)	(millions d’euros)
Administration publique	-1,2	-570	-1,5	-685	-0,25	-115
Administration centrale	-2,3	-1.057	-2,8	-1.293	-0,5	-236
Sécurité sociale	+1,1	+513	+1,3	+597	+0,2	+84
Administrations locales	-0,1	-26	0,0	+11	+0,1	+37

- 2) Il s’agissait de corriger un certain nombre de déséquilibres du projet de budget par rapport à la répartition de la charge à supporter par les différentes catégories de contribuables. En effet, dans l’esprit d’une répartition plus juste et solidaire de l’effort de consolidation, la volonté était celle de mettre à contribution davantage les entreprises et les ménages aisés, mais aussi de demander un effort de rigueur supplémentaire à l’appareil étatique lui-même.
- 3) Enfin, il fallait redonner un sens à la politique de consolidation budgétaire. Il s’agissait d’expliquer le „pourquoi“ et le „comment“ de la politique budgétaire du Gouvernement, message qui semble avoir été noyé dans la marée de mesures isolées présentées notamment lors du dépôt du projet de budget au mois d’octobre.

A titre d’exemple, l’annonce du Gouvernement de vouloir lier les subsides étatiques aux communes à leur capacité financière s’est avérée prématurée alors que l’idée ne fut ni à un stade suffisamment avancé pour être mise en œuvre, ni d’ailleurs accolée aux autres politiques qui concernent le secteur

communal et l'aménagement du territoire. Partant, la COFIBU demande au Gouvernement de préciser son concept en étroite collaboration avec le secteur communal et le Syvicol.

Un autre exemple concerne les mesures annoncées en matière fiscale et de la politique de mobilité. Alors que le forfait kilométrique de 4 km (abattement pour frais de déplacement) sera aboli à partir de l'année 2013, le Gouvernement a annoncé une révision à la hausse des tarifs des transports publics. Une telle politique a priori contradictoire n'est guère susceptible de convaincre le grand public de la cohérence des mesures ainsi proposées. Ici aussi, la COFIBU demande que le Gouvernement organise une table ronde avec tous les acteurs concernés pour clarifier ses projets en la matière.

Du côté du budget des recettes, les amendements devront rapporter 181 millions d'euros supplémentaires. Les mesures se résument comme suit:

- Un relèvement supplémentaire de 1 point de pour cent du taux de l'impôt de solidarité dans le chef des personnes physiques. Le taux normal passera ainsi à 7%, le „super-taux“ qui s'applique à partir d'un revenu imposable de 150.000 euros en classe d'impôt 1 et de 300.000 euros en classe 2 passera à 9%.
- Au barème d'imposition des revenus des personnes physiques, un échelon taxé à 40% sera ajouté à partir d'un revenu imposable de 100.000 euros (classe 1) respectivement de 200.000 euros (classe 2).
- Le traitement fiscal des „stock options“ sera revu afin de parvenir à une imposition plus conséquente de cette forme de rémunération profitant essentiellement aux dirigeants et cadres d'entreprises.³⁵
- Du côté des entreprises, l'impôt forfaitaire frappant les sociétés de participation financière (SOPARFI) sera doublé, passant ainsi de 1.500 euros par an à 3.000 euros. La réduction de la bonification pour investissements, octroyée en vertu de l'article 152bis de la L.I.R., ne produira ses effets (+15 millions d'euros) qu'à partir de l'exercice budgétaire 2014.
- Le montant maximum remboursable au titre de la TVA-logement sera réduit de 60.000 euros à 50.000 euros.

Du côté du budget des dépenses, les mesures proposées se traduisent par une diminution du total des dépenses de l'Administration publique de 70 millions d'euros. Dans leurs grandes lignes, ces mesures se présentent comme suit:

- Les dépenses d'investissement seront réduites de 30 millions d'euros supplémentaires;
- Des modifications au niveau des régimes de l'aide au réemploi et de la préretraite-solidarité économiseront 15 millions d'euros au Fonds pour l'emploi;
- L'allocation de rentrée scolaire sera réduite de 30%;
- Le forfait d'éducation sera ramené de 86 à 75 euros par mois et par enfant. La proposition initiale avancée par le Gouvernement, à savoir de ne plus accorder le forfait aux femmes qui disposent de leurs propres droits de pension, fut abolie;
- Enfin, des économies supplémentaires de 5 millions d'euros seront réalisées sur la masse salariale de l'Etat, notamment en ne procédant plus au remplacement du départ à la retraite d'environ 90 agents de l'Etat.

Pour le détail des amendements au projet de budget, il est renvoyé aux explications contenues dans le document parlementaire n° 6500².

Dans leur ensemble, les trois paquets de mesures s'additionnent à 952 millions d'euros, soit 2,1% du PIB. Le tableau ci-après présente l'incidence totale des mesures de consolidation qui ont été dégagées au cours de la procédure budgétaire pour 2013 sur l'évolution du solde de l'Administration publique:

³⁵ Jusqu'à présent, cette forme de (promesse de) revenu fut imposée de façon dérisoire: sur une assiette imposable d'une contre-valeur de 7,5% de la valeur de l'option, fut appliqué le taux d'imposition individuel du bénéficiaire, soit dans le „meilleurs“ des cas le taux marginal de 39%, l'impôt de solidarité se greffant dessus. Au total, un impôt effectif d'environ 3% de la valeur intrinsèque de l'option fut perçu, pourvu que les bénéficiaires et/ou leur employeur aient déclaré l'octroi des options. Or, selon les responsables de l'ACD, il s'est avéré lors de contrôles effectués auprès des entreprises qu'environ la moitié de celles qui ont fait bénéficier des employés de „stock options“ ne l'avaient pas déclaré à l'ACD.

	Avril 2012	Projet Budget 2013	Mesures suppl.	Total	
Dépenses					
1)	Consommation intermédiaire (frais de fonctionnement)	-60	-60	-	-60
2)	Dépenses d'investissement directes et indirectes	-125	-257	-30	-287
3)	Atténuation de l'évolution de la masse salariale de la Fonction publique	-55	-58	-5	-63
4)	Subventions et primes	-10	-10	-	-10
5)	Prestations sociales – Ajustement pension: 70 mio – Forfait d'éducation: 9 mio – Chèques-service: 13 mio – Alloc. rentrée scol.: 11 mio 83 mio 20 mio	-100	-83	-20	-103
6)	Mesures au niveau du Fonds pour l'emploi (réemploi, préretraite-solidarité)	-	-	-15	-15
Total dépenses		-350	-468	-70	-538
Recettes					
1)	Impôt sur le revenu des collectivités: – Soparfi – Diminution de la bonification d'impôt sur investissements (Répercussion budgétaire: 20 mio à partir de 2014) – Impôt minimal à charge des entreprises	- - +50	- - +50	+50 - -	+50 - +50
2)	Impôt sur le revenu des personnes physiques: – Ajout d'un échelon taxé à 40% au barème d'imposition (A partir de 2014, la recette supplémentaire est estimée à 20 mio) – Adaptation du régime des stock options – Intérêts débiteurs sur la consommation – Forfait kilométrique (suppression de la déduction forfaitaire pour les 4 premiers km)	- - - -	- - +7 +35	+15 +50 - -	+15 +50 +7 +35
3)	Taxe sur les véhicules automoteurs	-	+6	-	+6
4)	Impôts de solidarité: – Augmentation de 2 points de % (ménages & entreprises) – Augmentation supplémentaire de 1 point de % (ménages)	+100 -	+100 -	- +46	+100 +46
5)	TVA sur le logement (réduction du montant maximum remboursable)	-	-	+20	+20
6)	Accises tabac et diesel	+35	+35	-	+35
Total recettes		+185	+233	+181	+414
Amélioration du solde		+535	+701	+251	+952

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

Source: doc. parl. 6500², p. 6.

Il ressort de ce tableau que l'amélioration du solde budgétaire de 952 millions d'euros est due pour 538 millions d'euros (56,6%) à une réduction des dépenses et pour 414 millions d'euros (43,5%) à une augmentation des recettes de l'Administration publique.

Le projet de budget 2013 amendé se présente comme suit dans sa version SEC95:

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Administration publique	1.191,6	-276,9	-331,4	-140,4	-865,9	-382,9
Administration centrale	-59,9	-958,7	-1.015,1	-997,2	-1.648,1	-1.041,3
Administrations locales	169,8	-49,0	56,5	31,0	23,2	11,2
Sécurité sociale	1.081,8	730,9	627,2	825,9	759,0	647,2

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

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Administration publique	3,0%	-0,7%	-0,8%	-0,3%	-2,0%	-0,8%
Administration centrale	-0,2%	-2,5%	-2,5%	-2,3%	-3,8%	-2,3%
Administrations locales	0,4%	-0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%
Sécurité sociale	2,7%	1,9%	1,6%	1,9%	1,7%	1,4%

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

Avec une réduction du déficit public de 1,2% par rapport à l'exécution prévisionnelle du budget 2012 (voire même 1,5% pour la seule Administration centrale) et de 0,7% par rapport au projet de budget tel qu'il avait été déposé à la Chambre des Députés en octobre (dont 0,5% sont imputables à une amélioration du solde de l'Administration centrale), le projet de budget amendé parvient donc à atteindre son premier objectif, à savoir de regagner la trajectoire d'ajustement telle qu'elle a été arrêtée dans la 13e actualisation du PSC au mois d'avril.

Etabli selon les règles de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, le budget amendé se présente comme suit par rapport au projet de budget initial et par rapport au budget voté pour l'exercice 2012:

	2011 Compte	2012 Budget	2013 Projet	2013 Projet amendé	Variations	
					en millions ¹	en % ²
Budget courant						
Recettes	10.266,4	10.632,5	10.964,5	11.146,0	+181,5	+4,8%
Dépenses	9.493,1	10.175,1	10.769,8	10.787,0	+17,2	+6,0%
Excédents	+773,3	+457,4	+194,7	+359,1	–	–
Budget en capital						
Recettes	100,9	59,8	57,4	57,4	-0,0	-4,1%
Dépenses	1.235,4	913,1	972,7	974,9	+2,2	+6,8%
Excédents	-1.134,5	-853,2	-915,3	-917,5	–	–
Budget total						
Recettes	10.367,3	10.692,4	11.021,9	11.203,4	+181,5	+4,8%
Dépenses	10.728,6	11.088,2	11.742,5	11.761,8	+19,3	+6,1%
Excédents	-361,2	-395,8	-720,6	-558,4	–	–

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

– 1: Variation Projet amendé-Projet de budget

– 2: Variation Projet amendé/Budget voté 2012

A noter que la documentation fournie par le Gouvernement dans le cadre des amendements budgétaires ne contient pas d'actualisation des soldes budgétaires pour les exercices 2014 et 2015. En effet, les amendements du 6 novembre 2012 rendraient nécessaires une évaluation d'impact plus détaillée sur les recettes et les dépenses et les effets conjoncturels des mesures de consolidation au-delà de 2013. Cette simulation des effets „ex post“ devra être faite dans le cadre de l'élaboration de la 14e actualisation du PSC au printemps 2013.

Cependant, il y a lieu de signaler que le STATEC, dans sa note de conjoncture 3-2012³⁶, table sur une amélioration moins prononcée du solde public par rapport au projet de budget amendé du Gouvernement. Ainsi, le besoin de financement serait de 1,4% au lieu de 0,8% du PIB. Le STATEC explique cette révision avec des recettes fiscales moindres (222 millions d'euros) en raison de la croissance économique moins favorable que celle retenue comme hypothèse de travail pour l'élaboration du budget 2013, et en raison des effets multiplicateurs négatifs de la politique de consolidation budgétaire, érodant la base fiscale.

36 STATEC, Note de conjoncture 3-2012, pp. 92-94.

La COFIBU se félicite du résultat obtenu suite à l'amendement du projet de budget initial et estime que les objectifs visés, à savoir notamment de revenir sur la trajectoire d'ajustement et d'apporter certains rééquilibres au niveau des recettes et des dépenses, ont globalement été atteints.

Ainsi, par le biais d'une imposition plus conséquente des revenus élevés des personnes physiques (taux d'impôt marginal de 40%, impôt de solidarité, imposition des „stock-options“) et des collectivités (impôt minimal, impôt forfaitaire pour les SOPARFI, impôt de solidarité), et des réductions globalement très limitées au niveau des transferts sociaux (prestations sociales et familiales), les ménages privés à faible capacité contributive resteront pratiquement épargnés des conséquences des mesures de consolidation budgétaire, comme le démontrent les exemples de calcul ci-dessous:

Exemples de calcul: impact des mesures de consolidation sur les ménages

Situation du ménage: couple, une personne travaillant à temps plein, l'autre personne travaillant à mi-temps, mariés, 2 enfants âgés de 6 et de 2 ans; intérêts débiteurs de 960€/an.

	Situation 2012			Situation 2013			Augmentation		
	Ménage 1	Ménage 2	Ménage 3	Ménage 1	Ménage 2	Ménage 3	Ménage 1	Ménage 2	Ménage 3
Salaires annuels bruts	55.900	120.900	253.500	55.900	120.900	253.500	0	0	0
Frais de déplacement	-1.881	-1.881	-1.881	-1.089	-1.089	-1.089	792	792	792
Revenus nets provenant d'une occupation salariée	52.939	117.939	250.539	53.731	118.731	251.331	792	792	792
Intérêts débiteurs	-960	-960	-960	-960	-960	-960	0	0	0
Revenu à imposer suivant le barème	38.850	95.500	218.450	39.650	96.300	219.250	800	800	800
Impôt sur le revenu	-1.848	-18.689	-66.639	-1.976	-19.001	-67.144	-128	-312	-505
Impôt de solidarité	-73	-747	-2.665	-138	-1.330	-4.700	-65	-583	-2.035
Total impôts	-1.921	-19.436	-69.304	-2.114	-20.331	-71.844	-193	-895	-2.540
Facteur multiplicateur							1	4,6	13,1
Allocation de rentrée scolaire	194	194	194	136	136	136	-58	-58	-58
Taxe véhicule automoteurs	0	0	0	-50	-50	-50	-50	-50	-50
Total mesures							-302	-1.003	-2.649
Facteur multiplicateur							1	3,3	8,8

Les exemples de calcul ci-dessus montrent que les ménages à revenu modeste ou moyen sont moins touchés par les mesures de consolidation que les ménages à revenu élevé, non seulement en termes absolus, mais également en termes proportionnels (cf. facteur multiplicateur), ce qui prouve la progressivité et partant l'orientation sociale du paquet de consolidation budgétaire.

