

**N^{os} 6900⁷
6901⁷**

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2015-2016

PROJET DE LOI

**concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat
pour l'exercice 2016 et modifiant**

- 1) la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu;
- 2) la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (Abgabenordnung);
- 3) la loi modifiée du 16 octobre 1934 sur l'évaluation des biens et valeurs;
- 4) la loi du 21 décembre 2001 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2002;
- 5) la loi modifiée du 10 décembre 1998 portant création de l'établissement public dénommé „Fonds d'investissements de la Cité Syrdall“;
- 6) la loi modifiée du 18 février 2010 relative à un régime d'aides à la protection de l'environnement et à l'utilisation des ressources naturelles;
- 7) la loi modifiée relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation;
- 8) la loi du 29 avril 2014 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2014;
- 9) le Code de la sécurité sociale
- 10) la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques

PROJET DE LOI

relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2015-2019

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DES FINANCES ET DU BUDGET
(9.12.2015)

TABLE DES MATIERES

	<i>page</i>
I Antécédents	3
II Introduction	5
III La situation économique, sociale et écologique	7
1 Comment mesurer le développement durable au Luxembourg?	7
2 Indicateurs économiques	8
3 Indicateurs sociaux et économie des ménages	19
4 La durabilité de l'environnement écologique	30
5 Mesurer la qualité de vie et le bien-être	34
6 Des indicateurs pour le développement durable	40
IV L'environnement économique international et européen	43
1 La situation internationale	43
2 Le cadre budgétaire européen	45
V La programmation pluriannuelle et les projections à long terme	57
1 Le contexte politique	57
2 Evaluation des mesures de restructuration	59
3 La TVA	61
4 Projections à moyen terme au niveau des autres recettes	65
5 La Sécurité sociale	70
6 Les Administrations locales	72
7 Récapitulatif des recettes et dépenses de la programmation pluriannuelle	73
8 Les investissements	74
9 Les fonds spéciaux	75
VI L'analyse du projet de budget d'Etat pour l'exercice 2016	78
1 Le rôle de l'Etat	78
2 L'analyse du projet de budget	80
3 L'„amnistie fiscale“	94
VII Quelques réflexions sur le „modèle luxembourgeois“	95
VIII Conclusions et recommandations	104
IX Les avis	105
X Annexes	118
XI Le commentaire des articles du projet de loi 6900	122
XII Le texte du projet de loi 6900	134
XIII Le commentaire des articles du projet de loi 6901	162
XIV Le texte du projet de loi 6901	163

I. ANTECEDENTS

Au cours de sa réunion du 22 septembre 2015, la Commission des Finances et du Budget (COFIBU) a nommé Monsieur Henri Kox Rapporteur du budget pour l'exercice 2016, ainsi que du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2015-2019.

Les deux projets de loi, le projet de loi 6900 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2016 et le projet de loi 6901 relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2015-2019 ont été déposés et présentés à la Chambre des Députés [♂/♀] par Monsieur le Ministre des Finances en date du 14 octobre 2015.

Le Conseil d'Etat a émis ses avis le 17 novembre 2015.

Des amendements parlementaires relatifs au projet de loi 6900 ont été adoptés lors de la réunion de la COFIBU du 24 novembre 2015. Un amendement supplémentaire a été communiqué au Conseil d'Etat le 27 novembre 2015.

Le Conseil d'Etat a rendu son avis complémentaire le 1^{er} décembre 2015.

La COFIBU s'est réunie à 14 reprises pour examiner les deux projets de budget.

Il y a lieu de noter que la plupart des autres commissions parlementaires ont procédé à une analyse des parties des deux projets de loi portant sur les départements ministériels les concernant.

Les institutions, organisations et associations suivantes ont rendu un avis sur les deux projets de loi en question:

- le Conseil d'Etat,
- la Chambre des Métiers,
- le Comité Olympique et Sportif Luxembourgeois,
- la Chambre des fonctionnaires et employés publics,
- la Chambre de Commerce,
- la Chambre d'Agriculture,
- la Cour des comptes,
- la Banque centrale du Luxembourg,
- le Conseil national des finances publiques,
- la Commission européenne,
- la Fédération COPAS et
- la Chambre des Salariés.

Par ailleurs, le Rapporteur a eu des entrevues avec les organismes et personnes suivantes, présentés dans l'ordre chronologique des rencontres:

- l'Inspection Générale des Finances,
- le Conseil national des finances publiques,
- l'Administration des contributions directes,
- la *Gréng Stéftung*,
- l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines,
- le STATEC,
- le Ministère des Finances,
- la Banque centrale du Luxembourg,
- la Caisse nationale des Prestations Familiales,
- la Direction de l'Administration des douanes et accises,
- l'Union des Entreprises Luxembourgeoises,
- l'Inspection générale de la sécurité sociale,
- Caritas Luxembourg,
- l'Association Luxembourgeoise des Fonds d'Investissement,
- l'Association des Banques et Banquiers, Luxembourg,

- le Syvicol,
- le Cercle de Coopération des ONG de développement,
- le *Lëtzebuenger Chrëschtliche Gewerkschaftsbond*,
- le Mouvement Ecologique,
- le Commissariat aux Assurances,
- le *Onofhängege Gewerkschaftsbond Lëtzebuerg*,
- la *Bauernallianz*,
- la Chambre des Métiers,
- le Conseil économique et social,
- la Commission de Surveillance du Secteur Financier,
- la Chambre de Commerce,
- la Chambre d’Agriculture,
- la Chambre des fonctionnaires et employés publics,
- la Chambre des Salariés,
- la Banque européenne d’investissement,
- la Cour des comptes,
- le Conseil supérieur pour un développement durable,
- ainsi qu’avec:
- Monsieur Pierre Gramegna, le Ministre des Finances et du Budget et
- Monsieur Louis Chauvel, professeur à l’Université du Luxembourg.

Le présent rapport a été adopté par la Commission des Finances et du Budget lors de sa réunion du 9 décembre 2015.

*

Remerciements:

Le rapporteur tient à exprimer ses remerciements à tous ceux et celles qui ont participé d’une manière ou d’une autre à la préparation et à l’élaboration du présent rapport. En effet, la tâche du rapporteur d’un projet de loi budgétaire s’avérerait quasiment impossible sans une bonne collaboration avec les experts et collaborateurs [♂/♀] des différents ministères et administrations.

Les interlocuteurs [♂/♀] et amis [♂/♀] que le rapporteur a eu le plaisir de rencontrer sont trop nombreux pour les nommer individuellement. Le rapporteur tiens toutefois à remercier personnellement Lucien, Franz, Christiane, Jeannot, Pierre et Francis!

Le rapporteur tient également à remercier le Président, les membres [♂/♀] et la Secrétaire de la Commission des Finances et du Budget.

En tant que premier rapporteur du budget de l’Etat pour déi gréng, relever ce défi d’envergure était aussi, dès le début, un travail d’équipe. Le rapporteur a eu la chance et le plaisir de pouvoir compter sur le soutien de toute l’équipe du secrétariat du groupe parlementaire. Un très grand merci donc à Lynn, Manuel, Marion, Paul, Romain, Virginie et – surtout – à Sven! Enfin, un merci particulier aussi à Dan et à Viviane.

Le rapporteur espère que ces efforts – à l’intérieur et à l’extérieur de la Chambre – aient abouti à un rapport lisible et utile, qui puisse possiblement trouver une utilisation bien au-delà du cadre restreint de la procédure budgétaire parlementaire.

*

II. INTRODUCTION

Mieux vaut prévenir que guérir: Une gestion des finances „en bon père de famille“

„Die Vision für die zukunftsfähige Entwicklung Luxemburgs ist mehrdimensional. Sie will einen attraktiven Standort Luxemburg mit hoher Lebensqualität, einer stabilen Wirtschaft, soliden Finanzen, hohen Sozial- und Umweltstandards und einer spezifischen Identität“¹.

Il n'est certainement pas exagéré d'affirmer que la date du 25 septembre 2015 a marqué un tournant décisif dans l'Histoire. En effet, il s'agit de la date à laquelle a eu lieu le Sommet sur le développement durable lors duquel les Etats membres de l'Organisation des Nations Unies (ONU) ont adopté un nouveau programme de développement durable qui fait suite aux huit Objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Ce programme est composé d'un ensemble de 17 objectifs mondiaux qui, de manière générale, ont pour buts ambitieux de mettre fin à la pauvreté, lutter contre les inégalités et l'injustice et de faire face au changement climatique d'ici 2030. Les 17 objectifs du programme, appelés Objectifs de développement durable (ODD), ont cependant une envergure plus grande encore que celle des OMD: il s'agit de buts universels qui ne sont plus limités aux pays en voie de développement, mais qui s'appliqueront également aux Etats à revenu plus élevé.

Le Luxembourg ne fera pas exception et on peut dès lors s'interroger sur les conséquences que notre engagement pour atteindre ces ODD, aura sur la façon dont nous appréhenderons l'élaboration de l'ensemble de nos politiques dans les années à venir.

Les objectifs de développement durable²

- Objectif 1: Eliminer la pauvreté sous toutes ses formes et partout dans le monde.
- Objectif 2: Eliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir l'agriculture durable.
- Objectif 3: Permettre à tous de vivre en bonne santé et promouvoir le bien-être de tous à tout âge.
- Objectif 4: Assurer l'accès de tous à une éducation de qualité, sur un pied d'égalité, et promouvoir les possibilités d'apprentissage tout au long de la vie.
- Objectif 5: Parvenir à l'égalité des sexes et autonomiser les femmes et les filles.
- Objectif 6: Garantir l'accès de tous à l'eau et à l'assainissement et assurer une gestion durable des ressources en eau.
- Objectif 7: Garantir l'accès de tous à des services énergétiques, fiables, durables et modernes.
- Objectif 8: Promouvoir une croissance économique soutenue, partagée et durable, le plein emploi productif et un travail décent pour tous.
- Objectif 9: Bâtir une infrastructure résiliente, promouvoir une industrialisation durable qui profite à tous et encourager l'innovation.
- Objectif 10: Réduire les inégalités dans les pays et d'un pays à l'autre.
- Objectif 11: Faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables.
- Objectif 12: Etablir des modes de consommation et de production durables.
- Objectif 13: Prendre d'urgence des mesures pour lutter contre les changements climatiques et leurs répercussions.
- Objectif 14: Conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable.

1 Ministère de l'Environnement (2015) *Rapport de mise en œuvre du développement durable – Ein nachhaltiges Luxemburg für mehr Lebensqualität: Bericht zur Umsetzung des PNDD Luxembourg* [19. Juni 2015]. Page: 2.

[http://www.environnement.public.lu/developpement_durable/RNDD/RNDD_Version-finale_avec_annexes.pdf]

2 ONU (2015) *Objectifs de développement durable*

[<http://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/objectifs-de-developpement-durable/>]

<p>Objectif 15: Préserver et restaurer les écosystèmes terrestres en veillant à les exploiter de façon durable, lutter contre la désertification, enrayer et inverser le processus de dégradation des sols et mettre fin à l'appauvrissement de la biodiversité.</p> <p>Objectif 16: Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes aux fins du développement durable, assurer l'accès à tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes.</p> <p>Objectif 17: Renforcer les moyens de mettre en œuvre le partenariat mondial pour le développement durable et le revitaliser.</p>

Il est évident qu'une analyse plus approfondie des ODD³ nous permettrait de voir au-delà des objectifs cités ci-dessus, cependant même une lecture rapide de ces buts nous indique que la majorité de nos futures politiques seront affectées par l'un ou l'autre d'entre eux, si nous nous décidons à prendre aux sérieux nos obligations envers la vision du développement durable adoptée par l'ONU. En effet, des questions concernant l'égalité des chances, la gestion de nos ressources en eau, la transition énergétique, la croissance économique, l'agriculture, l'emploi, les modes de consommation et de production, les défis du changement climatique, ou encore le risque de pauvreté, demeurent des sujets importants dans le débat national. Certains éléments des ODD, comme l'objectif numéro dix concernant la réduction des inégalités d'un pays à l'autre, posent même de nouveaux défis auxquels nous devons répondre dans les années à venir.

L'argument principal que le Rapporteur souhaite développer ici est que selon lui, une politique budgétaire ne peut aboutir à long terme uniquement si elle désigne comme objectif premier le développement durable de notre pays. Le Rapporteur estime donc qu'il est impératif que nos politiques budgétaires se basent sur les principes de la durabilité, de la prévention et de la gestion „en bon père de famille“.

Il convient de mentionner que le terme „développement durable“ n'est pas utilisé de façon arbitraire dans ce rapport. D'ordinaire quelque peu galvaudé, il est donc important de commencer par donner une description brève et précise du terme.

En 1987 apparaît la notion de „développement durable“ pour la première fois dans *Our common future*, un rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement de l'Organisation des Nations Unies (ONU), présidée par Gro Harlem Brundtland, ancienne Premier ministre de Norvège. Le développement durable y est décrit comme suit:

*„Le développement durable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs. Deux concepts sont inhérents à cette notion: le concept de „besoins“, et plus particulièrement des besoins essentiels des plus démunis, à qui il convient d'accorder la plus grande priorité, et l'idée des limitations que l'état de nos techniques et de notre organisation sociale impose sur la capacité de l'environnement à répondre aux besoins actuels et à venir“.*⁴

Cette description prend racine dans une vision systémique du monde, nécessaire à l'assimilation de l'interdépendance des actions de chacun [♂/♀], que ce soit d'un point de vue temporel ou géographique et reste communément admise au niveau de la communauté internationale.

Le Rapporteur est convaincu qu'une politique budgétaire basée sur la mise en avant du développement durable est plus efficace qu'une politique qui cherche à remédier aux abus, car la durabilité implique de s'attaquer non pas aux symptômes, mais aux causes des problèmes. Cet argument s'applique autant aux questions économiques et sociales qu'à la protection de l'environnement et de la santé.

Sans prétendre être totalement complet, le Rapporteur entend donc analyser, en plus des indicateurs „traditionnels“, également des indicateurs qui nous offrent un aperçu de l'état d'avancement du développement durable dans notre pays. Une telle analyse ne pourra qu'enrichir ce rapport budgétaire, étant donné que ces indicateurs nous fournissent des renseignements précieux concernant différents aspects

³ A noter que les 17 ODD sont eux-mêmes subdivisés en objectifs plus concis, avec des indicateurs plus clairs permettant le suivi.

⁴ ONU (1987) *Our common future*. Alinéa: 27.

[<http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>]. Traduction libre.

importants de notre société, comme par exemple le bien-être des citoyens ou encore l'état de l'environnement naturel.

Ensuite, dans les parties consacrées à la situation générale des finances publiques et la programmation pluriannuelle, le rapport propose quelques réflexions critiques sur les priorités concernant les exigences européennes lors du semestre européen, ainsi que des recommandations quant à la réorganisation du calendrier budgétaire luxembourgeois.

L'analyse financière ne se limite cependant pas à l'étude des projets de budgets annuel et pluriannuel, mais s'inscrit également dans une démarche plus large et avec l'ambition d'examiner de manière critique le „modèle luxembourgeois“.

*

III. LA SITUATION ECONOMIQUE, SOCIALE ET ECOLOGIQUE

1. Comment mesurer le développement durable au Luxembourg?

La nécessité de compléter les indicateurs traditionnels de croissance économique afin d'obtenir une meilleure image de la situation sous-jacente du développement d'un pays a été reconnue depuis longtemps.

Lors d'une récente présentation⁵ organisée le 27 octobre 2015 par la Chambre des Salariés (CSL) et l'Université du Luxembourg, Walter Radermacher, directeur général de l'agence statistique européenne Eurostat, a relevé l'importance de recueillir des données allant au-delà des indicateurs purement économiques ou financiers et qui sont traditionnellement utilisés pour analyser le développement d'un pays.

Afin d'évaluer notamment les progrès accomplis par rapport aux objectifs de développement durable (ODD) des Nations Unies d'ici 2030, Radermacher a ainsi plaidé en faveur d'un saut qualitatif en élargissant le spectre d'indicateurs autour des trois principaux axes suivants:

- l'économie des ménages,
- la qualité de vie et le bien-être, et
- l'environnement écologique et ses apports au développement durable.

Selon Radermacher, le Luxembourg serait aujourd'hui bien positionné pour pouvoir récolter ce type de données et pour en faire un suivi adéquat afin d'évaluer les progrès réalisés en vue d'un développement durable.

Dans une Communication⁶ au Conseil et au Parlement européen intitulée „Le PIB et au-delà – Mesurer le progrès dans un monde en mutation“, la Commission européenne avait-elle aussi noté que „de par sa nature et son objet, [le PIB] ne permet pas de fournir des informations sur toutes les questions abordées dans le cadre des débats politiques. Le PIB ne mesure effectivement pas la durabilité environnementale ou l'intégration sociale, et ces limites doivent être prises en considération lorsqu'il est utilisé dans des analyses et débats politiques“⁷.

Au Luxembourg, cette même thèse avait notamment été avancée en 2008 par le Conseil supérieur pour un développement durable (CSDD) qui concluait que „[n]ur wenn es gelingt, das Bewusstsein dafür zu wecken, dass die persönliche Wohlfahrt der Luxemburger an einem Bündel verschiedener Indikatoren, nicht allein am BIP, gemessen werden kann, wird Nachhaltigkeitspolitik Erfolg haben“⁸. Des observations allant dans ce même sens avaient d'ailleurs été relevées par l'Observatoire de la

5 Radermacher, W. (2015) *Messung des Weges zur nachhaltigen Entwicklung*.

[http://www.csl.lu/index.php?option=com_rubberdoc&view=doc&id=2887&format=raw].

6 Commission européenne (2009) *Le PIB et au-delà – Mesurer le progrès dans un monde en mutation*.

[<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0433:FIN:FR:PDF>].

7 *Ibid.* Page: 2.

8 CSDD (2008) *Stellungnahme des CSDD zur nachhaltigen Entwicklung der Staatsfinanzen*.

[http://www.csdd.public.lu/fr/actualites/2013/11/constituer-l_avenir/Avis-finances-publiques-29septembre2008.pdf]. Page: 8.

compétitivité dans son Bilan de compétitivité pour l'année 2010⁹ et par Marco Hoffmann dans un article publié dans le *Sozialalmanach 2011* de Caritas Luxembourg¹⁰.

La nécessité d'améliorer les données et d'élargir l'éventail d'indicateurs, en complétant notamment le PIB par d'autres indicateurs, est donc largement reconnue et se trouve aujourd'hui au cœur de plusieurs initiatives internationales et nationales (voir à cet effet également le point 5: Mesurer la qualité de vie et le bien-être).

Afin de mieux prendre en considération les aspects de durabilité environnementale et d'intégration sociale dans l'appréciation des projets de budget 2016 et de la programmation pluriannuelle, le Rapporteur a procédé à une analyse holistique qui ne s'appuie pas seulement sur les indicateurs économiques „classiques“. Les indicateurs dont il est tenu compte dans ce rapport sont ainsi complétés par des indicateurs sociaux ayant trait à l'économie des ménages, par des indicateurs ayant trait à la durabilité environnementale ainsi que des indicateurs relatifs au bien-être et au développement durable.

2. Indicateurs économiques

2.1 La croissance économique

Lors de la réunion de la Commission des finances et du budget (COFIBU) du 27 octobre 2015, le Statec a présenté aux députés [♂/♀] ses dernières prévisions macroéconomiques pour le Luxembourg.

Le Statec a tout d'abord fait savoir que son estimation du taux de croissance du PIB réel du Luxembourg pour 2014 a été abaissée. Par rapport à l'estimation précédente datant de juillet 2015, le taux de croissance passe de 5,6% à 4,1%.

Pour l'année 2015, le Statec table sur une croissance de 3,2% avec un acquis de croissance de quelque 2% à la fin du premier semestre 2015. En 2016, la croissance est estimée à 3,4% alors qu'une moyenne de 3,0% est projetée pour les années 2017 à 2019.

Parmi les hypothèses sous-jacentes à ces prévisions macroéconomiques, il y a lieu de relever que l'hypothèse d'une hausse de 16% de l'indice boursier Eurostoxx 50 en 2015, encore avancée dans la Note de conjoncture 1/2015, avait été trop optimiste. Le Statec suppose désormais une hausse de l'ordre de 7 à 7,5%, et ce aussi bien pour 2015 que pour 2016¹¹.

Le tableau ci-après résume les différentes projections pour la croissance en Zone euro et au Luxembourg telles que présentées par le Statec, la Commission européenne, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et le Fonds monétaire international (FMI):

9 Observatoire de la compétitivité [Ministère de l'Economie et du commerce extérieur] (2010) *Bilan compétitivité – vers une croissance intelligente, durable et inclusive*. Pages: 171-182.

[http://www.odc.public.lu/publications/perspectives/PPE_016.pdf]

10 Hoffman, M. (2011) Mesures du bien-être actuel et futur. Le projet du PIBien-être au Luxembourg, dans Schronen, D. et Urbé, R. (2011) *Sozialalmanach 2011 – Leben in Luxembourg 2020*. Luxembourg: Saint Paul.

11 Statec (2015) *Note de conjoncture n° 1/2015 – La situation économique au Luxembourg – Evolution récente et perspectives*. [Juin 2015]. Luxembourg: Imprimerie Centrale. Page: 73. [<http://www.statistiques.public.lu/catalogue-publications/note-conjoncture/2015/PDF-NDC-01-15.pdf>].

Projections de la croissance du PIB en %

	2015		2016		2017	
	Zone €	Lux	Zone €	Lux	Zone €	Lux
Statec, note de conjoncture 1/2015 ¹²	1,8 ^a	3,7	2,1 ^a	3,4	n/a	3,0 ^b
Statec, note de conjoncture 2/2015 ¹³	1,6	3,2	1,8	3,4	1,9	3,0
Commission européenne ¹⁴	1,6	3,1	1,8	3,2	1,9	3,2
OCDE ¹⁵	1,8	2,7	2,2	2,9	n/a	n/a
FMI ¹⁶	1,5	4,4	1,6	3,4	n/a	n/a

a Le Statec se base sur une estimation de la Commission européenne du 5.5.2015

b Estimation pour la période 2017-2019

Selon ces différentes prévisions, la croissance du PIB luxembourgeois se stabiliserait à moyen terme autour d'un taux d'environ 3%.

Dans sa note de conjoncture 1/2015 de juin 2015¹⁷, le Statec explique aussi que l'amélioration conjoncturelle au niveau de la Zone euro se fait également ressentir au Luxembourg. Sur la base des derniers chiffres disponibles, le Statec constate ainsi une reprise soutenue dans les différents secteurs de l'économie luxembourgeoise et il note qu'il y aurait même un certain rééquilibrage entre les services financiers et non financiers.

12 *Ibid.* Page: 7.

13 Statec (2015) *Note de conjoncture n° 2/2015 – La situation économique au Luxembourg – Evolution récente et perspectives*. [Novembre 2015]. Luxembourg: Imprimerie Centrale. Page: 7.

[<http://www.statistiques.public.lu/fr/publications/series/note-conjoncture/2015/note-conjoncture-02-15/index.html>].

14 Commission européenne (2015) *European Economic Forecast – Autumn 2015 – Institutional Paper 011*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Pages: 21 & 98-99.

[http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eeip/pdf/ip011_en.pdf].

15 OCDE (2015) *OECD Economic Outlook, Volume 2015 – Issue 1*. Paris: OECD Publishing. Pages: 14 & 156.

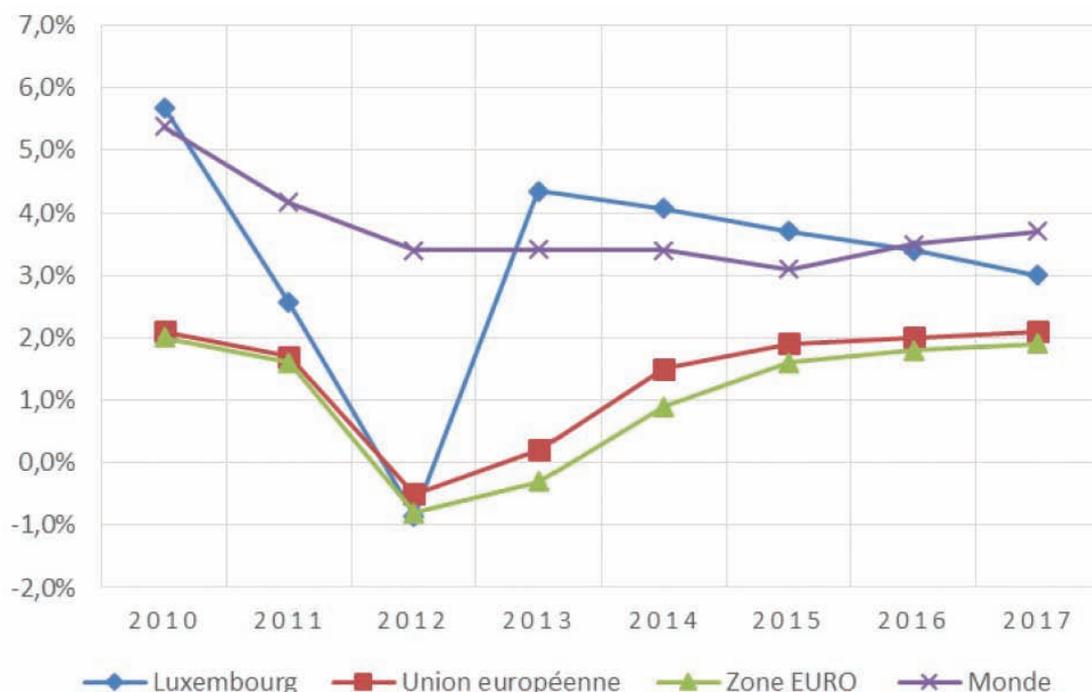
[http://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-outlook-volume-2015-issue-1_eco_outlook-v2015-1-en].

16 FMI (2015) *World Economic Outlook – October 2015 – Adjusting to Lower Commodity Prices*. Washington DC: FMI. Page 169.

[<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/02/pdf/text.pdf>].

17 Statec (2015) *Note de conjoncture – La situation économique au Luxembourg – Evolution récente et perspectives*. [Juin 2015]. Luxembourg: Imprimerie Centrale. Page: 15.

Evolution de la croissance économique 2010 à 2017 (PIB en volume)¹⁸



En comparaison à la croissance au niveau agrégé de l'Union européenne (UE) et de la Zone euro, ainsi que par rapport à la croissance mondiale, on remarque que l'évolution du PIB luxembourgeois a connu une certaine dégradation en 2012 pour repasser par la suite à nouveau rapidement à des niveaux supérieurs. A partir de 2017, la croissance du PIB luxembourgeois se situerait par contre en dessous de la croissance mondiale et elle continuerait de converger en direction des taux de croissance projetés au niveau agrégé de l'Union européenne et de la Zone euro.

Le projet de budget 2016 ainsi que la programmation financière pluriannuelle pour la période 2015 à 2019 reposent en grande partie sur les prévisions du Statec de juin 2015 présentées dans le tableau ci-dessus. Or, depuis le dépôt des projets de loi afférents en date du 14 octobre 2015, le Statec a procédé à une actualisation de ses chiffres.

Dans la note de conjoncture 2/2015 du Statec publiée le 23 novembre 2015, la prévision de croissance du Luxembourg pour l'année 2015 a été revue à la baisse tandis que la projection pour 2016 demeure inchangée. En guise d'explication, le Statec cite notamment une évolution moins favorable de la conjoncture mondiale en rapport avec les incertitudes liées à l'économie de la Chine et d'un certain nombre d'autres pays émergents, ainsi que les conflits au Moyen-Orient.

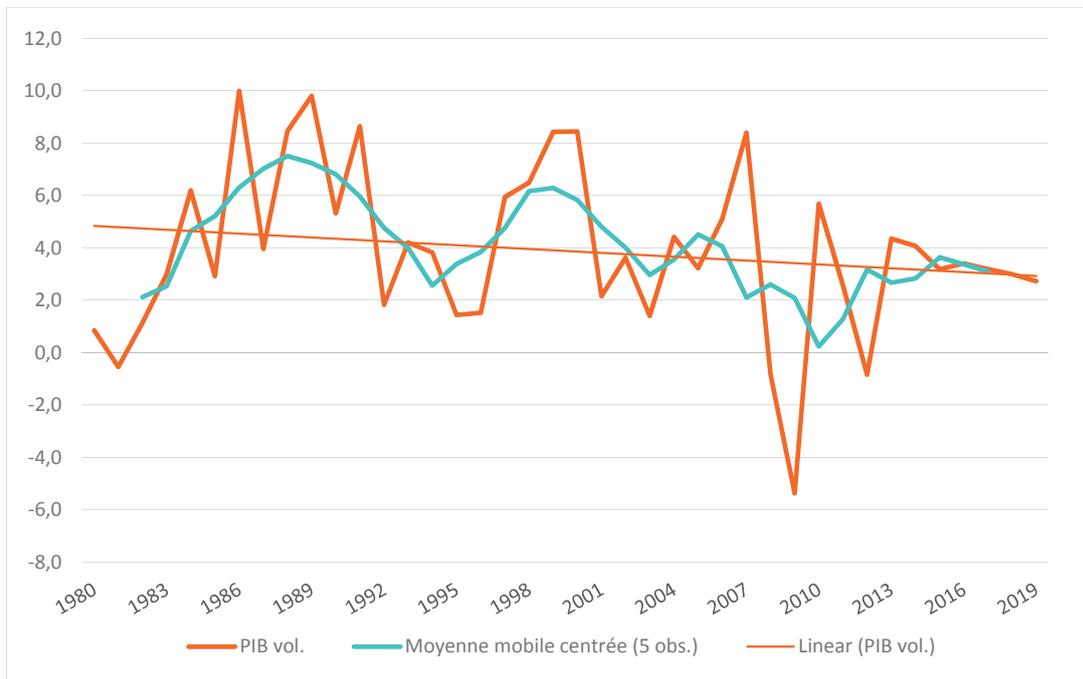
Malgré les projections de croissance à moyen terme plutôt favorables pour le Grand-Duché, il importe de garder à l'esprit la tendance sous-jacente qui se dessine depuis plusieurs années. Le Conseil national des finances publiques (CNFP) rappelle à ce titre, dans son évaluation de juin 2015, que la croissance réelle au Luxembourg suit globalement une tendance décroissante¹⁹. Ainsi, la moyenne à long terme de la croissance a graduellement baissé au cours des vingt dernières années, d'une moyenne de 5% à quelque 3%. Une tendance similaire se vérifie également dans beaucoup d'autres économies développées et, dans une moindre mesure, dans certaines économies émergentes. Les dernières projections du Statec ainsi que celles du FMI confirment cette tendance défavorable tandis que la Commission européenne prévoit une certaine stabilisation.

¹⁸ Avis de la Cour des comptes sur le projet de loi 6900 et le projet de loi 6901. Page: 91.

¹⁹ CNFP (2015) *Evaluation des finances publiques à l'occasion du Programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché du Luxembourg pour la période 2015 à 2019*. Page: 5.

[<http://www.cnfp.lu/fr/evaluations/2015/06/evaluation-01/3-evaluation-cnfp-juin2015.pdf>]

La croissance réelle au Luxembourg depuis 1980²⁰



2.2. Le marché de l'emploi

Le Statec relève que la croissance de l'emploi au Grand-Duché dépasse à moyen et à long terme – et ce, avec un grand écart – la croissance de l'emploi constatée au niveau de l'UE. La création d'emplois est particulièrement plus dynamique en comparaison aux pays limitrophes.

Entre 2000 et 2015, l'emploi au Luxembourg a augmenté de 53,6%, avec un taux de croissance annuel moyen de 3,1% alors qu'au niveau de l'UE ce taux ne s'élevait qu'à 0,6%.

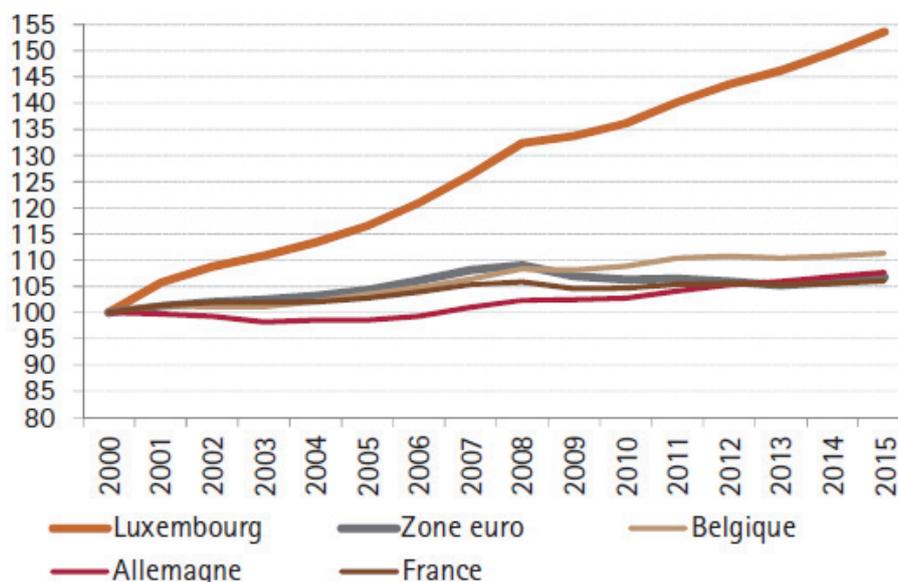
Entre 2008 et 2015, donc depuis le début de la crise, l'emploi au Luxembourg a au total augmenté de 16% alors qu'il a baissé de 2,1% en Zone euro²¹.

²⁰ Graphique tiré d'une note du Statec à destination du Rapporteur du 30 novembre 2015.

²¹ Statec (2015) *Cahier économique n° 120 – Rapport travail et cohésion sociale. Luxembourg*: Statec. Pages: 27.

[<http://www.statistiques.public.lu/fr/publications/series/cahiers-economiques/2014/117-cohesion-sociale/index.html>].

Evolution de l'emploi intérieur au Luxembourg, dans les pays voisins et en Europe, 2000-2015 (indices: 2000 = 100)²²



Selon les dernières estimations du Statec, la croissance de l'emploi au Luxembourg en 2015 est de 2,6%. Ce taux ne serait que légèrement supérieur à celui de 2014, mais toujours largement supérieur au taux de 0,9% estimé pour la Zone euro dans son ensemble²³.

Le développement de l'emploi au Luxembourg est tout aussi exceptionnel en comparaison à la Grande-Région. Le taux de croissance annuel de l'emploi au Grand-Duché de 3,0% en moyenne sur la période 2001 à 2013 se situe largement au-dessus du taux de 0,7% constaté au niveau de la Grande-Région. En outre, beaucoup de résidents de la Grande-Région ont trouvé un emploi au Luxembourg. La dynamique de l'économie luxembourgeoise se fait donc ressentir au-delà des frontières du pays.

Aussi ressort-il du rapport du Statec précité que, malgré un fort recul de la croissance de l'emploi frontalier pendant la crise, la tendance globale du marché de l'emploi luxembourgeois montre très clairement que le Grand-Duché dépend de plus en plus d'une main-d'œuvre venant de l'étranger²⁴.

La part des résidents [♂/♀] parmi la population active au Luxembourg a fortement baissé entre 2000 et 2015, en passant de 65,21% à 55,56%. A l'inverse, la part des frontaliers a augmenté de 34,79% en 2000 à 44,44% en 2015.

En même temps, la part des personnes de nationalité luxembourgeoise parmi la population active a diminué, passant de 32,93% en 2005 à 28,13% en 2015.

²² *Ibid.* Page: 27.