Or, force est de constater que ce sont les mesures décidées au niveau de la tarification des chèques-services accueil qui risquent de grever plus sérieusement les budgets notamment des ménages plus aisés. Si la COFIBU comprend que l'envolée des coûts liés à la politique des chèques-services ait amené le Gouvernement à revoir les participations des ménages, elle doit néanmoins s'interroger sur la stratégie que le Gouvernement poursuit en la matière alors que dans le passé, il était question de la gratuité de la garde des enfants. Par ailleurs, la COFIBU craint que la mixité sociale dans les structures d'accueil soit remise en cause lorsque les enfants issus de ménages plus aisés (et mêmes des couches moyennes) n'utiliseront plus cette offre.

En conclusion, la COFIBU demande au Gouvernement de veiller à ce que les mesures de consolidation qui prévoient un élément de sélectivité sociale ne se fassent pas unilatéralement au détriment des classes moyennes, jugées d'un côté „trop aisées“ pour pouvoir bénéficier de certaines aides et prestations sociales, et de l'autre suffisamment aisées pour être davantage mises à contribution.

La COFIBU regrette que les grands agrégats et les points forts du projet de budget pour l'exercice 2013 n'aient pas été suffisamment mis en avant au cours des travaux parlementaires et dans le débat public. En effet, avec la focalisation sur les amendements budgétaires et le processus pour y parvenir, les politiques publiques que le Gouvernement souhaite mettre en œuvre à travers le budget n'ont pas eu l'occasion d'être mises en évidence et d'être appréciées à leur juste valeur. Voilà pourquoi la COFIBU tient à rappeler les choix politiques et budgétaires qui ont été opérés et renvoie à cette fin à l'exposé introductif du projet de budget 2013.³⁷

Les investissements

Malgré leur réduction de 287 millions d'euros par rapport au programme d'investissement initial, les investissements directs et indirects de l'Administration centrale restent très élevés. Avec des dépenses prévues de 1,7 milliard d'euros, soit l'équivalent de 3,8% du PIB en 2013, les investissements se situent dans la moyenne des années précédentes:

(en millions d'euros)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012*	2013
Investissements directs	824	761	753	753	751	1.019	954	1.075	946
variation	-	-7,6%	-1,1%	0,0%	-0,3%	35,7%	-6,4%	12,7%	-11,9%
Investissements indirects	573	528	578	567	669	674	625	808	762
variation	-	-7,9%	9,3%	-1,8%	17,9%	0,7%	-7,2%	29,2%	-5,7%
Dépenses d'investissement									
en valeur	1.398	1.290	1.331	1.320	1.420	1.693	1.579	1.883	1.708
en % du PIB	4,6%	3,8%	3,5%	3,3%	3,7%	4,2%	3,7%	4,3%	3,8%
variation									-9,3%

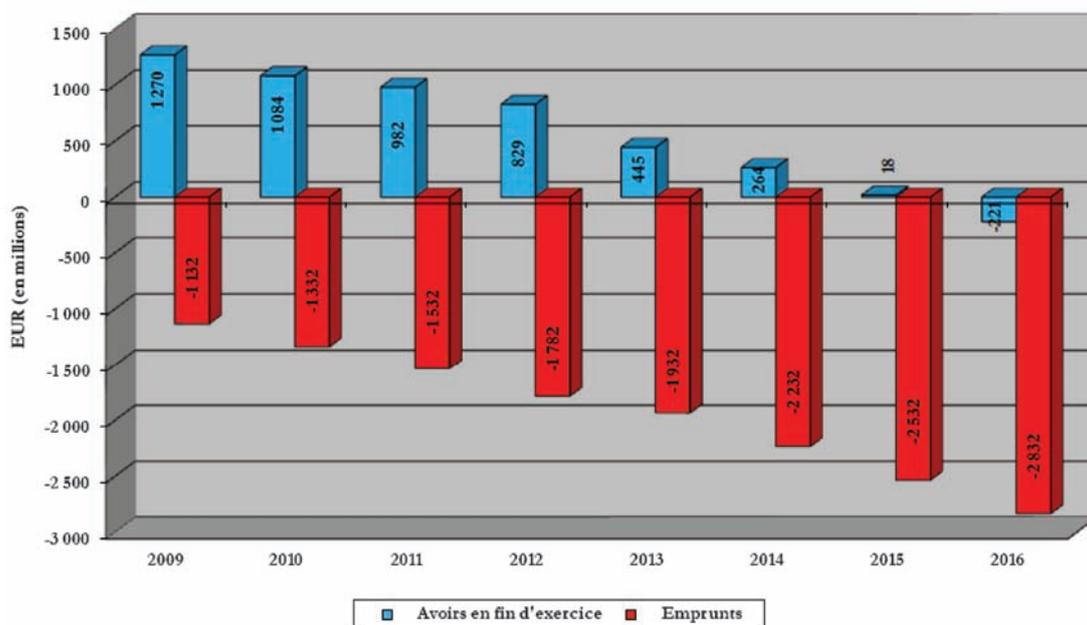
Note: *Prévisions 2012

³⁷ Cf. doc. parl. 6500, pp. 26*-30*.

En comparaison avec les autres pays européens le niveau des investissements exprimé en pourcentage du PIB est toujours très élevé au Luxembourg (sélection de pays, données pour l'année 2011)³⁸:

Pologne	5,6%	Union européenne (UE 27)	2,4%
Roumanie	5,3%	Zone euro	2,3%
Luxembourg	4,1%	Royaume-Uni	2,2%
<i>p. m.: Luxembourg 2013</i>	<i>3,8%</i>	Belgique	1,7%
Pays-Bas	3,4%	Allemagne	1,6%
France	3,1%	Autriche	1,0%

Si la COFIBU salue le fait que les dépenses d'investissement soient maintenues à un niveau élevé, dans l'intérêt de la croissance et de la compétitivité de notre pays par le biais de la mise à disposition d'infrastructures publiques modernes et performantes, elle doit néanmoins constater que la situation financière des fonds spéciaux d'investissement de l'Etat s'est dégradée au fil des années. Selon les prévisions de la Cour des Comptes, les réserves des 13 principaux fonds spéciaux seront épuisées d'ici la fin de l'année 2015, et il restera une dette de 2,5 milliards d'euros contractée au profit de ces fonds:



Graphique: Avis de la Cour des Comptes, doc. parl. 6500³, p. 128.

Voilà pourquoi la COFIBU encourage le Gouvernement à continuer les efforts d'optimisation lors de la planification et de la réalisation des infrastructures étatiques afin de maîtriser les coûts de construction et les frais futurs d'entretien.

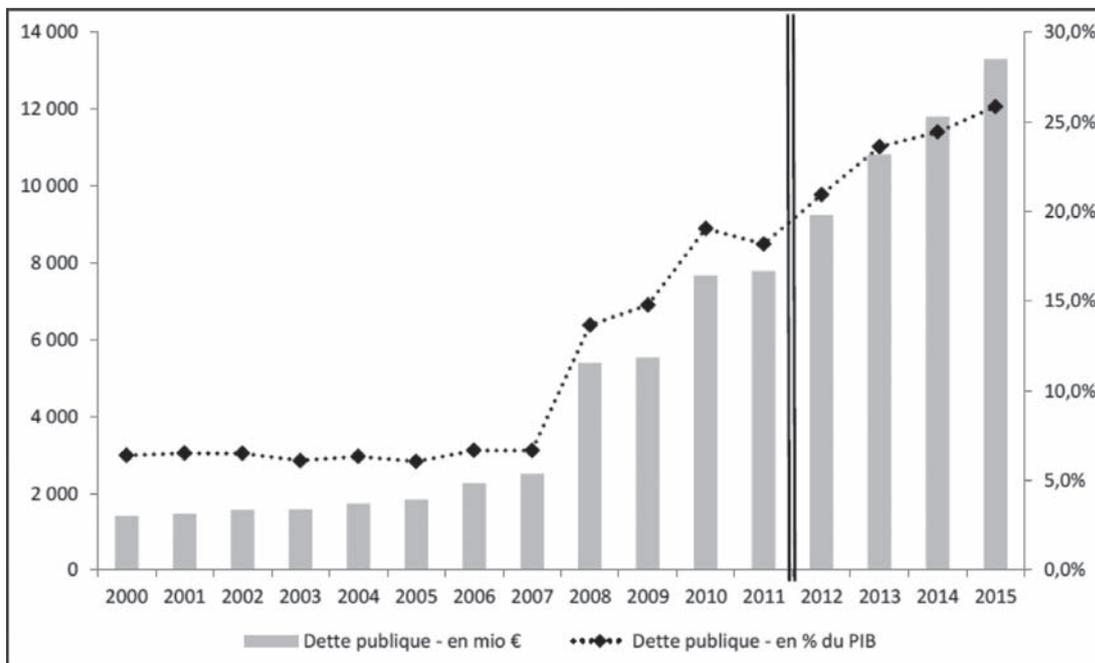
La dette publique

La dette publique brute a connu une croissance très importante depuis l'éruption de la crise financière en 2008. Alors que le premier accroissement de 2,9 milliards d'euros enregistré en 2008 était dû en très grande partie au sauvetage d'une banque dite „systémique“ de la place financière qui, rappelons-le, a apporté une contrepartie sous forme d'une participation dans le capital social de cette banque, ainsi que des versements de dividendes très conséquents, la progression ultérieure de l'endettement public est imputable à la couverture du besoin de financement de l'Administration publique, plus précisément: de l'Administration centrale.

³⁸ Cf. Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, doc. parl. 6500^{1E}.

Dans la 13e actualisation du PSC, le Gouvernement fait remarquer que „dorénavant le Luxembourg sera obligé de faire appel régulièrement aux marchés financiers pour financer ses déficits et va entrer pour la première fois depuis longtemps dans un cycle de refinancement de sa dette par l'émission de nouveaux emprunts obligataires“.³⁹

Selon les prévisions du Gouvernement, la dette publique évoluera comme suit jusqu'en 2015:



Source: PSC, p. 16.

La dette publique brute risque donc d'atteindre un niveau préoccupant dans les années à venir et d'hypothéquer ainsi la marge de manœuvre financière de l'Etat. S'il est vrai que notre pays se situe encore loin du seuil d'endettement de 60% du PIB autorisé par les traités européens, le PSC rappelle à juste titre que les intérêts de la dette continueront également à croître, pour passer de 211 millions d'euros en 2011 à 328 millions d'euros en 2015. Dans ce contexte, la Cour des Comptes note qu'en 2013, l'alimentation du Fonds de la dette ne suffira même pas à couvrir les charges d'intérêts des emprunts et l'amortissement des bons du Trésor émis.⁴⁰

Si la COFIBU est d'accord que les investissements qui sont effectués par l'Etat dans l'intérêt de la compétitivité de l'économie nationale et de l'épanouissement des générations futures soient financés – du moins en partie – par le biais de l'emprunt, elle souhaite néanmoins mettre en garde contre une croissance trop rapide de la dette publique qui risque de frôler le seuil des 30% d'ici quelques années. Le piège de l'endettement n'est pas une option.

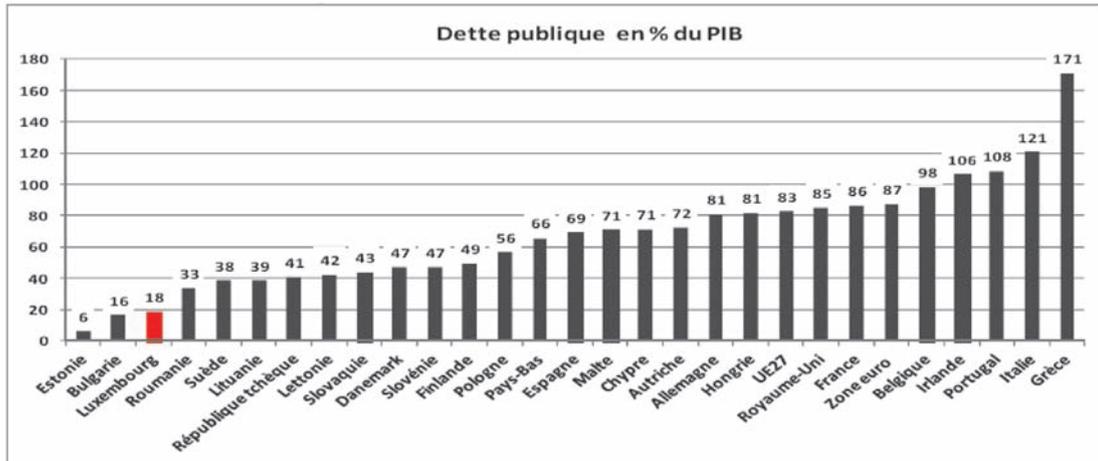
³⁹ Cf. 13e actualisation du PSC, p. 20.

⁴⁰ Avis de la Cour des Comptes, doc. parl. 6500³, p. 24.

Voilà pourquoi la COFIBU demande au Gouvernement de revoir la nécessité d'utiliser l'intégralité de l'autorisation d'emprunt de 4,5 milliards d'euros⁴¹ prévue par la loi budgétaire, et d'associer la Chambre des Députés sur les opérations de trésorerie qu'elle compte effectuer.

Notons tout de même à cet endroit que certains commentateurs relativisent l'ampleur de la dette en la comparant aux niveaux d'endettement des autres pays européens ou en mettant en exergue l'affectation de l'argent emprunté:

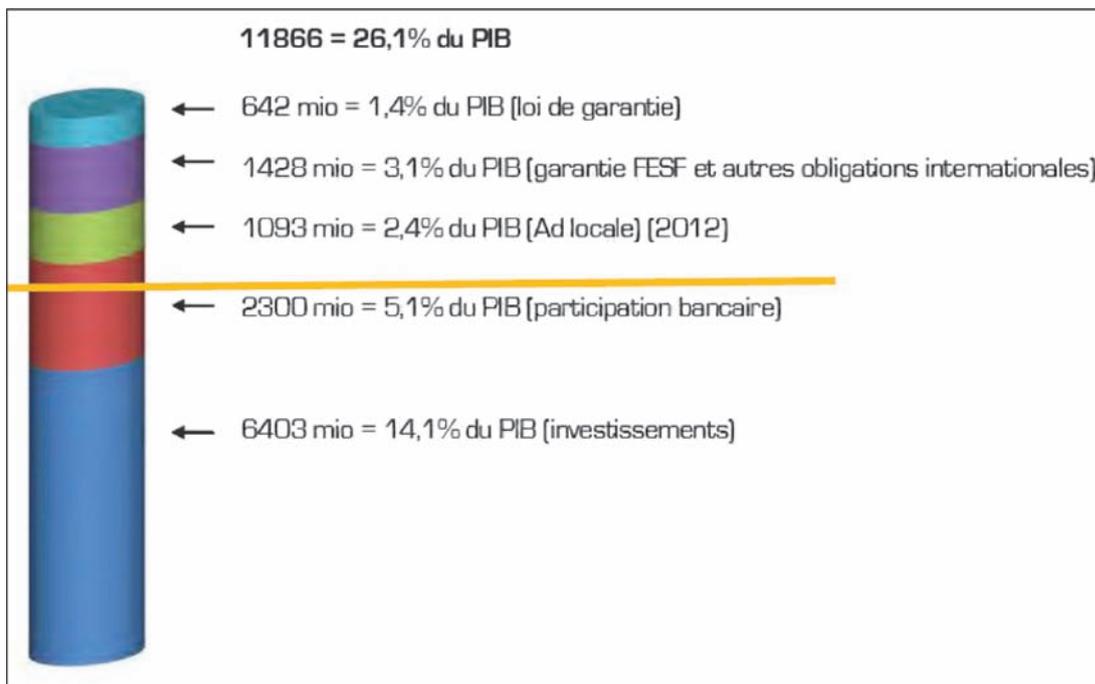
Graphique: Comparaison du niveau de la dette publique dans les Etats membres de l'UE



Source: Avis de la Chambre des Salariés, doc. parl. 6500-Avis CSL, p. 34.