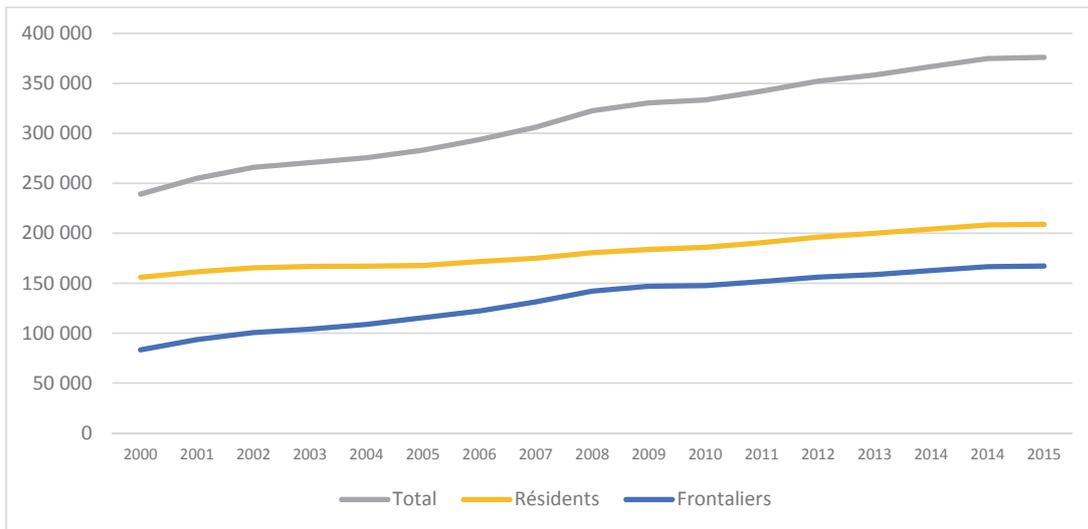
²³ *Ibid.* Page: 28.

²⁴ Statec (2015) *Cahier économique n° 120 – Rapport travail et cohésion sociale. Luxembourg*: Statec. Page: 33-37.
[<http://www.statistiques.public.lu/fr/publications/series/cahiers-economiques/2014/117-cohesion-sociale/index.html>].

En d'autres termes, sur vingt personnes actives au Luxembourg, presque 9 sont des frontaliers, 6 sont de nationalité luxembourgeoise (dont au moins 1 dispose de la double nationalité) et 5 sont des résidents non luxembourgeois²⁵.

Nous reviendrons sur ces aspects au chapitre VII (Quelques réflexions sur le „modèle luxembourgeois“) qui traite des spécificités du modèle économique luxembourgeois ainsi que des défis auxquels il doit faire face.

Evolution du marché de l'emploi en valeur absolue depuis l'année 2000²⁶



25 Stavec (2015) *Note interne – Chiffres Emploi contenant une extrapolation des données basée sur la Note de conjoncture 1.*

année	tri-mestre	% résidents	% résidents luxembourgeois	% résidents étrangers	% frontaliers
1995	1	72,39	n/a	n/a	27,61
1997	1	69,59	n/a	n/a	30,41
1998	1	68,51	n/a	n/a	31,49
1999	1	66,90	n/a	n/a	33,10
2000	1	65,21	n/a	n/a	34,79
2001	1	63,29	n/a	n/a	36,71
2002	1	62,20	n/a	n/a	37,80
2003	1	61,59	n/a	n/a	38,41
2004	1	60,56	n/a	n/a	39,44
2005	1	59,32	32,93	26,30	40,77
2006	1	58,43	32,05	26,38	41,57
2007	1	57,12	30,82	26,31	42,88
2008	1	55,95	29,59	26,35	44,05
2010	1	55,75	29,67	26,09	44,25
2011	1	55,67	29,50	26,17	44,33
2012	1	55,69	29,21	26,47	44,31
2013	1	55,78	29,01	26,78	44,22
2014	1	55,66	28,48	27,18	44,34
2015	1	55,56	28,13	27,42	44,44

26 Stavec (2015) *Note interne – Chiffres Emploi contenant une extrapolation des données basée sur la Note de conjoncture 1.*

Evolution de la part des résidents au sein du marché d'emploi national depuis 2005²⁷



En termes de répartition sectorielle, il convient de mentionner que les secteurs du commerce (12,5%), des activités financières et d'assurances (11,0%), de la construction (10,4%), de la santé humaine et de l'action sociale (9,8%) et de l'industrie (8,2%) constituent plus de la moitié du marché de l'emploi luxembourgeois. La part du marché de l'emploi de chacun de ces cinq secteurs est d'ailleurs restée relativement stable depuis l'année 2000, à l'exception de l'industrie dont la part a baissé de 13,0% à 8,2% entre 2000 et 2014²⁸.

2.3 Le chômage

Dans son Bulletin de l'emploi n° 10 du mois d'octobre 2015, l'Agence pour le développement de l'emploi (ADEM) relève que 19.059 personnes résidentes au Luxembourg et 3.200 non résidentes étaient sans emploi fin septembre.

Le taux de chômage brut, suivant la définition de l'ADEM, se situait à 6,5% en septembre 2015, ce qui représente une baisse de 0,5 p.p par rapport à septembre 2014²⁹.

Après 8 mois de stagnation à quelque 9%, le taux global pour l'ensemble des demandeurs d'emploi, donc y compris ceux bénéficiant d'une mesure pour l'emploi et qui n'entrent par conséquent pas dans le taux de chômage affiché, se voit également légèrement réduit à partir du mois d'août et se situe à 8,8% en octobre 2015.

Selon la Commission européenne, le taux de chômage brut, suivant la définition européenne harmonisée, devrait descendre à 5,8% en 2016 grâce à une création d'emplois toujours aussi dynamique de 2,6%. La Commission table sur une croissance de l'emploi soutenue dans tous les secteurs de l'économie luxembourgeoise dont des non-résidents profiteraient dans une plus grande mesure que les résidents³⁰.

27 Statec (2015) *Note interne – Chiffres Emploi contenant une extrapolation des données basée sur la Note de conjoncture 1*. Les chiffres permettant une ventilation entre résidents [♂/♀] luxembourgeois/UE/autres ne sont pas disponibles avant 2015.

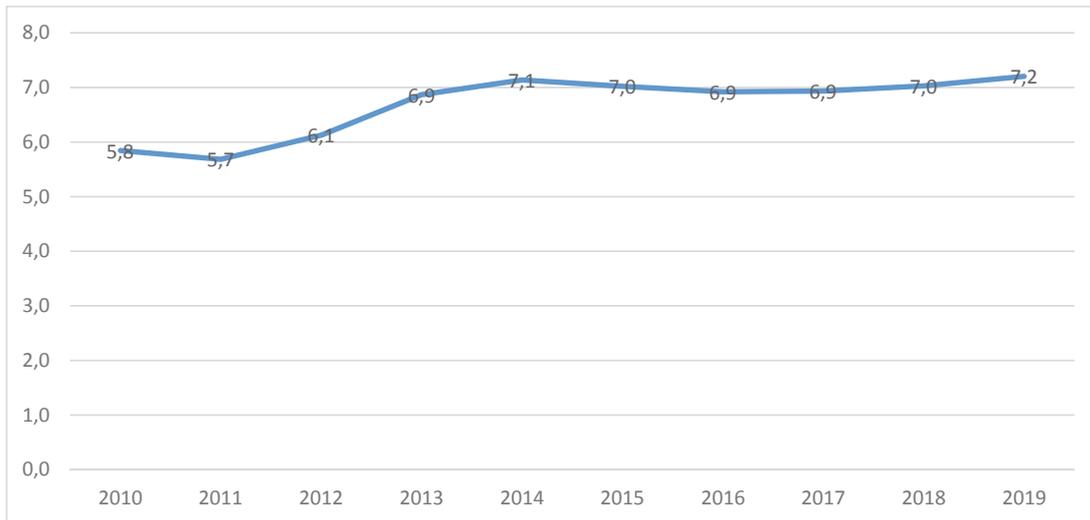
28 Statec (2015) *Cahier économique n° 120 – Rapport travail et cohésion sociale*. Luxembourg: Statec. Page: 39. [<http://www.statistiques.public.lu/fr/publications/series/cahiers-economiques/2015/120-cohesion-sociale/index.html>]

29 ADEM (2015) *Bulletin luxembourgeois de l'emploi n° 10 – Octobre 2015*. Luxembourg: ADEM, STATEC, Service Information et Presse, LISER. Pages: 2-3. [http://www.adem.public.lu/actualites/2015/11/news_10_15/Bulletin_ADEM_octobre_2015.pdf].

30 Commission européenne (2015) *European Economic Forecast – Autumn 2015 – Institutional Paper 011*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Page: 98. [http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eip/pdf/ip011_en.pdf].

Le Statec, pour sa part, est moins optimiste en ce qui concerne l'évolution du chômage en 2016. A politique inchangée, le taux de chômage resterait assez stable jusqu'en 2019 (cf. graphique ci-dessous). Après une légère amélioration en 2016 et 2017, le taux de chômage connaîtrait à nouveau une légère tendance à la hausse, à 7,0% en 2018 et à 7,2% en 2019 (définition ADEM).

Projections du Statec concernant l'évolution du chômage (%) jusqu'en 2019³¹



Dans ce contexte, il importe également d'analyser le chômage en fonction de l'âge et de la nationalité des demandeurs d'emploi:

Le chômage des jeunes au Luxembourg était en effet une des principales critiques soulevées par l'OCDE dans sa dernière analyse de la situation économique du Luxembourg³². Selon les chiffres de l'ADEM, la part des demandeurs d'emploi ayant moins de 30 ans s'élève à 23,0% fin octobre 2015, ce qui ne représente qu'une légère baisse par rapport à octobre 2014.

Caractéristiques de demandeurs d'emploi résidents fin octobre 2015³³

	Age	< 25	25-29	30-39	40-49	50-59	60 et +	Total	%
sept-15	Total	2.031	1.799	3.996	4.441	4.129	630	17.026	
	%	11,9	10,6	23,5	26,1	24,2	3,7	100	
oct-15	Hommes	1.217	857	1.851	2.204	2.323	350	8.802	50,2
	Femmes	944	1.016	2.244	2.351	1.883	290	8.728	49,8
	Total	2.161	1.873	4.095	4.555	4.206	640	17.530	100
	%	12,3	10,7	23,4	26,0	24,0	3,6	100	
oct-14	Total	2.350	2.027	4.225	4.694	4.204	624	18.124	
	%	13,0	11,2	23,3	25,9	23,2	3,4	100	

31 Statec (2015) *Note interne – Chiffres Emploi contenant une extrapolation des données basée sur la Note de conjoncture 1.*

32 OCDE (2015) *OECD Economic Outlook, Volume 2015 – Issue 1.* Paris: OECD Publishing. Pages: 155-156.

[http://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-outlook-volume-2015-issue-1_eco_outlook-v2015-1-en].

33 ADEM (2015) *Bulletin luxembourgeois de l'emploi n° 10 – Octobre 2015.* Luxembourg: ADEM, STATEC, Service Information et Presse, LISER. Page: 6.

[http://www.adem.public.lu/actualites/2015/11/news_10_15/Bulletin_ADEM_octobre_2015.pdf].

L'analyse suivant la nationalité du demandeur d'emploi montre que le taux de chômage reste relativement faible parmi les ressortissants luxembourgeois (3,8% en 2014). Pour les ressortissants non luxembourgeois issus de pays UE, le taux augmente par contre à 6,8% et, pour les ressortissants de pays tiers, le taux s'élève même à 19,2%, soit 5 fois plus que le taux „luxembourgeois“³⁴.

2.4 La dette publique

La dette publique consolidée se compose principalement de l'endettement de l'Etat central et de celle des Administrations locales ainsi que de la dette des établissements publics et de la Société Nationale des Chemins de Fer Luxembourgeois (CFL). La dette publique comprend aussi, conformément à une décision d'Eurostat, les montants des garanties étatiques accordées dans le cadre des investissements réalisés par les sociétés immobilières (Loi de Garantie). Enfin, les prêts accordés par le Fonds européen de stabilité financière (FESF) sont également imputés à la dette publique de chaque Etat membre participant aux opérations de soutien réalisées dans le cadre de la crise de la dette souveraine³⁵.

A la fin de l'exercice 2013, la dette brute de l'Administration publique se chiffrait à 10,9 milliards d'euros, soit à 23% du PIB³⁶. En 2014, ce pourcentage est resté stable, mais la dette publique en valeur monétaire a grimpé à 11,4 milliards d'euros³⁷. Les efforts du Gouvernement en faveur du rétablissement de l'équilibre budgétaire contribuent donc à assurer que la dette publique du Luxembourg continue à se situer à un niveau nettement inférieur à 60% du PIB, c'est-à-dire en dessous du „seuil de Maastricht“. Le Luxembourg fait d'ailleurs toujours partie des Etats membres de la Zone euro affichant les taux d'endettement les plus bas.

Afin de maintenir les investissements publics à un niveau élevé, le Gouvernement demande, par le biais du projet de budget 2016, l'autorisation d'émettre des emprunts nouveaux pour un montant maximal de 1.500 millions d'euros, dont 200 millions sont destinés au fonds du rail et 150 millions d'euros au fonds des routes.

Pour les années suivantes, le budget pluriannuel prévoit des emprunts nettement moins importants: 700 millions pour l'exercice 2017, 500 millions pour l'exercice 2018 et 500 millions pour l'exercice 2019. Il est également prévu que l'Etat procède à un refinancement intégral de tous les prêts arrivant à échéance pendant la période 2016-2019, et ce par l'émission de nouvelles dettes.

34 Statec (2015) *Cahier économique n° 120 – Rapport travail et cohésion sociale*. Luxembourg: Statec. Page 88.

[<http://www.statistiques.public.lu/fr/publications/series/cahiers-economiques/2014/117-cohesion-sociale/index.html>].

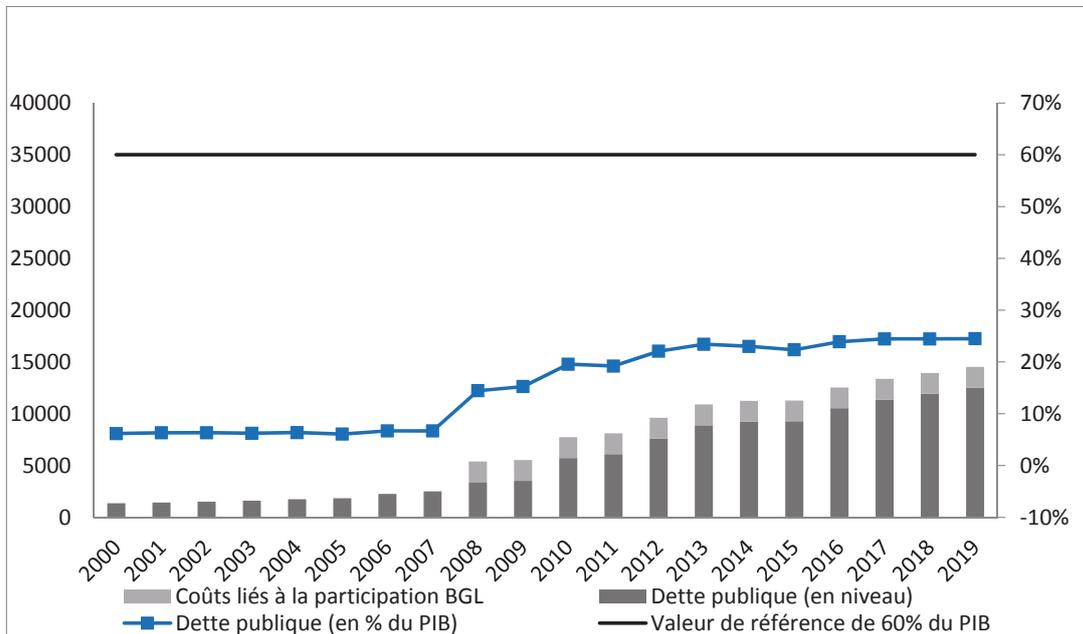
35 *Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2015-2019*. Pages: 25-26.

36 *Ibid.* Page 25*.

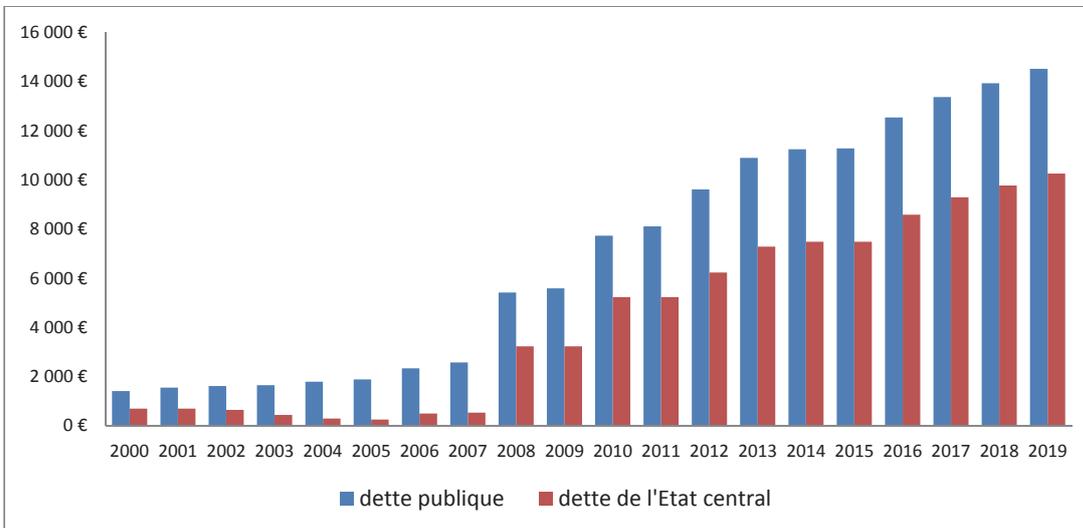
37 CNFP (2015) *Evaluation des finances publiques à l'occasion du projet de budget pour 2016 et du projet de loi de programmation financière pluriannuelle pour la période 2015 à 2019* [Novembre 2015]. Page: 71.

[<http://www.cnfp.lu/fr/evaluations/2015/11/evaluation-01/index.html>].

*Evolution de la dette des Administrations publiques et de l'Etat central
(en mio. €)³⁸*



*Evolution de la dette publique et de la dette de l'Etat central 2000-2019
(en mio. €)³⁹*



Dans son évaluation des finances publiques la plus récente, le CNFP remarque qu'à moyen terme, „la dette publique devrait progresser à la fois en termes absolus et en pourcentage du PIB, atteignant quelque 14,8 milliards d'euros en 2019, soit 25,1% du PIB“⁴⁰. Le CNFP souligne aussi que, contrai-

38 Inspection Générale des Finances (2015) *Note à destination du Rapporteur du budget de l'Etat – Dette et solde 2000-2019*.

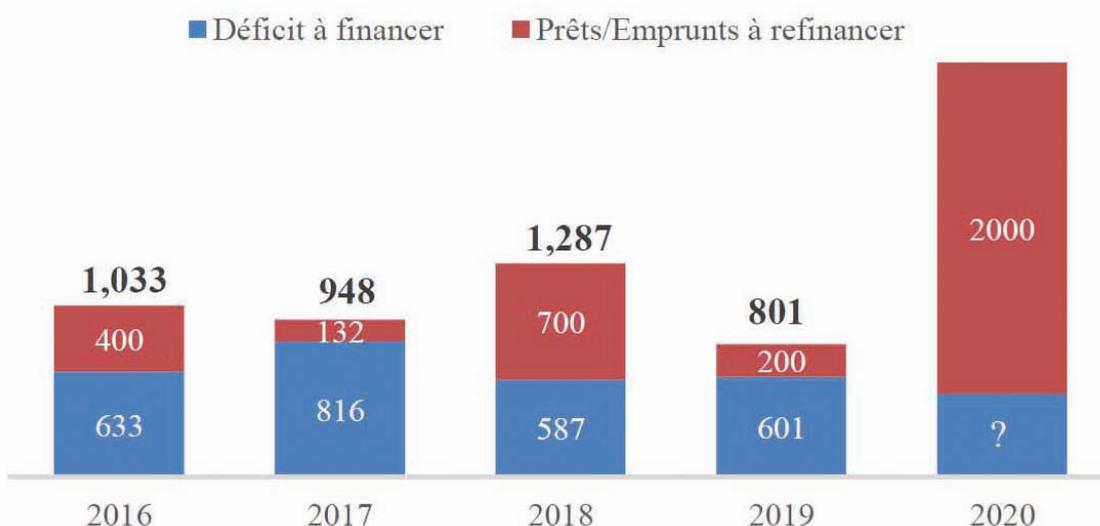
39 Inspection Générale des Finances (2015) *Note à destination du Rapporteur du budget de l'Etat – Dette et solde 2000-2019*.

40 CNFP (2015b) *Evaluation des finances publiques à l'occasion du projet de budget pour 2016 et du projet de loi de programmation financière pluriannuelle pour la période 2015 à 2019* [Novembre 2015]. Page: 10.

rement aux montants indiqués dans l'exposé introductif du projet de loi 6901 en ce qui concerne le recours à des emprunts (voir paragraphe précédent), „l'ajustement opéré pour tenir compte de l'abolition de l'impôt de 0,5% fait en sorte que le déficit de l'Administration centrale et, par conséquent, le besoin de financement deviennent plus importants“⁴¹.

Le CNFP estime que pour la période 2016-2019, un recours annuel à l'endettement à hauteur d'au moins 1 milliard d'euros paraît plus réaliste, si l'on tient également compte des sommes qui sont à mobiliser pour rembourser des prêts arrivant à échéance sur cette période. Enfin, le CNFP rappelle aussi que ses estimations sont basées sur un scénario qui suppose une réforme fiscale neutre d'un point de vue budgétaire et qu'il faudra aussi garder en mémoire qu'un emprunt obligataire de deux milliards d'euros viendra à échéance en 2020⁴².

Besoins de financement prévisibles de l'Etat central selon le CNFP⁴³



Source: calculs CNFP, PSC 2015-2019, LPFP 2015-2019.

En gras: montants totaux à financer. Niveaux en millions d'euros.

La Cour des comptes remarque, elle aussi, dans son avis que la dette de l'Etat central risque d'augmenter de 7,6 à 10,3 milliards d'euros d'ici 2019 malgré l'objectif du Gouvernement de stabiliser l'évolution de la dette, voire de renverser la tendance à la hausse⁴⁴.

Le Rapporteur se rallie à l'idée que le Gouvernement doit continuer à mettre en œuvre les efforts nécessaires pour stabiliser la dette publique. En même temps, il souhaite rappeler qu'il est indispensable que l'Etat continue à investir au profit des futures générations.

2.5 Les participations de l'Etat

Une analyse de la dette publique doit également comporter une analyse des participations financières des Administrations publiques. La Cour des comptes, dans son avis relatif au projet de budget 2016, livre un aperçu détaillé des participations que détient l'Etat central.

Selon la Cour, la valeur nominale des participations directes de l'Etat central dans le capital de sociétés de droit privé s'élève à 786 millions d'euros. La valeur nominale des participations dans le capital de fondations, de groupements d'intérêt économique et d'établissements publics autres que du domaine de la sécurité sociale, s'élève à 1.764 millions d'euros. Quant aux participations de l'Etat dans

41 *Ibid.* Page: 73.

42 *Ibidem.*

43 *Ibidem.*

44 *Avis de la Cour des comptes sur le projet de loi 6900 et le projet de loi 6901.* Page: 39.

le capital d'institutions financières internationales, les engagements financiers de l'Etat à court et à moyen terme, qui résultent de l'obligation de liquidation du capital souscrit non versé à des organismes tiers, se chiffrent à 3.009,19 millions d'euros⁴⁵. Les détails se trouvent à l'annexe n° 1 du présent rapport.

Selon la Banque centrale et au niveau des Administrations publiques dans leur ensemble, „à la fin de l'année 2014, les actifs financiers des Administrations publiques s'élevaient à 39.049 millions d'euros soit 80% du PIB. Les engagements financiers s'élevaient quant à eux à 16.464 millions d'euros soit 34% du PIB. Au total, les actifs financiers nets détenus par les Administrations publiques luxembourgeoises représentaient 46% du PIB à la fin de l'année 2014. Durant le premier semestre de l'année 2015 on a observé une légère progression de ces derniers qui ont atteint 23.171 millions d'euros à la fin du mois de juin 2015, soit 47% du PIB (de 2014)“⁴⁶.

Evolution des actifs et passifs financiers des Administrations publiques (en mio. €)⁴⁷

	12-2014	03-2015	06-2015
Actifs financiers	39.049	39.485	39.681
Dépôts transférables, autres dépôts et numéraire	6.719	6.274	6.413
Titres autres qu'actions	7.812	8.780	8.780
Crédits	1.973	1.938	1.964
Actions et autres participations	18.352	19.141	18.964
Autres comptes à recevoir	4.193	3.353	3.561
Passifs financiers	16.464	16.777	16.510
Numéraire et dépôts	260	262	265
Titres autres qu'actions à long terme	7.149	7.405	7.113
Crédits	4.734	4.675	4.629
Autres comptes à payer	4.321	4.435	4.502
Patrimoine net financier	22.585	22.708	23.171

3 Indicateurs sociaux et économie des ménages

Les aspects d'équité sociale peuvent être appréciés à l'aide d'indicateurs de type „objectif“ ou „subjectif“. Pour une analyse holistique des questions liées à la cohésion sociale, il convient donc également de considérer – au-delà des indicateurs „objectifs“ en ce qui concerne notamment la répartition des revenus ou encore le taux de risque de pauvreté – des éléments d'information sur la perception qu'ont les ménages de leur propre situation financière et matérielle.

⁴⁵ *Ibid.* Pages: 45-48.

⁴⁶ Avis de la Banque centrale sur le projet de loi 6900 et le projet de loi 6901. Page: 207.

⁴⁷ *Ibidem.*

A cet égard, le Statec soulève par exemple, sur base de l'enquête *European Survey on Income and Living Conditions 2014* (EU-SILC), que 26% des ménages résidents au Luxembourg déclarent avoir des difficultés pour joindre les deux bouts ou, autrement dit, pour s'acquitter de leurs dépenses courantes dans l'état actuel de leurs finances. En particulier, joindre les deux bouts est „plutôt difficile“ pour 15,3% des ménages, „difficile“ pour 6,8% et „très difficile“ pour 3,9% des ménages⁴⁸.

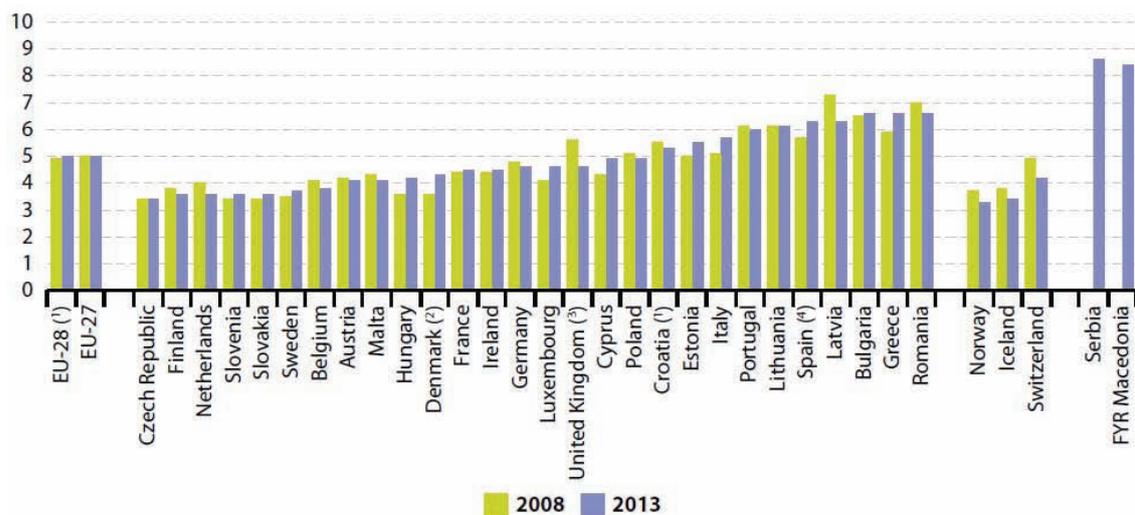
Dans ce qui suit, ces résultats décrivant la perception subjective par les ménages sont comparés à des indicateurs mesurant la réalité objective.

3.1 L'inégalité dans la répartition des revenus

Un premier indicateur, permettant de mesurer les inégalités que subissent les ménages au Luxembourg, est celui de l'iniquité dans la distribution des revenus.

Dans une de ses récentes publications, Eurostat présente notamment l'inégalité dans la répartition des revenus suivant le rapport interquintile qui compare, dans une population donnée, la part des revenus des 20% les plus riches avec celle des revenus des 20% les plus pauvres. Plus le quotient s'écarte de 1, plus la répartition des revenus entre ces groupes de population est inégalitaire. Au Luxembourg, ce rapport interquintile a augmenté entre 2008 et 2013 tandis qu'il était plutôt stable pour l'UE dans son ensemble sur la même période.

L'inégalité dans la répartition des revenus dans l'Union européenne par pays (rapport entre la part des revenus des 20% les plus riches d'un pays et celle des revenus des 20% les plus pauvres du même pays)⁴⁹



⁽¹⁾ 2010 data (instead of 2008).

⁽²⁾ Break in time series in 2010.

⁽³⁾ Break in time series in 2012.

⁽⁴⁾ Break in time series in 2009.

Une tendance similaire peut être observée à travers l'analyse du coefficient Gini estimé par la Banque mondiale. Le coefficient Gini⁵⁰ est un indicateur statistique mesurant la dispersion des revenus dans la population d'un pays donné. Le coefficient peut varier entre 0 et 100, avec la valeur de 0 représentant une égalité parfaite et la valeur de 100 une inégalité totale. En analysant le coefficient Gini pour le

48 Statec (2015) Rapport travail et cohésion sociale. *Cahier économique n° 120*. Page: 125.

[<http://www.statistiques.public.lu/catalogue-publications/cahiers-economiques/2015/PDF-Cahier-120-2015.pdf>].

49 Eurostat (2015) *Sustainable Development in the European Union – 2015 monitoring report of the EU Sustainable Development Strategy*. Luxembourg: Eurostat Publications Office.

[<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/6975281/KS-GT-15-001-EN-N.pdf>]

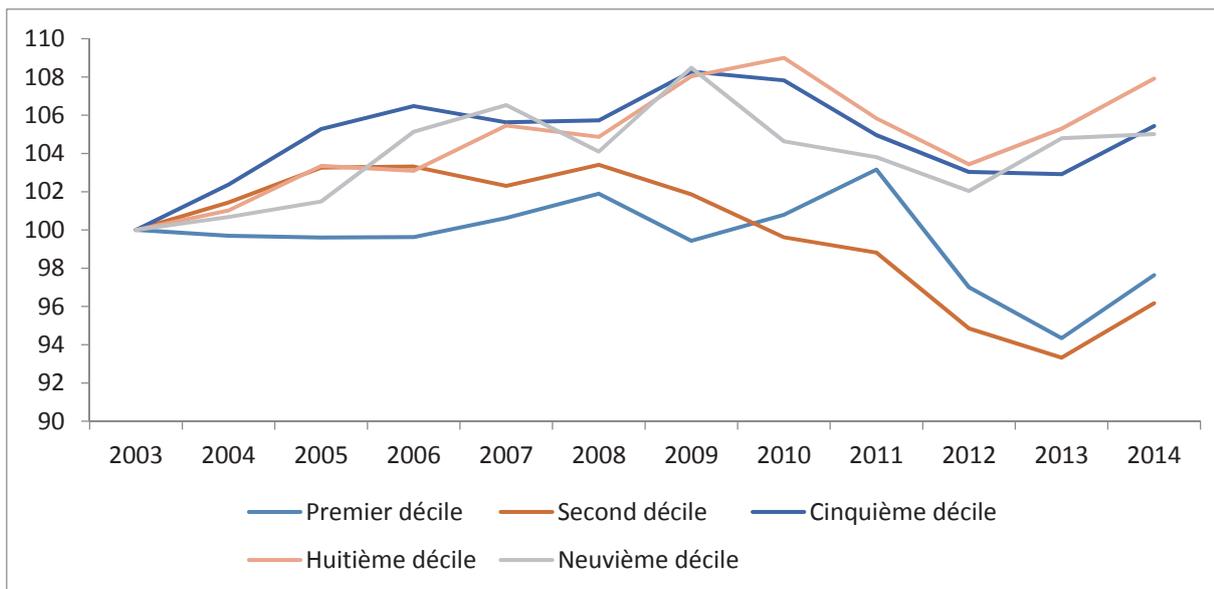
50 D'après le statisticien et sociologue italien Corrado Gini (1884-1965).

Luxembourg, on peut également constater des inégalités croissantes sur la période de 2000-2013 avec un coefficient qui progresse de 25,6 à 29,6⁵¹.

Malgré la croissance soutenue du PIB au cours des dernières années, on peut notamment conclure que l'accroissement de l'activité économique n'aurait pas comporté suffisamment de retombées positives au profit des couches de la population à faible revenu pour permettre de réduire durablement les inégalités de revenus.

Un constat similaire s'impose en analysant l'évolution du revenu disponible des différents déciles de la population.

Evolution du revenu disponible équivalent par décile en volume⁵²



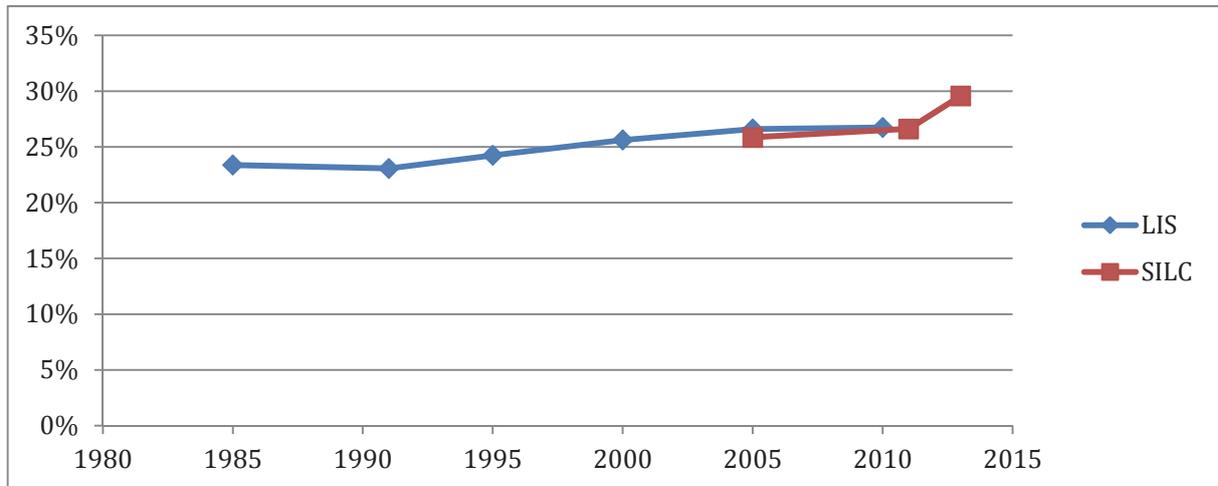
Le professeur Louis Chauvel de l'Institut de recherche sur les inégalités socio-économiques („*Institute for Research on Socio-Economic Inequality*“ [IRSEI]) de l'Université du Luxembourg souligne par ailleurs que le coefficient Gini du Luxembourg avait figuré parmi les moins élevés des pays de l'ouest dans les années 1980, ce qui indiquait une équité élevée dans la distribution des revenus dans notre pays. Or, à partir des années 1990, on observe une augmentation graduelle du Gini luxembourgeois⁵³. Le graphique ci-après en offre l'illustration.

51 Chauvel, L. (2015) Dynamics of inequality in Luxembourg and socio-economic sustainability. *IRSEI working papers series*. Luxembourg: Université du Luxembourg. Page: 3.

52 Statec (2015) *Note à destination du Rapporteur du budget de l'Etat – Graphiques: du revenu disponible équivalent par décile*.

53 Chauvel, L. (2015) Dynamics of inequality in Luxembourg and socio-economic sustainability. *IRSEI working papers series*. Luxembourg: Université du Luxembourg.

L'évolution du Gini Luxembourgeois depuis les années 1980⁵⁴



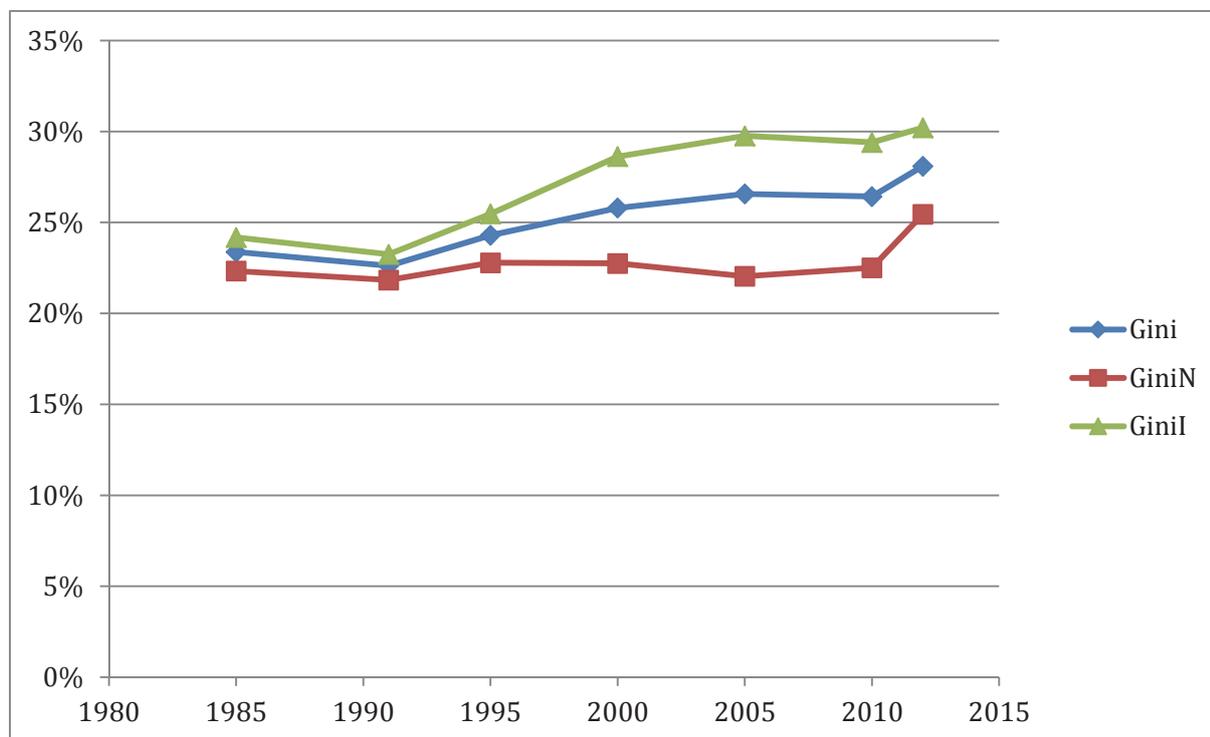
LIS = Luxembourg Income Study || SILC = Statistics on Income and Living Conditions

Le fait le plus marquant qui ressort du graphique ci-dessus est notamment le saut important du Gini SILC entre 2011 et 2013 (de 26,6 à 29,6). D'après Chauvel, les prochaines éditions de l'étude SILC devront confirmer cette tendance à la hausse. Même si, à ce stade, nous ne pouvons qu'émettre des hypothèses quant aux raisons précises de ce saut, il importera de surveiller l'évolution de ce coefficient et d'en analyser les tendances de manière détaillée.

En considérant le coefficient Gini pour le Luxembourg suivant la nationalité, on constate que le degré d'inégalité parmi la population de nationalité luxembourgeoise est resté relativement stable entre 1980 et 2010. La croissance du degré d'inégalité pour l'ensemble du pays depuis les années 1990 devrait donc avant tout s'expliquer par les inégalités au niveau de la population résidente non luxembourgeoise, hypothèse confirmée par le calcul du Gini afférent tel qu'illustré dans le graphique ci-après. Notons cependant, que le Gini spécifique aux ressortissants [♂/♀] luxembourgeois a commencé à connaître une certaine tendance à la hausse depuis 2010.

⁵⁴ *Ibid.* Page: 3.

*Evolution des inégalités parmi les citoyens [♂/♀] de nationalité luxembourgeoise
et parmi les citoyens [♂/♀] immigrés⁵⁵*



Gini: Gini national | GiniN: Gini des résidents [♂/♀] luxbg. | GiniI: Gini des résidents [♂/♀] étrangers

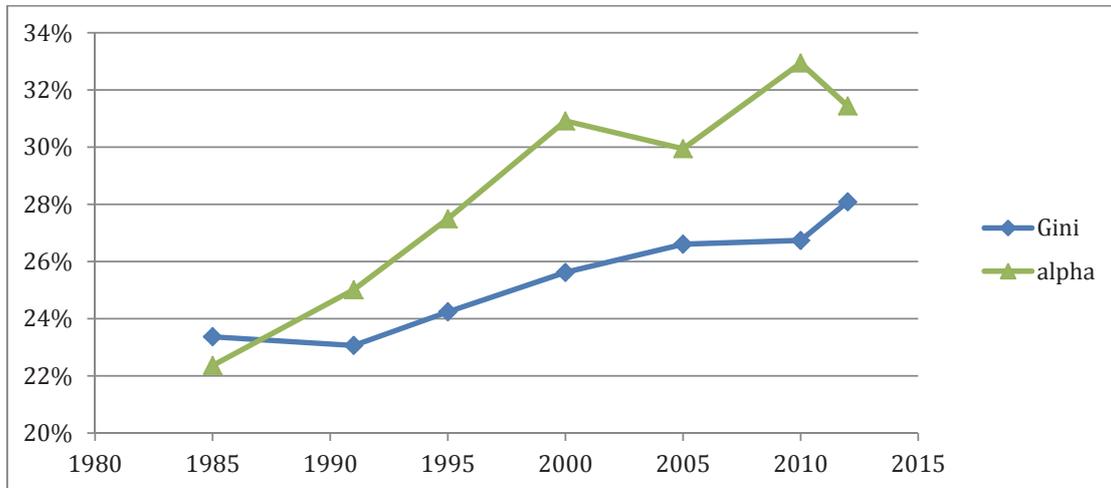
Les chercheurs de l'Université du Luxembourg ont par ailleurs élaboré un indicateur similaire au coefficient Gini et fortement corrélé aux autres mesures d'inégalité, mais qui est plus sensible à la médiane de la distribution⁵⁶. Il s'agit de l'index „ α “ (alpha) qu'on peut qualifier comme „index pseudo Gini“ spécifique à la classe moyenne, c'est-à-dire à la médiane de la population. L'évolution de cet index est beaucoup plus frappante que celle du Gini luxembourgeois. Cela découle du fait qu'on y aperçoit une tendance à une „polarisation croissante“ par rapport à la classe moyenne luxembourgeoise depuis les années 1980⁵⁷. A l'instar du coefficient Gini, il sera tout aussi important de suivre attentivement l'évolution de ce coefficient alpha luxembourgeois.

⁵⁵ *Ibid.* Page: 7.

⁵⁶ Chauvel, L. (2014) The intensity and shape of inequality. The AGB method of distributional analysis. *Review of Income and Wealth*. Doi: 10.1111/roiw.1261: 1-17. Pour une définition α voir page 11.

⁵⁷ Chauvel, L. (2015) Dynamics of inequality in Luxembourg and socio-economic sustainability. *IRSEI working papers series*. Luxembourg: Université du Luxembourg. Pages: 4-5.

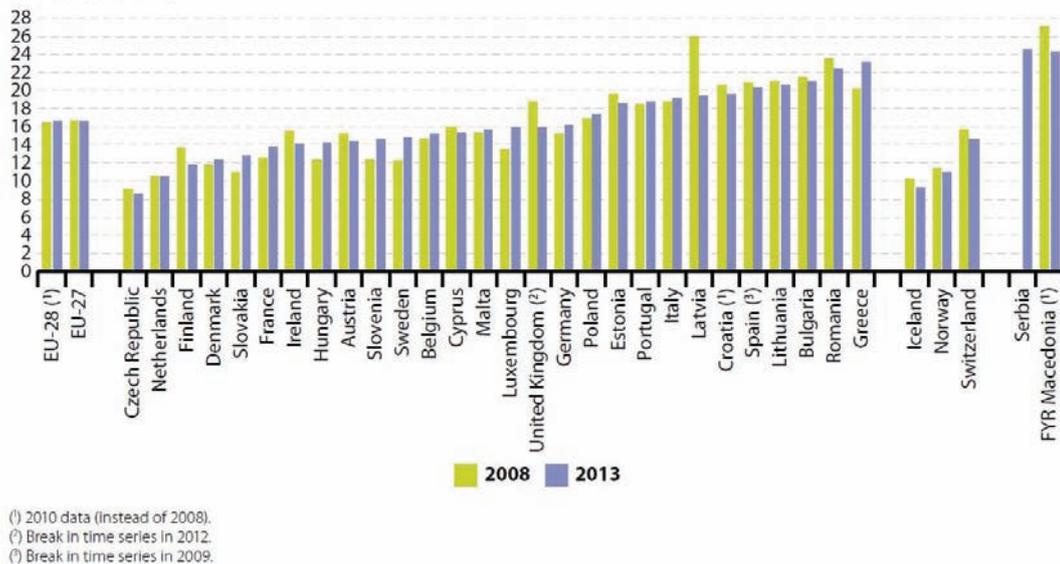
Evolution du Gini et de la polarisation selon l'index alpha⁵⁸



3.2 Le risque de pauvreté

Dans un même ordre d'esprit, il convient d'analyser d'autres indicateurs liés aux inégalités socio-économiques tels que le taux de risque de pauvreté. Cet indicateur représente le pourcentage de la population dont le revenu disponible équivalent, après transferts sociaux, se situe en dessous du seuil de pauvreté. Ce seuil de pauvreté correspond à 60% du revenu disponible équivalent médian national.

Personnes en risque de pauvreté après transferts sociaux en 2008 et 2013 (% pop)⁵⁹



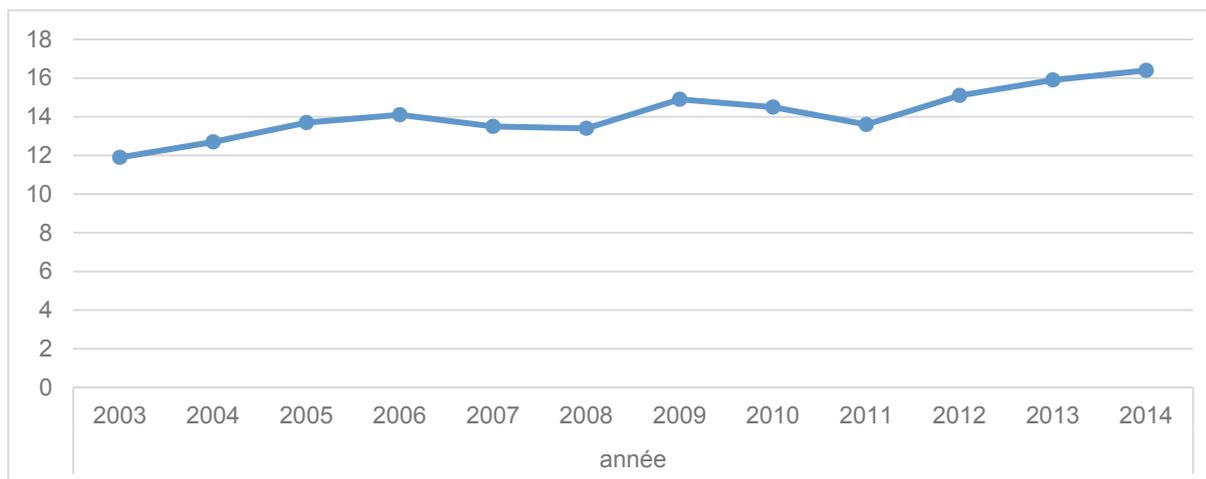
58 *Ibid.* Page: 5.

59 Eurostat (2015) *Sustainable Development in the European Union – 2015 monitoring report of the EU Sustainable Development Strategy*. Luxembourg: Eurostat Publications Office. Page: 124.

[<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/6975281/KS-GT-15-001-EN-N.pdf>]

L'analyse suivant le risque de pauvreté donne une image plus ou moins concordante à l'image qui se dessine en analysant les inégalités dans la répartition des revenus: alors que le taux de la population en risque de pauvreté est resté plus ou moins stable au niveau agrégé de l'UE, le Luxembourg a connu une augmentation relativement importante de ce taux de risque entre 2008 et 2013. Cette tendance à la hausse du risque de pauvreté s'observe d'ailleurs depuis le début des années 2000. Le taux est ainsi passé de 11,9% en 2003 à 16,4% en 2014, ce qui correspond approximativement à une personne sur six⁶⁰.

Evaluation du taux de la population en risque de pauvreté⁶¹



Qui sont les personnes les plus exposées à ce risque de pauvreté? Dans son *Rapport travail et cohésion sociale*, le Statec constate des écarts importants selon les catégories de ménages en ce qui concerne leur perception des difficultés matérielles et financières ressenties (indicateur subjectif). Ce sont avant tout les ménages monoparentaux qui affirment le plus souvent avoir des difficultés pour joindre les deux bouts. En 2014, 67% des ménages composés d'un adulte et d'un enfant à charge et 68% des ménages composés d'un adulte et au moins deux enfants à charge ont déclaré avoir des difficultés.

Du côté des indicateurs quantitatifs, le taux des familles monoparentales faisant face au risque de pauvreté s'élevait en 2013 à 46,1% et a baissé à 44,6% en 2014 (cf. graphique suivant).⁶² Bien qu'il existe une tendance statistique envers un plus grand nombre de familles monoparentales avec un homme comme personne de référence⁶³, la très grande majorité des chefs de familles monoparentales sont des „cheffes“, c'est-à-dire des femmes (84,2% en 2011)⁶⁴. Il existe donc aussi une dimension de type „genre“ dans l'analyse du risque de pauvreté, mais qui n'est pas reflétée dans les données Eurostat susmentionnées.

Ce ne sont cependant pas seulement les familles monoparentales qui sont particulièrement exposées au risque de pauvreté. Comme pour l'analyse du coefficient Gini, on y aperçoit également des écarts

⁶⁰ Chiffres générés par la base de données Eurostat en ligne.

[<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/>].

⁶¹ *Ibid.*

⁶² Statec (2015) Cahier économique n° 120 – Rapport travail et cohésion sociale. Luxembourg: Statec. Pages 125 et 145-147.

[<http://www.statistiques.public.lu/fr/publications/series/cahiers-economiques/2014/117-cohesion-sociale/index.html>].

⁶³ On note une augmentation des ménages monoparentaux gérés par un homme. A plus de 15% en 2011, ce taux s'élevait à seulement 6% en 2006. Voir: Breulheid, S. et Genevois, A.-S. [CEPS Instead] (2008) Portrait des familles monoparentales. *Vivre au Luxembourg*. 45:1-2. Page 1.

[<http://www.ceps.lu/?type=module&id=104&tmp=3045>].

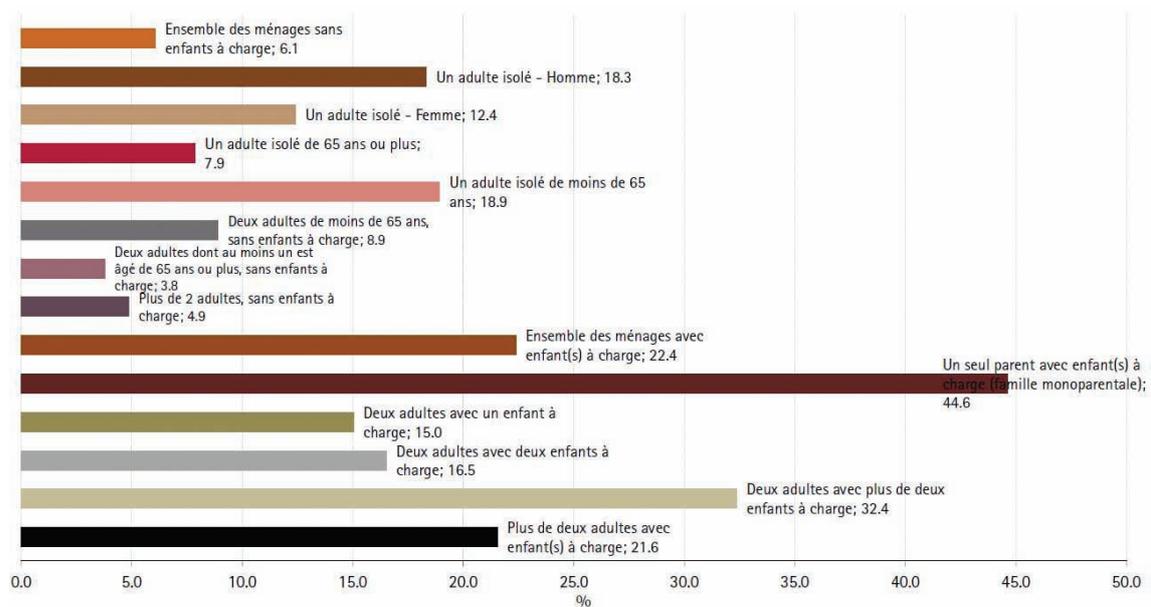
⁶⁴ Ministère de la Famille et de l'Intégration (2011) *Exclusion sociale liée au logement et au sans-abrisme. D'un état des lieux vers une stratégie nationale*. Page: 9

[<http://www.mfi.public.lu/publications/Solidarite/EtatLieuSansAbrisme.pdf>]

importants entre résidents [♂/♀] luxembourgeois et résidents [♂/♀] étrangers. Le risque de pauvreté pour ces derniers est de 21,4%, ce qui équivaut à plus d'une personne sur cinq.

Les chiffres pour l'année 2013 montrent d'ailleurs aussi que le risque de pauvreté est beaucoup plus élevé chez les personnes faiblement qualifiées. Le taux de risque pour les personnes sans diplôme d'études secondaires atteint 20,4%, tandis que „seulement“ 10% des titulaires d'un diplôme de fin d'études secondaires et 5,2% des universitaires subissent ce risque de pauvreté.⁶⁵

Taux de risque de pauvreté (%) selon la taille et la composition du ménage (2014)⁶⁶



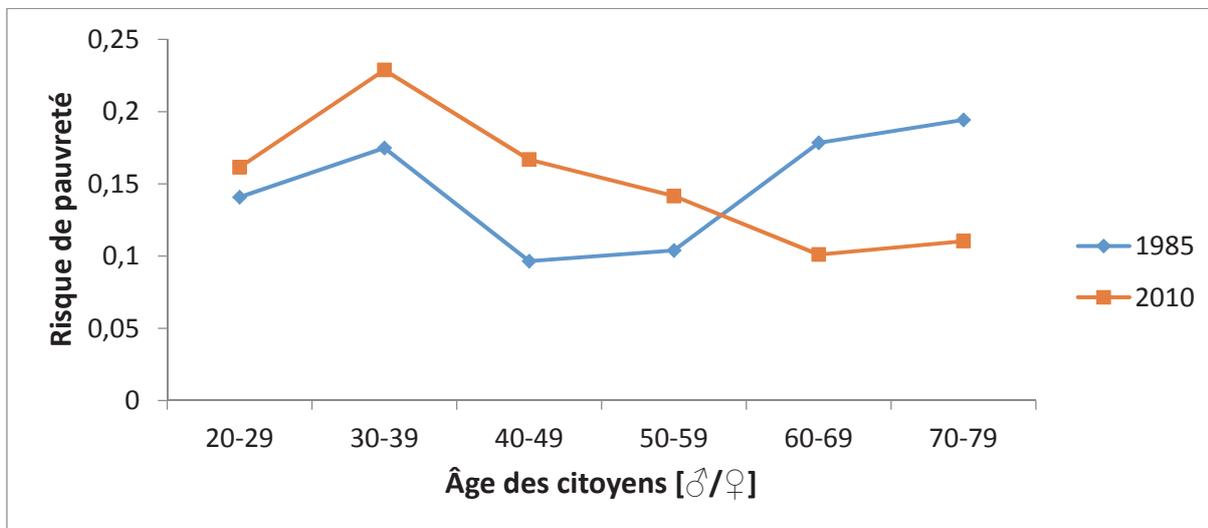
Une analyse de l'évolution du risque de pauvreté par rapport à l'âge des citoyens [♂/♀] révèle des développements qui ne doivent pas non plus être négligés. Entre 1985 et aujourd'hui, la catégorie d'âge la plus touchée par le risque de pauvreté a en effet changé. Alors que dans les années 80, le risque de pauvreté était le plus élevé dans le groupe d'âge des plus de 60 et des plus de 70 ans, ces deux catégories sont aujourd'hui celles avec le risque le plus faible! Par contre, la catégorie avec le risque le plus élevé – plus élevé que le risque maximal en 1985 – est aujourd'hui celle des personnes trentenaires⁶⁷.

65 Statec (2015) *Cahier économique n° 120 – Rapport travail et cohésion sociale*. Luxembourg: Statec. Pages 149-150. [<http://www.statistiques.public.lu/fr/publications/series/cahiers-economiques/2014/117-cohesion-sociale/index.html>].

66 *Ibid.* Page: 147.

67 Chauvel, L. (2015) Dynamics of inequality in Luxembourg and socio-economic sustainability. *IRSEI working papers series*. Luxembourg: Université du Luxembourg. Page: 10.

Evolution du risque de pauvreté par rapport à l'âge⁶⁸



Considérant que „an increase in poverty rates of the young generation could be the sign of socio [-] economic slow-down or even decay“⁶⁹, l'évolution esquissée ci-dessus paraît plutôt préoccupante. En outre, il importe de rappeler que le principe de l'équité intergénérationnelle est au cœur du concept de la durabilité, développé dans l'introduction de ce rapport. Il importe donc d'analyser davantage les raisons du risque de pauvreté accru pour les jeunes adultes, afin de pouvoir développer, en connaissance de cause, des politiques ciblées pour combattre cette évolution. Dans ce contexte, le Rapporteur plaide pour une collaboration plus étroite entre l'Université du Luxembourg et la Chambre des Députés [♂/♀].

3.3 L'Index de la justice sociale

Une série de variables permettant de mesurer la justice sociale est réunie dans l'Index de la Justice Sociale (IJS). Il s'agit d'un indicateur combiné qui est mesuré périodiquement par la *Bertelsmann Stiftung* et il offre une vue globale des différentes dimensions de l'injustice sociale.

L'indice est composé de six dimensions qui sont la prévention de la pauvreté, l'accès à l'éducation, l'inclusion au marché de travail, la cohésion sociale et la non-discrimination, la santé et enfin la justice intergénérationnelle.

Il faut noter que ces six dimensions sont évidemment étroitement liées. Si, par exemple, l'accès à l'éducation ou à la formation professionnelle d'une personne était limité, il pourrait en résulter un accès plus restreint à l'emploi ou bien des perspectives moins favorables quant à l'obtention d'un revenu élevé.

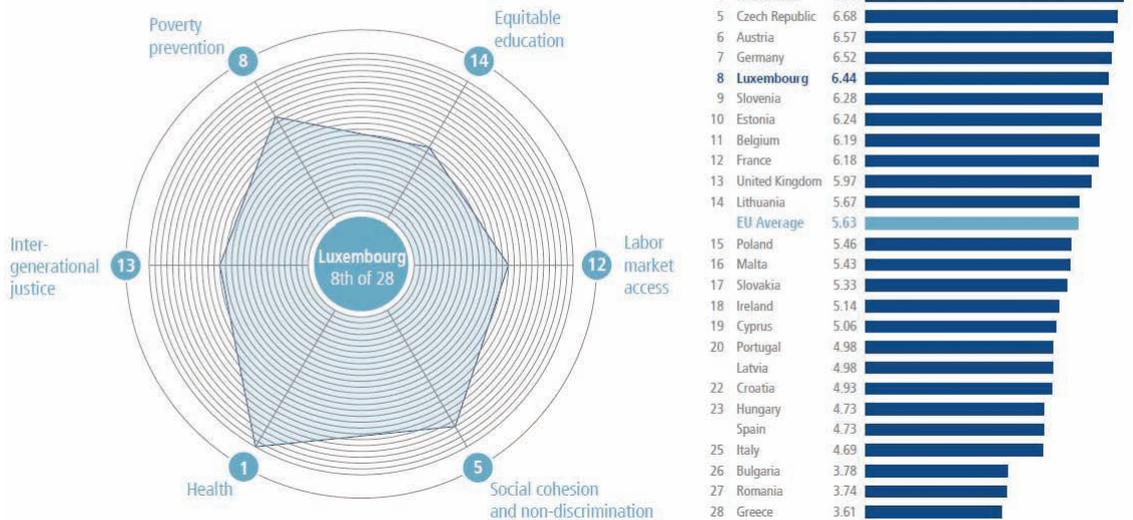
⁶⁸ *Ibid.* Page: 10.

⁶⁹ *Ibid.* Page: 9

Index de la justice sociale du Luxembourg et comparaison européenne⁷⁰

Luxembourg

EU Social Justice Index 2015



Au cours des dernières années, le score global de l’IJS pour le Luxembourg est resté plutôt stable⁷¹. Aujourd’hui, le Grand-Duché se retrouve parmi les dix premiers du classement dans trois des six dimensions de l’index et il occupe même la tête du classement de la dimension „santé“.

Malgré cette bonne performance, le Luxembourg fait également face à plusieurs défis importants, selon la *Bertelsmann Stiftung*, dont notamment celui de la justice intergénérationnelle.

3.4 Les transferts sociaux

La nature et les objectifs des transferts sociaux sont évidemment multiples. D’après l’analyse de l’étude conjointe de la Gréng Stëftung et de Caritas Luxembourg sur les transferts sociaux au Luxembourg, les transferts sociaux sont organisés „en partie en tant qu’assurance et en partie en tant qu’acte de solidarité sociale. Parfois les deux dimensions s’entrecoupent et souvent le financement prévoit des cotisations en fonction du revenu. Le premier objectif des assurances sociales est celui d’instaurer des revenus de remplacement pour ceux qui ont à affronter un risque de vie (maladie, accident, invalidité, chômage, âge élevé, ...). Ces revenus de remplacement se basent sur la solidarité de groupes ou nationale et s’orientent parfois moins, parfois plus aux rémunérations touchées avant l’incident en question. Par extension un autre objectif des transferts sociaux est celui de maintenir un degré certain d’équité sociale en instaurant des compléments pour soutenir les personnes disposant de revenus modestes⁷².“.

Les transferts sociaux au Luxembourg se composent principalement des pensions de vieillesse et des prestations familiales. Ils représentent en moyenne 29% du revenu brut des ménages. Il importe de noter que le poids des transferts sociaux dans le revenu brut des 10% des ménages les moins aisés

70 Schraad-Tischler, D. (2015) *Social Justice in the EU – Index Report 2015 – Social Inclusion Monitor Europe*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

[https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Studie_NW_Social-Justice-in-the-EU-Index-Report-2015_2015.pdf].

71 L’évolution du score luxembourgeois est comme suit:

2008: 6.36/2011: 6.47/2014: 6.53/2015: 6.44 (ibid.).

72 Caritas Luxembourg (2013) *Les transferts sociaux en temps de rééquilibrages budgétaires*, étude commanditée par la Gréng Stëftung et Caritas Luxembourg (Mars 2013). Page: 1.

[<http://www.caritas.lu/content/download/1282/5933/version/2/file/%C3%89tude+-+Les+transferts+sociaux+en+temps+de+r%C3%A9+C3%A9quilibrages+budg%C3%A9itaires+du+31+03+2013.pdf>]

est de 45% alors que pour les 10% des ménages les plus aisés les transferts sociaux représentent 20% du revenu. A noter que ces taux ne tiennent pas compte des transferts sociaux en nature ni des impôts indirects qui financent en partie les transferts sociaux.⁷³

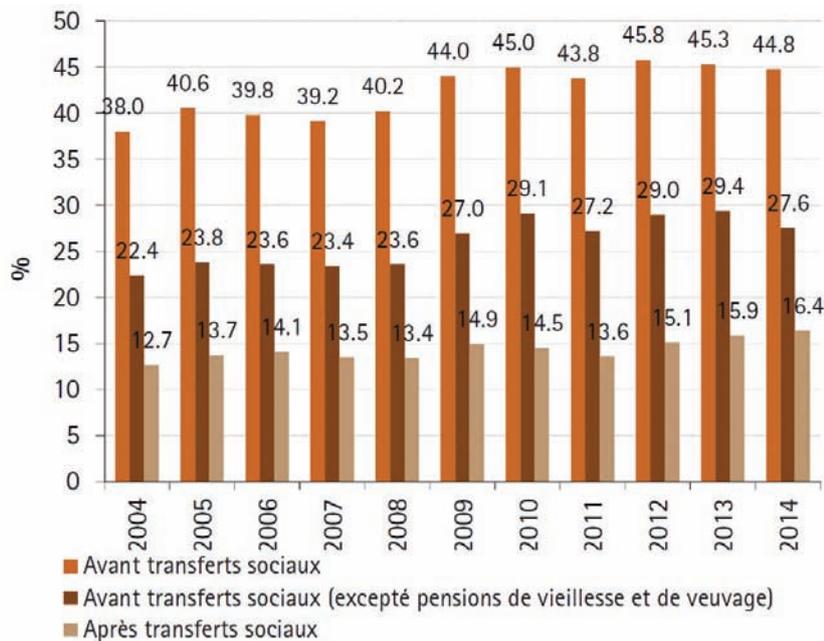
Au Luxembourg, les impôts directs et les cotisations sociales représentent en moyenne 26% du revenu brut „chargé“⁷⁴ des ménages. Dans ces 26%, les impôts directs et les cotisations des employés [♂/♀] comptent en moyenne pour 19% et les cotisations des employeurs [♂/♀] pour 7%. Il s’agit ici de taux relativement faibles en comparaison à d’autres pays européens⁷⁵.

D’après les travaux du Statec sur l’efficacité du système des transferts sociaux au Luxembourg, les indicateurs d’inégalité des revenus tel que le coefficient de Gini confirment l’impact très significatif des prestations sociales: avant transferts sociaux, le coefficient de Gini atteint 48. Si l’on inclut les pensions de vieillesse et de veuvage dans le calcul du revenu, le Gini chute à 35,5 et finalement à 28,7 si l’on prend en compte la totalité des transferts sociaux. Les transferts sociaux réduisent donc clairement les inégalités de niveaux de vie entre les ménages⁷⁶.

D’après le Statec, l’indicateur „taux de risque de pauvreté“ aboutit à une conclusion similaire concernant l’impact des transferts sociaux. En 2014, le risque de pauvreté calculé avant transferts sociaux touchait 44,8% de la population. En y intégrant les pensions de vieillesse et de veuvage dans le calcul du revenu, le taux chute à 27,6% et en prenant en compte la totalité des transferts, le taux baisse même à 16,4%.

En comparant les taux de risque de pauvreté calculés pour l’année 2014 aux chiffres de 2004, le taux de risque de pauvreté a cependant considérablement augmenté. On note ainsi une progression de 6,8 p.p. (avant transferts sociaux), de 5,2 p.p. (avant transferts sociaux, hormis pensions) et de 3,7 p.p. (après transferts sociaux). Le graphique ci-dessous présente l’évolution annuelle dans les trois cas de figures depuis l’année 2004:

Taux de risque de pauvreté (%) avant et après transferts sociaux (2004-2014)⁷⁷



73 Statec (2015) Cahier économique n° 120 – Rapport travail et cohésion sociale. Luxembourg: Statec. Page 157.

[<http://www.statistiques.public.lu/fr/publications/series/cahiers-economiques/2015/120-cohesion-sociale/index.html>].

74 Le revenu brut „chargé“, inclut les cotisations sociales à la charge de l’employé et de l’employeur.

75 Statec (2015) Cahier économique n° 120 – Rapport travail et cohésion sociale. Luxembourg: Statec. Page 156.

[<http://www.statistiques.public.lu/fr/publications/series/cahiers-economiques/2015/120-cohesion-sociale/index.html>].

76 *Ibidem*.

77 *Ibidem*.

Notons enfin que la plupart des transferts sociaux s'adressent non seulement aux résidents mais aussi aux frontaliers, contrairement aux mesures d'aide sociale ou aux mesures qui ne sont pas directement liées au statut de salarié.

L'analyse succincte du pilier „indicateurs sociaux concernant l'économie des ménages“ qui vient d'être présentée ci-dessus offre une vision moins optimiste que l'analyse du pilier „qualité de vie et bien-être“ que le présent rapport s'attèlera à analyser par la suite.

Un élément important qui ressort notamment de l'analyse présentée ci-avant, et sur lequel le Rapporteur souhaite insister, est que les inégalités socio-économiques au Luxembourg ont visiblement augmenté au cours des dernières années, surtout depuis l'année 2010, et ce malgré la croissance plutôt positive du PIB.

La croissance économique n'a donc certainement pas produit les mêmes retombées positives pour toutes les couches de la population du pays. Des indicateurs allant au-delà des indicateurs purement économiques sont d'ailleurs plus que jamais nécessaires pour mesurer le développement du pays.

4 La durabilité de l'environnement écologique

Face au changement climatique, aux pertes de biodiversité ainsi qu'à la dégradation et à la perte des sols arables, il est impératif d'analyser l'évolution de notre environnement écologique et de définir les indicateurs nécessaires qui permettront au Luxembourg de suivre adéquatement la mise en œuvre de sa stratégie pour le développement durable.

Dans ce contexte, un travail important a notamment été réalisé par le CSDD et le *Global Footprint Network* dans le cadre de son projet sur l'empreinte écologique.

4.1 L'empreinte écologique du Luxembourg – quelques conclusions du CSDD

„L'Empreinte écologique [EE] est un outil de gestion et de communication qui mesure les ressources naturelles renouvelables mises à disposition par la planète, combien nous en consommons et qui consomme quoi. Elle représente la surface nécessaire pour produire les principales ressources renouvelables consommées et pour absorber les déchets d'une population à un moment donné, compte tenu de l'état de la technologie à ce moment donné. Déterminer l'empreinte de consommation d'un pays consiste à mesurer l'ensemble des biens et services produits auxquels il faut ajouter les importations et soustraire les exportations. Ainsi, l'Empreinte nationale est affectée uniquement par les ressources écologiques effectivement consommées sur place. L'approche méthodologique permet ainsi d'éviter tout double comptage dans les consommations de ressources.

L'Empreinte écologique n'intègre pas les ressources non renouvelables, ni les déchets toxiques ne pouvant être absorbés par la biosphère. L'Empreinte écologique ne couvre donc pas tous les aspects de l'écologie“⁷⁸.

Le Luxembourg est un mauvais élève dans ce contexte et „dépasse de très loin sa part équitable aux capacités biologiques de la planète“⁷⁹. Si l'on souhaite accorder à tous les habitants de la planète une consommation de ressources comparable à celle du Luxembourg, plus de 8 planètes Terre seraient nécessaires⁸⁰.

Ce résultat plutôt défavorable pour le Luxembourg s'explique notamment par les deux facteurs suivants: en premier lieu, il faut noter que la consommation des frontaliers représente quelque 16% de l'EE luxembourgeoise; deuxièmement, les ventes de carburant à des non-résidents ont représenté, au moment de l'étude, quelque 79% des ventes totales⁸¹. Les auteurs du rapport „L'Empreinte écologique du Luxembourg“ concluent dès lors qu'il est „relativement peu important de savoir si, au niveau international, il faut comparer l'Empreinte des résidents ou l'Empreinte nationale. Dans le meilleur des cas, il faudrait plus de cinq planètes à l'humanité pour vivre comme les résidents du Luxembourg.

78 Courtonne, J.-Y. et Mathias, M. (2013) *L'Empreinte écologique du Luxembourg. Edition 2013: une évolution préoccupante*, Conseil Supérieur du Développement Durable (CSDD) et Global Footprint Network, myfootprint.lu. Page: 5.