⁴¹ L'autorisation d'emprunt de 4,5 milliards d'euros se compose comme suit: 2 milliards d'euros pour le refinancement de l'emprunt contracté en 2008 en vue de la recapitalisation d'une banque systémique de la place, 1 milliard d'euros pour un certain nombre d'engagements financiers dans le contexte de la stabilisation du système financier et monétaire européen et international (MES, FMI, BCL), et 1,5 milliard d'euros au maximum pour couvrir le déficit public, y inclus une marge de sécurité.

Graphique: Composition de la dette publique brute luxembourgeoise



Source: Avis de la Chambre des Salariés, doc. parl. 6500-Avis CSL, p. 34.

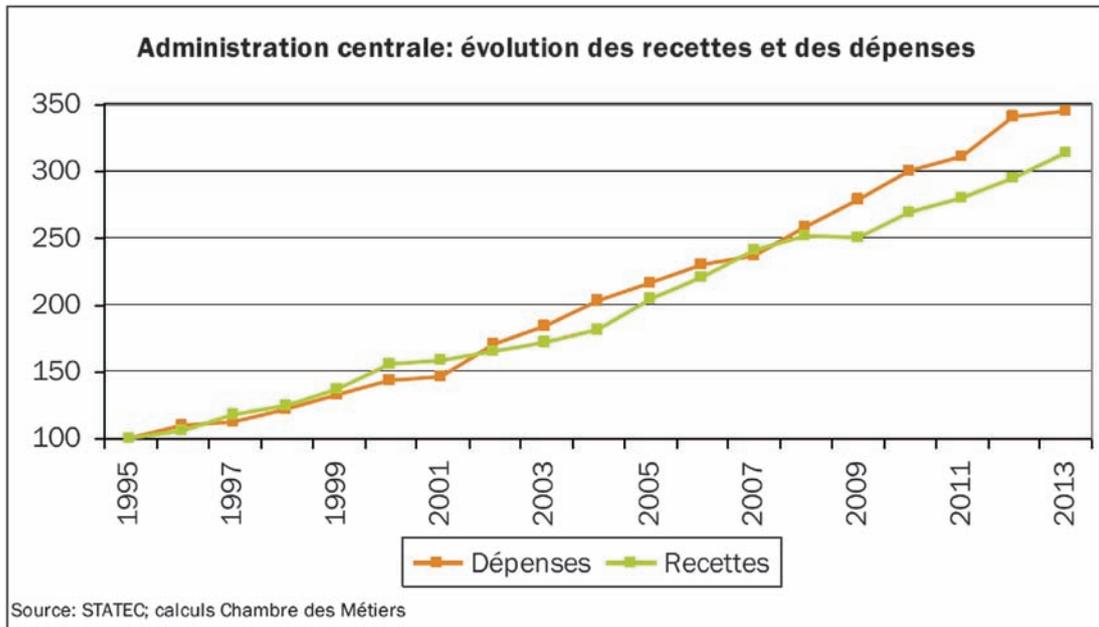
En conclusion, la COFIBU tient à remarquer que ce n'est pas en premier lieu le niveau de la dette publique, mais plutôt la progression rapide qu'elle a enregistrée au cours de ces dernières années qui l'interpelle. Aussi, la COFIBU tient à rappeler que le Luxembourg, en tant que petit pays très ouvert sur l'extérieur, est plus sensible aux risques d'un endettement élevé que les grands pays, et partant plus fragile et vulnérable.

Pour une analyse plus détaillée de la situation de la trésorerie de l'Etat, il est renvoyé à l'avis de la Cour des Comptes sur le projet de budget 2013.⁴²

Pour une nouvelle culture de dépenses

Depuis l'année 2009, les dépenses publiques connaissent une croissance plus dynamique que les recettes:

⁴² Avis de la Cour des Comptes, doc. parl. 6500³, pp. 19-44.



Source: Avis de la Chambre des Métiers, doc. parl. 6500^{1D}, p. 9.

L'exposé introductif du projet de budget explique à cet égard que „la dégradation de la situation économique a également renforcé le poids de la rigidité à la baisse des dépenses publiques et le fait qu'une part importante des dépenses publiques est caractérisée par une croissance „autonome“ et indépendante de l'évolution du cycle économique.“⁴³

A l'occasion de la présentation en mars 2012 de la note du Comité de prévision sur les perspectives macroéconomiques et budgétaires, le Ministre des Finances et du Budget avait revendiqué une „nouvelle culture des dépenses“ au Luxembourg.

La COFIBU peut souscrire à cet objectif, sous condition toutefois que cette nouvelle culture des dépenses réponde à un certain nombre de critères au moment de sa mise en pratique.

La COFIBU rejoint les nombreux commentateurs du projet de budget qui estiment qu'il ne sera pas possible d'endiguer la progression des dépenses publiques sans procéder à une évaluation critique de tous les programmes gouvernementaux générant des dépenses récurrentes afin de clarifier la finalité de ces dépenses et 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.

La COFIBU rappelle les cinq „chantiers“ identifiés par le Ministre des Finances et du Budget qui devront utilement faire l'objet d'une telle évaluation systématique:

- les frais de fonctionnement de l'Etat;
- les prestations familiales, qui devraient faire l'objet d'une sélectivité sociale accrue;
- les mesures financées par le Fonds pour l'emploi;
- les dépenses liées à la politique d'accès au logement, qui semblent rester sans incidence palpable sur l'offre et les prix du marché;
- les subsides dans les domaines de l'énergie et de l'environnement.

La COFIBU réitère sa demande au Gouvernement d'entamer, dès maintenant, les travaux de préparation de cet exercice d'économies, et elle insiste à ce que les solutions qui seront proposées répondent aux critères de l'utilité et de l'efficacité, de la cohérence des politiques et de la justice sociale. Des coupes linéaires dans les dépenses budgétaires, telles qu'elles sont prônées par exemple par la Chambre des Métiers dans son avis du 12 novembre 2012⁴⁴, ne lui semblent guère appropriées pour résoudre le

⁴³ Projet de budget pour l'exercice 2013, doc. parl. 6500, p. 21*.

⁴⁴ Avis de la Chambre des Métiers, doc. parl. 6500^{1D}, pp. 46-48.

problème du déficit public dans le respect de l'équité et de la cohésion sociale au Luxembourg. Une logique purement comptable ne saurait apporter une réponse satisfaisante au défi d'une politique de redistribution plus efficace et ciblée.

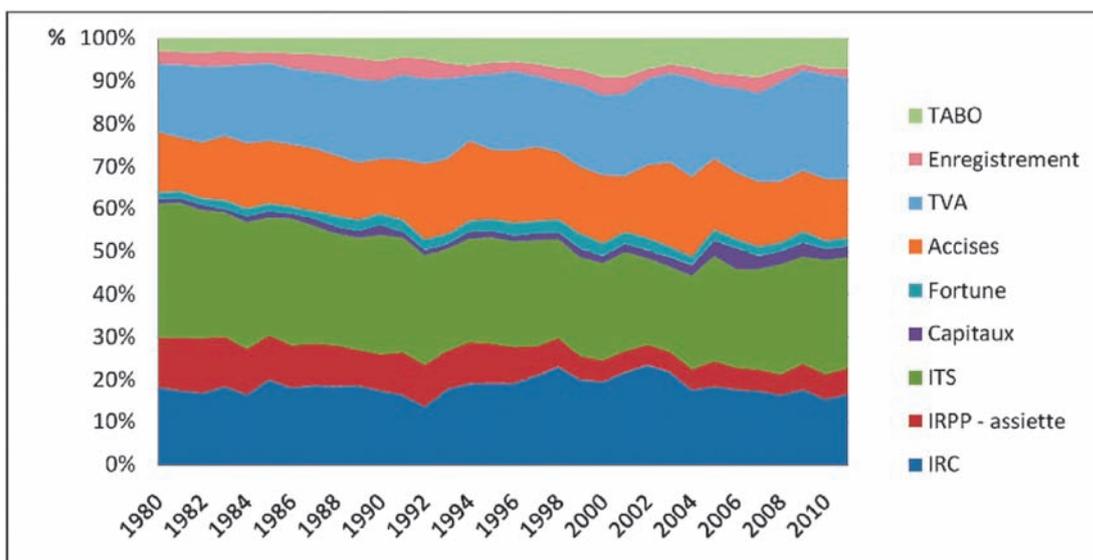
En parallèle, la COFIBU attend avec impatience le nouveau plan d'action en faveur de la compétitivité qui se trouve en voie d'élaboration et qui devra contribuer à relancer la conjoncture économique.

Enfin, la COFIBU souhaite qu'un débat soit également lancé sur le renforcement des principaux agrégats de notre Etat social. Cet exercice devrait être entamé au sein du Comité de coordination tripartite, tout en y associant la Chambre des Députés.

Pour une nouvelle culture des recettes

S'il est vrai que le déficit public qui s'est creusé au cours des dernières années est en grande partie le résultat d'une croissance trop rapide des dépenses, force est de constater que du côté du budget des recettes, et partant de la fiscalité, il existe également un besoin urgent de réforme.

En effet, les différents agents économiques contribuent de manière très inégale aux recettes fiscales de l'Etat. Le graphique ci-dessous montre comment la contribution des principales catégories d'impôts et de taxes aux recettes fiscales de l'Etat a évolué dans le temps:



On s'aperçoit par exemple que les impôts indirects (TVA et taxe d'abonnement) ont gagné en importance par rapport aux impôts directs (ITS, IRPP et IRC). A noter cependant que la croissance des recettes provenant de la TVA est intimement liée à l'essor fulgurant du secteur du commerce électronique. Or, avec le basculement du régime de perception de la TVA sur les services électroniques à partir de 2015, l'Etat luxembourgeois va devoir supporter dans un premier temps une perte d'environ 600 millions d'euros de recettes fiscales.

Un autre constat concerne la répartition de la charge fiscale à l'intérieur du bloc des impôts directs: alors que l'IRC est en recul relatif depuis le début des années 2000, les impôts prélevés sur les revenus du travail (ITS) sont en nette progression.

Tableau: Répartition des impôts directs entre ménages et entreprises

(montants en millions d'euros)

	2002	2011
Impôt revenu collectivités: variation en neuf ans:	1.312	1.574 +262 (+20%)
Impôt sur les salaires: variation en neuf ans:	1.128	2.314 +1.186 (+105%)
Autres impôts pers. phys. (assiette): variation en neuf ans:	264	577 +313 (+119%)
Ventilation des impôts directs		
1) collectivités	48,5%	35,3%
2) ménages	<u>51,5%</u>	<u>64,7%</u>
TOTAL	100%	100%

Source: Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, doc. parl. 6500^{1E}.

Enfin, l'on pourrait encore relever le fait que l'impôt sur la fortune et l'impôt sur les revenus des capitaux ne contribuent que pour une partie très limitée (5 à 6%) aux recettes totales de l'Etat.

D'un autre côté, il faut aussi rappeler que nombreux sont les ménages et les sociétés de capital qui ne payent pas d'impôts du tout. Ainsi, avant l'introduction d'un impôt forfaitaire à charge des SOPARFI, 83% des sociétés de capital, soit 5 sur 6 entreprises, ne faisaient pas l'objet d'une cote d'impôt par l'Administration des contributions directes. Du côté des ménages, la situation est moins prononcée mais toujours parlante, avec environ 40% des „contribuables“ qui ne payent pas d'impôts.

Voilà pourquoi la COFIBU estime qu'il est urgent, dans le cadre d'une réflexion approfondie sur la consolidation à moyen et long terme des finances publiques, de ne pas se limiter à une analyse des différentes catégories de dépenses, mais également de revoir de fond en comble la fiscalité dans le but de parvenir à une nouvelle culture des recettes, qui devrait s'articuler autour des points suivants:

- un rééquilibrage de l'imposition des différentes sources de revenus: collectivités et personnes physiques, impôts directs et indirects, imposition des revenus du travail et imposition des revenus des capitaux, impôt foncier;
- le rétablissement de l'équité fiscale en fonction de la capacité contributive des différents agents économiques;
- une évaluation sans tabous des abattements fiscaux, tant dans le chef des personnes physiques que des collectivités, en fonction de leur utilité, leur ciblage, leur efficacité et leur impact social, environnemental et budgétaire. La COFIBU recommande au Gouvernement de s'inspirer à cet effet des exemples belge et français qui renseignent en détail dans leur documentation budgétaire annuelle les dépenses fiscales qui résultent des différents avantages fiscaux;⁴⁵
- enfin, le renforcement de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales.

Cette opération de révision devrait aboutir dans une grande réforme du paysage fiscal au cours de la prochaine législature. Dans ce contexte, la COFIBU tient d'ores et déjà à mettre en garde contre une politique qui serait tentée de suivre le mouvement du „dumping fiscal“, une telle course vers les bas ayant à terme comme conséquence l'érosion de la base fiscale.

Enfin, la COFIBU renvoie également aux réflexions menées en la matière par la BCL dans son avis sur le projet de budget 2013.⁴⁶

45 Cf. Avis du Conseil d'Etat, doc. parl. 6500⁴.

46 Cf. Avis de la BCL, doc. parl. 6500^{1F}, chapitre 7.

La nouvelle gouvernance budgétaire et économique européenne et le besoin d'une réforme du cadre budgétaire au Luxembourg

Depuis le début de la crise de la dette souveraine en Europe, qui a mis à rude épreuve la stabilité économique et la cohésion monétaire dans la Zone euro notamment, l'Union européenne s'est dotée de tout un set d'instruments de surveillance voire d'intervention et a affiné les normes légales existantes pour faire respecter les règles de fonctionnement de l'Union économique et monétaire et implémenter une meilleure gouvernance budgétaire et macroéconomique au niveau communautaire.

En instituant un „semestre européen“ de la coordination et du monitoring des politiques budgétaires et macroéconomiques des Etats membres, avec les paquets de législation mieux connus sous les dénominations „six pack“ et „two pack“, le Pacte Euro Plus, et enfin, le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire signé le 2 mars 2012, les Etats membres de l'Union européenne et plus particulièrement ceux de la Zone euro se sont soumis à un régime contraignant de surveillance de leurs politiques fiscales et économiques nationales.

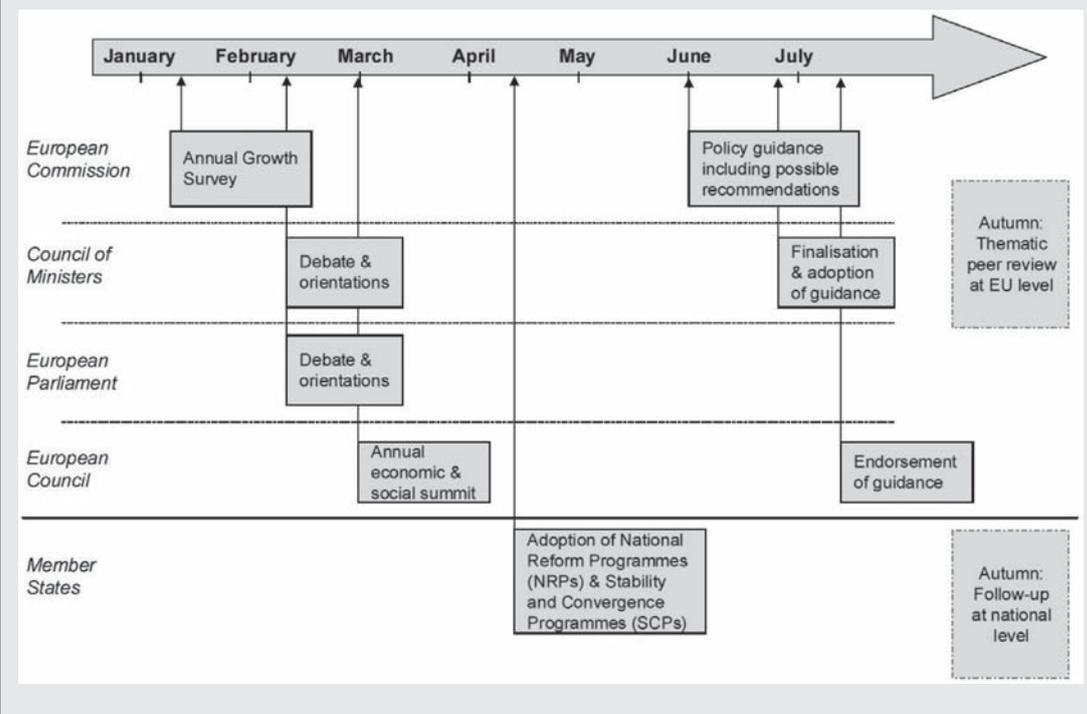
La gouvernance budgétaire et économique européenne

Le „semestre européen“

Au cours du premier semestre de chaque année, les Etats membres définissent les grandes orientations de leurs politiques économiques et budgétaires pour l'année suivante.

Ainsi, au mois de novembre, la Commission publie son examen annuel de la croissance, qui fixe les priorités politiques de l'Union. En mars, les chefs d'Etat et de gouvernement s'appuient sur l'examen annuel de la croissance pour formuler les lignes directrices de l'UE concernant les politiques nationales. En avril, les Etats membres présentent leurs programmes de stabilité et de croissance (PSC) et leurs programmes nationaux de réformes (PNR) qui sont ensuite évalués par la Commission qui formule des recommandations propres à chaque pays. Fin juin, le Conseil des ministres adopte formellement les recommandations par pays. Enfin, début juillet, le Conseil européen valide cette décision.

Le second semestre de chaque année est réservé à la mise en œuvre des recommandations dans le cadre de l'élaboration des budgets nationaux.



Le „six pack“

Le „six pack“ regroupe cinq règlements (en vigueur depuis le 13 décembre 2011) et une proposition de directive (délai de transposition: 31 décembre 2013):

- deux règlements qui visent à renforcer le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) par le biais d'un volet préventif et d'un volet correctif; le volet préventif comprend e.a. l'introduction d'un critère d'évolution des dépenses publiques;
- une nouvelle procédure sur les déséquilibres macroéconomiques excessifs;
- deux nouveaux régimes de sanctions pour le PSC et les déséquilibres macroéconomiques excessifs;
- la directive sur les exigences pour les cadres budgétaires nationaux. Entre autres, la directive exige des Etats membres la mise en place d'un cadre budgétaire à moyen terme et l'adoption d'une programmation budgétaire à trois ans au moins, des audits internes et externes des systèmes de comptabilité, ainsi que des audits réguliers de la qualité des prévisions macroéconomiques et des prévisions budgétaires.

Le „two pack“

Il s'agit d'une proposition de règlement sur le suivi et l'évaluation des „projets de plans budgétaires“ et sur la correction des déficits excessifs dans les Etats de la zone euro ainsi que d'une proposition de règlement relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des Etats membres connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière au sein de la zone euro. Ces propositions prévoient entre autres une soumission des projets de budgets nationaux avant le 15 octobre, le pouvoir de la Commission d'exiger une révision en cas de sérieuse inadéquation et une surveillance renforcée automatique dans certains cas d'assistance (par le MES). Le „two pack“ n'est pas encore entré en vigueur.

Le „Pacte Euro Plus“

Le Pacte Euro Plus est un pacte conclu en mars 2011 comme „pacte de compétitivité“ entre les 17 pays de la zone euro et un certain nombre d'autres Etats membres de l'UE. Il poursuit quatre objectifs, à savoir: stimuler la compétitivité, stimuler l'emploi, contribuer à la durabilité des finances publiques et renforcer la stabilité financière.

Le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG)

Le TSCG fut signé par tous les Etats membres de l'UE à l'exception du Royaume-Uni et de la République tchèque. Par rapport aux instruments existants ou en voie de mise en place, le traité contient les nouveautés suivantes:

- la mise en place d'une nouvelle règle budgétaire (encore appelée „règle d'or“ ou „Schuldenbremse“) qui pose le principe de l'équilibre ou de l'excédent des budgets des administrations publiques et qui fixe la limite du déficit structurel autorisé à 0,5% (1% pour les pays dont la dette brute est inférieure à 60% du PIB). Les Etats membres devront introduire cette règle budgétaire dans leurs systèmes juridiques nationaux au niveau constitutionnel ou équivalent. La transposition correcte de cette disposition peut être soumise à un contrôle judiciaire devant la Cour de justice européenne;
- un mécanisme de correction automatique en cas d'un déficit excessif;
- un renforcement de la coordination des politiques et de la gouvernance.

Le Mécanisme européen de stabilité (MES)

Afin de disposer d'un instrument permanent de gestion de crise, les Etats membres de la zone euro ont signé en date du 2 février 2012 le traité instituant le Mécanisme européen de stabilité („MES“) et dont l'entrée en vigueur a eu lieu le 7 octobre 2012.

Son objectif est de mobiliser des ressources financières et de fournir, sous une stricte conditionnalité adaptée à l'instrument d'assistance financière choisi, un soutien à la stabilité à ses membres qui connaissent ou risquent de connaître de graves problèmes de financement. L'octroi d'une assistance financière est conditionné à la ratification du TSCG.

Le capital du MES est fixé à 700 milliards d'euros. Le capital libéré se chiffre à 80 milliards d'euros. La quote-part du Luxembourg est de 0,2504% ce qui correspond à un engagement financier maximal d'environ 1,75 milliard d'euros. La participation luxembourgeoise au capital libéré se chiffre à 200 millions d'euros. Les deux premières tranches pour un montant total de 80 millions d'euros sont à charge de l'exercice budgétaire 2012, deux autres tranches sont à prévoir pour l'exercice budgétaire 2013. Une dernière tranche de 40 millions d'euros sera payable en 2014.

La Facilité européenne de stabilité financière FESF, précurseur du MES, restera active jusqu'en juillet 2013.

Pour le Luxembourg, cela signifie des changements profonds à la fois pour sa politique budgétaire, qui se trouve de plus en plus coincée dans un carcan de règles de conduite budgétaire et de convergence macroéconomique, et pour la procédure budgétaire, qui doit se conformer aux rendez-vous annuels imposés par le semestre européen.

Voilà pourquoi la COFIBU demande au Gouvernement d'accélérer les travaux entamés en vue d'une réforme du cadre budgétaire luxembourgeois, telle qu'elle l'avait esquissée lors d'une réunion jointe de la COFIBU et de la COMEXBU le 22 novembre 2011. Il s'agira notamment d'introduire dans la législation sur la comptabilité nationale des éléments d'une rationalisation des choix budgétaires basée sur la fixation d'objectifs et une évaluation des résultats obtenus à la lumière des moyens déployés.

Aussi, la COFIBU demande qu'elle soit étroitement associée à ces travaux, notamment en ce qui concerne la mise au point du calendrier budgétaire futur qui devra garantir à la Chambre des Députés une implication suffisante dans les procédures de préparation du Programme de stabilité et de croissance, du Plan national de réformes et finalement, du projet de budget de l'Etat. Une formalisation de ces procédures de consultation et d'information, que ce soit au niveau de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, ou au niveau du Règlement de la Chambre, serait souhaitable.

La situation financière de la Sécurité sociale

Pour 2013, les contributions de l'Etat au profit de la Sécurité sociale s'élèvent à 2.635 millions d'euros, ce qui représente une augmentation de 151 millions d'euros ou de 6,1% par rapport au budget voté de 2012. Avec une participation de l'Etat de 1.343,1 millions d'euros, l'assurance pension prend la part la plus importante, à côté de l'assurance maladie-maternité représentant 946,3 millions d'euros et l'assurance dépendance avec 222,3 millions d'euros.

Pour 2013, le solde de la Sécurité sociale atteindra 647,2 millions d'euros, essentiellement dû au solde de l'assurance pension.

En effet, selon le rapport général de l'Inspection générale de la Sécurité sociale (IGSS) sur la Sécurité sociale en 2011, l'assurance pension a connu un excédent en 2011 de 560,8 millions d'euros et ce malgré le fait que les recettes diminuent de 6,4% tandis que les dépenses progressent de 6,3%. Ceci s'explique surtout par le fait que le taux de cotisation légal (24%) dépasse la prime de répartition pure. L'excédent des recettes de cotisation est placé dans le Fonds de compensation qui génère des revenus de la fortune.

Pourtant, cette situation positive de l'assurance pension ne parvient pas à cacher les problèmes à venir. En effet, dans ses estimations, l'IGSS prévoit un triplement du nombre des bénéficiaires de pension du régime général d'ici 2060.

Les dépenses en découlant seront d'autant plus difficiles à couvrir que la croissance de l'emploi, et la croissance des recettes en cotisation correspondante, ne pourra guère suivre le pas dans les années

à venir. Pour prévenir ce que le Fonds monétaire international (FMI) appelle „*the largest aging-related expenditure increases in the EU*“, le Gouvernement a élaboré un projet de réforme entrant en vigueur au 1er janvier 2013 et destiné à assurer la viabilité du système de pension tout en garantissant un niveau adéquat de prestations.

Même si la Cour des comptes, dans son avis sur le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2013, estime „*qu'en vue des perspectives macroéconomiques à court et à moyen terme, les taux de croissance économique et de l'emploi, sur lesquels se basent la réforme proposée, ne peuvent pas être atteints et que des mesures supplémentaires doivent être prises pour garantir la viabilité financière du régime de retraite et des finances publiques en général*“, il convient de souligner que la réforme proposée prévoit des mécanismes d'adaptation selon l'évolution économique et financière du pays. Ainsi le Conseil d'Etat, dans son avis du 3 juillet 2012 sur le projet de loi 6387 portant réforme de l'assurance pension note que „*en somme, la démarche revient donc à doter le système de retraite d'une certaine flexibilité, le préparant ainsi à des adaptations futures au cas où l'évolution économique resterait en retrait par rapport aux hypothèses retenues.*“

Pour ce qui est de l'assurance maladie-maternité, il y a lieu de se référer au budget annuel 2013 adopté par le Comité directeur de la Caisse nationale de Santé en date du 14 novembre 2012. Celui-ci fait état d'un déficit estimé à 7,5 millions d'euros en 2013.

En même temps, la réserve globale minimale, abaissée de 10% à 5,5% des dépenses courantes pour les exercices 2010 et 2011, est relevée de 6,5% en 2012 à 7,5% en 2013. Suite à la dotation au fonds de roulement de 33,5 millions d'euros, le déficit de l'exercice 2013 s'élève à 41 millions d'euros. L'excédent cumulé pour 2013 s'élève à 130 millions d'euros, contre 171 millions d'euros pour l'année 2012.

Au vu des prévisions économiques plutôt moroses il faudra s'attendre dans les années à venir à un ralentissement des recettes en cotisations, alors qu'en même temps la situation financière de la CNS sera marquée par la reconstitution de la réserve légale à 10% des dépenses courantes jusqu'en 2015.

Selon le rapport 2011 sur la Sécurité sociale de l'IGSS, „*les dépenses courantes ont pu être contenues en 2010 et 2011, grâce à une série de mesures d'économies à court et moyen terme, destinées à garantir la stabilité du système. Pour l'instant, il n'est pas indiqué de mettre en cause ces mesures étant donné que (...) des gains d'efficience attendus suite à la réforme du secteur de la santé ne se feront ressentir qu'à moyen, voir sur le long terme.*“

Suite à une décision du Comité de coordination tripartite, et parallèlement à une augmentation du taux de la contribution dépendance à charge des assurés de 1 à 1,4%, la contribution annuelle de l'Etat au financement de l'assurance dépendance, jusque-là fixée à 40% des dépenses, avait été figée à 140 millions d'euros pour les années 2007 et 2008. Il avait été convenu que „*les partenaires sociaux et le Gouvernement conviennent de renégocier le financement de l'assurance dépendance fin 2009.*“

Suite à l'augmentation continue des dépenses, le Gouvernement a décidé de ramener à nouveau la contribution de l'Etat à 35% pour l'année 2012 et 40% pour l'année 2013, représentant ainsi 175 millions d'euros en 2012 et 222,3 en 2013.