79 Wackernagel, M. (2013) Une perspective sur le développement durable, dans Courtonne, J.-Y. et Mathias, M. (2013) *L'Empreinte écologique du Luxembourg. Edition 2013: une évolution préoccupante*, Conseil Supérieur du Développement Durable (CSDD) et Global Footprint Network, myfootprint.lu. Page: 2.

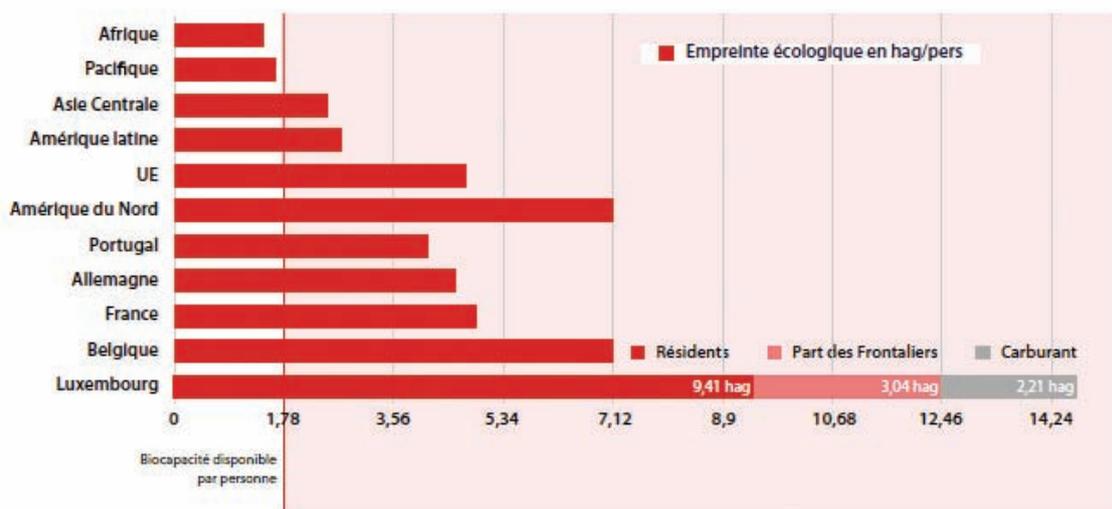
80 *Ibid.*, p. 6.

81 *Ibid.*, p. 20.

Dans le pire des cas, il en faudrait au moins huit pour imiter le „modèle luxembourgeois“. Le Luxembourg s'endette donc par rapport aux générations futures et par rapport au reste du monde. Quel que soit le scénario retenu, le déficit écologique constaté est beaucoup trop élevé pour considérer le modèle luxembourgeois comme durable. Au contraire, il contribue de façon excessive aux problèmes globaux⁸².

Comparaison de l'empreinte écologique du Luxembourg, 2007⁸³

Comparaison de l'Empreinte écologique du Luxembourg, 2008



En effet, „le Luxembourg [aurait] [...] besoin au moins du double de sa propre surface agricole utile et du triple de celle disponible par tête au niveau mondial pour assurer l'alimentation de base de sa population⁸⁴“. Cela met le Luxembourg en déficit écologique, c'est-à-dire qu'il doit compenser ce manque par l'importation de la biocapacité manquante. Ce déficit important entraîne par ailleurs un risque grandissant de pauvreté et d'exclusion sociale.

Etant donné que l'empreinte écologique ne prend pas en considération les aspects comme la biodiversité ou encore la pollution de l'eau, il importe également d'avoir recours aux indicateurs complémentaires présentés ci-après qui se penchent sur la qualité de l'air, de l'eau et des sols.

4.2 Qualité de l'air et émissions de CO₂

En 2015, la Ville de Luxembourg a été nommée „Capitale la plus polluée d'Europe“ par le Bureau européen pour l'environnement (BEE)⁸⁵. Même si cette étude comporte un certain nombre d'imprécisions que l'Administration de la Ville de Luxembourg n'a pas manqué de relever, celles-ci ne remettent pas en question le constat général d'un niveau préoccupant de la pollution de l'air par les dioxydes d'azote.⁸⁶

Le nombre élevé de voitures circulant dans la ville, fonctionnant pour la majorité au diesel, fait grimper les taux de dioxyde de carbone. Les taux de dioxyde d'azote (NO₂) sont aussi régulièrement supérieurs aux limites européennes. Selon le rapport du BEE, les échantillons de la Ville de

⁸² *Ibid.*, p. 21

⁸³ *Ibid.*, p. 21.

⁸⁴ *Ibidem.*

⁸⁵ *Ranking Overview*

[<http://www.sootfreecities.eu/city>].

⁸⁶ Eléments de défense: Le „*Air Quality Report 2014*“ publié par l'EEA situe le pays en 4e place sur 28 en ce qui concerne les dépassements du seuil d'alerte des moyennes journalières en particules fines PM10“. Les analyses nationales constatent une nette baisse de la pollution de 2009 à 2013 et l'ONG confondrait mesures communales et mesures étatiques.

Luxembourg⁸⁷ montrent une qualité de l'air pouvant être définie comme médiocre⁸⁸, sans qu'il n'y ait une amélioration significative depuis l'année 2006.

Le BEE ne manque cependant pas de souligner également les efforts du Luxembourg destinés à promouvoir la mobilité douce et il estime que la mise en opération du tramway pourrait permettre d'atteindre l'objectif de réduction de la part des voitures et des motos à 56% d'ici 2020.

Evaluation de la qualité de l'air au Luxembourg⁸⁹

Pollution		Norme UE	2010	2013	2014
		Protection de la santé humaine	Valeur la plus élevée constatée		
Dioxyde de soufre (SO ₂)	µg/m ³	350 ⁽¹⁾	69	46	57
Dioxyde d'azote (NO ₂)	µg/m ³	40 ⁽²⁾	59	65	58
Oxydes d'azote (NO _x = NO + NO ₂ , en milieu rural)	µg/m ³	30 ^(2,3)	21	20	18
Ozone (O ₃)	µg/m ³	180 ^(1,4) /240 ^(1,5)	202	185	182
Monoxyde de carbone (CO)	µg/m ³	10.000 ⁽⁶⁾	1.020	1.150	933
Benzène (C ₆ H ₆)	µg/m ³	5 ⁽²⁾	0,6	0,5	0,5
Poussières fines (PM _{2,5} < 2,5 µm)	µg/m ³	25 ⁽²⁾	19	16	12
Poussières fines (PM ₁₀ < 10 µm)	µg/m ³	40 ⁽²⁾	25	24	20
Poussières fines (PM ₁₀ < 10 µm)	µg/m ³	50 ⁽⁷⁾	80	79	77
Poussières fines (PM ₁₀ < 10 µm)	jours	35 ⁽⁸⁾	15	15	7
Plomb (Pb)	µg/m ³	0,5 ⁽²⁾	0,06	0,01	0,01
Arsenic (As)	µg/m ³	6 ⁽²⁾	2,2	1,1	0,5
Cadmium (Cd)	µg/m ³	5 ⁽²⁾	1,1	1,4	0,1
Nickel (Ni)	µg/m ³	20 ⁽²⁾	4,4	4,3	2,7
Benzo (a) pyrène (BaP)	µg/m ³	1 ⁽²⁾	0,3	0,3	0,2

(1) moyenne sur 1 heure

(2) moyenne annuelle

(3) protection de la végétation

(4) seuil d'information de la population (1 heure)

(5) seuil d'alerte (3 heures consécutives)

(6) moyenne sur 8 heures

(7) moyenne sur 24 heures

(8) nbre de jours tolérés avec dépassement de 50 µg/m³

87 Ville de Luxembourg (2014) *Bulletin annuel de la qualité de l'air Luxembourg-Rocade de Bonnevoie 2014*.

[http://www.vdl.lu/vdl_multimedia/Environnement+et+Urbanisme/Environnement/Qualit%C3%A9+air/bulletins+Air/BULLETIN+AIR+ROCADE+2014.pdf]

88 Ville de Luxembourg (2014) *Qualité de l'air*.

[http://www.vdl.lu/Environnement+et+Urbanisme/Environnement/Qualit%C3%A9+de+l_air.html].

89 Statec (2015) *Le Luxembourg en chiffres 2015*, Luxembourg: Imprimerie Centrale. Page: 7.

[<http://www.statistiques.public.lu/catalogue-publications/luxembourg-en-chiffres/luxembourg-chiffres.pdf>].

4.3 Les émissions de gaz à effet de serre⁹⁰

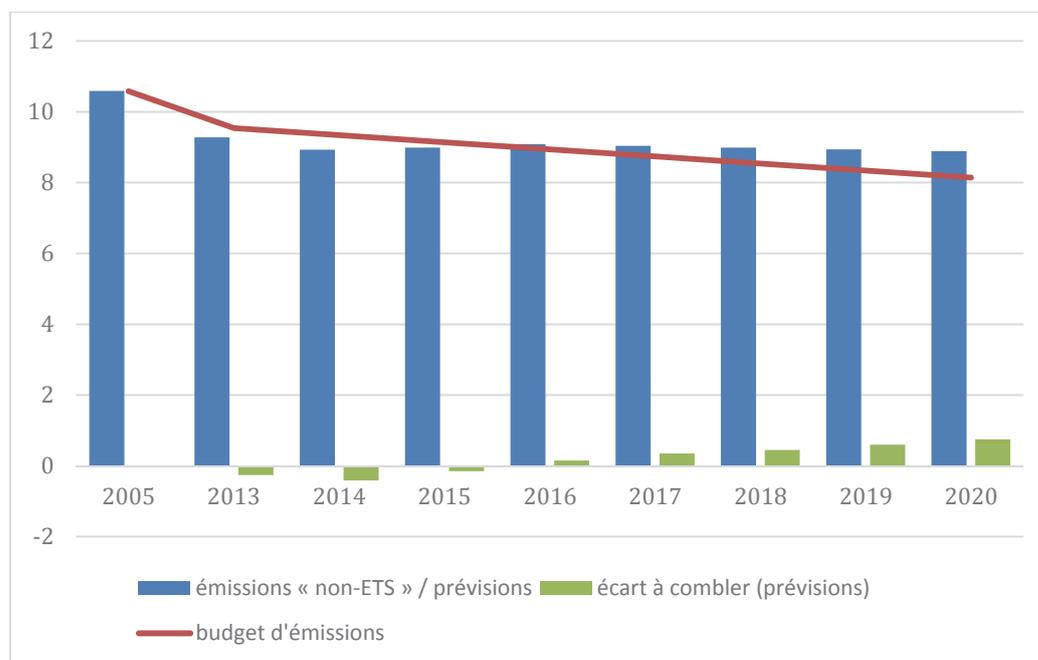
Les émissions totales du Luxembourg, tous secteurs confondus, ont baissé de 11,6% entre 2010 et 2014 et même de 17,8% entre 2005 et 2014, une période durant laquelle la population a pourtant augmenté de 16,7%.

Pour la nouvelle période d'engagement du Protocole de Kyoto (2013 à 2020), l'UE a pris un engagement de réduction unilatéral de ses émissions de GES de 20% d'ici 2020 (comparé à 1990). Cet engagement a été concrétisé en 2008 par l'adoption du „paquet climat-énergie“ avec lequel l'Union européenne s'est fixée comme objectif pour 2020 les „3 fois 20%“.

Par l'adoption de ce „paquet climat-énergie“, le Luxembourg s'est engagé à réduire ses émissions de GES des secteurs non couverts par le système communautaire d'échange de quotas d'émission (EU ETS) de 20% par rapport à 2005. Pour ce qui est de l'EU ETS (grandes installations industrielles, production d'énergie et aviation), harmonisé au niveau européen à partir de 2013, il est même amené à réduire ses émissions de 21% en 2020 par rapport à 2005.

Les analyses les plus récentes du MDDI permettent d'évaluer, pour les secteurs hors ETS, l'écart à combler par le recours à des crédits externes à environ 1,45 million de tonnes de CO₂-éq. (équivalent CO₂) pour la période 2013-2020.

Ecart total à combler en 2020: 1,43 mio. T CO₂-éq.



La tendance à la baisse observée pour les ventes de carburants routiers en 2013 (-4,1% par rapport à 2012) et en 2014 (-3,3% par rapport à 2013) devrait, d'après le MDDI, se tasser en 2015 (estimation de 1% de baisse). Ce recul du volume des carburants vendus a substantiellement contribué à la baisse générale des émissions hors ETS et a permis au Luxembourg de respecter ses objectifs pour les années 2013 et 2014 et, vraisemblablement, pour l'année 2015.

Il est évident qu'il est difficile d'établir des projections fiables des émissions CO₂-éq. du Luxembourg au vu du poids des émissions à imputer au seul secteur des transports. Il s'ensuit néanmoins que les projections d'émissions devront être réévaluées à la lumière de cette récente évolution.

⁹⁰ Texte basé sur le Rapport de la sous-commission „Préparation du débat d'orientation avec rapport sur l'orientation politique ainsi que le cadre d'action en matière de climat et d'énergie“ de la Commission de l'Economie et la Commission de l'Environnement présenté à la Chambre des Députés [♣/♀] le 12 Novembre 2015.

4.4 Qualité de l'eau

D'après l'Administration de la gestion de l'eau, les analyses montrent que 75% des eaux souterraines sont considérées comme étant polluées par des pesticides utilisés dans l'agriculture et leurs métabolites⁹¹. La législation luxembourgeoise limite la concentration de résidus de pesticides et de leurs métabolites à 100 ng/L (milliardièmes de grammes par litre) pour chaque substance dans les eaux souterraines ou dans l'eau potable. Cette valeur, que l'UE a fixée dans la directive 98/83/CE, n'est pas fondée sur des considérations toxicologiques, mais correspond plutôt à l'ancienne limite analytique à partir de laquelle ces substances pouvaient être clairement détectées. Entretemps, le Ministère de l'Environnement et le Ministère de la Santé ont relevé cette limite de potabilité à 3.000ng/L en guise de dérogation temporaire, conformément à la législation européenne et pour une durée limitée à 3 ans. Ce niveau est toujours considéré comme ne posant aucun problème à la consommation humaine, mais les contaminations détectées sont largement inférieures à 3.000 ng/L.

Cette situation de contamination concerne 49 communes du pays. Afin d'assurer la potabilité de l'eau au Luxembourg, 9 des communes ont vu leurs dispositifs de prélèvement mis hors service, 3 d'entre elles doivent mélanger différentes ressources d'eau et 37 bénéficient d'une dérogation temporaire pour une partie ou l'ensemble du territoire. Ces dérogations ne sont accordées qu'à condition que des mesures strictes soient prises pour inverser la tendance, et qu'aucun risque pour la santé ne soit encouru par des habitants de la commune.

Il est dès lors évident qu'il y a urgence à mettre en place des zones de protection de l'eau en coopération étroite entre les fournisseurs d'eau potable et les agriculteurs.

4.5 Qualité du sol

Depuis le début des années 1970, le pourcentage de surfaces bâties au Luxembourg a plus que triplé, mais l'agriculture occupe toujours la plus grande place avec 85,3% de la surface nationale selon le Statec. C'est l'Administration de l'Environnement qui est responsable pour „la gestion globale de l'ensemble des sites contaminés et des sites potentiellement pollués au Luxembourg“⁹². Si nécessaire, elle met en place des plans d'action après analyse et catégorisation selon leur état et selon leur lien avec l'utilisation de produits présentant un risque pour l'environnement ou pour la santé humaine, des quelque 10.000 sites répertoriés sur le territoire national.

5 Mesurer la qualité de vie et le bien-être

Comme indiqué précédemment, il existe plusieurs initiatives à l'échelle internationale et européenne visant à développer des indicateurs relatifs à la mesure du bien-être.

Au niveau de l'UE, il convient de rappeler la conférence „Au-delà du PIB“ organisée conjointement par la Commission européenne, le Parlement européen, le Club de Rome, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et le *World Wide Fund for Nature* (WWF) en Novembre 2007⁹³. Les objectifs de cette conférence étaient d'identifier des indicateurs plus appropriés pour mesurer le développement, de déterminer comment ces indicateurs pourraient contribuer à la prise de décision et comment ils pourraient être portés au débat public.

Suite à la crise financière et économique, les réflexions autour de ce sujet se sont intensifiées, notamment au sein de la Commission sur la Mesure de la Performance Economique et du Progrès Social (dit „Commission Stiglitz“) initiée en 2008 par le Président de la République Française. La mission de cette Commission était d'identifier les limites du PIB comme unique indicateur de la per-

91 Administration de la gestion de l'eau (2014) *Pollution pesticides dans l'eau potable*. Conférence de presse du 4 novembre 2014.

92 Portail de l'Environnement (2014) Les sites contaminés
[http://www.environnement.public.lu/dechets/dossiers/sol/sites_contamines/].

93 Voir: Commission européenne *et al.* (2007) *Summary notes from the Beyond GDP conference Highlights from the presentations and the discussion*.
[http://ec.europa.eu/environment/beyond_gdp/download/bgdp-summary-notes.pdf].

formance économique et du progrès social. Le rapport final⁹⁴ de la Commission Stiglitz a été rendu public en septembre 2009 et il avait pour ambition de servir comme inspiration à d'autres pays également intéressés par des mesures alternatives au PIB.

Aujourd'hui, c'est surtout l'OCDE qui, dans ses récentes publications, promeut elle-aussi la thèse selon laquelle le PIB ne devrait pas servir comme indicateur unique pour mesurer le développement d'un pays. L'OCDE offre d'ailleurs une stratégie de suivi très développée permettant de mesurer le progrès de la croissance „verte“.⁹⁵

Le Rapporteur plaide lui-aussi pour l'idée d'aller au-delà du PIB, en favorisant des moyens de mesurer le bien-être au Luxembourg et en plaçant cette mesure dans le cadre d'une approche de durabilité.

Le Rapporteur tient toutefois à noter que l'analyse ci-dessous ne prétend pas à l'exhaustivité, qu'il ne s'agit que d'un bref aperçu. Pour une analyse plus approfondie de ces quelques indicateurs liés au PIBien-être, le Rapporteur invite les lecteurs [♂/♀] intéressés, à consulter les différentes sources citées, dont notamment le *Rapport – travail et cohésion sociale* du Statec, les rapports du CSDD et du CES ainsi que les documents relatifs au *Better Life Index* de l'OCDE.

5.1 Le Bien-être subjectif – une évaluation par quelques indicateurs

Dans son récent *Rapport travail et cohésion sociale*⁹⁶, le Statec consacre un chapitre entier au sujet du bien-être. Le Statec y offre une analyse approfondie selon deux types d'indicateurs et il présente les conclusions principales suivantes.

5.1.1 Les indicateurs de „bien-être subjectif“ général

Selon le rapport du Statec, „l'évaluation globale de sa propre existence [...] est mesurée sur la base de la question suivante incluse dans le module EU-SILC: „D'une manière générale, sur une échelle de 1 à 10 êtes-vous satisfaits de votre vie en général [en ce moment]?“.

En ce qui concerne la satisfaction générale avec la vie, le Luxembourg est relativement bien classé par rapport aux autres pays européens. Un quart de la population luxembourgeoise estime que son niveau de satisfaction avec la vie est élevé. Seulement 15% des personnes interrogées indiquent un niveau faible de satisfaction avec la vie. En général, elle diminue avec l'âge et les personnes seules sont moins satisfaites de leur vie que les personnes vivant dans des ménages avec enfants⁹⁷.

En ce qui concerne la fréquence du sentiment de bonheur, environ 75% des personnes interrogées se sentent toujours ou la plupart du temps heureuses au cours des 4 semaines précédant l'enquête. Le Luxembourg est d'ailleurs parmi les pays en tête de liste en ce qui concerne la question sur le „sens de la vie“. La fréquence du sentiment de bonheur diminue jusqu'à la trentaine et reste relativement stable après.

Les femmes âgées sont moins satisfaites de leur vie que les hommes, alors que dans les classes d'âge moyen la situation est inverse. Quant à la perception du sens de la vie, le score moyen des femmes passe en dessous de celui des hommes à partir de l'âge de 75 ans, alors que le score des femmes des classes d'âge inférieures se situe en dessous de celui des hommes. 84% des jeunes personnes se disent toujours ou la plupart du temps heureuses, contre 74% des personnes âgées de 75 ans et plus. Les

94 Stiglitz, J.E., Sen, A. et Fitoussi, J.-P. (2009) *Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social*.

[<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/094000427.pdf>].

95 Voir par exemple: OCDE (2011) *Towards Green Growth*.

[<http://www.oecd.org/greengrowth/48012345.pdf>] pages 10-11, et, OCDE (2011)

Towards Green Growth: Monitoring Progress – OECD Indicators.

[<http://www.oecd.org/greengrowth/48224574.pdf>].

Intéressant aussi est la page web de l'OCDE de l'indicateur de vivre mieux.

[<http://www.oecdbetterlifeindex.org/fr/>].

96 Statec (2015) Cahier économique n° 120 – Rapport travail et cohésion sociale. Luxembourg: Statec. Pages 161-195.

[<http://www.statistiques.public.lu/fr/publications/series/cahiers-economiques/2014/117-cohesion-sociale/index.html>].

97 *Ibidem*.

personnes ayant un niveau d'éducation élevé ont un niveau de satisfaction avec la vie plus important que les personnes ayant un niveau d'éducation faible⁹⁸.

5.1.2 Les indicateurs de „satisfaction“ dans les différentes dimensions de la vie

Les scores de satisfaction quant aux relations personnelles et au logement sont les plus élevés au Luxembourg. Si la note moyenne de satisfaction avec la situation financière est relativement faible, l'écart par rapport aux pays moins bien placés est cependant très important. En ce qui concerne les questions liées à l'emploi, au logement et à l'emploi du temps, l'écart du Luxembourg par rapport au pays les moins bien placés est cependant relativement faible⁹⁹.

Les personnes âgées sont généralement plus satisfaites de leur situation financière, de leur logement et de leur emploi du temps que les classes d'âge moyen et les jeunes. Les tendances par rapport à l'âge sont cependant moins claires pour les autres indicateurs de satisfaction. Les scores des hommes et des femmes sont très proches pour l'ensemble des indicateurs de satisfaction, sauf quelques écarts liés aux classes d'âge. Les inégalités de satisfaction sont particulièrement sensibles dans la dimension financière, dans la dimension du logement et pour la satisfaction avec la vie en général. Les inégalités de satisfaction avec le cadre de vie et les inégalités de satisfaction avec l'emploi sont plus faibles au Luxembourg que dans l'UE-28 en moyenne¹⁰⁰.

Dans l'ensemble des dimensions, mais plus particulièrement dans la dimension financière, les personnes vivant dans des ménages constitués de deux adultes ont les scores de satisfaction les plus favorables. Quant à leur situation financière, leur emploi du temps, et le temps de trajet domicile-travail, les ménages avec enfants sont moins satisfaits que les autres types de ménages. C'est dans les zones „faiblement peuplées“ que le niveau de satisfaction est généralement le plus élevé¹⁰¹.

5.2 La qualité de vie et le bien-être subjectif

Afin d'avoir un aperçu général de la qualité de vie et du bien-être des résidents [♀/♂] luxembourgeois, le présent rapport se penche encore sur trois autres indicateurs fréquemment cités. Il s'agit de l'index du bonheur, de la satisfaction à l'égard de la vie, et de l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée.

5.2.1 L'index du bonheur

Le bonheur d'une nation peut sans doute être considéré comme indicateur permettant d'avoir un aperçu sur le bien-être national. En fait, le bien-être est de plus en plus considéré comme mesure appropriée pour le progrès social, même s'il ne devient que peu à peu un objectif de politique publique dans différents pays¹⁰².

Le Rapport mondial du bonheur, qui est publié régulièrement depuis 2012, est une tentative de capter statistiquement l'état du bonheur dans plus de 150 pays. Le rapport est publié par le *Sustainable Development Solutions Network* (SDSN) et il est édité par des chercheurs de renommée mondiale.

L'index du bonheur présenté dans ce rapport précité est composé d'une série de variables susceptibles à avoir un impact sur l'état du bonheur des citoyens [♀/♂] d'un pays. Même si le PIB fait partie de ces variables, la plupart des autres variables qui alimentent l'index du bonheur sont des variables souvent négligées, comme par exemple le support social, la liberté de choix, la générosité ou encore la perception de la corruption.

98 *Ibidem*.

99 *Ibidem*.

100 *Ibidem*.

101 *Ibid*.

102 Le Bhutan a introduit le bonheur national brut (BNB) et inscrit le bonheur dans sa constitution. Voir: Musikanski, L. (2014) Happiness in Public Policy. *Journal of Social Change*. 6(1): 55-85.

Dans le classement du Rapport mondial du bonheur 2015, le Luxembourg s'est hissé à l'excellent 17e rang parmi 158 pays¹⁰³. Par rapport à 2013, ce classement constitue une amélioration, même si le taux de bonheur des citoyens [♀/♂] a légèrement diminué¹⁰⁴.

5.2.2 Satisfaction à l'égard de la vie

De façon comparable à l'index du bonheur de l'SDSN, l'OCDE mesure la „satisfaction à l'égard de la vie“. Alors que l'index du bonheur est un indicateur principalement quantitatif, l'indicateur de l'OCDE est avant tout de nature qualitative. Cela implique toutefois que les deux indicateurs, qui à première vue peuvent paraître identiques, permettent de réaliser une analyse plus affinée grâce à leur complémentarité.

La satisfaction à l'égard de la vie est un indicateur qui mesure le jugement global que les individus portent sur leur vie. L'OCDE a demandé aux Luxembourgeois [♂/♀] de noter leur niveau global de satisfaction (0 étant la valeur de satisfaction minimale et 10 une parfaite satisfaction). Leur réponse globale se situe à 6,9 points. Ceci est supérieur à la note moyenne de 6,6 recueillie pour l'ensemble de l'OCDE. En outre, l'OCDE conclut qu'il y a peu de différence en ce qui concerne le genre, mais qu'il existe une différenciation plus importante en fonction du niveau d'éducation. Alors que le niveau de satisfaction des Luxembourgeois [♂/♀] n'ayant suivi que l'enseignement primaire atteint un niveau de 6,6 points, celui des diplômé(e)s de l'enseignement supérieur s'élève à 7,4 points¹⁰⁵.

5.2.3 L'équilibre entre vie professionnelle et vie privée

Un défi auquel tous les salariés [♂/♀] sont confrontés est celui de l'équilibre convenable entre leur vie professionnelle et leur vie privée. Pouvoir concilier ses obligations familiales avec sa vie professionnelle ainsi qu'avec sa vie privée est non seulement essentiel pour le bien-être de chacun [♂/♀] d'entre nous. C'est tout aussi important pour le bien-être des autres membres de nos familles.

Une façon d'évaluer cet équilibre est de mesurer le temps passé au travail. Si une personne travaille plus, il lui reste évidemment moins de temps à consacrer à d'autres activités. Ceci impacte directement le bien-être de l'individu. Mesurer le temps passé au travail nous offre cependant aussi des informations plus générales concernant la qualité de vie. En effet, des durées de travail importantes peuvent le cas échéant nuire à la santé mentale et physique, compromettre la sécurité ou encore accroître le sentiment de stress¹⁰⁶.

L'OCDE note qu'au Luxembourg environ 3% des salariés [♂/♀] travaillent des heures très longues (5% des hommes et 2% des femmes). Ceci est un taux moins élevé que celui globalement observé dans l'OCDE (13%).

5.3 Le PIBien-être

A la demande de l'ancien Premier Ministre, le Conseil supérieur pour un développement durable (CSDD) et le Conseil économique et social (CES) ont élaboré entre 2010 et 2013 une proposition comportant toute une série d'indicateurs pour créer un „PIBien-être“. Ce travail d'envergure a été réalisé en collaboration avec le Statec et l'Observatoire de la Compétitivité.

Dans leur rapport final, remis fin 2013, ils ont proposé 63 indicateurs subdivisés en 11 catégories¹⁰⁷.

103 Helliwell, J. F., Layard, R. et Sachs, J. D. (2015) *World Happiness Report 2015*.
[<http://unsdsn.org/resources/publications/world-happiness-report-2015/>].

104 Helliwell, J. F., Layard, R. et Sachs, J. D. (2013) *World Happiness Report 2013*.
[<http://worldhappiness.report/ed/2013/>].

105 OCDE (2015) *Satisfaction*.
<http://www.oecdbetterlifeindex.org/fr/topics/satisfaction/>.

106 OCDE (2015) *Equilibre travail-vie*.
[<http://www.oecdbetterlifeindex.org/fr/topics/equilibre-travail-vie/>].

107 CES et CSDD (2013) „PIBien-être“ – *Avis commun CES – CSDD*.
[<http://www.ces.public.lu/fr/actualites/2013/11/pibienetre/avis-commun-ces-csdd-pibien-etre.pdf>].

Indicateurs de bien-être proposés par le CES et le CSDD

I. Revenu et Patrimoine

- | | |
|--|--|
| 1. RNB/tête | 7. Rapport interquintile et interdécile |
| 2. Patrimoine total des ménages | 8. Ecart salaires hommes-femmes |
| 3. Revenu disponible net ajustés des ménages | 9. Risque de pauvreté avant et après transfert sociaux |
| 4. Taux annuels de croissance réelle des différentes mesures du revenu des ménages | 10. Personnes en situation de privation matérielle grave |
| 5. Consommation totale des ménages incluant les services non marchands | 11. Population dans l'incapacité de joindre les deux bouts |
| 6. Indice de GINI des inégalités de revenu | |

II. Emploi

- | | |
|--|--|
| 12. Taux d'emploi | 16. Personnes vivant dans des ménages à très faible intensité de travail |
| 13. Taux de chômage | 17. Accidents du travail |
| 14. Salariés sous contrats temporaires | 18. Sentiment d'insécurité de l'emploi |
| 15. Fréquence du travail à temps partiel | |

III. Logement

- | | |
|--|---|
| 19. Pièces par personne | 22. Nombre de logements achevés par an |
| 20. Personnes vivant dans des logements surpeuplés | 23. Logements dans „Wohnvorranggemeinden“ |
| 21. Part relative des coûts du logement | |

IV. Santé

- | | |
|---|--|
| 24. Espérance de vie à certains âges et en bonne santé | 29. Adultes déclarant être en bonne ou très bonne santé |
| 25. Mesure de prévalence et de l'intensité des troubles de la santé mentale | 30. Adultes déclarant souffrir d'une maladie ou d'un problème de santé de longue durée |
| 26. Taux de suicide | 31. Adultes déclarant être limités dans l'exercice de leurs activités habituelles à cause d'un problème de santé |
| 27. Répartition des décès selon leurs causes | |
| 28. Consommation de psychotropes | |

V. Equilibre vie professionnelle – vie privée

- | | |
|--|--|
| 32. Salariés effectuant de très longues heures de travail | 35. Durée des trajets entre le domicile et le travail |
| 33. Temps consacré aux loisirs et aux occupations personnelles | 36. Importance relative des taux de congé parental |
| 34. Taux d'emploi des femmes ayant des enfants en âge de scolarisation obligatoire | 37. Travailleurs se déclarant satisfaits de la répartition de leur temps entre travail et vie privée |

VI. Education et compétences

- | | |
|---|---|
| 38. Niveau d'études atteint | 40. Compétences en lecture des élèves de 15 ans |
| 39. Jeunes ayant quitté prématurément l'éducation et la formation | 41. Compétences civiques des élèves |

VII. Liens sociaux

- | | |
|---|------------------------------------|
| 42. Soutien du réseau social | 44. Temps consacré au bénévolat |
| 43. Participation à des associations sociales, culturelles et sportives | 45. Fréquence des contacts sociaux |

VIII. Gouvernance et citoyenneté

- | | |
|--|--|
| 46. Nombre de votants en pourcentage de la population en âge de voter | 49. Connaissance et utilisation du Luxembourgeois, du français, de l'allemand et/ou de l'anglais |
| 47. Existence de procédures formelles de consultation lors du processus d'élaboration des lois et des règlements | 50. Confiance dans les institutions |
| 48. Participation à des associations politiques et civiques | 51. Sentiments de discrimination |

IX. Environnement

- | | |
|--|--|
| 52. Air: Qualité et satisfaction à l'égard de la qualité | 57. Répartition entre les modes de transport (voiture/transport en commun) |
| 53. Eau: Qualité et satisfaction à l'égard de la qualité | 58. Occupation du sol |
| 54. Bruit | 59. Agriculture biologique, nombre d'hectares |
| 55. Taux de recyclage | 60. Charge de morbidité environnementale |
| 56. Energies renouvelables dans la consommation finale d'énergie | |

X. Sécurité physique

- | | |
|------------------------------|----------------------------|
| 61. Infractions répertoriées | 62. Sentiments de sécurité |
|------------------------------|----------------------------|

XI. Bien-être subjectif

63. Satisfaction à l'égard de l'existence

Suite à l'analyse des différents indicateurs présentés dans cette partie, le Rapporteur conclut que la qualité de vie de la population au Luxembourg demeure très satisfaisante. Les statistiques suggèrent, qu'en comparaison avec les autres Etats de l'OCDE, les „très longues“ heures de travail ne sont pas la norme au Luxembourg et que le niveau global de satisfaction est lui aussi supérieur au taux moyen de l'OCDE. Il serait cependant nécessaire d'affiner davantage les données relatives au bien-être et au niveau de revenu des ménages afin de pouvoir mieux considérer la dimension de l'équité sociale par rapport au bien-être.

Même si le taux de bonheur a légèrement baissé au cours des dernières années, le classement du Luxembourg dans ce domaine est là aussi toujours très favorable. Une tâche politique particulièrement importante sera donc d'assurer le bien-être de la population luxembourgeoise à moyen et long terme. On peut en outre assumer que ces bons résultats soient considérés comme un facteur de promotion tout aussi important. Il faudrait dès lors continuer et achever les réflexions entamées par les différents acteurs afin de définir la batterie d'indicateurs utiles et nécessaires pour mesurer le bien-être de la population luxembourgeoise.

6 Des indicateurs pour le développement durable

A côté des statistiques sectorielles et des indicateurs objectifs concernant le développement économique et social du Luxembourg, il existe également toute une série d'indicateurs pour le développement durable. Ces indicateurs permettent de mesurer la compétitivité de l'économie, la cohésion sociale ou encore le bien-être de la population. Il existe même un certain nombre de données statistiques concernant l'état de notre environnement écologique, même s'il faut reconnaître que ce volet est le moins bien loti.

Cette dernière partie du chapitre présentant la situation économique, sociale et écologique sera consacrée pour mesurer le progrès réalisé en termes de développement durable.

Tout en gardant à l'esprit les nouvelles exigences des ODD, il est l'espoir du Rapporteur que, dans un avenir proche, le Gouvernement luxembourgeois mettra en œuvre de façon plus conséquente sa stratégie nationale de développement durable.¹⁰⁸ Des premiers efforts dans ce domaine avaient déjà été réalisés en 1999 lors de l'élaboration du *Plan National pour un développement durable* par le Ministère de l'Environnement.¹⁰⁹ Cet exercice a été répété en 2011, lorsque le Ministère du Développement durable et des Infrastructures (MDDI) avait publié une brochure décrivant le *Plan national pour le développement durable (PNDD)*¹¹⁰ élaboré avec l'implication d'une série d'acteurs de la société civile. Au cours du mois de novembre 2015, le MDDI a par ailleurs publié le 2e Rapport national sur la mise en œuvre du développement durable¹¹¹.

6.1 Les indicateurs-clés identifiés par le Ministère de l'Environnement dans le cadre du PNDD¹¹²

Dans le cadre de ses travaux concernant le PNDD, la *Commission interdépartementale du développement durable (CIDD)* avait présenté en 2012 une liste de 22 indicateurs clés. Par la suite, un indicateur supplémentaire a été ajouté à cette liste.