Eu égard à l'évolution démographique et à l'évolution projetée des dépenses, une réforme de l'assurance dépendance s'impose. A ce sujet, la Cour des comptes rappelle d'ailleurs ses critiques exprimées dans son avis sur le projet du budget de l'Etat 2006: „*La situation déficitaire de l'assurance dépendance risque à terme d'engendrer un déficit chronique qui ne pourra être comblé que par une maîtrise des dépenses ou par une hausse des participations.*“

A noter que l'Etat verse par ailleurs 30 millions d'euros à titre de règlement forfaitaire dans le cadre du litige relatif à la contribution dépendance sur les revenus de capitaux faisant l'objet d'une retenue à la source libératoire. En effet, depuis l'entrée en vigueur de la loi RELIBI du 23 décembre 2005, les contribuables ne sont plus dans l'obligation de déclarer les intérêts déjà imposés à la source, de sorte que ces données ne sont plus disponibles pour la fixation de l'assiette de la contribution dépendance. Dans un contexte de soutenabilité des finances publiques, se pose la question si la solution d'un règlement forfaitaire par l'Etat destiné à compenser la perte en recettes de l'assurance dépendance peut être considérée comme satisfaisante, étant donné qu'elle constitue une charge supplémentaire et que les modalités de financement de l'assurance dépendance telles que fixées par les articles 375 à 379 du Code de la sécurité sociale ne sont pas respectées.

Ce que disent les avis

L'avis du Conseil d'Etat

En ce qui concerne les perspectives économiques du Luxembourg, le Conseil d'Etat juge le moment venu de mettre en question la perspective d'un retour garanti et proche d'une forte croissance économique qui semble guider la politique budgétaire actuelle. Aussi le Conseil d'Etat soulève-t-il la question d'une redéfinition de la notion de croissance. En effet, dans une perspective de croissance durable, un changement de paradigme concernant les paramètres d'encadrement de la notion même de croissance lui semble de mise.

Le Conseil d'Etat estime que le déséquilibre budgétaire actuel est essentiellement imputable à une forte progression des dépenses de l'Etat, alors que ces dépenses supplémentaires ne sont que pour une petite part corrélées à la crise économique et financière.

En matière d'investissements publics, l'Etat devrait privilégier les projets stratégiques pour l'avenir du pays, tout en respectant le meilleur rapport qualité-prix et en évitant les dépenses somptuaires.

De l'avis du Conseil d'Etat, le Luxembourg aurait intérêt à se doter dès maintenant de procédures budgétaires plus rigoureuses et aptes à conduire à une politique volontariste de rétablissement de l'équilibre financier de l'Etat.

Le Conseil d'Etat souligne l'intérêt d'une analyse systématique des „dépenses fiscales“, qui se présentent comme une troisième composante du budget, à côté des recettes et des dépenses. La Haute Corporation estime qu'une politique budgétaire saine devrait mieux encadrer les dépenses fiscales, évaluer les mesures existantes et documenter les effets dans un souci d'évoluer vers une fiscalité plus simple, plus efficace et plus transparente. Partant, le Conseil d'Etat invite le Gouvernement à se doter d'un instrument de gestion des dépenses fiscales.

L'avis de la Cour des Comptes

Dans son avis du 9 novembre 2012, la Cour des Comptes constate „que la marge de manœuvre du Gouvernement en matière financière se restreint de plus en plus alors que la dette publique continue à se creuser et les transferts à la sécurité sociale ne cessent d'augmenter rendant plus difficile le maintien des investissements à un niveau élevé. Il s'ensuit que la politique d'investissement devra également être repensée en mettant l'accent sur les dépenses indispensables au développement futur de notre pays. A cet égard, la Cour est d'avis qu'un plan stratégique devrait être élaboré identifiant clairement les politiques d'investissement au-delà des différents ministères et englobant les projets sous-jacents avec leurs répercussions sur le budget de l'Etat.“

Selon la Cour, „le projet de budget 2013, même avec les amendements présentés en date du 6 novembre 2012, ne répond que de manière insatisfaisante aux défis auxquels le Luxembourg doit faire face. Le Gouvernement devra engager une politique de redressement des comptes publics plus volontariste et ce sur deux plans:

- à court terme, il s'agit de réexaminer et de maîtriser la croissance des dépenses de fonctionnement par un cadrage budgétaire resserré;
- à moyen et à long terme, il s'agit de résoudre les problèmes structurels auxquels le Luxembourg est exposé depuis des années et qui n'ont rien à voir avec la crise actuelle, si ce n'est qu'elle les a mis en exergue.“

La Cour estime que la priorité doit être donnée à la réduction des dépenses publiques.

Enfin, la Cour insiste qu'une réforme de la comptabilité publique soit menée à bien et qu'elle doit se traduire par le passage d'une culture de moyens à une culture de résultats avec comme objectif une meilleure efficacité de la gestion des deniers publics.

L'avis de la Banque centrale du Luxembourg

Selon la BCL, des analyses réalisées par ses propres soins tendent à confirmer que la crise de 2008-2009 pourrait bien avoir eu des effets structurels non négligeables sur l'économie luxembourgeoise, avec une baisse sensible de la croissance potentielle estimée pour les années les plus récentes. La BCL estime que dans un contexte pareil, une politique budgétaire assise sur une croissance de 4% l'an ou même davantage n'est plus de mise.

Au vu de la dégradation tendancielle des finances publiques luxembourgeoises la BCL prône une accélération de la consolidation budgétaire. Voilà pourquoi elle recommande l'adoption d'un objectif à moyen terme consistant en un surplus structurel supérieur à 1% du PIB, idéalement dès 2015.

La BCL salue l'effort de réévaluation de certaines catégories de dépenses annoncé par les autorités le 6 novembre 2012. Cependant, elle donne à considérer qu'un examen minutieux de la pertinence des dépenses devrait débiter dès que possible pour l'ensemble des dépenses publiques.

Du côté des recettes, la BCL procède à une étude intéressante sur les marges de manœuvre qui restent à l'Etat pour augmenter ses rentrées fiscales. De cette analyse, la BCL retient que les pouvoirs publics pourraient notamment agir au niveau de la TVA et de l'impôt foncier.

Enfin, en ce qui concerne l'adaptation du cadre budgétaire aux exigences européennes, la BCL attire l'attention sur l'importance de la modification de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat dans les délais compatibles avec les échéances européennes en la matière.

L'avis de la Chambre d'Agriculture

Tout en invoquant des facteurs climatiques et concurrentiels qui ont contribué à entraîner le secteur agricole luxembourgeois dans une situation économique difficile, la Chambre d'Agriculture signale que c'est en premier lieu le cadre législatif de plus en plus complexe qui inquiète le plus ses ressortissants. Ainsi la prolifération de zones de protection tant nationales que communautaires risquerait de freiner à long terme le développement du secteur agricole dans des régions entières. Si l'agriculture accepte le défi de contribuer à une gestion durable des ressources naturelles, elle revendique cependant le droit de continuer à remplir sa fonction première dans notre société, qui est celle de pourvoir les produits alimentaires essentiels à la vie humaine.

C'est pour cette raison que la Chambre d'Agriculture propose de prévoir non seulement les moyens budgétaires nécessaires pour soutenir davantage les exploitations, mais d'épauler le soutien financier par des mesures à moyen et à long terme visant à réduire les démarches et insécurités administratives, à améliorer la rentabilité et à réduire les coûts de production pour permettre au secteur agricole de se positionner dans la perspective de la reprise économique et de faire face aux défis dans le cadre de la nouvelle politique agricole commune.

L'avis de la Chambre de Commerce

La Chambre de Commerce estime que les réponses à la crise données jusqu'à présent par le Gouvernement sont insuffisantes.

Ainsi, les mesures de consolidation dévoilées en printemps 2012 et confirmées lors de la présentation du projet de budget pour l'exercice 2013, se composeraient majoritairement de mesures ayant un caractère symbolique. Quant aux amendements budgétaires du 6 novembre, ceux-ci n'arrangeraient rien au vu de l'insuffisance de leur portée quant à la dynamique des grands blocs de dépenses, au vu de l'absence de mesures structurelles du côté des dépenses et au vu des dangers inhérents à certaines mesures d'augmentation des impôts. Il s'agirait d'un paquet complètement déséquilibré. Etant donné la focalisation sur le volet des recettes, le paquet ficelé en novembre risquerait de plomber l'activité économique, l'attractivité du site d'investissement et la compétitivité des entreprises.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, le projet de budget 2013 ne constitue nullement la première étape d'une feuille de route vers l'équilibre budgétaire. Elle estime que les autorités devraient analyser quant à leur croissance, leur efficacité et leur opportunité les catégories de dépenses courantes représentant un volume important dans l'ensemble des dépenses publiques, notamment les transferts sociaux, les transferts aux ménages et les rémunérations du personnel. Il paraît difficile, sinon impossible, à la chambre professionnelle de fonder la consolidation sur le tiers de dépenses qui reste, dont une grande partie concerne les investissements pour le futur.

A titre de mesure d'accompagnement des paquets de consolidation agissant sur les dépenses, et par opposition au relèvement généralisé des taux d'imposition, la Chambre de Commerce plaide pour une révision du système fiscal dans sa globalité, en y intégrant, entre autres, une radiographie des divers abattements et autres déductions qui, s'ils ont pu être justifiés à une époque, ne le seraient plus forcément aujourd'hui.

L'avis de la Chambre des Métiers

Dans son avis du 12 novembre 2012, la Chambre des Métiers dénonce les mesures de consolidation annoncées par le Gouvernement comme largement insuffisantes, alors qu'elles n'arriveront pas à rétablir l'équilibre au niveau de l'administration publique en 2014. Aussi, les mesures sont jugées unilatérales en ce que le Gouvernement combattrait le dérapage des dépenses publiques essentiellement à travers la réduction des investissements publics et le relèvement conséquent de la charge fiscale.

Par ailleurs, la Chambre des Métiers qualifie les mesures d'„anti-économiques“, alors que la hausse de la charge fiscale aurait des effets négatifs sur les entreprises. L'augmentation du poids de la fiscalité dégraderait en outre la compétitivité du Luxembourg. La baisse des investissements publics risquerait d'avoir des effets défavorables sur l'activité du secteur de la construction.

En conséquence, la Chambre des Métiers exige que des mesures correctives urgentes et incisives soient prises pour corriger ces déséquilibres. Estimant que des mesures ponctuelles n'auront une incidence que très réduite sur le solde de l'administration centrale, la Chambre des Métiers propose la détermination d'un objectif budgétaire d'après lequel les dépenses publiques seraient réduites de façon linéaire, hormis toutefois les dépenses d'investissement.

La Chambre des Métiers est d'avis qu'il faut entamer une politique de relance économique, notamment en simplifiant les procédures d'autorisation, une mesure sans incidence budgétaire. Avec cette proposition, la chambre professionnelle vise notamment les procédures qui empêchent, selon elle, la mise sur le marché plus rapide de nouveaux logements.

Enfin, la Chambre des Métiers revendique une réforme en profondeur du marché du travail par une flexibilisation accrue pour permettre la création d'emplois tout en générant des recettes fiscales supplémentaires et en déchargeant le Fonds pour l'Emploi.

L'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

Contredisant les jugements essentiellement négatifs qui prévalent pour le moment dans le débat public, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime dans son avis du 14 novembre 2012 que le Luxembourg ne subit pas seulement les conséquences néfastes de la globalisation, mais qu'il parvient également à en saisir les opportunités, de sorte qu'il compte parmi les „vainqueurs de la globalisation“.

En général, la Chambre des FEP estime que le débat budgétaire est vicié par l'impact d'une campagne de désinformation inacceptable, alors que les affirmations sur une santé inquiétante des finances publiques, propagées par les milieux intéressés, seraient fausses car en contradiction avec les chiffres réels.

La Chambre des FEP argumente par ailleurs que la charge que l'Etat constitue pour l'économie nationale tout comme le coût relatif de l'administration par rapport au PIB sont particulièrement bas au Luxembourg, en comparaison internationale. En conséquence, la chambre professionnelle refuse des économies budgétaires outrancières mettant en danger un fonctionnement administratif correct et réduisant des investissements publics requis par l'expansion démographique soutenue.

En ce qui concerne plus particulièrement le projet de budget pour l'exercice 2013, la Chambre des FEP est d'avis que le projet gouvernemental initial représentait un compromis valable entre le souci de ne pas aggraver une situation conjoncturelle délicate et celui d'entamer graduellement un retour à l'équilibre budgétaire annuel. Abstraction faite du contenu détaillé des amendements présentés début novembre, la Chambre des FEP pense que l'enveloppe budgétaire finalement retenue est à considérer comme inutilement rigoureuse, en ce qu'elle resserre trop brutalement les vis fiscales et restreint trop certaines dépenses.

L'avis de la Chambre des Salariés

Dans son avis du 22 novembre 2012, la Chambre des Salariés affirme que la situation budgétaire luxembourgeoise est loin d'être dramatique:

- le déficit et la dette publics sont faibles en comparaison européenne;
- les recettes courantes couvrent les dépenses courantes et le déficit sert uniquement à financer des investissements importants bénéficiant également aux générations futures;

- il existe une contrepartie de la dette publique sous forme de participations et d'infrastructures;
- il en résulte que les recettes de la propriété dépassent largement le service de la dette.

Néanmoins, la CSL ne méconnaît pas qu'un certain nombre de risques systémiques existent: conséquences éventuelles des engagements financiers au niveau européen, évolution du secteur financier, restructurations de l'industrie dans un contexte de mondialisation, incertitudes sur l'avenir du secteur de l'aviation et, par ricochet, de la logistique, etc.

Dans ce contexte, la Chambre des Salariés estime qu'une réduction des dépenses publiques constitue une solution de facilité pour les finances publiques à court terme et ne représente certainement pas la réponse appropriée aux problèmes structurels qui pourraient se poser.

La Chambre des Salariés est d'avis qu'il convient – notamment au vu de la baisse tendancielle des recettes dans le PIB – de réfléchir sur un nouveau modèle de solidarité pour sauvegarder les acquis sociaux, c'est-à-dire notamment à une réforme fondamentale de la fiscalité, qui, pour ce qui est de l'imposition du revenu des personnes physiques, pourrait s'inspirer de l'impôt de solidarité.

La CSL estime que le Luxembourg dispose actuellement d'un système de protection sociale bien développé en comparaison internationale qui ne protège pas uniquement contre la pauvreté, mais constitue également un filet de secours permettant de maintenir un certain niveau de vie en cas d'accidents de la vie (chômage, maladie, vieillesse, accident, etc.). La CSL estime qu'il convient d'être solidaire pour pouvoir maintenir ce système et, le cas échéant, accepter une charge fiscale plus élevée qui doit toutefois être socialement équilibrée, c'est-à-dire être fonction de la capacité contributive de chacun.