Les indicateurs identifiés par le CIDD sont basés sur les trois critères principaux suivants:

- 1) Les indicateurs doivent être pertinents d'un point de vue politique et d'utilité pour les utilisateurs [♂/♀].
- 2) Les indicateurs doivent être analytiquement solides.
- 3) Les indicateurs doivent être mesurables.

Les 23 indicateurs suivants ont été retenus par le CIDD:

108 Voir par exemple: Ministère de l'écologie durable et de l'énergie (2014) *Stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable 2015-2020*.

[<http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/SNTEDD.pdf>].

109 Ministère de l'Environnement (1999) *Plan national pour un développement durable*. Luxembourg: F' Créations.

110 MDDI (2011) *Plan National pour un développement durable*. Luxembourg: Imprimerie Centrale.

[http://www.developpement-durable-infrastructures.public.lu/fr/developpement-durable-infrastructures/version_condensee/PNDD_PDF_Francais_WEB.pdf].

111 Loi du 25 juin 2004 relative à la coordination de la politique nationale de développement durable. *Journal Officiel du Grand-Duché de Luxembourg numéro 102*: 1621-1624. Article 2.

[<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2004/0102/a102.pdf>].

112 Ministère de l'Environnement (2015) *Rapport de mise en œuvre du développement durable – Ein nachhaltiges Luxemburg für mehr Lebensqualität: Bericht zur Umsetzung des PNDD Luxembourg* [19. Juni 2015]. Pages: 9-11.

[http://www.environnement.public.lu/developpement_durable/RNDD/RNDD_Version-finale_avec_annexes.pdf]

Les 23 indicateurs retenus par le CIDD¹¹³

<i>Indikator</i>	<i>Definition</i>
Kosten für dem Umweltschutz (KUSch)	KUSch durch öffentliche Verwaltungen, spezialisierte Hersteller und Haushalte, in % des BIP und/oder €/Einwohner
Entkopplungs-Indikator: Ressourcenproduktivität	Inlandsmaterialverbrauch pro Einheit des BIP und/oder pro Netto Einkommen
Bodenverbrauch nach Kategorien	Jährliche oder zweijährige Auswertung der Urbanisierungsfolgen, für das Gesamtgebiet des Landes
Prozentsatz von Gewässern in einem „guten Zustand“ gemäß der EU-Wasserrahmen-Richtlinie & Anteil der Grund- und Oberflächenwässer deren Zustand sich um mindestens eine Klasse verbessert hat	Zwei Karten zum Zustand des Oberflächen- und des Grundwassers. Ein geschichtetes Säulendiagramm fasst die % der Wässer per Klasse zusammen. % der Grund- und Oberflächenwässer, deren Zustand sich um mindestens eine Klasse verbessert hat, wird berechenbar sein, wenn ein zweites Jahr verfügbar ist.
Nährstoffbilanz der Landwirtschaft	Stickstoffeintrag (N) in kg/ha der landwirtschaftlichen Nutzfläche
Emissionen von Treibhausgasen, status quo und Projektionen	Nach wichtigsten Sektoren, in Tonnen CO ₂ Äquivalenten-internationale Ziele
Anteil erneuerbarer Energie	Nach Quelle und nach den Hauptverbraucher (im Endverbrauch) – Ziel von 11% in 2020
Von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohte Personen	„AROPE“ Indikator Europa 2020 und seine 3 Komponenten (% Prozentsatz Armutsrisiko, materielle Entbehrung & Haushalt mit niedriger Erwerbsbeteiligung)
Ungleichheit der Einkommensverteilung	Quintilen-Verhältnis S80-S20: vergleicht das Gesamteinkommen des höchsten Einkommensquintils (20% der Bevölkerung mit dem höchsten Einkommen) mit dem des niedrigsten Einkommensquintils (die 20% mit dem niedrigsten Einkommen).
Anteil der übergewichtigen und adipösen Menschen, nach Geschlecht	Anteil der Personen mit einen „ <i>body mass index</i> “ (BMI) > 25 oder 30
Lebenserwartung bei guter Gesundheit (HLY) bei Geburt, nach Geschlecht	Mittlere Anzahl von Jahren
Indikator zur Diversifizierung	Grad der Diversifizierung der Wirtschaft, gemessen als gewichtete Anteile von 6 Sektoren an der Bruttowertschöpfung: Entropie
Bruttoinlandsausgaben für Forschung und Entwicklung	angesichts der Wirtschaftsstruktur in Luxemburg gemessen in absoluten Ausgaben und nicht in % einer Referenzvariable
Entwicklung des BIP bei konstanten Preisen	ausgedrückt in Jahreszuwachsrate oder mittlere Jahreszuwachsrate für bestimmte Zeitabschnitte (nicht in pro Kopf)
globale Faktorproduktivität	globale Produktivität der Faktoren Kapital und Arbeit – ausbauen auf andere Faktoren wie Material, Umweltleistungen, u.a.
öffentlicher Bruttoschuldenstand	In % BIP
Modalsplit „Passagiere“	Anteil jedes Transportmittels im gesamten Personen-Inlandverkehr, gemessen in Personen-Kilometer (PKM)
Nationale Zertifikationsrate	Verhältnis zwischen der Anzahl der vergebenen Diplome und Zertifikate (tertiäre Abschlüsse) und der Anzahl der effektiven Schulabgänge

113 *Ibidem.*

<i>Indikator</i>	<i>Definition</i>
öffentliche Entwicklungshilfe	In % des Bruttonationaleinkommens Ziel: > 0,7% des BNE
CO ₂ Fußabdruck	Treibhausgas-Emissionen, in Luxemburg und im Ausland, durch den Konsum der Bewohner und Grenzgänger
<i>Good governance</i>	Vorschläge wurden diskutiert jedoch ohne Schlussfolgerungen
„grüne“ Aktivitäten	Gemessen durch Arbeitsplätze und/oder Mehrwert
Ungleichheiten Männer-Frauen	Einkommensgefälle zwischen Männer und Frauen oder Anteil der Frauen in Entscheidungspositionen oder Anteil der Frauen in der Politik

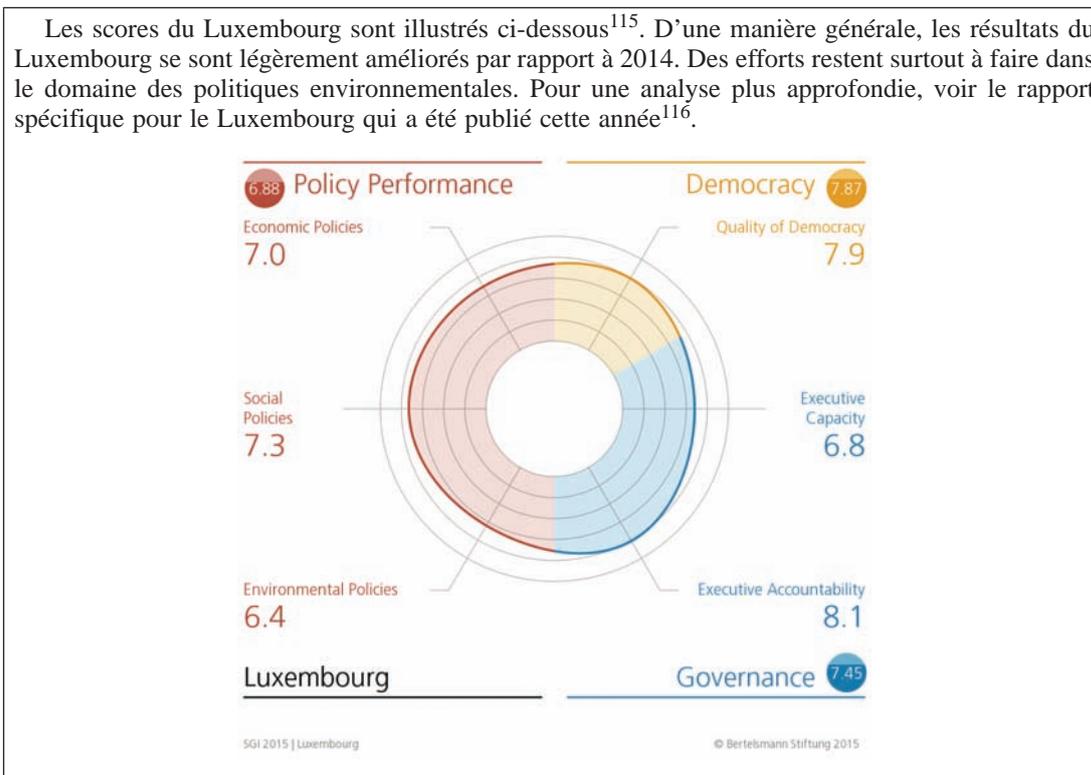
Les indicateurs du développement durable de la Bertelsmann Stiftung

La *Bertelsmann Stiftung* étudie depuis 2005 le développement durable dans 41 pays de l'OCDE et de l'UE. Cette année elle a, pour la quatrième fois, publié ses „Sustainable Governance Indicators“ (indicateurs de développement durable).¹¹⁴ La *Stiftung* estime que la bonne gouvernance et le développement durable sont profondément interconnectés et qu'une étude comparative transnationale peut en effet aider à identifier des politiques plus cohérentes et plus efficaces. Pour cette raison, la *Stiftung* analyse la façon avec laquelle les gouvernements des 41 pays étudiés s'attaquent au développement durable. Pour faire ce suivi, la *Bertelsmann Stiftung* a identifié des indicateurs s'articulant autour de trois axes:

- L'indice de la performance des politiques regroupe toutes les données compilées sur les résultats des politiques dans 16 secteurs qui, selon la *Stiftung*, adressent les principales dimensions du développement durable: le développement économique, la protection de l'environnement et les politiques sociales.
- L'indice de démocratie est basé sur une analyse approfondie de l'ordre démocratique de chaque pays, ainsi que l'Etat de droit sur lequel cet ordre se base. En évaluant la qualité des institutions et des processus démocratiques, l'indice se penche sur les caractéristiques matérielles et procédurales d'un système qui encouragent la gouvernance axée sur le long terme.
- L'indice de la gouvernance évalue la capacité d'un gouvernement à diriger et mettre en œuvre des politiques, ainsi que sa capacité d'apprentissage institutionnel. Il prend aussi en considération les compétences des acteurs de la société civile, qui sont représentatifs pour le potentiel de réforme du système politique de chaque pays.

¹¹⁴ Voir: Bertelsmann Stiftung (2015) *SGI 2015 Survey*.
[<http://www.sgi-network.org/2015/>].

Les scores du Luxembourg sont illustrés ci-dessous¹¹⁵. D'une manière générale, les résultats du Luxembourg se sont légèrement améliorés par rapport à 2014. Des efforts restent surtout à faire dans le domaine des politiques environnementales. Pour une analyse plus approfondie, voir le rapport spécifique pour le Luxembourg qui a été publié cette année¹¹⁶.



*

IV L'ENVIRONNEMENT ECONOMIQUE INTERNATIONAL ET EUROPEEN

1. La situation internationale

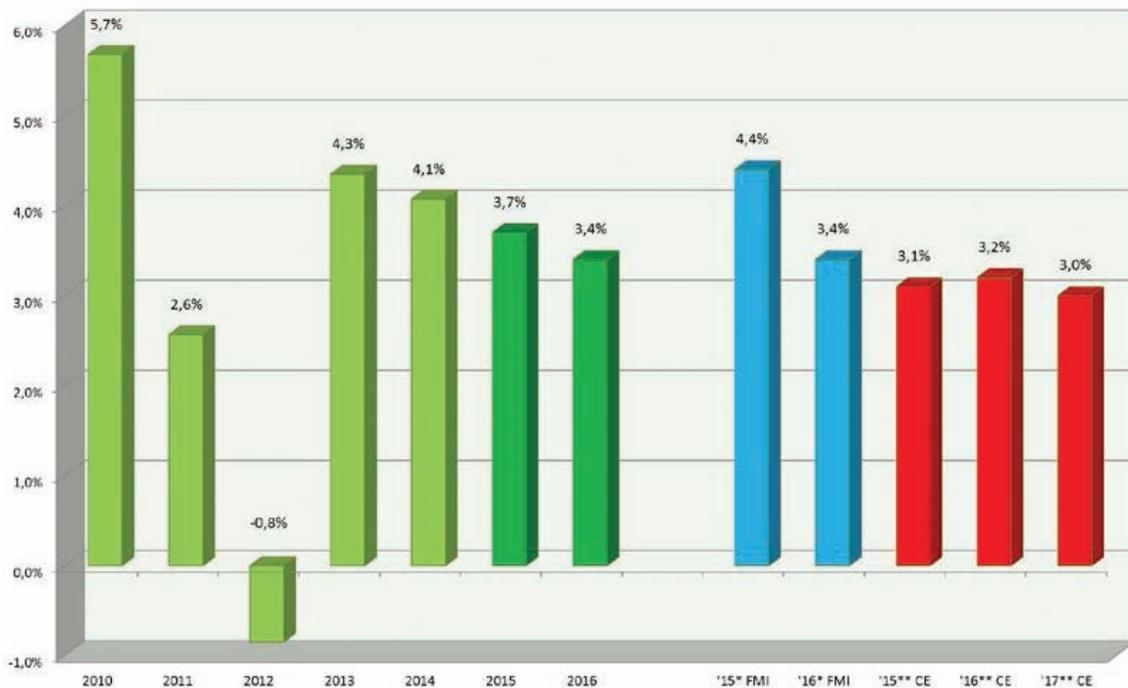
L'économie internationale est toujours touchée par l'évolution de la conjoncture en Chine. La croissance économique chinoise s'est ralentie au dernier trimestre à 6,9%, le niveau le plus bas depuis les six dernières années. Le marché immobilier chinois en surchauffe a provoqué une contraction dans le secteur de la construction alors que le secteur de la fabrication industrielle a chuté suite à une baisse significative des exportations. En outre, le déclin de l'industrie lourde et de la construction a pesé sur la demande de pétrole, de minerai, de fer, et autres produits de base. Ceci a en revanche eu un impact défavorable sur les économies des pays fournisseurs. En conséquence, il est fort probable que l'économie mondiale entrera dans une période de faible croissance qui se prolongera jusqu'à l'année prochaine. La chute du taux de croissance de la Chine fait suite à une chute spectaculaire du commerce chinois, qui a résonné à travers le monde¹¹⁷.

115 Schneider, K., Lorig, W. et Bandelow, N. C. [Bertelsmann Stiftung] (2015) SGI 2015 Luxembourg Report. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
[http://www.sgi-network.org/docs/2015/country/SGI2015_Luxembourg.pdf].

116 *Ibid.*

117 Inman, P. (2015) Slowing growth in China raises red flag for global economy. *The Guardian online*.
[<http://www.theguardian.com/world/2015/oct/19/slowning-growth-china-commodities-global-economy>].

L'évolution de la croissance économique „Monde“ (PIB en volume)¹¹⁸



Aux Etats-Unis, le resserrement de la politique monétaire par la Réserve fédérale a également eu un impact déstabilisant sur les marchés mondiaux, notamment au niveau des économies émergentes, en mettant la pression à la baisse sur les prix des produits de base, et en consolidant la valeur du dollar¹¹⁹.

Le faible prix du pétrole a toutefois eu des effets positifs pour la croissance. Cette faiblesse a notamment augmenté le pouvoir d'achat des ménages et a réduit les coûts de production dans l'industrie.

En Europe, la reprise de la Zone euro se poursuit, mais elle reste encore très faible. En fait, l'économie de la Zone euro a encore perdu quelque peu de sa vigueur au dernier trimestre. L'Allemagne, la France et l'Italie ont seulement annoncé une croissance modeste, tandis que le Portugal stagne et le déclin de la Finlande continue. Le PIB des 19 membres de la Zone euro a cependant augmenté de 0,3% au troisième trimestre. Entre juillet et septembre on a pu observer un ralentissement de la croissance du PIB de la Zone euro de 0,4% au deuxième trimestre et de 0,5% au premier trimestre. La Banque centrale européenne (BCE) a cependant annoncé qu'elle a l'intention d'injecter des fonds supplémentaires dans l'économie de la Zone euro pour rétablir l'inflation et afin de maintenir la reprise¹²⁰.

Dans la Zone euro, le taux de chômage désaisonnalisé en septembre 2015 était de 10,8%, en baisse à la fois par rapport au taux de 10,9% en août 2015 et à celui de 11,5% en septembre 2014. Le taux de chômage dans l'UE-28 était de 9,3% en septembre 2015, ce qui représente une baisse de 0,1 p.p. par rapport au taux d'août 2015. Par rapport à l'année précédente, le taux de chômage en septembre a diminué dans vingt-trois Etats membres. Il a augmenté dans quatre et est resté stable dans un pays¹²¹.

¹¹⁸ *Avis de la Cour des comptes sur le projet de loi 6900 et le projet de loi 6901*. Page 91.

¹¹⁹ The Economist (2015) The Fed's plan to hike interest rates. *The Economist Online*.

[<http://www.economist.com/blogs/economist-explains/2015/08/economist-explains-21>].

¹²⁰ Allen, K. (2015) Eurozone recovery loses steam as Germany slows. *The Guardian online*.

[<http://www.theguardian.com/business/2015/nov/13/eurozone-recovery-loses-steam-as-germany-slows>].

¹²¹ Eurostat (2015) *News release 192/2015 – 30 October 2015*.

[<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7054219/3-30102015-AP-EN.pdf/06702a61-81c0-45ef-8d0f-9ac7f0586908>].

L'inflation annuelle dans la Zone euro était de -0,1% en septembre 2015. Ceci représente une baisse de 0,1 p.p. par rapport au mois précédent. En septembre 2014, le taux était encore de +0,3%. Dans l'ensemble de l'Union européenne, les taux d'inflation annuelle ont été les mêmes que ceux de la Zone euro en septembre et en août. En septembre 2014, le taux était encore de +0,4%¹²².

En Grèce, la situation demeure critique. La dette publique a atteint un niveau record de 180% du PIB et, au moment de rédaction du présent rapport, les négociations entre les autorités grecques et les créanciers concernant notamment la législation sur la récupération de la propriété ne sont pas encore conclues. La conclusion de ces négociations est cependant primordiale, comme elle est considérée comme l'une des principales conditions avant que l'UE et le FMI ne s'apprentent à négocier une restructuration, voire un allègement de la dette grecque tant nécessaire pour assurer une sortie durable de la crise et une reprise économique soutenue.

L'impact des révélations dans l'affaire Volkswagen sur l'économie allemande dans le moyen terme reste également incertain. Rappelons que Volkswagen est le plus grand des constructeurs automobile en Allemagne et l'un des plus grands employeurs du pays, avec plus de 270.000 employés [♂/♀]. Volkswagen a vendu près de 600.000 voitures aux Etats-Unis l'an dernier, ce qui est l'équivalent d'environ six pourcent de ses 9,5 millions de ventes mondiales. Si les ventes de Volkswagen étaient à diminuer de manière significative en Amérique du Nord dans les mois à venir, il est fort probable que ceci aura un impact négatif sur l'économie allemande qui a été un pilier important de la reprise économique en Europe¹²³. Il importe également de garder à l'esprit que l'Allemagne est le premier partenaire commercial du Luxembourg et qu'un ralentissement de l'économie allemande impactera sans doute l'économie luxembourgeoise.

Après les attentats de Paris du 13 novembre 2015, il reste aussi à voir dans quelle mesure d'éventuelles conséquences géopolitiques et économiques impacteront l'économie de la Zone euro.

Quant à l'accueil des réfugiés [♂/♀] en Europe et au Luxembourg, le Rapporteur salue les efforts qui ont déjà été entrepris par le Gouvernement et il se réjouit des multiples initiatives de la part de la société civile. Le Rapporteur rappelle le devoir juridique et moral du Luxembourg d'assumer son rôle, dans un effort européen commun, en faveur d'un accueil adéquat et digne des réfugiés [♂/♀]. Le Rapporteur partage d'ailleurs aussi l'avis du Conseil d'Etat¹²⁴ et de Christine Lagarde, directrice générale du FMI, qu'à long terme les efforts d'intégration tant des demandeurs d'asile [♂/♀] que de la société luxembourgeoise auront des retombées économiques positives pour le pays¹²⁵.

2. Le cadre budgétaire européen

Le 7 février 1992, a été signé le Traité sur l'Union européenne. Ce traité faisait suite à un accord conclu en décembre 1991 lors du Conseil européen de Maastricht, par les 15 Etats membres qui constituaient à l'époque la Communauté économique européenne. Ce Traité encore appelé Traité de Maastricht est le deuxième acte fondamental de la construction européenne après le Traité de Rome. Il a notamment donné le coup d'envoi de l'Union économique et monétaire (UEM) qui est devenue une réalité pour 11 Etats membres de l'Union européenne le 1^{er} janvier 1999, suite à l'adoption de la monnaie commune, l'Euro, dont font partie actuellement 19 Etats membres¹²⁶.

Afin d'assurer l'efficacité du fonctionnement de cette Union économique et monétaire, le Traité de Maastricht a institué un ensemble de critères économiques appelés „critères de convergence“ dont le respect s'est imposé à tout Etat membre souhaitant se qualifier pour faire partie de la monnaie unique¹²⁷.

122 Eurostat (2015) *News release 179/2015 – 16 October 2015*.

[<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7034673/2-16102015-AP-EN.pdf/f97e7271-2105-4989-9a78-ac7842b92254>].

123 Nienaber, M. (2015) Volkswagen could pose bigger threat to German economy than Greek crisis. *Reuters Online*.

[<http://www.reuters.com/article/2015/09/23/us-usa-volkswagen-germany-economy-idUSKCN0RN27S20150923#vD6keJ Bp79OJI8A1.99>].

124 *Avis du Conseil d'Etat concernant le budget des recettes et dépenses de l'Etat pour l'exercice 2016*. Pages: 6-7.

125 Voir: Chotiner, I. (2015) Lagarde-ian of the Galaxy. *The Huffington Post online*.

[<http://highline.huffingtonpost.com/articles/en/lagarde-interview/>].

126 *Projet de budget 2016 – Volume 2*. Page: 1.

127 *Ibidem*.

Ces critères de convergence encore appelés „critères de Maastricht“ ont exigé des Etats membres qu’ils prennent les mesures nécessaires pour garantir la stabilité des prix, des taux d’intérêts ainsi que des cours de change et pour éviter que la dette publique et le déficit budgétaire ne deviennent „excessives“¹²⁸.

Ce dispositif de convergence des politiques économiques a été complété et précisé lors du Conseil européen d’Amsterdam en juin 1997 par l’adoption du „Pacte de stabilité et de croissance“ qui a pour objet d’encadrer les politiques budgétaires des pays appartenant à l’Union économique et monétaire.

Le Pacte de stabilité et de croissance a été une première fois réformé, sous présidence luxembourgeoise, par le Conseil européen de mars 2005. Cette réforme a notamment aussi confirmé les règles et les principes fondamentaux de l’Union économique et monétaire ainsi que les valeurs de référence de 3% pour le déficit public et de 60% pour la dette publique. Cette réforme a également renforcé le „volet préventif“ du Pacte, c’est-à-dire l’ensemble de règles applicables aux Etats membres se situant déjà en dessous des seuils précités¹²⁹.

2.1 *Le semestre européen*

Le semestre européen a été mis en place par le Conseil européen en 2010 suite à la crise de l’Euro. Il s’agit d’un cycle de surveillance et de coordination renforcée des politiques économiques et budgétaires nationales des Etats membres de l’UE qui a été mis en œuvre pour la première fois en 2011 dans le cadre d’une réforme plus large de la gouvernance économique européenne. Jusqu’en 2010, la coordination des politiques nationales au sein de l’UE ne tenait notamment pas suffisamment compte des interactions entre les différentes politiques menées au niveau national de chaque pays.

Le semestre européen a donc été introduit dans l’objectif de garantir des finances publiques durablement saines et afin de prévenir l’apparition de déséquilibres économiques excessifs dans l’UE¹³⁰.

En outre, le semestre européen a pour objectif de soutenir la croissance économique au sein de l’UE à travers une meilleure coordination des réformes structurelles, conformément à la stratégie Europe 2020. Cette stratégie a succédé à la stratégie de Lisbonne et elle a été traduite en objectifs nationaux dans chaque Etat membre de l’UE.

Les objectifs de la stratégie Europe 2020 sont les suivants:

128 *Ibidem*.

129 *Ibidem*.

130 Conseil économique et social (2014) *Le semestre européen 2015* [<http://www.ces.public.lu/fr/semestre-europeen/index.html>]. Commission Européenne (2011) *Le paquet législatif sur la gouvernance économique de l’UE entre en vigueur* [http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-898_fr.htm?locale=fr]. Voir aussi europaforum.lu (2014) *Le semestre européen 2015* [<http://www.europaforum.public.lu/fr/dossiers-thematiques/2014/semestre-europeen-2015/index.html>].

La stratégie Europe 2020¹³¹

Domaine	Objectif pour l'année 2020
Emploi	– Un taux d'emploi de 75% pour le groupe d'âge 20-64 ans est atteint.
Recherche et développement	– 3% du PIB de l'UE est investi dans la recherche et le développement.
Changement Climatique et durabilité énergétique	– Une réduction de 20% émissions gaz à effet de serre (GES) (comparé à 1990). – 20% de l'énergie consommé, est renouvelable. – L'efficacité énergétique a augmenté de 20%.
Education	– Le décrochage scolaire est réduit à un taux de moins de 10%. – Un minimum de 40% de ceux [♂/♀] âgés de 30-34 ans ont accompli l'enseignement supérieur.
Pauvreté et exclusion sociale	– Le nombre des personnes en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale est réduit par au moins 20 millions.

La base juridique du semestre européen est le paquet législatif relatif à la gouvernance économique intitulé „six-pack“. Le *six-pack* se compose de cinq règlements et d'une directive, proposés par la Commission européenne et approuvés par les 27 Etats membres et le Parlement européen en 2011. Le train de mesures adoptées par le biais de ce paquet a largement étendu la gouvernance budgétaire et économique au sein de l'UE. Outre l'introduction du semestre européen, le *six-pack* comportait notamment aussi un renforcement des règles budgétaires du Pacte de stabilité et de croissance qui se sont vues complétées par une nouvelle règle sur la variation des dépenses publiques dans son „volet préventif“. Le *six-pack* a également introduit une nouvelle procédure visant à prévenir l'apparition de déséquilibres macroéconomiques¹³².

En complément au *six-pack*, il a été également adopté en 2013 le „two-pack“ qui est un paquet législatif composé de deux règlements européens. Ce nouveau train de mesures comprend notamment des dispositions exigeant des Etats membres d'adopter leur projet de budget pour l'année suivante avant la date du 15 octobre et de fonder la programmation budgétaire sur des prévisions de croissance indépendantes. De plus, le *two-pack* exige des Etats membres d'assurer une surveillance de ses politiques budgétaires sur le plan national par un organisme indépendant tel qu'il est aussi prévu par le Pacte budgétaire (voir prochain paragraphe)¹³³. Au Luxembourg, cet organe de contrôle est le Conseil national des finances publiques (CNFP) qui a été mis en place en 2014 par la loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques. Le CNFP a publié sa première évaluation des finances publiques luxembourgeoises¹³⁴ en juin 2015.

Finalement, un dernier élément de la gouvernance budgétaire réformée de l'UE est le Traité sur la stabilité, la gouvernance et la coopération (TSCG), dit „Pacte budgétaire“ dont l'objectif a été de „renforcer le pilier économique de l'Union économique et monétaire en adoptant un ensemble de règles destinées à favoriser la discipline budgétaire au moyen d'un pacte budgétaire, à renforcer la coordination de leurs politiques économiques et à améliorer la gouvernance de la Zone euro, en soutenant ainsi la réalisation des objectifs de l'Union européenne en matière de croissance durable, d'emploi,

131 Commission européenne (2015) Les objectifs d'Europe 2020

[http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/targets/index_fr.htm].

132 Voir aussi: europaforum.lu (2011) *Le six-pack, paquet de six mesures législatives visant à renforcer la gouvernance économique, est entré en vigueur.*

[<http://www.europaforum.public.lu/fr/dossiers-thematiques/2011/six-pack/index.html>].

133 Voir aussi: europaforum.lu (2013) *Le „two-pack“, qui vient compléter le dispositif de coordination des politiques économiques et budgétaires, entre en vigueur dans tous les pays de la Zone euro le 30 mai 2013*

[<http://www.europaforum.public.lu/fr/dossiers-thematiques/2013/two-pack/index.html>].

134 Voir: CNFP (2015) Evaluation des finances publiques à l'occasion du Programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché du Luxembourg pour la période 2015 à 2019.

[<http://www.cnfp.lu/fr/evaluations/2015/06/evaluation-01/3-evaluation-cnfp-juin2015.pdf>].

*de compétitivité et de cohésion sociale*¹³⁵. Le Pacte budgétaire exige notamment des pays signataires du traité d'introduire dans leur législation nationale une règle budgétaire visant ainsi à assurer des finances publiques structurellement équilibrées ainsi que de prévoir en même temps la mise en place d'un mécanisme d'autocorrection en cas de dérapage par rapport à cette règle¹³⁶.

2.2 Le calendrier du semestre européen

Le semestre européen débute au mois de novembre de chaque année avec la publication de deux documents phares par la Commission européenne. Tout d'abord, il s'agit de l'„examen annuel de croissance“ qui est le document définissant les priorités de l'UE pour l'année à venir en matière de politiques économiques. Ensuite, il s'agit également du „rapport sur le mécanisme d'alerte concernant les déséquilibres macroéconomiques dans les Etats membres de l'UE“ (RMA) qui s'inscrit dans le cadre de la nouvelle procédure introduite par le *six-pack* visant à prévenir l'apparition de déséquilibres excessifs.

Après leur publication, ces deux documents sont analysés dans les différentes formations du Conseil de l'UE, et ce en vue d'arrêter des orientations et des priorités communes au niveau européen en matière de politiques économiques.

En avril de l'année qui suit, les Etats membres sont appelés d'informer la Commission, via leurs Plans nationaux de réforme (PNR) et leurs Programmes de Stabilité et de Croissance (PSC), des mesures spécifiques qu'ils ont l'intention de mener afin de contribuer aux objectifs communs.

La Commission évalue par la suite les programmes et les plans présentés par les Etats membres et émet vers la fin du mois de mai des recommandations spécifiques à chaque pays. Après avoir été approuvées par le Conseil européen, ces recommandations sont adoptées par le Conseil de l'UE au mois de juillet. Elles constituent en effet les principaux instruments de coordination du semestre européen et les Etats membres sont appelés d'en tenir compte dans le cadre de l'élaboration de leur projet de budget pour l'exercice suivant.

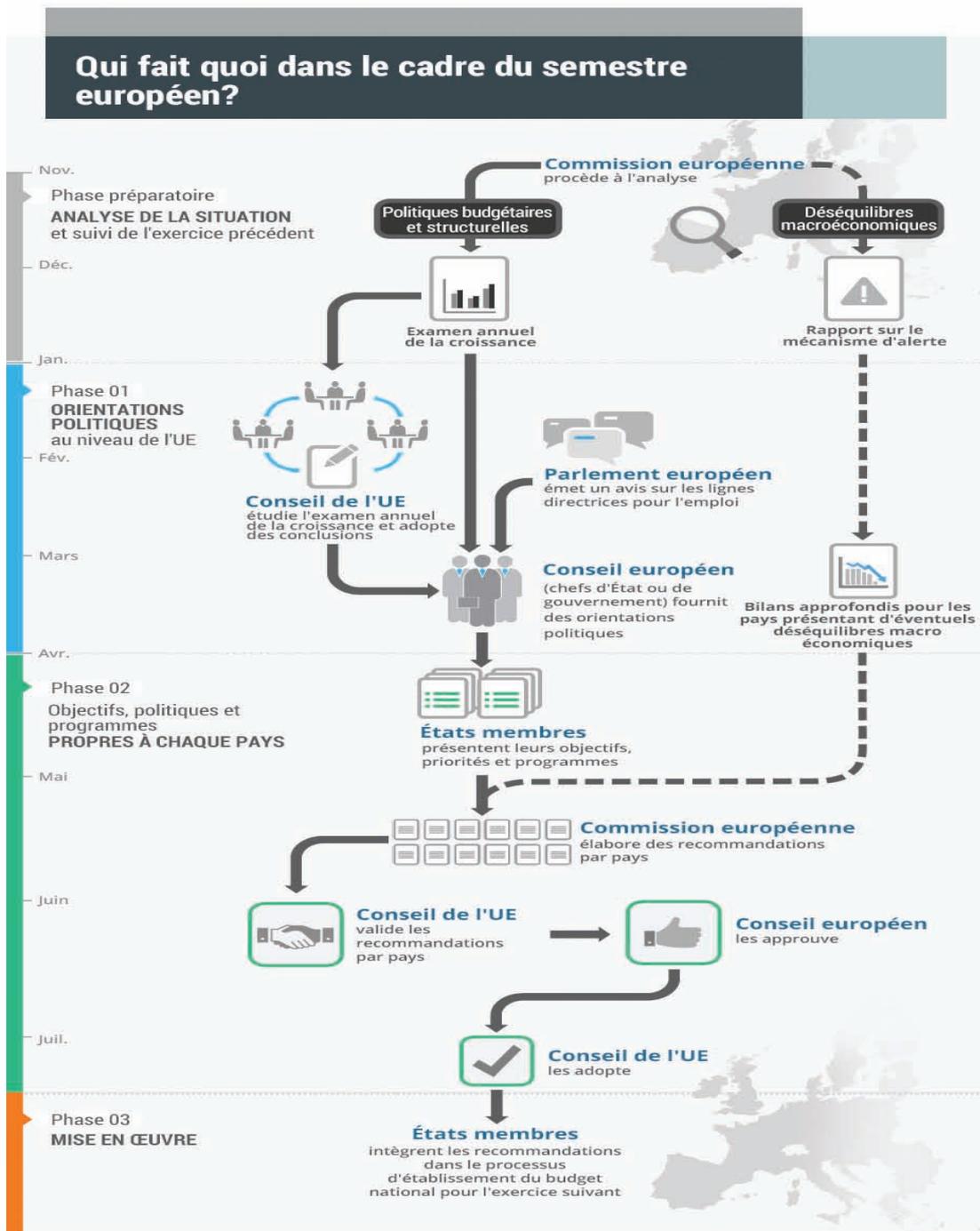
135 Conseil européen (2012) *Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'union économique et monétaire* [T/SCG/fr 24].

[<http://www.consilium.europa.eu/fr/workarea/downloadAsset.aspx?id=27066>]: Article 1.

136 Pour en savoir plus, voir europaforum.lu (2013) *Le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire* (TSCG), ou pacte budgétaire.

[<http://www.europaforum.public.lu/fr/dossiers-thematiques/2013/tscg/index.html>].

Qui fait quoi dans le cadre du semestre européen?¹³⁷



Conseil de l'Union européenne
Secrétariat général

© Union européenne, 2014. Reproduction autorisée, moyennant mention de la source.

137 Conseil de l'Union européenne (2014) *Semestre européen*.
[<http://www.consilium.europa.eu/fr/policies/european-semester/>].