L'avis du Comité olympique et sportif luxembourgeois (COSL)

Dans son avis du 7 novembre 2012, le COSL rappelle que le sport ne pourra jouer son rôle sociétal important que grâce aux crédits qui lui permettent l'engagement de personnel qualifié tant au niveau de l'organe central du sport que de ses fédérations. Le COSL estime que les crédits alloués au Département Ministériel des Sports gardent un niveau satisfaisant. Cependant, le COSL ne peut marquer son accord avec le fait que le plafonnement du bénéfice des chèques-services (trois heures gratuites) prévu par le Gouvernement viserait également le domaine sportif.

*

VII) CONCLUSION: UN PROJET POUR NOS JEUNES, UN PROJET DE CONFIANCE

Le grand défi de la politique des années à venir, tel qu'il est décrit, analysé et commenté dans le présent rapport, consiste sans doute dans la double mission de restaurer la confiance dans notre modèle de société en général, et d'ouvrir de nouvelles perspectives d'avenir aux jeunes générations en particulier.

Il semble au rapporteur que depuis un certain temps, une morosité généralisée s'est installée dans la société luxembourgeoise, assortie d'un déclin de la culture de débat et de dialogue et d'une montée en puissance d'un corporatisme démesuré voire abusif.

Le rapporteur estime que le moment est venu pour les responsables politiques de briser cette atmosphère imprégnée de morosité et d'alarmisme, de retrousser les manches et de s'attaquer avec courage et assiduité aux problèmes qui se posent à notre pays: d'abord, en jetant les bases pour la redéfinition d'un projet de société commun, ensuite, en recherchant le dialogue avec les partenaires sociaux et la société civile, dialogue qui faisait jadis la force de notre modèle social, et enfin, en prenant les décisions – argumentées, réfléchies et pondérées – qui s'imposent.

Ce projet de société rénové doit résolument être axé sur les besoins et les aspirations de la jeune génération. Les chances de réussite des enfants et des adolescents doivent être placées au centre de toutes nos préoccupations. Il s'agira de soutenir de façon conséquente les familles, d'offrir une éducation performante qui met en valeur les talents de tout un chacun, de mettre à disposition des emplois sûrs et de qualité, et de garantir l'accès à des logements abordables. Ce nouveau projet de société devra être construit sur les valeurs de la solidarité et de la justice intergénérationnelles, valeurs qui n'ont rien perdu de leur actualité.

Il s'agit également de continuer sur la voie des réformes structurelles économiques, sociales, et sociétales pour assurer un développement durable de notre pays. Il est de la responsabilité des décideurs d'aujourd'hui envers les générations futures de ne pas hypothéquer les choix qui sont les leurs. Voilà pourquoi il importe de mettre en œuvre dès maintenant une politique équilibrée qui garantit des finances publiques saines, une croissance créatrice d'emplois et un renforcement de la cohésion sociale.

Une politique d'austérité qui freine la reprise économique et accentue la crise doit être évitée à tout prix; une telle politique mènerait inévitablement dans un cul de sac. En temps de crise, seulement un Etat fort peut offrir aux plus démunis, mais aussi aux classes moyennes, le soutien et la sécurité dont ils ont besoin.

*

VIII) COMMENTAIRE DES ARTICLES DE LA LOI BUDGETAIRE

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 2013 comporte 42 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.

Article 7

Dans la mesure où les prorogations visées au paragraphe 4 ne concernent que le ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative, le Conseil d'Etat propose de rédiger ce paragraphe comme suit:

„(4) Sont prorogées, pour la durée de l'année 2013, les autorisations de création d'emploi pour des ouvriers pour les besoins de l'administration gouvernementale pour le compte du ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative prévues par l'article 24 ...“

Au paragraphe 5, alinéa 4, le Conseil d'Etat note qu'il convient d'écrire „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“.

Au paragraphe 6, il convient d'écrire „Code de la sécurité sociale“ et „autorisés par les ministres compétents“.

La COFIBU fait siennes les propositions du Conseil d'Etat.

Articles 9 et 10

Le Conseil d'Etat note qu'à l'article 9, le renvoi à l'article 6, paragraphe 6 est inexact. Il y aurait lieu de faire référence à l'article 7, paragraphe 6.

En outre, il convient d'écrire „ministre des Finances“. Cette observation vaut également pour l'article 10.

La COFIBU se rallie aux propositions du Conseil d'Etat.

Article 14

Cet article reconduit pour l'exercice 2013 les dispositions prévues pour 2012 par l'article 18 de la loi budgétaire du 16 décembre 2011.

Le Conseil d'Etat signale que, suite à l'entrée en vigueur du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, il y a lieu de faire référence au „Fonds structurel européen“.

La COFIBU décide de suivre le Conseil d'Etat dans ses recommandations.

Articles 16 à 18

Le Conseil d'Etat note que les fonds énumérés aux articles sous rubrique s'écrivent avec une lettre „F“ majuscule.

La COFIBU fait sienne la proposition du Conseil d'Etat.

Articles 22 et 23

Le Conseil d'Etat indique qu'au point I, paragraphe 1er, point 2 et I, paragraphe 2 de l'article 22, la mention „aux communautés européennes“ doit être remplacée par „à l'Union européenne“.

Par ailleurs, au point II, paragraphe 3 du même article, il convient d'écrire „ministre“ avec une lettre initiale minuscule. Cette observation vaut aussi pour l'article 23.

Enfin le Conseil d'Etat rappelle que les fonds énumérés à l'article 22 s'écrivent avec une lettre „F“ majuscule.

La COFIBU se rallie aux propositions du Conseil d'Etat.

Article 27

Le Conseil d'Etat signale qu'au paragraphe 2, sous la rubrique „Division des services régionaux de la voirie à Luxembourg“, au premier poste relatif aux études d'un contournement Alzingen – Liaison N3/A4, il convient d'écrire „contournement“.

La COFIBU décide de suivre le Conseil d'Etat.

Le dernier poste de ce paragraphe 2 renseigne sous „Divisions diverses“ un montant de 87 millions d'euros à des „projets de moindre envergure, projets urgents et imprévus“. Le Conseil d'Etat constate le caractère pour le moins imprécis et vague de ce poste pourtant doté d'un montant important, alors que les autres projets mentionnés à l'article 27 sont énumérés avec précision. Le commentaire des articles ne contient aucune explication concernant les projets de moindre envergure ou projets urgents et imprévus en question. Le Conseil d'Etat indique qu'il aurait aimé avoir des précisions à ce sujet et qu'il laisse à la Chambre des députés le soin de déterminer si elle est en mesure de voter ce point en toute connaissance de cause.

Chapitre I

Quant à la présentation légistique, le Conseil d'Etat note que les guillemets sont à supprimer aux articles 30, 31, 34 et 35.

La COFIBU fait sienne la proposition du Conseil d'Etat.

Article 30

Le Conseil d'Etat renvoie à son avis du 11 novembre 2008 sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2009 (doc. Parl. n° 5900³) et plus particulièrement à ses observations sous l'article 43 du projet de loi initial (p. 25):

„L'article 65 du Code de la sécurité sociale dispose que les actes dispensés par les prestataires de soins et pris en charge par l'assurance maladie-maternité sont inscrits dans des nomenclatures. Aux termes de cette disposition, chaque acte repris dans une nomenclature est référencé par une lettre-clé dont la valeur en euros est fixée par voie conventionnelle et par un coefficient exprimant la valeur relative de chaque acte. La nomenclature fait l'objet d'une renégociation à intervalles réguliers sur base de règles fixées par le Code de la sécurité sociale. La présente disposition déroge à ces règles et fixe de manière unilatérale la valeur de la lettre-clé des laboratoires d'analyses médicales et de biologie clinique applicable à partir du 1er janvier 2009.

(...)

Aussi le Conseil d'Etat ne saurait-il pas se prononcer sur l'opportunité de déroger aux procédures prévues par le Code de la sécurité sociale et d'introduire une nouvelle valeur de la lettre-clé des laboratoires d'analyses médicales et de biologie clinique par le biais de la loi budgétaire.“

La COFIBU prend note des remarques du Conseil d'Etat.

Article 34

Outre le fait que l'article sous examen n'a pas à être mis entre guillemets, le Conseil d'Etat réitère son observation faite à l'endroit de la disposition identique figurant dans le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2012 (avis du Conseil d'Etat du 15 novembre 2011, doc. parl. n° 6350⁴, p. 16, concernant l'article 41) en ce qu'il a „jugé inappropriée une pérennisation du dispositif en question, alors qu'il estime que les règles normales doivent s'appliquer dès que possible“.

Article 39

Cet article reconduit pour l'exercice 2013 les dispositions de l'article 43 de la loi budgétaire du 16 décembre 2011.

A l'intitulé de l'article sous examen ainsi qu'aux points I), II) et III), le Conseil d'Etat note qu'il y a lieu de se référer à la „loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat“.

Le Conseil d'Etat renvoie encore à son avis du 15 novembre 2011 sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2012 (doc. parl. n° 6350⁴, p. 16, concernant l'article 44): le législateur devrait intégrer les modifications proposées à l'article sous examen dans la loi précitée du 8 juin 1999, dans la mesure où depuis plus d'une dizaine d'années – donc presque depuis l'entrée en vigueur de cette loi – la loi budgétaire comprend systématiquement les mêmes dérogations à ladite loi. Le Conseil d'Etat ne comprend pas les raisons qui empêcheraient d'inclure lesdites dérogations dans cette loi, ce qui éviterait que la loi budgétaire doive les reprendre, année après année.

La COFIBU prend acte des observations du Conseil d'Etat.

Article 41

Cet article a pour objet de conférer au Gouvernement l'autorisation d'émettre des emprunts nouveaux pour un montant maximum de 4,5 milliards d'euros.

Le Conseil d'Etat note que l'affectation du produit des emprunts est détaillée dans le commentaire des articles.

En effet, d'après le commentaire de l'article 41, un montant de 2 milliards d'euros du produit de ces emprunts sera affecté au refinancement de l'emprunt public qui a servi en 2008 au financement de la participation de l'Etat dans le capital d'un établissement bancaire.

En cas d'émission d'emprunts pour un montant total de 4,5 milliards, l'endettement net nouveau s'élèvera donc à 2,5 milliards.

Le solde de ces emprunts sera affecté principalement au financement des investissements de l'Etat ainsi qu'au financement des participations dans le capital d'organismes internationaux (p. ex. participation dans le Mécanisme européen de stabilité).

Par ailleurs, dans le cadre d'une gestion prudente de la trésorerie, il conviendra de préserver à tout moment une marge de sécurité en cas de besoin de financement inattendu ou pour bénéficier de conditions de marché favorables. Les montants et instruments de financement des différentes émissions seront spécifiés en temps voulu, en tenant compte notamment des conditions de marché.

*

IX) TEXTE DU PROJET DE LOI

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:

*

PROJET DE LOI
concernant le budget des recettes et des dépenses
de l'Etat pour l'exercice 2013

Chapitre A – Arrêté du budget

Art. 1er – Arrêté du budget

Le budget de l'Etat pour l'exercice 2013 est arrêté:

En recettes à la somme de euros 11.203.431.171

soit:

recettes courantes.....	euros	11.146.037.371
recettes en capital	euros	<u>57.393.800</u>
	euros	11.203.431.171

En dépenses à la somme de euros 11.761.842.900

soit:

recettes courantes.....	euros	10.786.951.539
recettes en capital	euros	<u>974.891.361</u>
	euros	11.761.842.900

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 2012 sont recouvrés pendant l'exercice 2013 d'après les lois qui en règlent l'assiette, les taux ou tarifs et la perception, sous réserve des dispositions des articles 3 à 4 ci-après.

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

La loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et taxes assimilés sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques est modifiée comme suit:

1° A l'article 1er, paragraphe (1), le chiffre „2%“ est remplacé par le chiffre „3,75%“.

2° A l'article 1er, paragraphe (1), un nouvel alinéa libellé comme suit est inséré entre les alinéas 1 et 2:

„La contribution apportée par les biocarburants produits à partir de déchets, de résidus, de matière cellulosiques d'origine non alimentaire et de matières ligno-cellulosiques est considérée comme équivalent à deux fois celle des autres biocarburants.“

Art. 4. – 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:

Le paragraphe (3) lettre b) est remplacé par le texte suivant:

„b) d'une part spécifique qui, ensemble avec le droit d'accise spécifique commun, doit représenter entre 5 et 76,5 pour cent du poids fiscal total. A partir du 1er janvier 2014 ce droit spécifique doit représenter entre 7,5 pour cent et 76,5 pour cent.“

Chapitre C – Autres dispositions financières

Art. 5. – 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 2013 au paiement d'une taxe de 150 euros.

Chapitre D – Dispositions concernant le budget des dépenses

Art. 6. – Crédits pour rémunérations et pensions

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

Art. 7. – Nouveaux engagements de personnel

(1) Au cours de l'année 2013, 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 2012;
- b) les fonctionnaires, les employés et ouvriers occupés à tâche partielle dans la limite des effectifs en hommes-heures/an au 31 décembre 2012.

Sont comprises dans l'effectif total les vacances d'emploi qui se sont produites avant le 1er janvier 2013 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 2013:

- 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 320 unités l'effectif total tel qu'il est défini au paragraphe (2) a);
- b) aux engagements de personnel pour les besoins des services de l'Etat reconnus nécessaires pour l'occupation anticipée d'emplois non vacants, sans que la durée de l'occupation anticipée ne puisse être supérieure à six mois;
- c) au remplacement à titre définitif des agents de l'Etat bénéficiant du régime de la préretraite. Lorsque le remplaçant est recruté en vue de son admission ultérieure au statut de fonctionnaire, et lorsque le cadre correspondant de l'administration concernée ne comprend pas de vacance de poste, il est placé temporairement hors cadre jusqu'au moment où les droits du fonctionnaire remplacé à l'indemnité de préretraite cessent de plein droit;
- d) à des engagements de renforcement de personnel occupé à titre permanent et à tâche partielle dans les différents services de l'Etat dans la limite de 800 hommes-heures/semaine;
- e) 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;
- f) 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 2013, les autorisations de création d'emploi pour des ouvriers pour les besoins de l'administration gouvernementale pour le compte du ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative 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.