2.3 Le cadre luxembourgeois

Compte tenu des exigences européennes, le calendrier budgétaire luxembourgeois s'articule comme suit:

Semestre européen	Novembre	<p>Commission européenne:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Publication de l'examen annuel de la croissance. - Publication du Rapport sur le mécanisme d'alerte. - Publication des avis de la Commission sur le projet de budget national. <p>Au Luxembourg,</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le CNFP établit son programme de travail et publie son avis relatif au projet de budget.
	Décembre	<p>Commission européenne:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Publication du Rapport conjoint sur l'emploi. - Présentation des avis sur les projets de budget des Etats membres de la Zone euro. <p>Eurogroupe</p> <ul style="list-style-type: none"> - L'Eurogroupe approuve globalement les avis de la Commission. <p>Au Luxembourg,</p> <ul style="list-style-type: none"> - le budget d'Etat et le budget pluriannuel sont votés à la Chambre des Députés [♂/♀].
	Janvier	<p>Au Luxembourg</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1ère réunion de dialogue social auprès du Conseil économique et social.
	Février	<p>Parlement européen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Semaine interparlementaire: discussion sur les questions économiques, sociales et budgétaires.
	Mars	<p>Commission européenne:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Publication des bilans approfondis relatifs aux déséquilibres macroéconomiques. - Publication des rapports spécifiques par pays. <p>Conseil européen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Adoption des priorités économiques basée sur l'analyse annuelle de croissance. <p>Au Luxembourg:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mise en œuvre des recommandations spécifiques. - 2ème réunion de dialogue social auprès du Conseil économique et social.
	Avril	<p>Au Luxembourg:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Elaboration du Programme de stabilité et de croissance (PSC) et du Programme national de réforme (PNR) par le Comité de coordination tripartite. - Adoption du PSC et du PNR par le Conseil de gouvernement.
	Mai	<p>Commission européenne:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Présentation des recommandations par pays. <p>Au Luxembourg:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Déclaration sur l'état de la nation par le Premier ministre. - Présentation du bilan des comptes de l'exercice précédent par le Ministre des Finances. - Réaction des partenaires sociaux, etc. sur les recommandations de la Commission européenne. - Le CNFP adopte son Evaluation des finances publiques.
	Juin	<p>Conseil européen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Approbation des recommandations spécifiques par pays.

Semestre national	Juillet	Au Luxembourg: – 3ème réunion de dialogue social auprès du Conseil économique et social.
	Août	Au Luxembourg – 4ème réunion de dialogue social auprès du Conseil économique et social.
	Septembre	Au Luxembourg, – Nomination du Rapporteur pour le projet de budget.
	Oct.	Au Luxembourg, – Transmission du Projet de plan budgétaire à la Commission européenne.

Tel qu'il ressort du tableau qui précède, le budget de l'Etat ainsi que le budget pluriannuel sont typiquement votés à la Chambre des Députés [♂/♀] au mois de décembre. Même si cela ne pose pas de difficultés en ce qui concerne le budget pour l'année à venir, il convient de rappeler que le budget pluriannuel se base en grande partie sur les données du PSC et du PNR déjà élaborés au mois d'avril, et ce sur la base des prévisions macroéconomiques à moyen terme présentées à ce moment-là par le Statec.

Les projections à moyen terme ne sont cependant pas intégralement actualisées pour l'élaboration du projet de loi de programmation financière pluriannuelle déposé en octobre. Comme le remarque la BCL dans son avis, les projections à moyen terme sous-jacentes au projet de budget pluriannuel comportent uniquement une mise à jour partielle des projections de court terme, de sorte que les projections à moyen terme „ne présentent pas la fraîcheur statistique requise“ et, par conséquent, elles „sont susceptibles d'être fortement révisées“¹³⁸.

A cela s'ajoute le fait que les débats à la Chambre des Députés [♂/♀] se portent de manière simultanée sur deux projets de loi distincts (budget annuel et programmation pluriannuelle), ce qui ne contribue guère à la tenue d'une discussion approfondie sur les orientations pluriannuelles des finances publiques.

En outre, il importe de rappeler que le PSC et le PNR, qui sont à la base de la programmation pluriannuelle, ne sont actuellement pas débattus à la Chambre des Députés [♂/♀]. Ceci soulève notamment des problèmes sur le plan démocratique qu'il conviendra d'adresser.

Le Rapporteur salue par conséquent l'initiative de la Chambre des Députés [♂/♀] de fixer dès l'année prochaine une „semaine luxembourgeoise“ à la fin du mois d'avril qui comportera un débat public en séance plénière durant lequel pourront être débattus le discours sur l'Etat de la Nation du Premier ministre ainsi que les grandes lignes du PNR et du PSC.

2.4 Défis

2.4.1 Une réforme du calendrier budgétaire luxembourgeois

Au vu de ce qui précède, le Rapporteur salue également qu'à l'occasion du dépôt des projets de loi budgétaire à la Chambre des Députés [♂/♀] le Ministre des Finances a annoncé que le dépôt du prochain projet de budget pluriannuel sera avancé au printemps à partir de l'année 2016, de sorte que la programmation budgétaire pluriannuelle puisse être discutée en même temps que le discours sur l'état de la nation du Premier Ministre¹³⁹.

138 Avis de la Banque centrale sur le projet de loi 6900 et le projet de loi 6901. Pages: 222-224.

139 Gramegna, P. (2015) *Discours lors du dépôt des projets de budget 6900 et 6901 – Mat Vertrauen no vir kucken*. Page: 38. [<http://www.budget.public.lu/lu/budget2016/links-dokumenter/dokumenter/dried-minister-gramegna/Budgetsried-14-10-15.pdf>].

Le CNFP, dans son avis sur les projets de loi budgétaires, remarque que „[c]ette adaptation du calendrier devrait rehausser l'importance réservée au cadre budgétaire à moyen terme, en facilitant notamment un meilleur pilotage stratégique „top down“ des finances publiques du Luxembourg et en offrant aux institutions ainsi qu'aux partenaires sociaux l'occasion d'un débat plus approfondi et détaché de l'examen des budgets annuels“¹⁴⁰.

Par ailleurs, le CNFP émet les cinq observations suivantes par rapport au cadre budgétaire à moyen terme:

- Tout d'abord, il souligne l'importance de mener une discussion élargie sur les orientations budgétaires à moyen terme. Toutefois, le CNFP constate qu'il n'y en a pas eu à l'occasion du projet de loi de programmation pluriannuelle 2014-2018 étant donné que celui-ci a été traité en parallèle au projet de budget 2015.
- Le CNFP est aussi d'avis qu'une „note à politique inchangée“ devrait être élaborée par le Comité de Prévision et présentée au printemps 2016. Cette note pourrait, selon le CNFP, former un point de départ propice pour une consultation *ex ante* impliquant toutes les parties prenantes (Chambre des Députés [♂/♀], partenaires sociaux). Les conclusions de cette consultation pourraient dès lors être intégrées dans l'avant-projet de programmation pluriannuelle 2016-2020.
- De plus, le CNFP est d'avis que la programmation budgétaire pluriannuelle devrait être considérée comme un exercice de pilotage stratégique dans lequel seront arrêtées les grandes orientations budgétaires. Il ne devrait donc pas nécessairement s'agir d'une programmation budgétaire détaillée avec des objectifs énoncés article par article. Le CNFP y ajoute que la crédibilité des objectifs globaux serait renforcée, si les grands objectifs budgétaires étaient complétés par la fixation de plafonds pour les dépenses de l'Administration centrale.
- Ensuite, le CNFP critique le fait que les objectifs pluriannuels arrêtés dans le cadre de la programmation pluriannuelle précédente ont été revus dans leur intégralité pour toute la période 2016-2018 sans que ces révisions n'aient été commentées ou explicitées.
- Finalement, le CNFP remarque que le projet de budget pluriannuel 2016-2019 sera voté à la Chambre des Députés [♂/♀] sans que la loi relative à la programmation financière pluriannuelle 2014-2018 soit abrogée. Ceci pourrait, selon le CNFP, créer une source de confusion¹⁴¹.

Le Rapporteur est d'accord avec le CNFP qu'un débat dédié à la programmation pluriannuelle éviterait de reléguer les discussions sur les orientations à moyen terme au second plan, comme on a pu l'observer par le passé. Il plaide donc fortement en faveur d'une réorganisation du calendrier budgétaire tel qu'il a été annoncé par le Ministre des Finances lors du dépôt des projets de loi 6900 et 6901 à la Chambre des Députés [♂/♀]. En outre, il serait préférable d'axer la programmation pluriannuelle sur des grandes orientations au lieu d'élaborer un budget pluriannuel qui comporterait des précisions au niveau de chaque article budgétaire. Les orientations budgétaires devraient en effet plutôt se baser sur les grandes lignes également présentées dans le cadre des PSC et PNR. Comme ceux-ci seront, dès 2016, discutées à la Chambre des Députés [♂/♀] lors de la „semaine luxembourgeoise“, le processus d'élaboration de la programmation budgétaire pluriannuelle bénéficiera par ailleurs d'une plus grande légitimité démocratique.

Une réforme du calendrier de la planification budgétaire pluriannuelle permettrait en outre de surmonter le problème lié à l'actualité des projections macroéconomiques sur lesquelles la programmation pluriannuelle est basée. Finalement, la réorganisation du calendrier présenterait l'avantage que les Chambres professionnelles et les autres acteurs de la société civile auraient la possibilité de commenter plus en détail les grandes orientations budgétaires pluriannuelles dans leurs avis respectifs.

140 CNFP (2015) Evaluation des finances publiques à l'occasion du projet de budget pour 2016 et du projet de loi de programmation financière pluriannuelle pour la période 2015 à 2019 [Novembre 2015]. Page: 24.

[<http://www.cnfp.lu/fr/evaluations/2015/11/evaluation-01/index.html>].

141 *Ibid.* Pages: 24-25.

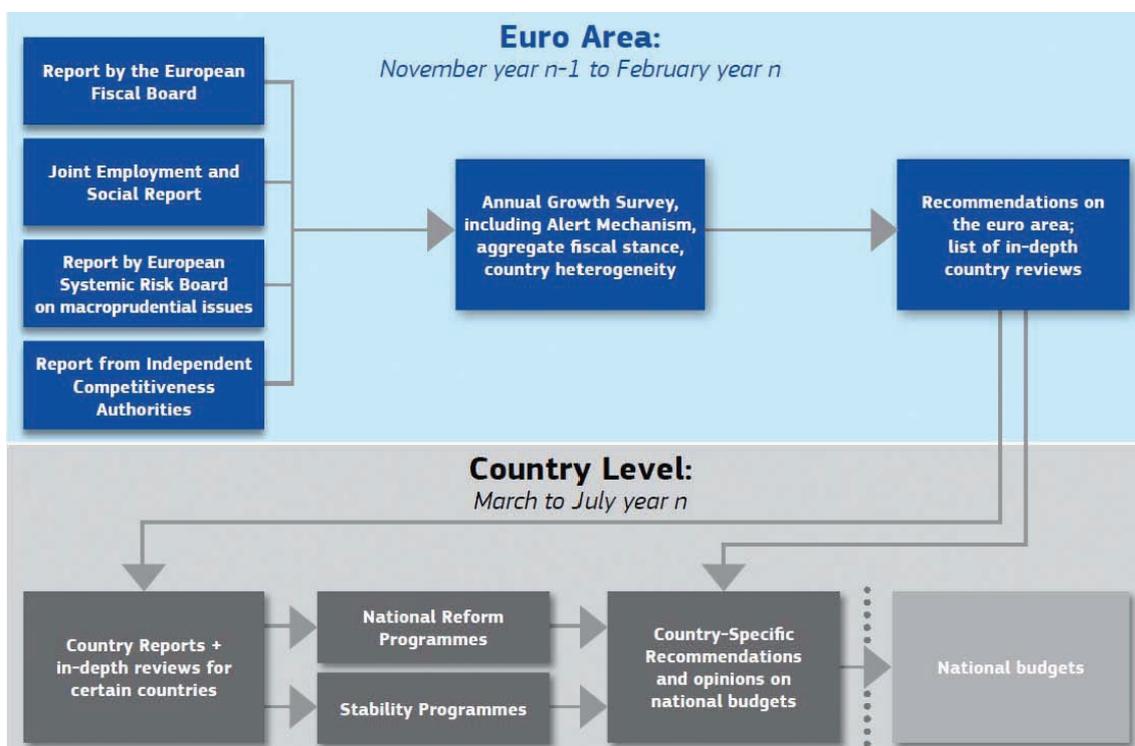
[<http://www.cnfp.lu/fr/evaluations/2015/11/evaluation-01/index.html>].

2.4.2 Un semestre européen plus démocratique

L'idée d'une réforme plus globale du semestre européen au niveau de l'UE n'est pas nouvelle. Dans le récent Rapport des 5 Présidents¹⁴² sur le futur de l'Union économique et monétaire, il a été notamment proposé de réorganiser le semestre européen en distinguant davantage entre les instants „européens“ et „nationaux“ du semestre européen. Il y est notamment proposé que les parlements nationaux, les partenaires sociaux ainsi que la société civile soient davantage associés, pendant la phase nationale du semestre européen (mars à juillet), à la discussion sur les priorités budgétaires et économiques d'un pays. Cette phase „nationale“ devrait démarrer avec la publication des rapports de la Commission et elle s'achèverait par l'adoption de recommandations spécifiques pour chaque pays.

Toute réforme du calendrier budgétaire sur le plan national devra évidemment aussi tenir compte de cette réorganisation du semestre européen qui est envisagée sur le plan européen et présentée dans le diagramme ci-dessous.

Un semestre européen plus intégré¹⁴³



2.4.3 Renforcer la dimension écologique du semestre européen

Comme expliqué précédemment, le semestre européen vise notamment à intégrer les objectifs de la stratégie Europe 2020 avec ceux du Pacte de stabilité et de croissance.

Le rapport sur l'examen annuel de croissance, publié en novembre de chaque année par la Commission européenne et qui définit les priorités de l'UE pour l'année à venir, comporte également des orientations sur le plan écologique.

Il s'agit notamment des axes prioritaires découlant des trois objectifs principaux du domaine „changement climatique et durabilité énergétique“ de la stratégie Europe 2020, à savoir:

142 Juncker, J.C. et al. (2015) *Completing Europe's Economic and Monetary Union*.

[http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report_en.pdf].

143 Juncker, J.C. et al. (2015) *Completing Europe's Economic and Monetary Union*. Page: 22.

[http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report_en.pdf].

- de réduire les émissions de GES de 20% d’ici 2020;
- d’atteindre une proportion de 20% d’énergies renouvelables dans la consommation énergétique totale de l’UE d’ici 2020, y compris l’objectif de couvrir 10% de la consommation finale d’énergie dans le secteur des transports par des sources renouvelables (biocarburants¹⁴⁴ et électro-mobilité);
- améliorer l’efficacité énergétique de 20% d’ici 2020¹⁴⁵.

Dans ses recommandations spécifiques par pays, la Commission européenne avance généralement aussi des recommandations sur le plan écologique.

Une étude¹⁴⁶ publiée en 2013 par l’*Institute for European Environmental Policy* (Institut pour les politiques environnementales européennes) conclut toutefois que la dimension écologique du semestre européen est souvent négligée et que les politiques environnementales sont intégrées de manière insuffisante dans le processus du semestre européen.

Depuis 2009, ce manque d’intérêt peut être partiellement expliqué par le fait que, dans le contexte de la crise économique, l’attention des décideurs avait été plutôt axée sur la question urgente de la sortie de la crise. Selon le rapport de l’*Institute for European Environmental Policy* et en dépit de la crise, une réforme de la dimension écologique du semestre européen s’impose toutefois.

Le rapport de l’institut souligne avant tout les aspects liés à la biodiversité et à la question plus large des écosystèmes qui sont d’une importance cruciale pour le bien-être humain et la performance économique. Or, ces aspects ne sont guère considérés dans le cadre du semestre européen sous sa forme actuelle. D’autres aspects, comme le recyclage, l’éco-innovation, la pollution atmosphérique ou encore la gestion des eaux et des ordures sont souvent mis à l’écart des discussions, malgré le fait qu’ils sont susceptibles de contribuer de manière considérable à l’atteinte des objectifs écologiques de la stratégie Europe 2020.

Ces constatations soulèvent évidemment la question de savoir comment la dimension écologique a été abordée par les Etats membres eux-mêmes dans le cadre du semestre européen.

Dans le cas du Luxembourg on peut constater, en examinant la dernière édition du PNR¹⁴⁷, que le Gouvernement accorde une importance croissante aux objectifs environnementaux de la stratégie Europe 2020. Dans le cadre du PNR, le Gouvernement présente ainsi notamment la panoplie des instruments et des mesures à laquelle il entend avoir recours pour réaliser ses objectifs en matière de réduction de GES, de l’augmentation de la proportion des „énergies renouvelables“ et de l’amélioration de l’efficacité énergétique.

Dans ce même contexte, le deuxième Plan d’action de réduction des émissions de CO₂ peut également être considéré comme un élément important dans l’action du Gouvernement en faveur de la réalisation des objectifs environnementaux. Ce Plan comporte des mesures ciblées dans un grand nombre de domaines de l’action politique, comme par exemple le transport, le logement, les bâtiments fonctionnels, l’énergie ou l’industrie. En outre, il y a lieu de citer le pacte climat, une mesure offrant la possibilité d’accorder un soutien technique et financier aux communes souhaitant adhérer aux conditions de ce pacte¹⁴⁸.

Le Gouvernement déploie en effet des efforts considérables pour répondre aux exigences écologiques du semestre européen. Or, dû en partie à l’organisation du calendrier sous sa forme actuelle, la Chambre des Députés [♂/♀] ne se voit pas accordée la possibilité de contribuer à l’élaboration du

144 Le rôle que seront amenés à jouer les biocarburants, et en particulier ceux de la 1^{ère} génération, a entretemps été remis en cause et fait l’objet de discussions entre Conseil et Parlement.

145 Comme base de référence pour toutes ces réductions servent les chiffres de l’année 1990.

Voir: *Rapport de la sous-commission „Préparation du débat d’orientation avec rapport sur l’orientation politique ainsi que le cadre d’action en matière de climat et d’énergie“* de la Commission de l’Economie et la Commission de l’Environnement présenté à la Chambre des Députés [♂/♀] le 12 Novembre 2015.

146 Withana, S., Kreschmer, B. et Farmer, A. (2013) *Environmental policy in the European Semester: Assessing progress to date, A report for the Greens/EFA Group of the Greens/EFA Group of the European Parliament – Final Report*. Londres et Bruxelles: Institute for European Environmental Policy.

147 Le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2015) *Luxembourg 2020 – Plan national pour une croissance intelligente, durable et inclusive – Programme national de réforme du Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre du semestre européen 2015*.

148 Voir: *Rapport de la sous-commission „Préparation du débat d’orientation avec rapport sur l’orientation politique ainsi que le cadre d’action en matière de climat et d’énergie“* de la Commission de l’Economie et la Commission de l’Environnement présenté à la Chambre des Députés [♂/♀] le 12 Novembre 2015.

PNR. Les mesures écologiques présentées par le Gouvernement dans le cadre du semestre européen ne sont donc pas réellement débattues au sein du parlement.

Une réorganisation du calendrier, telle qu'elle a été évoquée ci-avant et qui permettrait de découpler le débat sur le budget pluriannuel des discussions sur le budget annuel de l'Etat, offrirait également la possibilité de mener, à la Chambre des Députés [♂/♀], une discussion plus approfondie au sujet du PNR et des mesures qui y sont comprises. Ceci permettrait donc non seulement aux députés [♂/♀] de prendre position par rapport aux orientations budgétaires à moyen terme, mais présenterait également une occasion idéale pour s'exprimer sur la stratégie gouvernementale en matière écologique dans le cadre de la stratégie Europe 2020.

2.4.4 Renforcer la dimension sociale du semestre européen

La stratégie Europe 2020 est axée autour de cinq objectifs chiffrés, à savoir:

- L'abaissement du taux de sortie précoce du système scolaire à un taux inférieur à 10%;
- Un diplôme de l'enseignement supérieur pour au moins 40% de la population âgée de 30 à 34 ans;
- Réduction d'au moins 20 millions du nombre de personnes touchées ou menacées par la pauvreté et l'exclusion sociale pour toute l'UE et d'au moins 6.000 au Luxembourg.

Par le passé, l'évaluation des progrès réalisés par rapport à ces objectifs avait été présentée dans le cadre des Rapports Sociaux Nationaux. Depuis plusieurs années, cette évaluation et les mesures qui en découlent ont été intégrées dans le PNR.

Or, comme soulevé par Caritas dans son Sozialalmanach: „*Le processus des PNR met l'accent sur les questions macroéconomiques (comme si la pauvreté n'était pas un problème macroéconomique!) et de l'emploi, l'objectif social étant „l'enfant pauvre“ du processus*“¹⁴⁹. Caritas ajoute que „*le fait que le Gouvernement ait dû admettre que l'objectif de la réduction de la pauvreté est loin d'être atteint, n'a pas conduit à de nouvelles mesures dans le PNR*“¹⁵⁰.

Les indicateurs concernant les inégalités et l'exclusion sociale ont été présentés et discutés de façon extensive au chapitre III du présent rapport. Rappelons qu'il en ressort notamment un risque de pauvreté plus prononcé au niveau de certaines catégories de la population du Luxembourg, dont notamment les jeunes et les résidents non luxembourgeois.

Les auteurs du Sozialalmanach concluent par ailleurs qu'une „*stratégie européenne pour la croissance et l'emploi est désespérément nécessaire. Mais la question est: quel type de croissance? La croissance à elle seule risque d'être plutôt le problème que la solution. Des investissements sont nécessaires, mais qui veut investir, s'il n'y a pas de demande? Cependant une telle stratégie n'évoluera pas tant que le pilote [...] se concentre uniquement sur les données macroéconomiques et les finances publiques*“¹⁵¹.

Il importe par conséquent de renforcer également l'attention qui est portée, dans le cadre du semestre européen, au suivi des objectifs sociaux de la stratégie Europe 2020 ainsi que de veiller à l'implication de toutes les parties prenantes dans l'élaboration du PNR.

2.4.5 Une méthodologie plus cohérente pour le calcul du solde structurel

Le solde structurel des Administrations publiques est un élément central de la gouvernance budgétaire européenne. Or, dès le départ, le recours au concept même du solde structurel a été accompagné de vives discussions. D'un côté pour des raisons d'économie politique et de l'autre pour des raisons de méthodologie économétrique. En effet, il s'agit d'un concept économique pour lequel les spécialistes ne sont pas capables de s'accorder sur une méthode unique de calcul scientifiquement rigoureuse et partagée.

Rappelons que le solde structurel est défini comme le solde nominal corrigé des effets du cycle économique, c'est-à-dire apuré des effets de la conjoncture. Il est donc indispensable de tenir compte non seulement des recettes et dépenses des Administrations publiques selon une norme reconnue (le

149 Caritas (2015) Sozialalmanach 2015. Sous la direction de Nathalie Georges, Danielle Schronen et Robert Urbé. Luxembourg: Caritas. Page: 59.

150 Ibid. Page: 60.

151 Ibid.

SEC), mais également de se mettre d'accord sur l'estimation du PIB potentiel. Celui-ci correspond à un PIB théorique que les facteurs de production d'une économie seraient capables de produire de façon continue sans engendrer une poussée inflationniste. Il va de soi que cette production potentielle n'est pas observable. Son estimation peut se faire selon différentes méthodes de calculs économétriques complexes qui dépendent également de l'évolution de toute une série de facteurs observables, comme par exemple le taux d'investissement qui est le fruit de la demande constatée par les décideurs des investissements productifs. La question se résume dès lors à savoir à quel point on intègre la réalité observable dans un modèle de calcul théorique.

Les deux économistes français Gérard Cornilleau et Henri Sterdyniak concluent à cet égard: „*Le grand défaut de la méthode des Modèles à Composantes Inobservables est l'absence de variables explicatives. C'est une boîte noire qui, dans le cas présent, absorbe toute l'explication. Quelle est la part de l'évolution de la croissance potentielle due à des facteurs exogènes, à des mesures de politiques économiques ou à l'évolution de la croissance réalisée elle-même? Et dans le dernier cas, quelle est la part irréversible?*“¹⁵².

Actuellement les approches méthodologiques autour du solde structurel font débat au Luxembourg.

Ainsi, les différents intervenants dans l'établissement et la vérification des prévisions budgétaires pluriannuelles du Grand-Duché ont recours à des approches et à des méthodes de calculs divergentes qui changent parfois même en cours de route. La Commission européenne utilise sa propre méthode de calcul harmonisée. Des approches nationales sont cependant admises qui, dans le cas du Luxembourg, sont mises en œuvre par le Statec à travers la méthode dite Modux, décrite plus en détail dans la dernière édition du PSC. A cela s'ajoute le fait qu'il fallait récemment tenir compte des changements liés du passage du SEC95 à SEC2010 et que le Statec a par conséquent adapté sa méthode depuis l'année 2014.

Le Statec précise dans ses notes explicatives quant à la méthode de calcul retenue que „*compte tenu essentiellement de la volatilité de la croissance économique dans un petit pays comme le Luxembourg, l'estimation de la croissance potentielle et de l'écart de production se caractérise par un degré d'incertitude très élevé. Pour ces raisons, il peut être utile de ne pas se focaliser sur une seule méthode pour leur estimation*“¹⁵³.

Or, force est de constater que le recours à des méthodes différentes et évolutives rend la lecture des chiffres avancés extrêmement aléatoire, d'autant plus que les différentes approches ne sont manifestement pas partagées par l'ensemble des acteurs.

En outre, il convient de rappeler que la méthode de calcul européenne telle qu'elle est appliquée par la Commission européenne évolue régulièrement et que les travaux afférents sont réalisés depuis plusieurs années au sein d'un groupe de travail dédié (le „Output Gaps Working Group“¹⁵⁴) qui vise à perfectionner la méthode communautaire.

A cet égard, la COFIBU renvoie également à la récente évaluation des finances publiques réalisée par le CNFP à l'occasion du budget 2016 et de la programmation pluriannuelle 2015-2019. Dans son évaluation, le CNFP regrette à plusieurs reprises le manque de transparence quant aux choix méthodologiques opérés pour déterminer le solde structurel. Il appelle notamment à la création d'un groupe de travail, ayant pour objectif de déterminer une approche méthodologique unique servant à la détermination du solde structurel au niveau national.

La COFIBU partage le souci de transparence des choix méthodologiques et propose de mettre en place un groupe de travail ayant pour objectif d'analyser les différentes approches méthodologiques servant à la détermination du solde structurel au niveau national.

152 Cornilleau, G. et Sterdyniak, H. (2011) dans les Commentaires sur l'article „Impact de la crise sur la croissance potentielle: une approche par les modèles à composantes inobservables“. *Revue de l'OFCE*, n° 116 [janvier 2011]. Pages: 113-119

153 *Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2015-2019*. Pages 367-368.

154 Voir: http://europa.eu/epc/working_groups/output_gaps_en.htm.

Diversité d'interprétation et de calculs solde structurel

<i>Date de publication</i>	<i>Source</i>	<i>Méthode de calcul</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>
25.4.2014	PSC, 2014-2018 (à politique adaptée)	Modux (Statec) SEC 95	0,2	0,5	0,5	0,6	/
7.10.2014	Projet de Budget pluriannuel	Hodrick-Prescott (HP)	0,4	0,6	0,4	0,4	/
30.4.2015	PSC, 2015-2019	Modux (Statec) SEC2010	0,7	0,9	0,5	0,6	0,3
14.10.2015	Projet de Budget pluriannuel	Commission EU (COM-COM)	0,7	0,6	0,3	0,5	0,5
13.11.2015	Conseil national des finances publiques	Hodrick-Prescott (HP)	0,2	0,3	-0,1	0,2	-0,3
16.11.2015	Commission européenne	Commission EU (COM-COM)	0,7	0,9	0,9	/	/
4.12.2015	Avis Banque centrale	SEBC-Méthode désagrégé	0,6	0,8	1	/	/

*

V LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE ET LES PROJECTIONS A LONG TERME

1. Le contexte politique

Depuis le vote de la loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques, les lois de programmation financière pluriannuelle font partie intégrante de notre encadrement législatif. La loi de programmation pluriannuelle a pour mission principale d'arrêter l'objectif budgétaire à moyen terme de l'Administration publique (OMT) ainsi que la trajectoire d'ajustement qui permet sa réalisation. Cette loi a également pour but de présenter l'évolution de la dette publique ainsi que la décomposition des soldes annuels par sous-secteur des administrations publiques. Elle se caractérise donc notamment par une vision globale et pluriannuelle des finances publiques¹⁵⁵.

Par la signature du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance économique au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG), le Luxembourg s'est d'ailleurs engagé à respecter la „règle d'or“ (Article 3 du TSCG) qui exige que le solde structurel des administrations publiques corresponde à l'OMT du pays, avec une limite inférieure de déficit structurel de 0,5% du PIB ou de 1% du PIB lorsque la dette publique est sensiblement inférieure à 60% du PIB¹⁵⁶.

Le Programme gouvernemental indique d'ailleurs comme premier objectif dans le domaine des finances publiques la nécessité de „réinstaller un climat de confiance par une consolidation budgétaire“¹⁵⁷ et avance les deux objectifs budgétaires suivants:

- „atteindre d'ici la fin de la période de législature un solde structurel des finances publiques d'au moins +0,5% du PIB;
- maîtriser, voire réduire, la dette publique de façon à la maintenir à tout moment en dessous de 30% du PIB“¹⁵⁸.

En date du 30 avril 2015 le Ministère des Finances a présenté la 16e actualisation du Programme de stabilité et de croissance (PSC). Selon cette actualisation du PSC, le solde des administrations publiques au titre de la période 2015-2019 devrait évoluer comme suit:

155 *Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle 2015-2019*. Pages: 11*-12*.

156 *Ibid.* Page: 12*.

157 *Programme gouvernemental*. Page: 21.

158 *Ibid.* Page 21.

Solde des Administrations publiques selon la 16e actualisation du PSC (mét. Modux)¹⁵⁹

Solde nominal	2015		2016		2017		2018		2019	
	en mrd €	en % du PIB								
Administration publique	0,0	0,1	0,3	0,7	0,4	0,7	0,5	0,9	0,5	0,8
Administration centrale	-0,7	-1,5	-0,6	-1,1	-0,5	-1,0	-0,3	-0,6	-0,4	-0,6
Administrations locales	-0,1	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Sécurité sociale	0,8	1,7	0,9	1,8	0,9	1,7	0,9	1,6	0,8	1,4
Solde structurel	/	0,7	/	0,9	/	0,5	/	0,6	/	0,3

Il ressort du tableau qui précède que le Luxembourg respectera la règle du solde structurel à la fois en 2015 et en 2016. Le Rapporteur renvoie au chapitre sur l'environnement économique international et européen pour une analyse plus approfondie du solde structurel.

Le tableau suivant trace notamment l'évolution actualisée du solde nominal et du solde structurel, suivant le projet de loi de programmation financière pluriannuelle pour la période 2015-2019 dans lequel la méthodologie de la Commission européenne a été utilisée pour la détermination du solde structurel.

Solde nominal et solde structurel des Administrations publiques et dette publique¹⁶⁰

Solde nominal:	2015		2016		2017		2018		2019	
	mio. €	% du PIB								
Administration centrale	-638,7	-1,4	-632,7	-1,2	-710,9	-1,3	476,8	-0,8	-487,2	-0,8
Administrations locales	-78,2	-0,2	48,7	0,1	53,9	0,1	54,2	0,1	60,1	0,1
Sécurité sociale	813,3	1,6	852,8	1,6	903,4	1,7	876,2	1,5	853,2	1,4
Administrations publiques	51,3	0,1	268,8	0,5	246,4	0,5	453,6	0,8	408,1	0,7
Solde structurel: (Administration publique)	/	0,7	/	0,6	/	0,3	/	0,5	/	0,5
Dette publique:	11.279,2	22,3	12.535,5	23,9	13.371,1	24,4	13.932,9	24,4	14.518,1	24,5

* selon la méthode de la Commission européenne

Il ressort du tableau qui précède que le solde nominal de l'administration publique devrait s'améliorer en passant de 0,1% du PIB en 2015 à 0,5% du PIB en 2016 (soit 268,8 millions d'euros). Au niveau des sous-secteurs, il importe de souligner que le solde de l'administration centrale reste négatif en 2016, et ce malgré les mesures de restructuration budgétaire. Ce déficit au niveau de l'administration centrale s'accompagne d'un solde légèrement excédentaire au niveau des communes ainsi que d'un solde largement excédentaire au niveau de la Sécurité sociale de 1,6% du PIB¹⁶¹.

Dès le début de son mandat, le Gouvernement a relevé que, pour compenser la perte des recettes de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) relative au commerce électronique, il serait indispensable d'augmenter les taux de la TVA. Ainsi, de nouveaux taux furent introduits dès le 1^{er} janvier 2015 avec l'adoption du budget pour l'exercice. L'impact de cette hausse au niveau de la TVA est analysé de plus dans le présent chapitre.

Au-delà de l'objectif de redressement des finances publiques du Luxembourg, le processus de réforme engagé par le Gouvernement a également eu pour objectif d'identifier des potentiels d'économies, de sorte à renforcer la qualité et l'efficacité de la dépense publique.

159 *Projet de budget 2016*. Page: 23*.

160 *Projet de budget 2016*. Page: 24*.

161 *Ibidem*.

2. Evaluation des mesures de restructuration

Suite à la ré-estimation réalisée au mois de septembre 2015, l'incidence des mesures de restructuration retenues par le Gouvernement se résume comme suit:

Les mesures de restructuration 2015-2019¹⁶²

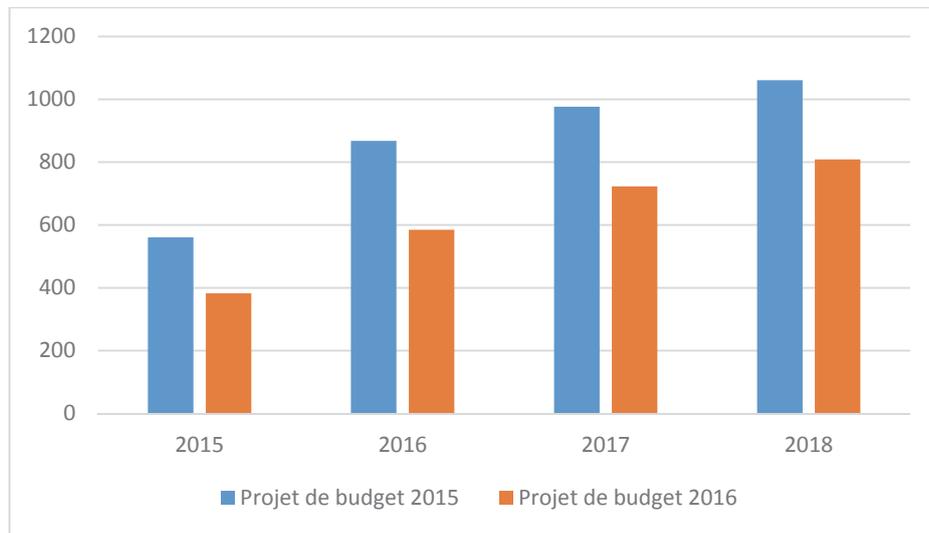
	2015		2016		2017		2018		2019	
	mio €	%	mio €	en %	mio €	en %	mio €	en %	mio €	en %
(1) Administration publique										
Mesures concernant les recettes	241,5	63,1	326,7	55,9	399,9	55,3	417,7	51,6	437,1	51,9
Mesures concernant les dépenses	-141,2	36,9	-257,8	44,1	-323,2	44,7	-391,2	48,4	-404,5	48,1
Total des mesures	382,7	100,0	584,5	100,0	723,1	100,0	808,9	100,0	841,6	100,0
(2) Administration centrale										
Mesures concernant les recettes	241,6	73,2	326,8	63,1	399,9	63,6	417,9	59,8	437,0	59,8
Mesures concernant les dépenses	-88,6	26,8	-191,0	36,9	-228,6	36,4	-280,8	40,2	-293,4	40,2
Total des mesures	330,2	100,0	517,8	100,0	628,5	100,0	698,7	100,0	730,4	100,0
(3) Sécurité sociale										
Mesures concernant les recettes	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Mesures concernant les dépenses	-52,5	100,0	-66,8	100,0	-94,7	100,0	-111,2	100,0	-111,2	100,0
Total des mesures	52,5	100,0	66,8	100,0	94,7	100,0	111,2	100,0	111,2	100,0

Il ressort de ce tableau que, pour l'année 2015, environ deux tiers de l'effort de redressement proviennent de l'augmentation des recettes. Cette réalité a notamment été critiquée par certains intervenants, dont notamment par la Cour des comptes, qui admet cependant également que „pour les années 2016 à 2019, la réduction des dépenses pourrait atteindre [...] les 50%“¹⁶³.

162 *Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2015-2019*. Pages: 14*-15*.

163 *Avis de la Cours des Comptes*. Page: 24.

*Evolution des mesures de restructuration dans
l'Administration publique (en mio. €)¹⁶⁴*



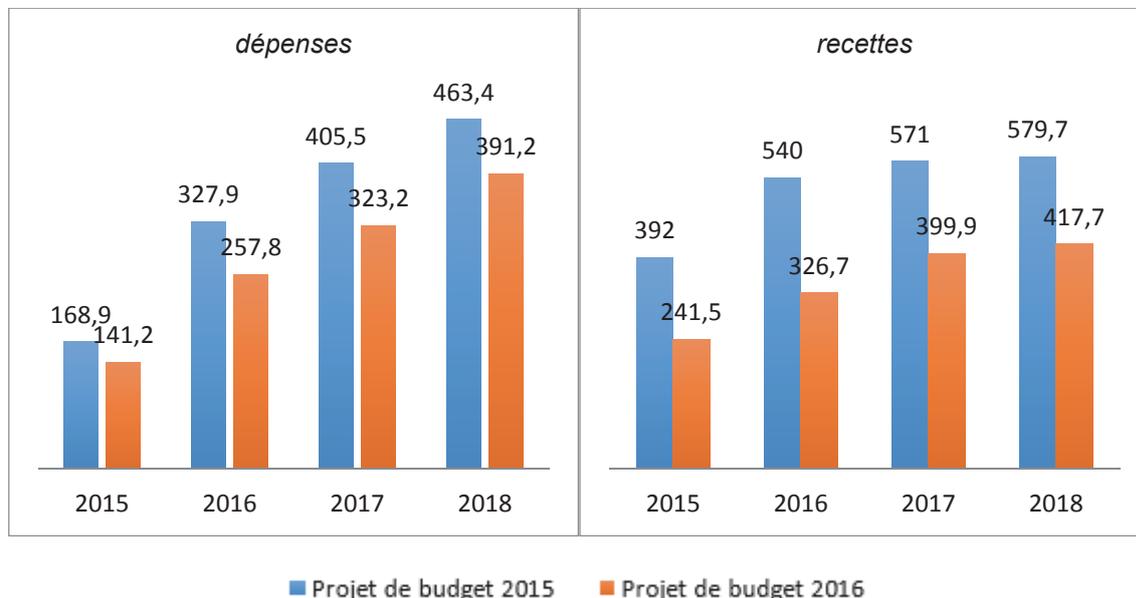
Le graphique ci-dessus présente par ailleurs l'évolution de l'impact total des mesures engagées, entre les estimations avancées dans le contexte du projet de budget pluriannuel présenté en automne 2014 et celles qui sont désormais avancées. Etant donné qu'en comparaison aux estimations initiales il en ressort une moins-value totale de 967 millions d'euros sur la toute période sous considération, soit une moins-value de 28%¹⁶⁵, le Rapporteur souhaite relever que ceci est surtout lié au fait que la restructuration à travers l'augmentation des recettes a été moins bien réussie comparée à la restructuration qui a été mise en œuvre par le biais d'une réduction des dépenses.

¹⁶⁴ *Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2015-2019. Page: 14* et Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2015-2018. Page: 18*.*

¹⁶⁵ Voir aussi: *Avis de la Cour des comptes sur le projet de loi 6900 et le projet de loi 6901. Page: 25.*

Les graphiques suivants illustrent davantage cette évolution.

Evolution des mesures de restructuration dans l'administration publique (en mio. €)¹⁶⁶



D'après nos calculs, la différence entre le projet de budget 2015 et celui de 2016, en ce qui concerne les dépenses, n'était que de -16% pour l'année 2015 et de -21% pour l'année 2016. La différence constatée du côté des recettes s'élève par contre à -38% pour l'année 2015 et à -40% pour l'année 2016. L'une des raisons principales pouvant expliquer la différence du côté des recettes est sans doute l'évolution moins favorable et imprévue des recettes générées par la hausse des taux de la TVA.

On peut cependant constater que le Gouvernement continue à mettre en œuvre des efforts conséquents en matière de réduction des dépenses. Cette réalité a d'ailleurs été affirmée par le Conseil d'Etat qui note, dans son avis, „que le différentiel négatif de croissance des dépenses de l'administration publique du Luxembourg devrait diminuer entre 2015 et 2016“¹⁶⁷.

3. La TVA

3.1 Les nouveaux taux de TVA

Pour compenser les moins-values prévisibles suite à l'entrée en vigueur d'un nouveau régime en matière de TVA sur le commerce électronique au 1^{er} janvier 2015, des augmentations des taux de TVA¹⁶⁸ ont été votées par la Chambre des Députés [♂/♀] dans le cadre du budget pour l'exercice 2015. Les plus-values générées par cette mesure de compensation ont été initialement estimées comme suit (en millions d'euros)¹⁶⁹:

2015	2016	2017	2018
250,2	368,7	394,8	421,5

¹⁶⁶ *Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2015-2019*. Pages: 14* et 18*.

¹⁶⁷ *Avis du Conseil d'Etat concernant le budget des recettes et dépenses de l'Etat pour l'exercice 2016*. Page: 16

¹⁶⁸ Pour les nouveaux taux de TVA voir:

<http://www.aed.public.lu/tva/taux/>

¹⁶⁹ IGF (2015) *Note à l'attention de Monsieur le Ministre des Finances* [22 octobre 2015]. Page: 2.

Dans une note à l'attention du Ministre des Finances en date du 22 novembre 2015¹⁷⁰, l'Inspection générale des finances (IGF) a cependant présenté des estimations réévaluées qui sont résumées dans le tableau suivant (en millions d'euros):

2015	2016	2017	2018	2019
141	188	250	263	277

Il en ressort que la révision à la baisse des estimations s'élève à 484 millions d'euros sur l'ensemble de la période sous revue.

3.2 L'évolution de recettes totales générées par la TVA à moyen terme

Dans son projet de budget pluriannuel¹⁷¹, le Gouvernement prévoit notamment que les recettes totales générées par la TVA évoluent comme suit (en millions d'euros):

2015	2016	2017	2018	2019
2.703	2.776	2.657	2.735	2.699

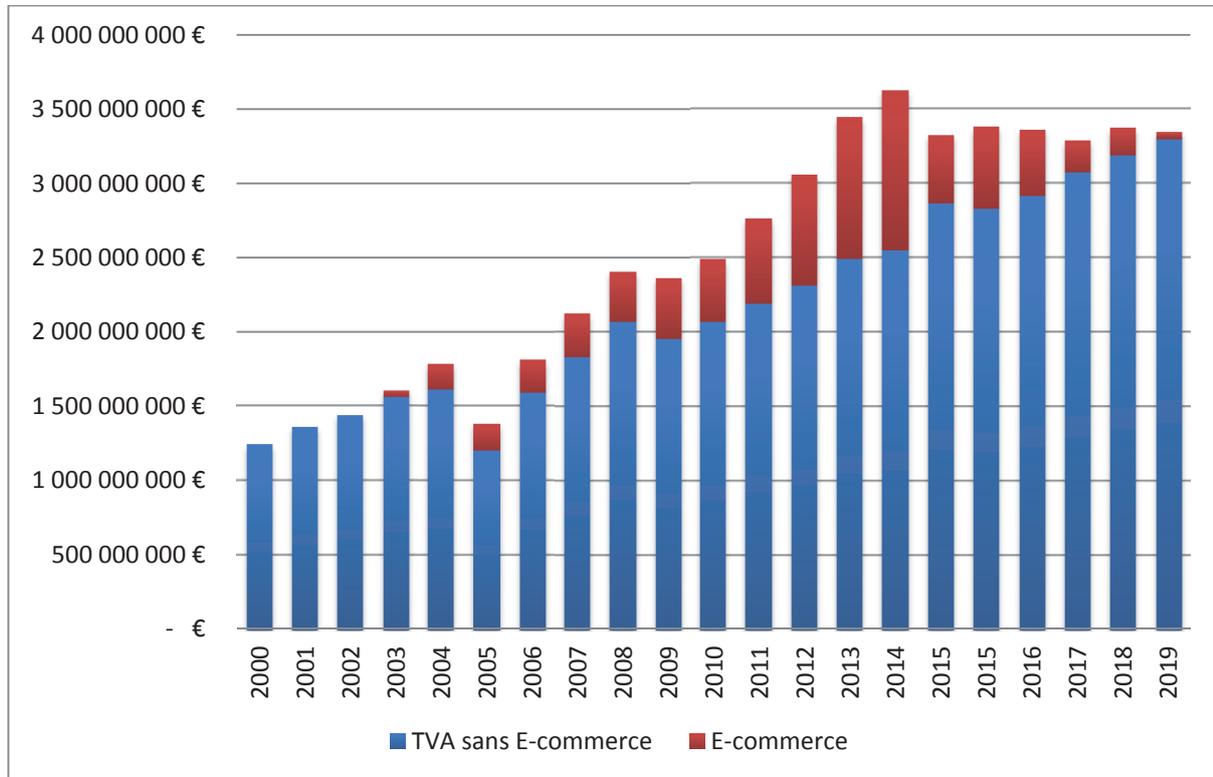
Les recettes totales devront ainsi rester relativement stables sur toute la période sous revue, tandis que les recettes de TVA provenant du commerce électronique (e-TVA) devront diminuer graduellement dans les années à venir. L'estimation la plus récente indique des recettes e-TVA à hauteur de 555 millions d'euros pour l'exercice 2015. A l'occasion de la réunion de la COFIBU du 15 octobre 2015, le Ministre des Finances a d'ailleurs indiqué que la perte budgétaire pour 2015 s'élèverait à 521 millions d'euros et que la perte „économique“ s'élèverait même à 654 millions d'euros¹⁷².

¹⁷⁰ *Ibid.* Page: 2.

¹⁷¹ *Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2015-2019.* Page 6.

¹⁷² *Procès-verbal de la réunion [de la COFIBU] du 15 octobre 2015.* [Document parlementaire n° P-2015-O-FI-01-01]. Page: 2.

Evolution et projections des recettes de la TVA¹⁷³



La première barre concernant l'année 2015 se base sur des chiffres du projet de budget 2016.

La deuxième barre concernant l'année 2015 se base sur les dernières estimations de l'AED.

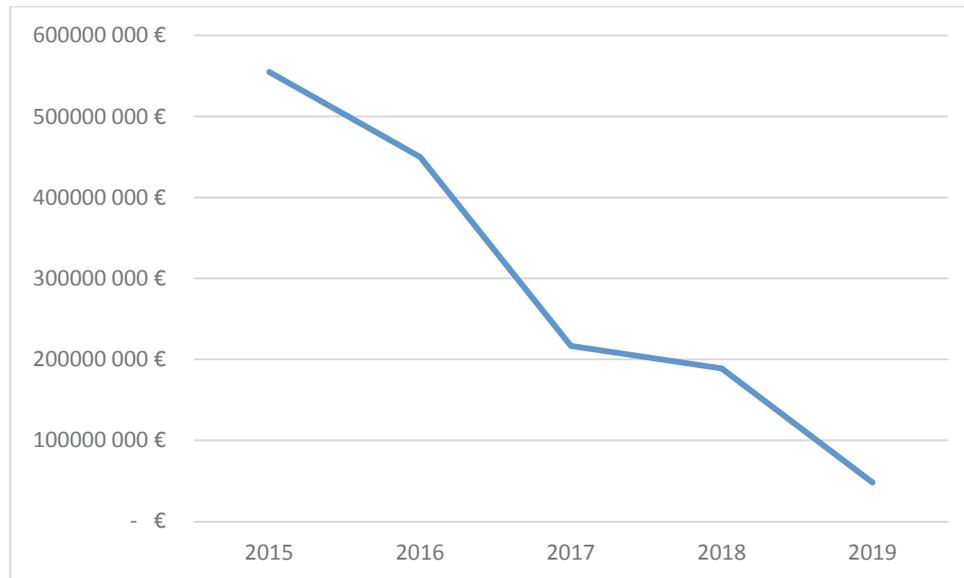
Le graphique ci-dessus montre l'évolution des recettes en provenance de la TVA, de 2000 à 2014, ainsi que les prévisions allant jusqu'à 2019.

Il semblerait dès lors que les nouvelles estimations de l'Administration de l'enregistrement et des domaines (AED) du 13 novembre soient plus optimistes que celles retenues dans le projet de budget pluriannuel. Le Gouvernement aurait donc basé ses estimations budgétaires pour la TVA sur un scénario plus prudent.

Le graphique ci-après présente par ailleurs les recettes de TVA générées par le seul commerce électronique et en illustre bien la disparition graduelle.

173 Tableau basé sur: AED (2015) *Note sur les recettes 2000-2019 à l'attention du Rapporteur en date du 13 novembre 2015.*

Projection des recettes générées par la TVA sur le commerce électronique 2015-2019¹⁷⁴



A noter que l'estimation de 555.000.000 pour 2015 inclut des arriérées de l'année 2014.

3.3 Quelques observations concernant la „mesure logement“

A côté de l'augmentation du taux normal de la TVA, des modifications ont également été introduites au niveau de la TVA sur le logement. Par ce biais, le Gouvernement a souhaité mieux cibler l'application du taux de TVA „super-réduit“ en matière de logement. Le taux de 3% est désormais réservé à l'acquisition d'un logement destiné à l'usage personnel ainsi qu'à la rénovation des logements, même ceux mis à disposition par des tiers (location). Depuis le 1^{er} janvier 2015, toute personne [♂/♀] qui achète cependant un logement à des fins autres que l'usage personnel est soumise au nouveau taux normal de 17%.

Dans une note¹⁷⁵ au Rapporteur, l'AED remarque que cette mesure „logement“ ainsi que la hausse du taux normal de la TVA de 15% à 17% sont à l'origine d'une réaction anticipative exceptionnelle de la part des investisseurs [♂/♀].

En outre, les dispositions réglementaires plus flexibles retenues par l'AED afin de permettre aux investisseurs de pouvoir bénéficier avant le 1^{er} janvier 2015 de cette ancienne faveur fiscale, de même que l'entrée en vigueur en parallèle de dispositions plus strictes en matière de passeport énergétique ont également contribué à renforcer le mouvement d'anticipation des investisseurs concernés¹⁷⁶.

Le nombre de demandes d'agrément et de remboursements ainsi que le volume financier ont ainsi fortement augmenté sur les trois derniers mois de 2014. Le volume financier est la somme des prix des logements sans terrain *plus* une marge de 10%. Cette marge est rajoutée comme les prix déclarés dépassent souvent le budget initial¹⁷⁷.

En décembre 2014, le volume financier s'est chiffré à 463.842.400 euros pour les acquisitions d'appartements touchés par la mesure logement, alors qu'en 2013 ce volume n'était que de 23.179.800 millions d'euros sur la même période sous considération. Ceci représente donc une augmentation de 440.662.600 euros (soit +1901%!). Le volume financier des acquisitions de maisons au mois de décembre 2014 se chiffre à 186.476.500 euros, ce qui correspond à une augmentation de 182.254.100 d'euros (+4316%) par rapport à l'année précédente¹⁷⁸.

174 AED (2015) *Note sur les recettes 2000-2019 à l'attention du Rapporteur en date du 13 novembre 2015*.

175 AED (2015) *Note sur le logement à l'attention du Rapporteur en date du 2 novembre 2015*.

176 *Ibid.*

177 *Ibid.*

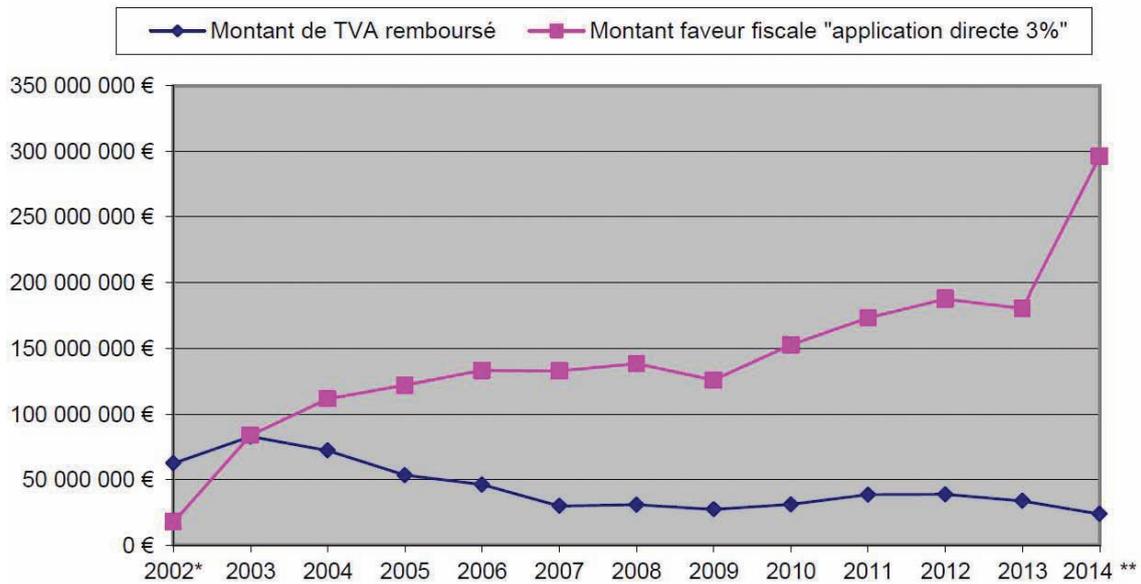
178 *Ibid.*

Le volume financier pour tous les logements sur l'année entière a augmenté d'un niveau de 1,73 milliard d'euros en 2013 à 2,71 milliards d'euros en 2014, soit une augmentation de 56,21%. Le volume financier total pour les appartements touchés par la mesure logement se chiffre en 2014 à 783.983.700 d'euros (+119%) et celui pour les maisons à 311.894.200 d'euros (+644%).

La faveur fiscale totale est passée de 44.617.396 d'euros en 2013 à 124.557.104 d'euros en 2014, ce qui correspond à une augmentation de 79.939.708 d'euros.

L'effet d'anticipation engendré par la mesure relative à la TVA sur le logement est donc plus que manifeste. L'impact total dû à cet effet correspond presque au double de la faveur fiscale constatée ou estimée pour les exercices 2013 et 2014¹⁷⁹.

Impact de la mesure „TVA – Logement“¹⁸⁰



* période 01/11/2002 - 31/12/2002 en ce qui concerne la faveur fiscale „application directe 3%“

** au 31 décembre 2014

4. Projections à moyen terme au niveau des autres recettes

4.1 Les impôts directs

Selon le projet de budget pluriannuel¹⁸¹, les impôts directs (exprimés en millions d'euros) devraient évoluer à moyen terme comme suit:

2015	2016	2017	2018	2019
6.827	7.221	7.640	8.087	8.516

Les impôts directs se composent principalement de l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC) ainsi que de l'impôt retenu sur les traitements et les salaires.

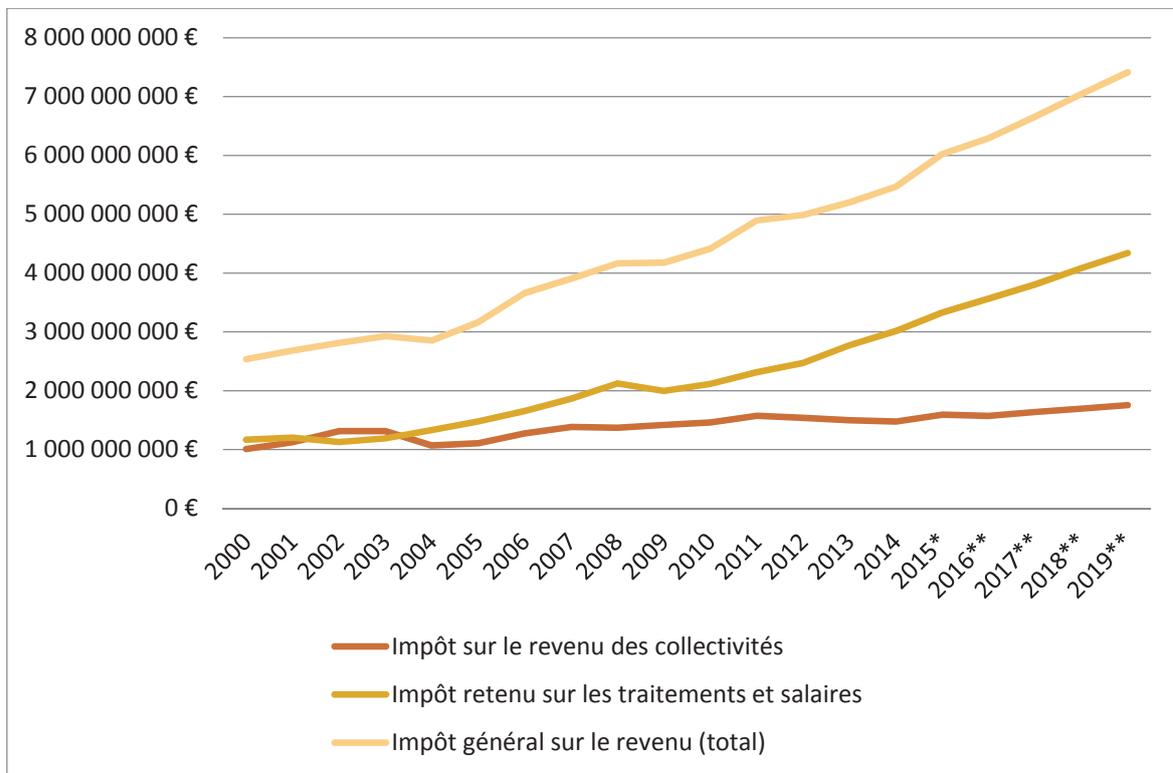
En ce qui concerne l'IRC, on constate une progression d'un niveau de 1.592 millions d'euros en 2015 à 1.755 millions d'euros en 2019. L'IRC est également discuté plus amplement dans le contexte des recettes en provenance du secteur financier ainsi que dans le chapitre sur le „modèle luxembourgeois“. Quant à l'impôt retenu sur les traitements et les salaires, les recettes afférentes augmentent de 3.330 millions d'euros en 2015 à 4.341 millions d'euros en 2019.

¹⁷⁹ Ibid.

¹⁸⁰ Le Gouvernement de Luxembourg (2015) *Compendium sur les données statistiques des impôts luxembourgeois*. Page: 90.

¹⁸¹ *Projet de budget pluriannuel*. Pages: 3-4.

Evolution et projections des impôts directs (2000-2019)¹⁸²

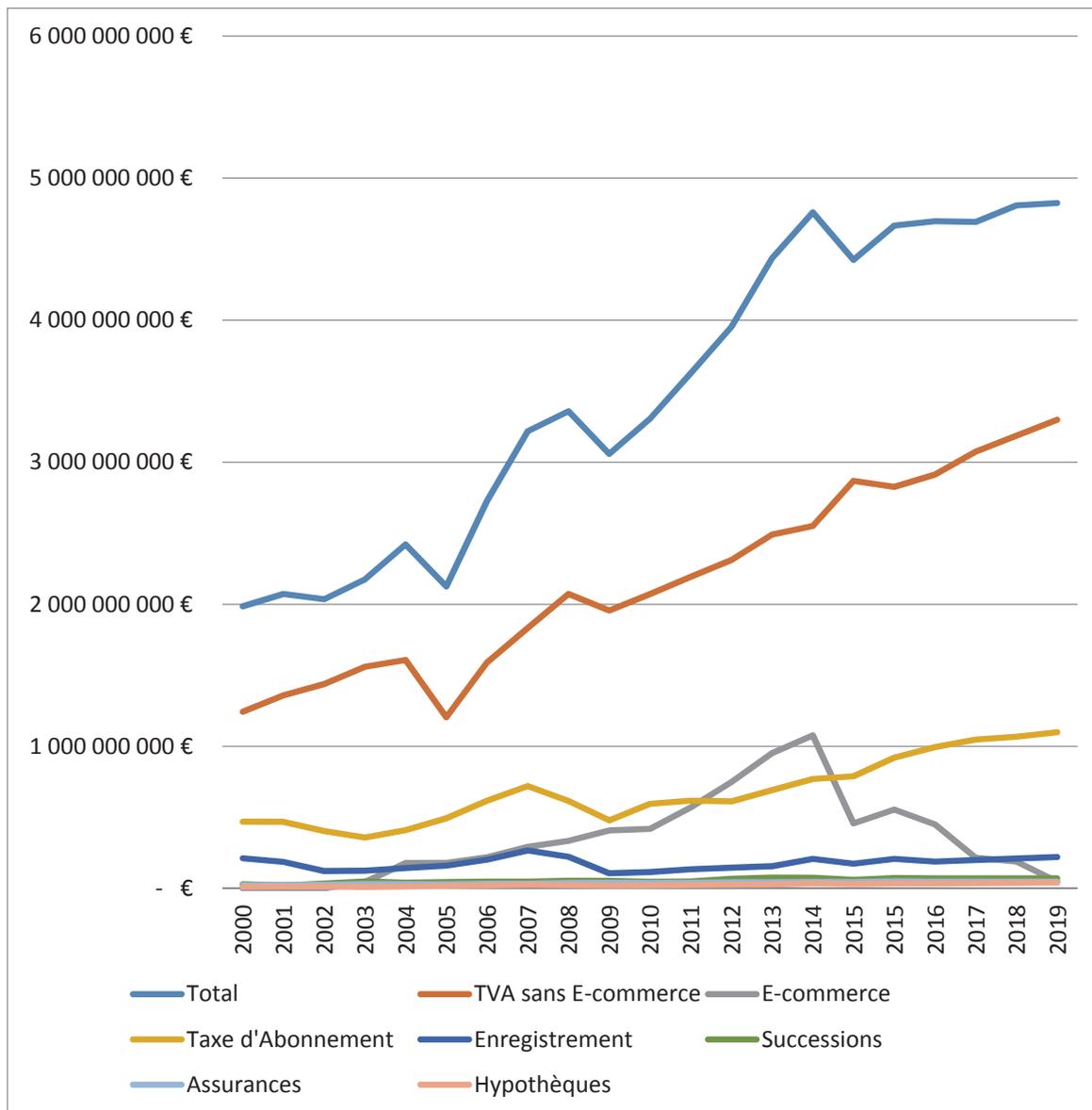


4.2 Les impôts indirects

Les taxes générant la majorité des impôts indirects sont avant tout la TVA ainsi que la taxe d'abonnement. L'évolution au niveau de la TVA, y compris les recettes générées par le commerce électronique, a été analysée ci-dessus. En ce qui concerne la taxe d'abonnement, son évolution est analysée de plus près dans les paragraphes suivants.

¹⁸² Administration des contributions directes (2015) Note à l'attention du Rapporteur en date du 4 novembre 2015.

Evolution des impôts indirects (2000-2019)¹⁸³



4.3 Les recettes en provenance du secteur financier

Le secteur financier est de loin le secteur le plus dynamique du Grand-Duché. Même si les estimations concernant le poids de ce secteur dans l'économie luxembourgeoise varient selon la source, il est évident qu'il contribue de manière significative aux recettes fiscales du pays. La Cour des comptes¹⁸⁴ estime la part du secteur financier dans les recettes fiscales comme suit:

2011	2012	2013	2014	2015	2016
28,1%	26,4%	26,3%	25,6%	27,0%	28,6%

183 AED (2015) Note sur les recettes 2000-2019 à l'attention du Rapporteur en date du 13 novembre 2015.

184 Avis de la Cour des comptes sur le projet de loi 6900 et le projet de loi 6901. Page: 67.

L'apport du secteur financier se ressent en premier lieu au niveau de l'impôt sur les sociétés (IS)¹⁸⁵ qui constitue un premier pilier important des recettes en provenance du secteur financier. Selon la Banque centrale du Luxembourg (BCL), environ 60% des recettes de l'IS est généré par les banques, les sociétés de participation financière (Soparfi), les sociétés à gestion de fonds ainsi que par d'autres activités de services financiers¹⁸⁶.

Toujours selon la Banque centrale, les recettes de l'IS en 2014 s'élevaient à 2.140 millions d'euros, ce qui correspond à 16% des recettes fiscales totales. La BCL estime que „*les recettes progresseraient de 6,2% en 2015 pour s'élever à 2.273 millions d'euros. Sur base des données mensuelles, les recettes de l'impôt sur le revenu des collectivités [...] s'élevaient à 1.142 millions d'euros au 30 septembre 2015, ce qui constitue une progression de 4,9% par rapport à la même période de l'année précédente. Sauf surprise majeure, l'estimation du projet de budget 2016 pour l'année 2015 semble donc atteignable. [...] Selon le programme pluriannuel, la progression des recettes de l'IS se poursuivrait sur la période 2017-2019 pour atteindre un niveau de 2.714 millions d'euros en 2019*“¹⁸⁷.

Un deuxième pilier important des recettes en provenance du secteur financier est la taxe d'abonnement. Le projet de budget 2016 estime que les recettes en provenance de cette taxe s'élèveront à 994,5 millions d'euros en 2016. Ceci correspond à une hausse de 26% par rapport aux estimations du budget voté pour 2015¹⁸⁸.

Dans son projet de budget pluriannuel¹⁸⁹, le Gouvernement prévoit l'évolution suivante des recettes (exprimées en millions d'euros) générées par la taxe d'abonnement jusqu'en 2019:

2015	2016	2017	2018	2019
789	995	1.047	1.067	1.099

Les variations annuelles pour 2016/17, pour 2017/18 et 2018/19 sont respectivement de 5,3%, de 1,9% et de 3,0%. Dans son avis, la BCL remarque d'ailleurs que „*les projections du gouvernement en ce qui concerne les recettes de la taxe d'abonnement semblent quelque peu optimistes pour les années 2016 à 2019*“¹⁹⁰. La volatilité des recettes perçues au titre de la taxe d'abonnement est d'ailleurs également abordée dans le chapitre consacré au „modèle luxembourgeois“.

4.4 Les accises

Selon la BCL, les recettes totales des droits d'accises correspondent à 9,8% des recettes du projet de budget 2016.¹⁹¹ Ceci justifie notamment une analyse plus détaillée de leur évolution à moyen terme.

185 Pour les besoins de son analyse, la BCL regroupe les recettes de plusieurs impôts. Les recettes de l'impôt des sociétés (IS) comprennent ainsi les recettes de l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC), les recettes de l'impôt commercial communal (ICC) et les recettes de la contribution au fonds pour l'emploi (l'impôt de solidarité).

186 *Avis de la Banque centrale sur le projet de loi 6900 et le projet de loi 6901*. Page: 126.

187 *Ibid.* Page: 128.

188 *Projet de budget 2016*. Page: 33*.

189 *Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2015-2019*. Page: 6.

190 *Avis de la Banque centrale sur le projet de loi 6900 et le projet de loi 6901*. Page: 69.

191 *Ibid.* Page: 75.

Projet de budget pluriannuel – Section Douanes et accises (en milliers d’euros)¹⁹²

	<i>Budget</i>	<i>Projet</i>	<i>Prévisions</i>		
	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>
Recettes d’exploitation (vente d’imprimés et divers)	35	35	35	35	35
Produit de la taxe sur l’électricité	1.100	1.100	1.100	1.100	1.100
Part du Grand-Duché dans les recettes communes de l’union économique belgo-luxembourgeoise en matière de droits de douane et d’accise	987.000	945.139	906.993	887.626	908.557
Droits d’accise autonomes luxembourgeois sur certaines huiles minérales	200.000	175.413	173.400	171.388	169.376
Droits d’accise autonomes luxembourgeois sur les cigarettes	92.000	107.298	115.724	127.525	140.048
Redevance de contrôle sur le fuel domestique	2.400	2.400	2.400	2.400	2.400
Taxe sur les véhicules automoteurs	25.600	25.600	24.000	24.000	24.000
Droit d’usage de certaines infrastructures routières par des véhicules utilitaires lourds	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000
Taxe sur les bateaux ou navires de plaisance	150	150	150	150	150
Taxe de consommation sur le gaz naturel	10.000	4.500	4.600	4.600	4.600
Surtaxe sur les boissons confectionnées	41	41	41	41	41
Taxe sur les cabarets	630	630	600	600	600
Intérêts de retard en matière de droits de douane et de taxes y assimilées à exclusion des droits d’accise communs	50	50	50	50	50
Taxe de contrôle vétérinaire à l’importation	50	50	50	50	50
Produit d’amendes, de confiscations et recettes similaires	20	20	20	20	20
Remboursement par l’union européenne des frais de perception des droits de douane constituant des ressources propres	3.500	5.000	1.500	3.000	3.000
Total:	1.332.576	1.277.425	1.240.662	1.232.585	1.264.028

On note que les recettes provenant de la part du Grand-Duché dans l’Union économique belgo-luxembourgeoise (UEBL) constitue la majorité des recettes des douanes et accises.

On note également que ces recettes diminuent de 4,2% de 2015 à 2016 et que la tendance à la baisse se poursuit quelque peu sur les années suivantes. La BCL note ainsi que cette „réduction des recettes de douanes et accises paraît raisonnable et en accord avec la réduction du différentiel de prix des carburants par rapport aux pays limitrophes“¹⁹³.

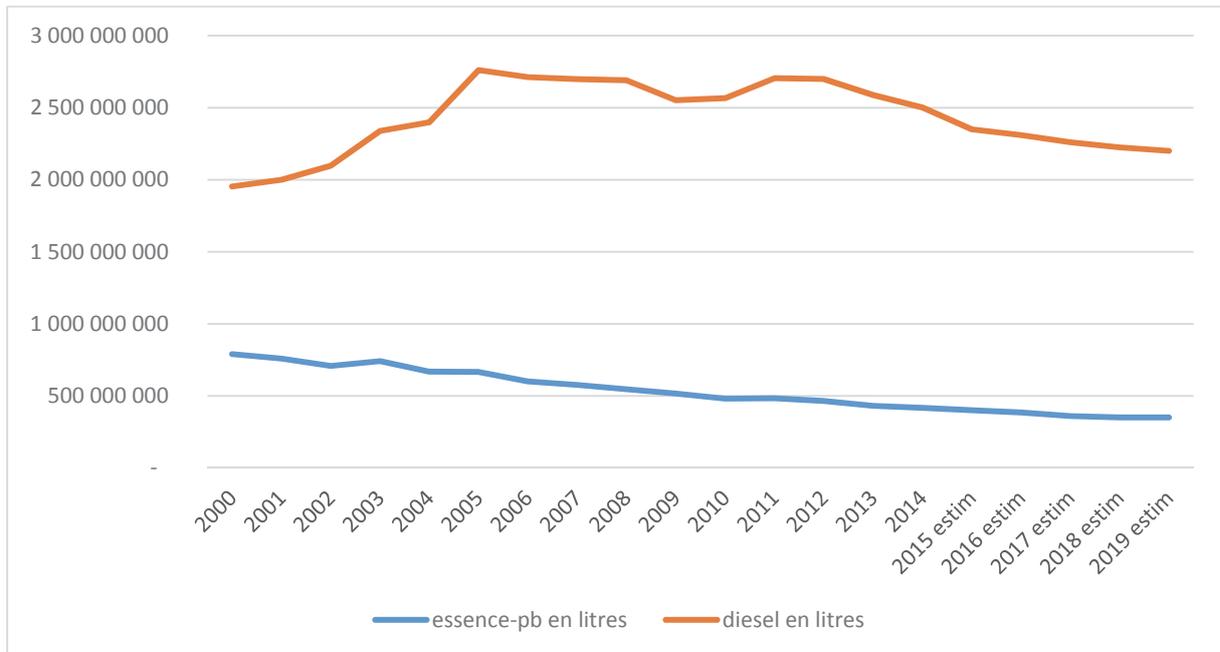
Les accises sur le pétrole et sur le tabac ont en effet historiquement toujours constituées une source de revenu importante pour le Luxembourg. En ce qui concerne les recettes générées par la vente du pétrole, on constate désormais une baisse importante à hauteur de 15,3% (de 200 millions d’euros à 169,4 millions d’euros) entre 2015 et 2019. Cette baisse est directement liée à la diminution graduelle des ventes de produits pétroliers.