(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 paragraphe (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. 8. – Recrutement d'employés de nationalité étrangère auprès des administrations de l'Etat

(1) Sont autorisés pour 2013, 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. Services dépendant du Ministère de la Famille et de l'Intégration:		
Maison de soins VIANDEN	infirmier ou aide-soignant	5
Maison de soins DIFFERDANGE	infirmier ou aide-soignant	5
Maison de soins ECHTERNACH	infirmier ou aide-soignant	2
Service des personnes âgées (Centres intégrés)	aide-soignant ou assist. senior	2
	infirmier	1
Centre du Rham	aide-soignant	1
Centre socio-éducatif de l'Etat	éducateur gradué, infirmier, éducateur, éducateur instructeur, chargé de cours	25
II. Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle:		
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

<i>Administration</i>	<i>Carrière</i>	<i>Effectif</i>
Service de la scolarisation des enfants étrangers	employé	2
III. Services dépendant du Ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration, de la Coopération et de l'Action humanitaire:		
Représentations diplomatiques et bureaux décentralisés de la coopération luxembourgeoise	employé de bureau	18
IV. Services dépendant du Ministère de l'Economie et du Commerce Extérieur:		
Représentations économiques	employé de bureau	20
V. Services dépendant du Ministère de la Culture:		
Bibliothèque nationale	employé de la carrière supérieure	1
VI. Services dépendant du Ministère d'Etat:		
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. 9. – 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 7, paragraphe (6) ci-avant, le Fonds national de solidarité et la Caisse nationale des prestations familiales, ne peuvent ni engager, ni procéder au paiement des frais de fonctionnement considérés comme appartenant à l'exercice 2013 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. 10. – 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. 11. – 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. 12. – Recettes et dépenses pour ordre: droits de douane

Au cours de l'exercice 2013 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. 13. – Recettes et dépenses pour ordre: rémunération de personnel pour le compte d'autorités militaires alliées

Au cours de l'exercice 2013, 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. 14. – Recettes et dépenses pour ordre: Fonds structurels européens, 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. 15. – Recettes et dépenses pour ordre: Coopération au développement déléguée

Les contributions de la Belgique dans l'intérêt du cofinancement de projets de développement mis en œuvre par le Luxembourg ainsi que leur affectation aux projets de développement peuvent être imputées au budget des recettes et des dépenses pour ordre.

Art. 16. – 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. 17. – 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. 18. – 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. 19. – 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. 20. – 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. 21. – Prorogation de dispositions destinées à stimuler la croissance économique et à maintenir le plein emploi

(I) Sont prorogées avec effet au 1er janvier 2013 et jusqu'au 31 décembre 2013:

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. 22. – Fonds communal de dotation financière. Dotation et répartition pour l'année 2013

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 2013 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 9.341.000 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 2013, 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 2013, 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 l'institut national de la statistique et des études économiques;
 - par superficie, celle publiée par l'institut national 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 I et II 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 I et II 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 point 1 du présent paragraphe.

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 2012 est remplacée par l'année 2013.

Art. 23. – 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 2013 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 2012 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 2013, à un remboursement supérieur au déficit du service ordinaire de son budget constaté à la clôture de l'exercice 2011.

Chapitre H – Dispositions concernant les fonds d'investissements

Art. 24. – Dispositions concernant les fonds d'investissements publics. – Projets de construction

(1) Au cours de l'exercice 2013, 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	3.200.000 euros
– Ministère de l'Education nationale 29, rue Aldringen: réhabilitation de l'immeuble	9.500.000 euros
– Ferme Grisius Lultzhausen: SN des sports	8.600.000 euros
– Caserne Herrenberg: remise en état de 3 pavillons	8.500.000 euros
– Ponts et Chaussées Walferdange: dépôt	5.800.000 euros
– Centre Marienthal: travaux d'infrastructure	4.022.000 euros
– Centre pénitentiaire Schrassig: réfection toitures plates et béton mur d'enceinte	7.200.000 euros
– Château de Schoenfels: remise en état et atelier thérapeutique (phase 1)	4.000.000 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	11.000.000 euros
– Administration de la Nature et des Forêts Wormeldange: construction bureaux	600.000 euros
– Foyer d'accueil pour toxicomanes Luxembourg	3.800.000 euros
– Ponts et Chaussées Mersch: dépôt	16.000.000 euros
– Palais de justice Diekirch: réaménagement/nouvelle construction	12.000.000 euros
– Foyer Don Bosco	9.900.000 euros
– „Haff Réimech“	5.400.000 euros
– Abbaye Neumünster: passerelles	1.050.000 euros
– Centre mosellan Ehnen: réaménagement et extension	4.000.000 euros
– Police au Verlorenkost: bâtiment administratif	29.000.000 euros
– Laboratoire pour l'ASTA et infrastructures à Gilsdorf	25.110.000 euros
– Maison Robert Schuman: transformation presbytère	2.500.000 euros
– „Les Rotondes“: aménagement en espace culturel	16.000.000 euros
– Centre pénitentiaire Schrassig: structures préfabriquées pour personnel	5.000.000 euros
– Château Schoenfels: aménagement (2ème phase)	5.000.000 euros
– Service Central des Imprimés Leudelage	9.000.000 euros
– Théâtre en plein air Wiltz: reconstruction	1.100.000 euros
– Archives nationales provisoires Bourmicht	7.000.000 euros
– Musée d'histoire naturelle Luxembourg: adaptation et mise à niveau	3.200.000 euros
– Administration de Enregistrement-Direction: assainissement et mise en sécurité du dernier étage	3.200.000 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 Grevenmacher: nouvelle construction	29.000.000 euros
– Lycée des Sports Luxembourg (Sportlycée INS)	16.000.000 euros
– Lycée technique pour professions de santé Bascharage (pôle Sud): pavillon préfabriqué	22.000.000 euros
– Lycée technique Dudelange (annexe): hall des sports	6.130.000 euros
– Athénée (rénovation): structure temporaire	31.000.000 euros
– Ecole de la 2e chance Luxembourg	38.000.000 euros
– Université Luxembourg-Limpertsberg, Max Planck Institut et Bibliothèque universitaire	33.600.000 euros
– Lycée technique M. Adam Pétange: démolition anc. bâtiment rue Batty Weber	2.600.000 euros
– Lycée technique pour professions de santé Ettelbruck	30.000.000 euros
– Centre de Logopédie: nouvelle construction	26.300.000 euros
– Lycée technique du Centre: nouvelle construction sports et réfectoire	22.000.000 euros
– Lycée classique Echternach: transformation aile Gendarmerie en salles de classe et nouveau hall des sports (phases 1+2)	18.000.000 euros
– Lycée technique Michel Lucius: nouvelle construction sur terrain bloc 2000	16.300.000 euros
– Lycée technique Ettelbruck et Lycée technique agricole Ettelbruck: infrastructures prioritaires	10.000.000 euros
– Infrastructures sportives à Diekirch	20.000.000 euros
– Institut de langues Limpertsberg: assainissement énergétique, extension et alentours	8.600.000 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
– Barrage Esch-sur-Sûre: assainissement (2e phase)	27.228.000 euros
– Kraïzbierg Dudelange: mise en conformité Centre Emile Mayrisch	22.000.000 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	20.000.000 euros
– Domaine thermal Mondorf-Château d'eau: nouvelle construction	1.500.000 euros
– Internat socio-familial Dudelange: transformation	4.000.000 euros
– Valériushaff Tandel (phase 2)	3.000.000 euros
– Ligue HMC Capellen: nouvelle construction	27.400.000 euros
– Centres pour réfugiés: divers sites	10.000.000 euros
– CIPA Echternach: transformation du rez-de-chaussée, création d'une cuisine de production	7.000.000 euros

Art. 25. – Dispositions concernant les fonds d'investissements publics. – Frais d'études

(1) Au cours de l'exercice 2013, 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
- Bibliothèque nationale de Luxembourg
- Cour des Comptes de l'UE: 2ième extension
- Maison d'arrêt Sanem: aménagement d'un nouveau centre pénitentiaire
- Centre d'accueil pour la zone protégée d'intérêt européen „Mullerthal“ à Berdorf
- Hémicycle Kirchberg: mise à niveau
- Ponts et Chaussées Grevenmacher: dépôt Potaschberg
- Ponts et Chaussées Clervaux: extension
- Ponts et Chaussées Fridhaff: dépôt de sel
- Ponts et Chaussées Echternach: nouvelle construction
- Protection civile Lintgen: construction nouvel hangar
- 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
- Cour de Justice des CE: 5ème extension
- Administration des services de secours Gasperich – terrain d'entraînement
- Centre d'accueil Burfelt
- Bireler Haff (Findel): transformation
- Centre pénitentiaire Schrassig: assainissement des logements de service
- Administration de la gestion de l'eau: service régional ouest
- Poste frontalier Dudelange-Zoufftgen
- Centre douanier Sud Esch/Alzette

(2) Fonds d'investissements publics scolaires:

- Centre national de formation continue (CNFPC) Ettelbruck
- Lycée technique agricole Gilsdorf
- Lycée technique Bonnevoie: extension et remise en état
- Lycée Clervaux
- Lycée funiculaire Differdange
- Université Luxembourg – Limpertsberg
- 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:

- C.I.P.A. Bofferdange: agrandissement

Art. 26. – Dispositions concernant le Fonds du Rail – Frais d'études

(1) Au cours de l'exercice 2013, 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 Bettembourg
- Gare périphérique de Howald (espace public)
- Modifications au niveau de la Gare centrale nécessaires dans le cadre de deux projets précédents
- Installation d'un nouveau Poste Directeur pour la Gare de Luxembourg
- Réaménagement de la Gare de Luxembourg avec les têtes Sud et Ouest
- Tunnel de raccordement en direction d'Oberkorn
- Suppression des passages à niveau Nos 91, 91a et 92 à Schifflange (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)
- Nouveaux terminaux intermodaux Rail/Route à Bettembourg-Dudelange
- Gare de Bettembourg: modernisation et renouvellement des installations de signalisation et de télécommunications
- 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
- Gare Belval-Usines: modernisation et renouvellement complets des installations fixes
- Port de Merttert: modernisation et extension des installations fixes
- Réaménagement des alentours de la Gare d'Ettelbrück
- Construction d'une sous-station 225kV/2x25kV à Flebour
- Gestion centralisée nationale des installations de génie technique
- Création d'un point d'échange à Hollerich (motion 2011/36 nouvelle dénomination remplaçant Gare périphérique de Cessange-Espace public)
- Arrêt Pont Rouge ensemble avec système Shuttle
- Modernisation ligne Luxembourg-Kleinbettingen: Phase 2: Réélectrification, suppression du passage à niveau PN 85 à Kleinbettingen, reconstruction PS aux PK 8,913 et PK 9,984
- Nouvelle ligne ferroviaire à deux voies entre Luxembourg et Esch-sur-Alzette
- Gare Esch-sur-Alzette: réaménagement du bâtiment voyageur avec extension.

Art. 27. – Dispositions concernant le Fonds des Routes – Projets de construction

(1) Au cours de l'exercice 2013, 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:

– N3 Contournement Alzingen-Liaison N3/A4 (études)	500.000 euros
– N4 Réaménagement carrefour à Esch/Alzette	2.500.000 euros
– N7 Réaménagement Place Dargent-rue de Beggen	2.000.000 euros
– N10 Traversée de Machtum	3.000.000 euros
– N10 Réaménagement à Grevenmacher	2.500.000 euros
– N10 Redressement Machtum-Ahn-Hëttermillen	5.200.000 euros
– N10 Réaménagement Esplanade à Remich (part N10)	5.000.000 euros
– N13 Suppression du PN 5 à Dippach-Gare	6.500.000 euros
– N13 Réaménagement N13/N6 à Windhof	4.880.000 euros
– N14 Réaménagement Boudlerbach-Geisert	2.000.000 euros
– N16 Avenue Fr. Clement à Mondorf-les-Bains	4.200.000 euros
– N16/CR162 Carrefour Ellange-Gare	3.400.000 euros
– N28 Raccordement N28/N2 à Bous	4.000.000 euros
– N31 Route d'Esch à Belvaux	2.950.000 euros
– CR103 Réaménagement entre Holzem-Dippach	2.100.000 euros
– CR122 Suppression PN20b à Lorentzweiler	4.500.000 euros
– CR125 Suppression PN17 à Walferdange	4.000.000 euros
– CR129 Redressement Godbrange-Junglinster	2.450.000 euros
– CR132 Réaménagement Roeser-Crauthem-Bettembourg	2.900.000 euros
– CR134 Traversée de Wecker	5.200.000 euros
– CR145 Redressement Canach-Beyren (Lots 1 et 2)	2.900.000 euros
– CR153 Redressement à Dalheim	2.300.000 euros
– CR161 Wolser-W.S.A. entre Bettembourg et Dudelange (Accès Eurohub)	2.200.000 euros
– CR164 Rue Boudersberg à Dudelange	2.800.000 euros
– CR234/CR234B Z.I. Contern et Sandweiler	3.100.000 euros
– OA202 Viaduc de Mersch	17.000.000 euros
– OA257 Reconstruction OA sur les vois CFL à Kayl (N31)	2.200.000 euros
– OA265 Réhabilitation OA sur CFL à Bettembourg	2.900.000 euros
– OA276 Reconstruction OA sur l'Alzette à Roeser (CR158)	2.900.000 euros
– OA756 Alzinger Knupp sur la N3 à Alzingen	2.200.000 euros
– Voie Bus N3 Hesperange-Howald (Montée de Howald)	3.000.000 euros
– PC5 Soup-Koedange	2.500.000 euros
– PC15 Lintgen-Lorentzweiler et élargissement CR123	3.850.000 euros
– Aménagement d'un giratoire en vue de l'accès vers le site agricole projeté à Colmar-Berg	2.415.000 euros
– Renforcement, reprofilage et raclage des routes nationales et chemins repris	45.500.000 euros
– Redressement et aménagement des routes nationales et chemins repris	3.700.000 euros

Division des Services Régionaux de la Voirie à Diekirch:

– N7/N18 Transversale de Clervaux	33.000.000 euros
– N7 Sécurisation de la N7 entre Hoscheid-Dickt et Maarkebaach	2.000.000 euros
– N10 Réaménagement Dasbourg-Marnach	3.000.000 euros
– N10 Redressement Hoesdorf-Bettel	3.000.000 euros
– N10/CR372 Raccordement giratoire pont frontalier à Rosport	2.250.000 euros
– N10/N11 Voies de déstaging à Echternach (plan sectoriel transports) „Voie Charly“ (tronçon 1)	5.800.000 euros
– N12 Accès à la décharge pour matériaux inertes à Folschette	4.400.000 euros
– N14 Accès au Lycée technique agricole à Gilsdorf	2.500.000 euros
– N26A Réaménagement de la rue Michel Thilges à Wiltz	2.500.000 euros
– N27 Reprofilage Toodlermillen-Heiderscheidergrund	3.500.000 euros
– N27A (B7) Accès zone d'activités Fridhaff	25.000.000 euros
– CR318/CR321 Redressement carrefour Breidweiler-Pont	2.000.000 euros
– CR314 Redressement Eschdorf-CR307	2.000.000 euros
– CR322 Redressement Schinker-Wahlhausen	2.000.000 euros
– CR331 Réaménagement Kautenbach-Alscheid	2.500.000 euros
– CR339 Redressement Kalborn-Tintesmühle	2.300.000 euros
– CR350 Réaménagement Welscheid-Niederfeulen	2.800.000 euros
– CR352 Redressement Bastendorf-Groesteen	3.700.000 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	2.500.000 euros
– Voie bus N7 et piste cyclable à l'approche de la gare d'Ettelbrück (Dreieck Patton)	3.000.000 euros
– PC 16 Aménagement Goebelsmühle-Kautenbach-Schwarzepull	2.500.000 euros
– Renforcement, reprofilage et raclage des routes nationales et chemins repris	32.975.000 euros
– Redressement et aménagement des routes nationales et chemins repris	5.600.000 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 luxembourgeoise et part allemande à préfinancer par le Luxembourg)	22.000.000 euros
– OA499/498 reconstruction des tabliers des ponts portants N27 sur le lac barrage à Lultzhausen/Insenborn	21.000.000 euros
– OA753 reconstruction du pont portant N3 sur l'Alzette à Hesperange (part Ponts et Chaussées)	3.852.000 euros
– OA1161 tunnel Howald-protection cathodique	1.800.000 euros
– Contrat d'entretien ouvrages d'art (4ème)	6.717.000 euros
– Réhabilitation OA509 à Esch-sur-Sûre CR316/Sûre/Réhabilitation OA510 à Tadler-Moulin CR317/Sûre	2.000.000 euros

– OA1134 Viaduc Serningerbach mise en conformité structure métallique	13.580.000 euros
– OA1084 Schiffflange Bowstring - remplacement appuis de pont	2.150.000 euros
– Contrat d’entretien ouvrages d’art (5ème soumission)	7.000.000 euros
– OA383 réhabilitation du pont frontalier portant N10 sur la Sûre à Echternach (part lux.)	2.700.000 euros

Division des Travaux Neufs:

– Pénétrante de Differdange (N32)	7.000.000 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	43.400.000 euros
– Modification raccordement à la N10 de la bretelle d’accès vers l’échangeur de Schengen	2.500.000 euros
– N1 entre Senningerberg et Aéroport	2.500.000 euros
– Elimination des passages à niveau dans la traversée de Schiffflange	7.200.000 euros
– Réaménagement échangeur de Schiffflange	5.000.000 euros
– Voirie d’accès vers la nouvelle Maison d’arrêt à Sanem	2.500.000 euros
– Echangeur Pontpierre	17.250.000 euros
– Echangeur Burange	39.500.000 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
– By-Pass Hellange (Section A13)	22.000.000 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
– 2x3 voies A3 Gasperich-Berchem	29.000.000 euros
– 2x3 voies A36 Gasperich-Bridel	42.175.000 euros
– Plateforme multimodale Hoehenhof et voirie connexe	23.580.000 euros
– Helfenterbrück: sécurisation	34.000.000 euros
– OA208 nouveau pont ferroviaire dans le cadre de la mise à double voie de la ligne ferroviaire Luxembourg-Pétange	5.100.000 euros
– Voie bus sur autoroutes	23.000.000 euros

Divisions diverses:

– Projets de moindre envergure, projets urgents et imprévus	87.000.000 euros
---	------------------

Art. 28. – Dispositions concernant le Fonds des Routes. – Frais d’études

(1) Au cours de l’exercice 2013, 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
 N7 Giratoire/CR123 à Bereldange (Carrefour)
 N10 Réaménagement route du Vin à Wormeldange
 N10 Traversée de Stadtbredimus
 N10 Traversée de Wasserbillig vers Moersdorf
 N10 Réaménagement à Schengen le long de l'Esplanade
 CR102 Aménagement carrefour à Schoenfels
 CR112 Renforcement entre Buschdorf et Boevange
 CR122 Traversée de Gonderange: points de repère (P. R.): 11.000-11.800
 CR122 Réaménagement „rue Principale“ à Wormeldange
 CR124 Suppression du PN18 à Heisdorf
 CR125 Suppression PN17 à Walferdange
 CR132 Traversée d'Eschweiler
 CR132 Traversée de Brouch sur les CR132/CR136
 CR134 Traversée Hagelsdorf-redressement entre Betzdorf et Wecker
 CR139 Traversée de Lellig
 CR141 Rue Boxbierg à Wasserbillig
 CR145 Greiveldange-Hettermillen
 CR147 Carrefour CR147/CR145 entre Greiveldange et Canach
 CR149 entre Mondorf et Ellange
 CR150/CR152 Carrefour à l'entrée de Burmerange
 CR166 „Rue de Kayl“ à Schiffflange
 CR168 „Rue de Noertzange“ à Schiffflange
 CR174 rue Grand-Duchesse Charlotte à Belvaux
 CR306 Suppression PN24 et PN24A à Pettingen
 OA61 Reconstruction de l'OA 61 à Greiveldange sur le CR145
 OA210, 211 et 212 sur l'Eisch (N12) entre Bour et Dondelange
 OA423 Pont à Gonderange sur le CR132
 OA424 sur CR132 à Brouch
 OA438 Reconstruction du pont sur CFL à Betzdorf (CR134)
 OA439 à Hagelsdorf
 OA726 Pont sur CFL à Dommeldange CR233
 Voie Bus N5 Helfenterbrück-Gréivelsbarrière
 Voie bus N7 Mierscherbiérg-Lorentzweiler
 Voie bus N12 traversée de Bridel
 Voie bus N12 traversée de Kopstal
 Voie Bus N51 axe Aéroport-Kirchberg („Mobilitéésdésch“)
 PC1 Leudelange-Luxembourg
 Etudes en rapport avec le transport commun par la route
 Etudes diverses

Division des Services Régionaux de la Voirie à Diekirch:

N7 Couloir multi-modal entre Ettelbruck et Diekirch (axe centrale et étude de mobilité Nordstad)
 N7 Contournement Nord Diekirch et accès Nord au Centre militaire
 N7/E421 Contournement de Hosingen
 N7/E421 Contournement de Heinerscheid
 N12 Contournement de Troisvierges
 N7/N10/N18 Adaptation à Marnach
 N7/CR377 Réaménagement carrefour Koeppenhaff
 N12 Raccordement Bastogne-Troine
 N17 Redressement rue Clairefontaine à Diekirch
 N22 Réaménagement Ell-Redange
 N26/26A Aménagement d'un giratoire à l'entrée ouest à Wiltz
 CR106 Aménagement Kräizerbuch-Hobscheid (limite canton)
 CR116 Réaménagement rue de la Grotte à Pratz
 CR141 Aménagement entre le carrefour Kräizerbiert et Osweiler
 CR304 Redressement rue de Beckerich à Redange
 CR311 Réaménagement rue des Tilleuls à Rombach/Martelange
 CR318 Réaménagement rue de Bastogne à Wiltz
 CR319B Aménagement traversée de Wiltz
 CR325 Aménagement Drauffelt-Mecher
 CR331 Réaménagement traversée de Wilwerwiltz
 CR364 Aménagement de la sortie de Beaufort direction Grundhof
 OA145/N7/CR320B à Hoscheid
 OA146/N7/CR320 à Hoscheid
 OA1109/N15 réfection à Ettelbruck
 Voie bus CR359A rue Laduno Ettelbruck
 Voie bus N15 rue de Bastogne à Ettelbruck (lot 5)
 PC5 Grundhof-Bigelbach avec antenne vers Beaufort sur tracé „Josy“
 PC16 Niederfeulen-Ettelbruck-lot 1 Niederfeulen-Warken (Feeler Dellchen)
 Jonction PC16 Feulen-PC17 Arsdorf-PC19 Liefrange-Lac Haute-Sûre
 PC23 Gilsdorf-Fouhren Lot 1: Gilsdorf-Bleesbruck
 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
 OA750 réhabilitation du Pont Adolphe
 OA788 pont Passerelle portant N50 sur la Pétrusse à Luxembourg
 OA1048 Viaduc haubanné-inspection décennale
 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
 OA4017 – remise en état mur
 Etudes diverses

Division des Travaux Neufs:

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)
 Echangeur de Livange et voirie connexe
 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 Remich (N2/E29-N16)
 Contournement Nord Differdange (N31) avec déviation du CR175
 Contournement Troisvierges (N12)
 Contournement Hosingen (N7/E421)
 Descente vers la vallée de l'Alzette (CR181-N7)
 Boulevard de Merl (N6-N5-A4-N4)
 Contournement de Cessange
 Contournement sud de Alzingen
 Midfield et nouvelle N3-rue des Scillas-Rangwee-pont Büchler
 Extension CITA sur la voirie annexe
 Viaducs d'Insenborn (OA498) et de Lultzhausen (OA499) sur N27
 Pont frontalier Grevenmacher (OA401) portant N10A
 Nouvel accès SIDOR (CR169-N4/A4)
 Raccordement échangeur Mertert à la N1 et au Port de Mertert, y compris le nouveau pont frontalier
 Déplacement de la station Shell et modifications afférentes à apporter à la A4
 Elargissement de l'assise de la N27A (ancienne B7) entre giratoire Fridhaff et échangeur Erpeldange dans le cadre de l'aménagement de la zone d'activités Fridhaff et mise à 2x2 voies de la B7 de Colmar à Erpeldange
 Réorganisation échangeur Irrgarten-bypass N2
 Contournement Heinerscheid (N7/E421)
 Réaménagement avenue de l'Europe entre Biff et Athus
 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
 N1 entre Irrgarten et Aéroport

Mise à 2×3 voies des A3 et A6 entre l'échangeur de Bettembourg et l'échangeur de Capellen
 Mise à 2×3 voies A3 entre la frontière française et la Croix de Bettembourg
 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 les autoroutes faisant partie du réseau TERN (Trans European Road Network)
 Etudes en rapport avec le transport commun par l'autoroute
 Etudes diverses

Division de l'exploitation de la grande voirie et de la gestion du trafic:

Inspection et classification des autoroutes
 Etudes diverses

Art. 29. – Fonds pour la gestion de l'Eau – Participation aux frais d'études

(1) Au cours de l'exercice 2013, 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, 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 et 3
- 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 Bleesbrück.

Chapitre I – Dispositions concernant la Sécurité sociale

Art. 30. – Mesures en matière d'assurance maladie: valeur lettre-clé des laboratoires d'analyses médicale et de biologie clinique

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

Art. 31. – 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 2013 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. 32. – Mutualité des employeurs

L'article 14, paragraphe 1, alinéa 1 de la loi du 13 mai 2008 portant introduction d'un statut unique est modifié comme suit:

„Sans préjudice des articles 29 et 32 du Code de la sécurité sociale les assurés ouvriers supportent une surprime correspondant à 2,1 pour cent de l'assiette cotisable pour les indemnités pécuniaires de maladie. Ce taux se réduit à 1 pour cent à partir du 1er janvier 2012 et à 0 pour cent à partir du 1er janvier 2013.“

Art. 33. – Mutualité des employeurs

Pour l'exercice 2013, l'Etat verse à la Mutualité des employeurs le montant de 69,5 millions d'euros.

Art. 34. – 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'aides 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'aides et de soins disposent des données nécessaires pour l'application de l'article 357, alinéa 2 du Code de la sécurité sociale.

Aux fins de l'application des présentes dispositions il y a lieu d'entendre par les termes „plan comptable uniforme“ au sens de l'article 388bis, alinéa 3, point 6) du Code de la sécurité sociale tant le plan comptable actuel que le plan comptable national provisoire.

Art. 35. – Assurance dépendance: valeur monétaire des prestataires visés à l'article 395, alinéa 1 du Code de la sécurité sociale

Par dérogation aux articles 395, alinéa 2, 69 et 70 du Code de la sécurité sociale les valeurs monétaires des prestataires visés à l'article 395, alinéa 1 du Code de la sécurité sociale sont maintenues par rapport à leur valeur applicable au 31 décembre 2012 au nombre cent de l'indice pondéré du coût de la vie au 1er janvier 1948.

Chapitre J – Dispositions diverses**Art. 36. – 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. 37. – Loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement

La loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement est modifiée comme suit:

„1° L'article 25 est remplacé par la disposition suivante:

„**Art. 25.**– L'Etat peut prendre en charge pendant une période maximale de deux ans jusqu'à concurrence de 70% les charges d'intérêt d'emprunts contractés par le promoteur pour le pré-financement de l'aménagement des terrains et de la construction des logements, à condition que le promoteur renonce à inclure toute charge de préfinancement dans ses prix de vente.“

2° L'article 26bis est supprimé.

3° A l'article 27, l'alinéa 2 est supprimé.

4° L'article 29, alinéa 2, est modifié comme suit: „Pour les logements visés à l'alinéa 1, point 1., cette participation peut atteindre cent pour cent soit du coût de construction et de premier équipement, soit du coût d'acquisition, d'aménagement et de premier équipement. Pour les logements visés à l'alinéa 1, point 2., la participation peut atteindre soixante-dix pour cent soit du coût de construction et de premier équipement, soit du coût d'acquisition, d'aménagement et de premier équipement“.

Art. 38. – 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 Ermesinde;
- 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 2^{ème} chance;
- Lycée Bel-Val;
- Campus Geesseknäppchen;
- Sportlycée;
- Service de la formation des adultes;
- Lycée à Junglinster.

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

VI. Administration dépendant du Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme administrative:

- Centre des technologies de l'information de l'Etat

Art. 39. – 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 2013

I) Pour l'exercice 2013, 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 2013, 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 2013, 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 2013, 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. 40. – Dispositions concernant le fonds pour la rénovation de quatre îlots du quartier de la Vieille Ville de Luxembourg

L'article 1er, 2ième alinéa de la loi modifiée du 29 juillet 1993 portant création d'un fonds pour la rénovation de quatre îlots du quartier de la Vieille Ville de Luxembourg est modifié comme suit:

„Le fonds est constitué pour une durée de 25 ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi.“

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

„Le fonds supporte les dépenses relatives à sa mission. A cet effet il est autorisé à lancer un ou plusieurs emprunts ou à se faire ouvrir auprès d'un établissement bancaire agréé au Grand-Duché de Luxembourg un ou plusieurs crédits jusqu'à concurrence d'un montant total de 130 millions d'euros.“

Art. 41. – 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 ne dépassant pas le montant de 4,5 milliards d'euros.

Chapitre K – Entrée en vigueur de la loi

Art. 42. – Entrée en vigueur de la loi

La présente loi entrera en vigueur le 1er janvier 2013.

Luxembourg, le 6 décembre 2012

Le Rapporteur,
Lucien LUX

Le Président,
Michel WOLTER