¹⁹² *Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2015-2019*. Pages: 5-6.

¹⁹³ *Avis de la Banque centrale sur le projet de loi 6900 et le projet de loi 6901*. Page: 76.

A moyen terme, l'Administration des douanes et accises (ADA) table sur une diminution linéaire des ventes de gasoil de 25 millions de litres par an, soit une baisse d'un niveau total de 1,95 Mrd. de litres en 2015 à 1,85 Mrd. de litres en 2019.¹⁹⁴ Sur cette même période, la consommation de l'essence devrait baisser dans une moindre mesure, de 400.000.000 de litres à 350.000.000 de litres¹⁹⁵.

Evolution de la consommation d'essence et de gasoil¹⁹⁶



Le graphique ci-dessus présente l'évolution de la consommation de pétrole au Luxembourg depuis l'année 2000 ainsi que les prévisions à moyen terme sous-jacentes au projet de budget pluriannuel. Un autre graphique ayant trait à l'évolution des accises est présenté dans le chapitre sur le „modèle luxembourgeois“.

Au niveau des produits de tabac, l'ADA observe d'ailleurs aussi depuis quelques années une diminution constante des ventes qui devrait se poursuivre à moyen terme. En effet, les prévisions en matière de ventes de cigarettes tablent sur un montant total de 2,6 Mrd de pièces en 2015 et passant à 2,5 Mrd de pièces en 2019. En ce qui concerne le tabac, l'ADA prévoit pour l'exercice 2015 une baisse de 1.000 tonnes par rapport aux estimations initiales (4.300 tonnes) alors qu'un niveau des 4.000 tonnes vendues serait de nouveau atteint en 2019¹⁹⁷.

5. La Sécurité sociale

D'après le SEC 2010, le sous-secteur des administrations de la sécurité sociale réunit toutes les unités institutionnelles dont l'activité principale consiste à fournir des prestations sociales et qui répondent aux deux critères suivants:

- certains groupes de la population sont tenus de participer au régime ou de verser des cotisations en vertu des dispositions légales ou réglementaires,

¹⁹⁴ Direction des douanes et accises (2015) *Note à l'attention du Rapporteur en date du 16 novembre 2015*.

¹⁹⁵ Direction des douanes et accises (2015) *Note à l'attention du Rapporteur en date du 13 octobre 2015*.

¹⁹⁶ Graphique basé sur: Direction des douanes et accises (2015) *Note à l'attention du Rapporteur en date du 13 octobre 2015*.

¹⁹⁷ Direction des douanes et accises (2015) *Note à l'attention du Rapporteur en date du 16 novembre 2015*. A noter que le marché national des produits tabac (c.-à-d. le marché des résidents Luxembourgeois) représente environ 15% du marché total.

- indépendamment du rôle qu’elles remplissent en tant qu’organismes de tutelle ou en tant qu’employeurs, les administrations publiques sont responsables de la gestion de ces unités pour ce qui concerne la fixation ou l’approbation des cotisations et des prestations.¹⁹⁸

Les institutions qui composent le système de protection sociale du Luxembourg peuvent être regroupées en sept types d’organismes en fonction de la nature du risque ou du besoin couvert. Il s’agit des organismes de l’assurance maladie, des organismes de l’assurance dépendance, des organismes de l’assurance pension, des organismes de l’assurance accidents, des organismes de l’emploi, des organismes de l’assistance sociale et de la Caisse nationale des prestations familiales.

L’ensemble du sous-secteur des „Administrations de sécurité sociale“ est constitué par les organismes suivants:

- Caisse nationale de santé,
- Caisse de maladie des fonctionnaires et employés publics,
- Caisse de maladie des fonctionnaires et employés communaux,
- Entraide médicale des C.F.L.,
- Mutualité des employeurs,
- Caisse nationale d’assurance pension,
- Association d’assurance contre les accidents,
- Caisse nationale des prestations familiales,
- Centre commun de la sécurité sociale,
- Fonds de compensation et
- Caisse de prévoyance des fonctionnaires et employés communaux.¹⁹⁹

Ces organismes sont constitués sous forme d’établissements publics. Notons que la Caisse médico-chirurgicale et les sociétés de secours mutuels ne sont pas reprises dans les comptes du sous-secteur, car elles sont considérées comme faisant partie du secteur des entreprises d’assurance²⁰⁰.

D’après le projet de budget pluriannuel, la situation financière de la Sécurité sociale devrait évoluer comme suit:

Evolution financière (en mio. €) de la Sécurité sociale 2015-2019²⁰¹

	2015	2016	2017	2018	2019
Dépenses	9.332,00	9.492,30	9.835,70	10.263,60	10.818,70
Recettes	10.145,30	10.345,10	10.739,20	11.139,80	11.653,90
Solde	813,30	852,80	903,50	876,20	835,20

On constate que, pour la période 2015-2019, la progression annuelle moyenne du total des dépenses (3,8%) dépasse légèrement la progression moyenne des recettes (3,5%). Il en résulte une solde toujours favorable et connaissant une légère croissance à moyen terme, en passant de 813 millions en 2015 à 835 millions en 2019²⁰².

Sur la période 2015-2019, la Sécurité sociale demeure donc largement excédentaire et compense ainsi la situation déficitaire de l’Administration centrale. A noter que la Sécurité sociale est structurellement excédentaire, notamment grâce aux excédents du régime des pensions qui sont affectés au

¹⁹⁸ *Projet de budget 2016 – Volume 2 – Le cadre européen de la politique budgétaire.* Page: 15.

¹⁹⁹ *Ibid.* Pages: 15-16

²⁰⁰ *Ibid.* Page: 16.

²⁰¹ *Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2015-2019.* Page 22. Le Rapporteur souhaite souligner que dans le projet de loi, le solde prédit pour 2017 s’élève à 903,4 mio. €. Cette différence s’explique tout probablement à l’alignement des chiffres utilisé dans le projet de loi.

²⁰² *Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2015-2019.* Page: 22.

„Fonds de compensation“. Fin 2014, cette réserve, dont l’objectif est d’assurer le futur financement du régime de pension, avait atteint un montant total de 15,61 milliards d’euros²⁰³.

6. Les Administrations locales

Le sous-secteur des Administrations locales se compose de toutes les administrations publiques dont la compétence s’étend seulement sur une subdivision locale du territoire économique. Ce sous-secteur comprend donc les administrations communales ainsi que les syndicats de communes, à l’exception des syndicats communaux produisant des biens ou des services marchands.

Les Administrations communales proprement dites comprennent les 105 communes, y compris les services municipaux produisant des biens ou services marchands mais ne disposant pas de la personnalité juridique. Il s’agit notamment des services de distribution d’énergie électrique, de gaz et d’eau, des services d’enlèvement des ordures, du service de transport en commun de la Ville de Luxembourg, des campings communaux, des antennes collectives communales, des crèches communales et autres foyers de jour ou de nuit, de certains services de santé, etc.²⁰⁴.

A l’instar de l’année précédente, la COFIBU doit à nouveau constater que les exposés de motifs des projets de loi 6900 et 6901 ne présentent que très peu d’informations quant à l’évolution financière des administrations locales, alors que l’explication qui est avancée dans la documentation budgétaire indique qu’*„en raison du grand nombre d’entités à consolider, il n’a pas été possible d’établir des prévisions consolidées au sujet de l’évolution des finances publiques communales, basées sur les plans de financement transmis, ceci également dans la mesure où les données transmises auraient dû faire l’objet d’une extrapolation à tout le secteur communal“*²⁰⁵.

Les prévisions pluriannuelles au niveau du secteur communal ont ainsi une nouvelle fois dû être établies sur base d’une simple extrapolation des données globales ainsi que sur base des paramètres actualisés en matière de recettes²⁰⁶.

Enfin, pour cette même raison, seuls les chiffres concernant les dépenses et les recettes des administrations locales pour la période 2012-2014 sont présentés dans le Volume 2 du projet de budget. On y observe l’évolution suivante:²⁰⁷

	2012	2013	2014
Dépenses	2.189,7	2.319,5	2.392,6
Recettes	2.418,0	2.487,4	2.557,6
Solde	228,3	167,9	165,0

Le Rapporteur regrette que les chiffres pour l’année en cours n’aient pas été disponibles. En raison de cette lacune, une évaluation de la situation des finances communales s’est avérée difficile lors des réunions de la COFIBU.

Dans son avis sur les projets de loi 6900 et 6901, la Cour des comptes présente notamment ses propres estimations des recettes communales en 2015. Elles comportent des estimations à la fois pour l’impôt commercial communal (ICC) et pour le fonds communal de dotation financière (FCDF) mais excluent l’impôt foncier.

203 *Ibid.* Page: 25*.

Voir aussi: FDC (2014) *Rapport annuel 2014*. Page: 13.

[http://www.fdc.lu/fileadmin/file/fdc/Publications/Rapport_annuel_2014_final_web.pdf#pageMode=bookmarks].

204 *Projet de budget 2016 – Volume 2 – Le cadre européen de la politique budgétaire*. Page: 14.

205 *Ibid.* Page: 28.

206 *Ibidem.*

207 *Ibidem.*

Estimation des recettes communales (en mio. €)²⁰⁸

	<i>Budget voté 2015</i>	<i>Estimations CdC 2015</i>	<i>Ecart</i>	<i>Projet de budget 2016</i>	<i>Variation Hypothèses 2016</i>
ICC	561	557	-4	591	6%
FCDF	905	884	-21	924	4,5%
Total	1.466	1.441	-25	1.515	5,1%

D'après les chiffres présentés ci-dessus, l'estimation de la Cour des comptes indique des recettes communales qui se verraient réduites de quelque 2% en 2015 par rapport à l'estimation initiale du projet de budget voté pour l'exercice 2015.

Selon le projet de budget 2016²⁰⁹, les soldes nominaux des Administrations locales devraient par ailleurs évoluer de la manière suivante d'ici 2019:

<i>Variation</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>
en mio. €	-78,2	48,7	53,9	54,2	60,1
en % du PIB	-0,2	0,1	0,1	0,1	0,1

Contrairement aux prévisions du projet de budget 2015 avancées l'année dernière, le solde nominal du secteur des administrations locales devrait désormais se stabiliser à un niveau légèrement excédentaire.

7. Récapitulatif des recettes et dépenses de la programmation pluriannuelle

La vue globale de l'évolution pluriannuelle des recettes et des dépenses suivant la norme de comptabilité nationale de la loi du 8 juin 1999 se présente comme suit:

Evolution pluriannuelle des recettes et des dépenses 2015-2019 (en mio. €)²¹⁰

	<i>Budget</i>	<i>Projet</i>	<i>Prévisions</i>		
	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>
Budget courant					
Recettes	12.304,5	12.976,4	13.297,8	13.848,9	14.139,7
Dépenses	11.824,1	12.174,6	12.553,3	12.963,8	13.453,8
Excédents	480,4	801,7	744,5	885,1	865,9
Budget en capital					
Recettes	73,0	90,2	90,2	90,3	83,3
Dépenses	1.121,8	1.330,2	1.459,8	1.572,2	1.627,8
Excédents	-1.048,8	-1.240,0	-1.369,6	-1.482,0	-1.544,6
Budget total					
Recettes	12.377,6	13.066,6	13.388,1	13.939,1	14.403,0
Dépenses	12.945,9	13.504,8	14.013,1	14.536,0	15.081,6
Excédents	-568,3	-438,2	-625,0	-596,9	-678,7

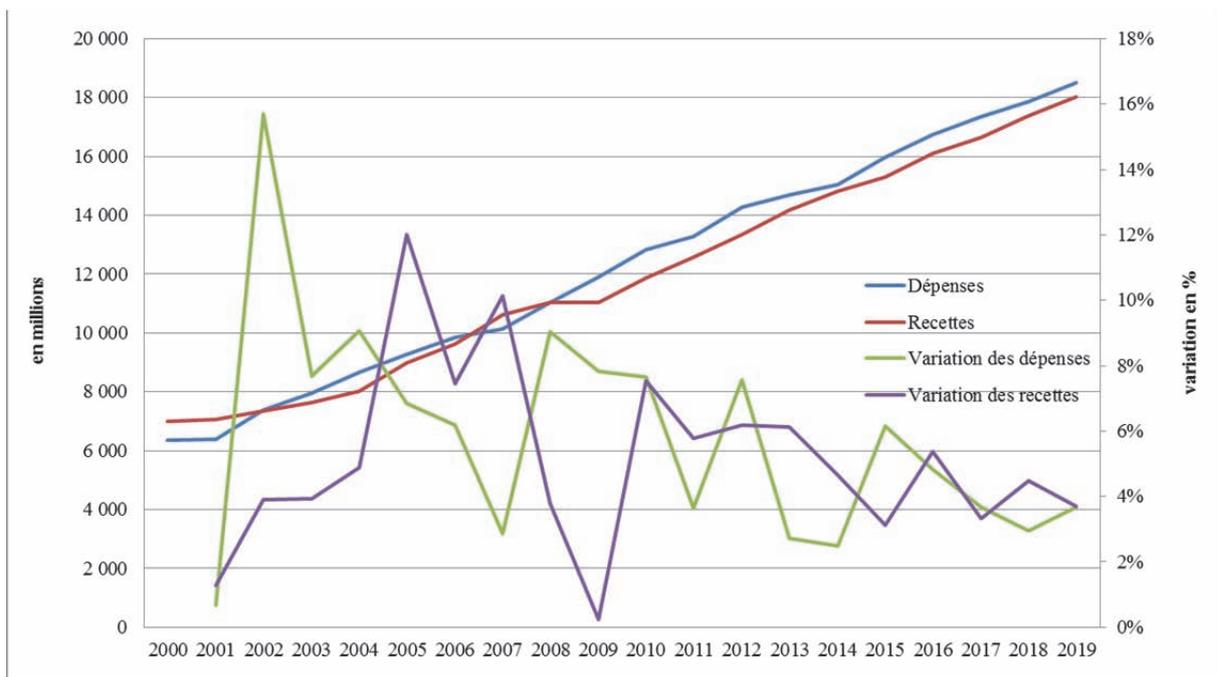
Il ressort de cet aperçu général que les dépenses et les recettes de l'Etat central continueront à progresser à un rythme relativement dynamique au cours des prochaines années. Entre 2015 et 2019, les dépenses devront ainsi augmenter de 16,5% alors que les recettes augmenteront de 16,4%.

208 Avis de la Cour des comptes sur le projet de loi 6900 et le projet de loi 6901. Page: 85.

209 Projet de budget 2016. Page: 24*.

210 Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2015-2019. Page: 28*.

Evolution des recettes et dépenses de l'administration centrale (valeur et % du PIB)²¹¹



Le graphique ci-dessus présente la progression soutenue des recettes et des dépenses au niveau de l'administration centrale. Il en ressort que les variations des recettes et des dépenses ont nettement diminuées au cours des dernières années. Cette tendance se poursuivrait d'ailleurs à moyen terme selon les prévisions contenues dans le projet de budget pluriannuel.

En conséquence, le rapporteur rejoint l'appréciation du Conseil d'Etat qui a relevé dans son avis que „[t]oute affirmation selon laquelle le Gouvernement pratiquerait une rigueur excessive, voire une politique d'austérité, ne correspond pas à la réalité observée“²¹².

8. Les investissements

Le Gouvernement s'est notamment aussi engagé à maintenir les investissements publics à un niveau élevé. Des investissements conséquents sont en effet nécessaires pour faire face aux nombreux défis que soulèvent la croissance soutenue de la population résidente, le vieillissement de la population et, de manière plus générale, le besoin en infrastructures publiques, comme par exemple les écoles, les maisons relais, les hôpitaux ou les infrastructures pour assurer un transport public efficace.

Au vu des prévisions démographiques à moyen et à long terme (voir chapitre sur le „modèle luxembourgeois“), il est d'ailleurs évident que le besoin en infrastructures publiques augmentera davantage dans les années à venir.

Rappelons dans ce contexte les propos du Rapporteur du budget 2015 qui affirmait que „la mise à disposition d'infrastructures publiques modernes et performantes constitue un élément non négligeable pour la mise en œuvre d'une politique qui vise à établir une égalité de chances et d'opportunités et à améliorer la qualité de vie des citoyens“²¹³. Il est donc tout aussi évident que l'Etat se dote des moyens budgétaires nécessaires à la poursuite de ses missions et de ses objectifs.

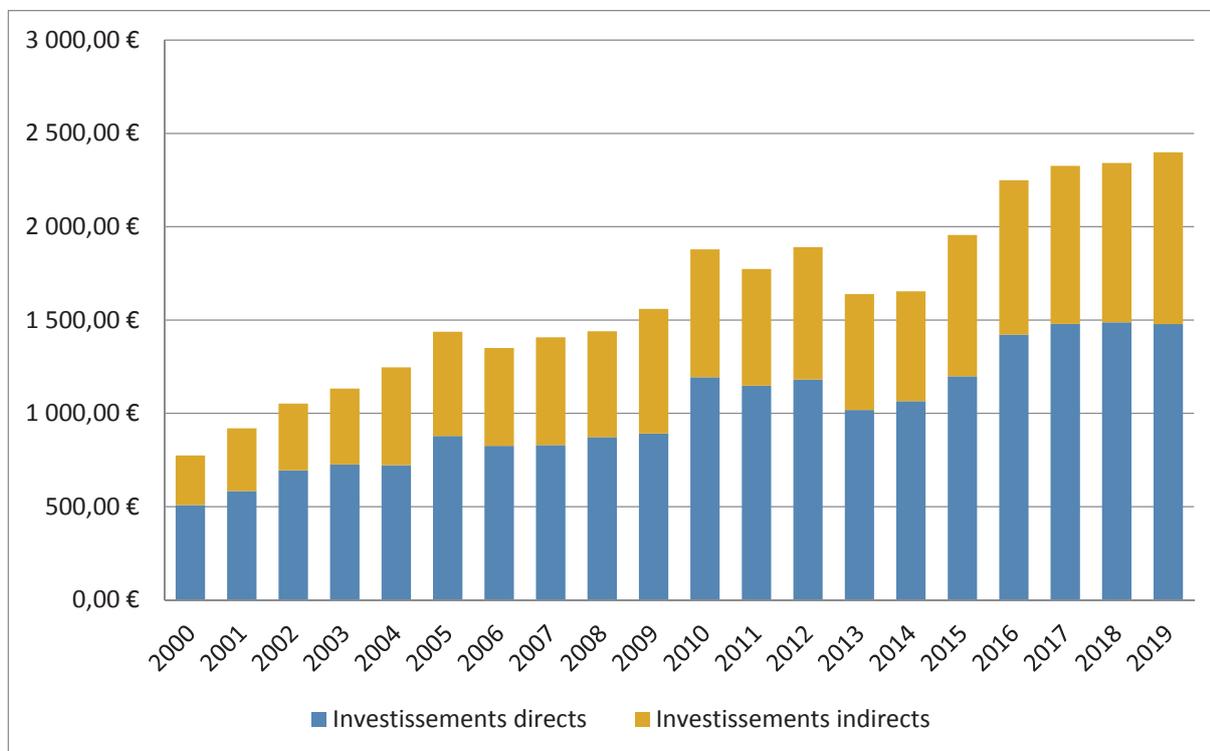
²¹¹ IGF (2015) Note concernant l'évolution des recettes et dépenses de l'Administration centrale, à l'attention du Rapporteur du 22 Octobre 2015.

²¹² Avis du Conseil d'Etat concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2016. Page: 18.

²¹³ Fayot, F. (2014) Rapport de la COFIBU sur le projet de loi concernant le budget des recettes et de dépenses de l'Etat pour l'exercice 2015. [Document Parlementaire 6720⁷]. Page: 27.

Le Rapporteur salue dès lors les efforts du Gouvernement en vue de maintenir les dépenses d'investissement à un niveau élevé tel qu'illustré par le graphique suivant.

Dépenses d'investissement de l'administration centrale en millions d'euros²¹⁴



9. Les fonds spéciaux

Les investissements directs de l'Etat sont réalisés majoritairement par le biais des fonds spéciaux. A titre d'exemple, les dépenses opérées par le biais du Fonds du Rail serviront à toute une série d'investissements ciblés. Il s'agit notamment de dépenses d'investissement en faveur:

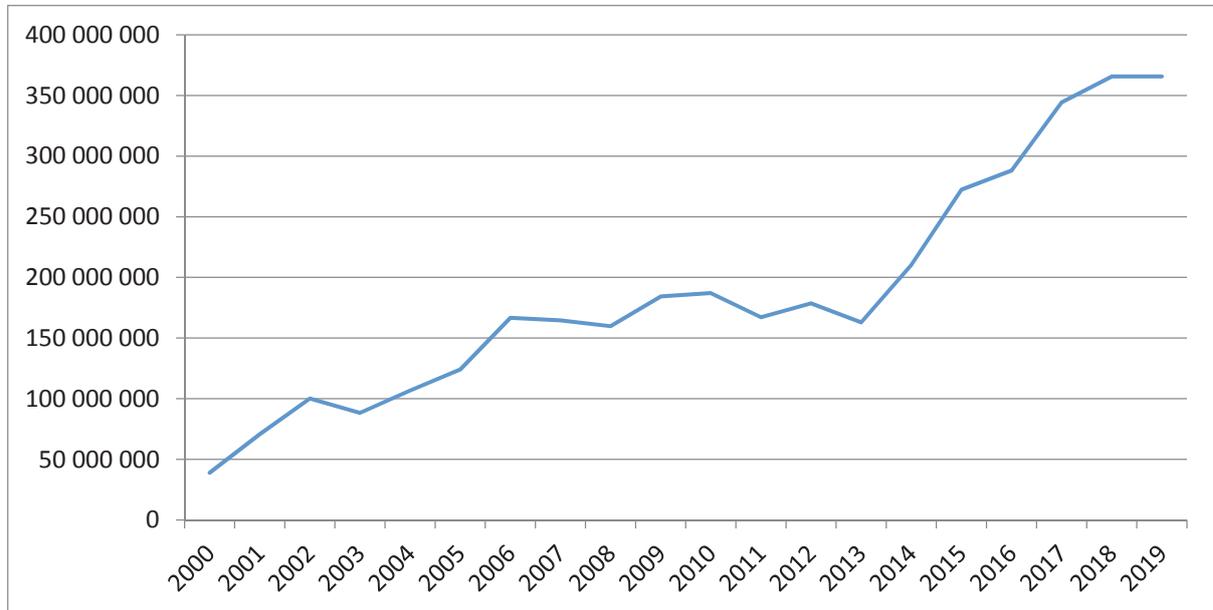
- de projets en cours de réalisation, comme
 - la mise à double voie de la ligne Pétange-Luxembourg,
 - l'adaptation Tête Nord de la Gare de Luxembourg,
 - la gare Belval-Université, Arrêt Belval-Lycée,
 - le centre de Remisage en Gare de Luxembourg,
 - la mise à double voie de la ligne Hamm-Sandweiler,
 - la nouvelle ligne Luxembourg-Bettembourg,
 - et l'EuroCap-Rail;
- de projets en voie d'élaboration, comme
 - l'adaptation des têtes sud et ouest de la Gare de Luxembourg,
 - la gare périphérique Howald,
 - la gare Pont Rouge,
 - la plate-forme multimodale Bettembourg,
 - et différents parkings d'accueil.²¹⁵

²¹⁴ Basé sur des chiffres fournis par l'IGF.

²¹⁵ *Projet de loi pluriannuel*. Pages: 348-349.

Face au nombre croissant des projets d'envergure mis en œuvre par le Gouvernement, les investissements à charge du Fonds du rail connaissent d'ailleurs une augmentation très prononcée depuis l'entrée en fonction du Gouvernement fin 2013:

Evolution des investissements à charge du Fonds du rail de 2000 à 2015²¹⁶



* prévisions 2015 sur base du décompte intermédiaire du 30 juin 2015

** prévisions sur base du programme pluriannuel à charge du fonds du rail

Le Fonds du rail n'est d'ailleurs qu'un exemple parmi d'autres étant donné qu'il existe au total plus de 30 fonds spéciaux. Alors que, pour le Fonds du rail, les lignes budgétaires qui sont à considérer comme „investissements“ sont clairement identifiées comme telles, il faut noter que ceci n'est pas le cas pour les dépenses prévues au niveau des autres fonds spéciaux. Il est par conséquent difficile de différencier entre les dépenses d'investissement proprement dites et les dépenses d'entretien. Afin d'assurer une meilleure lisibilité au niveau des fonds spéciaux et une plus grande transparence en la matière, le Rapporteur propose à cet effet que la prochaine loi de programmation pluriannuelle identifie clairement les dépenses d'investissements pour chacun des fonds spéciaux.

Enfin, il convient de relever que la Chambre de Commerce recommande, elle aussi, au Gouvernement „de poursuivre ses efforts en vue de fournir toutes les informations nécessaires à une étude approfondie de la véritable situation de chacun des fonds spéciaux“²¹⁷ et de fournir, dans le cadre de la documentation budgétaire, des informations plus détaillées concernant la nature des dépenses, l'impact réel des investissements prévus, la gestion d'entretien, etc.²¹⁸.

Le tableau suivant présente d'ailleurs l'évolution prévisible des avoirs cumulés des fonds spéciaux:

216 MDDI (2015) *Note concernant l'évolution des investissements à charge du Fonds du Rail à l'attention du Rapporteur du 3 novembre 2015*.

217 Chambre de Commerce Luxembourg (2015) *Des investissements publics efficaces: une formidable opportunité de redressement. Actualité & tendances*, n° 17. Page: 125.

218 *Ibidem*.

Avoir des fonds spéciaux 2002-2019 (en mio. €)²¹⁹

Il ressort du graphique ci-dessus que les avoirs des fonds spéciaux ont commencé à diminuer depuis 2004/2005. Cette tendance devrait d'ailleurs se poursuivre selon les dernières prévisions disponibles. On remarque d'ailleurs également le fait que depuis 2006 les fonds spéciaux sont de plus en plus alimentés par des emprunts. Cette tendance, déjà identifiable avant la crise, s'est considérablement accélérée par la suite, notamment afin de mettre en œuvre une politique budgétaire anticyclique en maintenant les investissements à un niveau élevé.

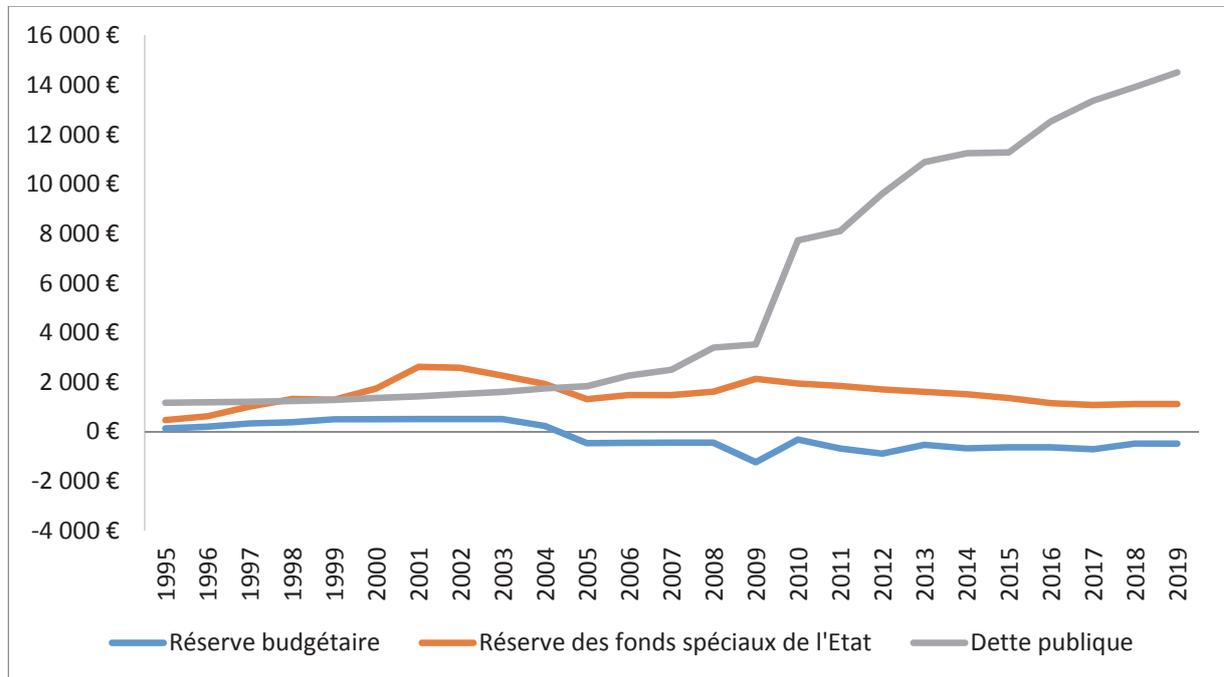
La Cour des comptes soulève par ailleurs qu'en faisant abstraction des produits d'emprunt imputés aux fonds spéciaux, l'excédent des fonds spéciaux se serait transformée en un déficit dès l'exercice 2012: „Au 31 décembre 2012, le besoin de financement des fonds spéciaux aurait été de 77 millions d'euros. Il en découle que les réserves financières accumulées au niveau des avoirs des fonds spéciaux étaient définitivement épuisées en fin 2012“²²⁰.

Cette dégradation de la réserve des fonds spéciaux peut notamment être mise en relation avec l'évolution de la réserve budgétaire, la réserve des fonds spéciaux et la dette publique. Le graphique ci-dessous montre en effet que, sur la période 1995 à 2015, l'état des finances publiques a commencé à se dégrader à partir de 2001/2002. La réserve budgétaire a été „vidée“ en première, puis la réserve des fonds spéciaux avant d'avoir recours de manière accrue à des emprunts. Même si la dette publique n'a que véritablement explosé avec le début de la crise financière, cette tendance au financement par la dette publique s'aperçoit dès 2001/02 alors qu'elle s'est davantage accentuée par la suite.

²¹⁹ Cours des comptes (2015) *Note concernant les fonds spéciaux à l'attention du Rapporteur du 19 novembre 2015*.

²²⁰ Avis de la Cour des comptes sur le projet de loi 6900 et le projet de loi 6901. Page: 129.

Evolution de la réserve budgétaire, de la réserve des fonds spéciaux et de la dette publique (mio. €/1995-2019)²²¹



*

VI L'ANALYSE DU PROJET DE BUDGET D'ETAT POUR L'EXERCICE 2016

1. Le rôle de l'Etat²²²

Le rôle de l'Etat n'a cessé de gagner en importance au cours des siècles. Destiné au début à protéger les citoyens (fonctions de législation, de justice, de police, d'action extérieure, de défense) et à percevoir l'impôt, l'Etat a été chargé au fur et à mesure d'un rôle de plus en plus important d'organisateur de la vie économique et sociale. Il s'agit notamment de fixer des règles de l'interaction économique, d'agir par lui-même (travaux publics, éducation, santé, ...) et d'organiser les relations et la protection sociales.

Aujourd'hui, nos Etats modernes doivent par contre aussi faire face aux enjeux mondiaux et européens suivants:

- La mondialisation économique accrue, marquée par l'émergence de firmes multinationales agissant hors du cadre étatique classique, parfois plus riches que bon nombre d'Etats et engendrant eux-mêmes des règles voire des réglementations transnationales;
- Le rôle important des organisations internationales (ONU, FMI, ...), qui prennent de plus en plus d'ampleur;

²²¹ Basé sur des chiffres fournis par l'IGF.

²²² Ce point se base entre autres sur: Anon. (2006) *Le rôle de l'Etat dans l'économie*. Conseil Economique et Social (2001) Avis – Rôle de l'Etat. Luxembourg: Service Central des Imprimés de l'Etat/Vie publique (2006) *Le rôle de l'Etat en question?*

[<http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/citoyen/enjeux/citoyennete-societe/role-Etat-question.html>].

Kaiser, J. (2013) Le rôle de l'Etat dans l'économie verte, dans *La Vie économique. Revue de politique économique* – 6/2013. Page: 6.

[<http://dievolkswirtschaft.ch/content/uploads/2013/06/kaiser1.pdf>]

- L'intégration européenne, qui a engendré le transfert de souverainetés nationales vers l'UE, qui nécessite une prise de décision communautaire pour un nombre croissant de branches politiques et qui impose aussi depuis peu – en relation avec le présent rapport et les deux projets de loi afférents – une harmonisation croissante des règles relatives aux finances publiques des Etats membres;
- Les nouveaux enjeux tel que le bien-être, le développement durable, la participation politique, la protection de l'environnement, la protection des animaux, etc., bref, des domaines dans lesquels les Etats se voient de plus en plus sollicités et qui ont parfois déjà trouvé des répercussions dans les textes constitutifs des Etats.

1.1. *Le rôle de l'Etat dans l'économie*

L'intervention de l'Etat dans le système économique est un fait majeur dans toutes les sociétés contemporaines, bien que le degré d'intervention puisse différer. Cette présence de l'Etat dans l'économie a toujours été un sujet controversé. La conception moderne de cet aspect repose sur les travaux de l'économiste américain Richard Musgrave. Dans son ouvrage de 1959²²³, il distingue trois fonctions principales de l'Etat: l'allocation des ressources, la redistribution des revenus et des patrimoines et la régulation de la conjoncture économique.

L'allocation des ressources consiste à fournir des services étatiques, respectivement non marchands, qui correspondent à la politique structurelle (justice, infrastructures, éducation, santé, mobilité, ...) et à fournir les biens collectifs. La redistribution des revenus et des patrimoines a, dans un souci d'équité et de justice sociale, pour objectif la correction des inégalités engendrées par la répartition primaire des revenus, tandis que la troisième mission, c'est-à-dire la régulation de l'économie, vise la stimulation voire l'orientation de l'activité économique à travers des politiques conjoncturelles, structurelles ainsi que stabilisatrices en ayant par exemple recours à des politiques anticycliques.

Ces trois fonctions *musgraviennes* doivent d'ailleurs être vues dans un contexte d'un marché au fonctionnement sous-optimal et socialement insatisfaisant qui justifie le rôle actif et indispensable de l'Etat en matière économique et sociale.

1.2. *Le rôle de l'Etat dans l'économie verte*

Le marché n'induit pas nécessairement des résultats optimaux pour l'ensemble de la société en tant que tel, ni forcément au niveau individuel. Dans le domaine environnemental, les défaillances du marché sont particulièrement visibles et impliquent des mesures à prendre par l'Etat, à la fois au niveau national et international. Les dysfonctionnements sont d'autant plus importants que les ressources naturelles sont souvent mal évaluées par le marché.

Il suffit de nous rappeler par exemple la gigantesque empreinte écologique du Luxembourg et l'externalisation systématique de certains coûts qui y vont de pair. Et, sur fond des négociations en cours à la COP21 à Paris, rappelons que les émissions excessives de gaz à effet de serre provoquent l'augmentation de la température moyenne mondiale, des hausses du niveau de la mer, la multiplication d'événements météorologiques extrêmes et entraînent donc des coûts monétaires et non monétaires énormes. Or, le prix du marché des énergies fossiles – la source principale de nos émissions de gaz à effet de serre – ne tient pas compte de leur impact négatif sur le climat, ni des conséquences pour les générations futures.

Un nombre croissant d'Etats et d'organisations internationales, y inclus économiques, ont aujourd'hui réalisé la nécessité d'une gestion durable des ressources naturelles et de l'environnement écologique en tant que fondements indispensables à la pérennisation de l'activité économique et de l'accroissement du bien-être de leurs citoyens [♂/♀].

Pour pallier à ces défaillances du marché, l'Etat a plusieurs instruments à sa disposition: des instruments fondés sur le marché (c'est-à-dire rendre les atteintes environnementales (plus) chères), des instruments de réglementation (valeurs limites, obligations ou interdictions), des subventions et des instruments d'information et de sensibilisation, y compris le rôle exemplaire de l'Etat²²⁴.

223 Musgrave, R. (1959). *The theory of public finance*. New York: McGraw-Hill.

224 Kaiser, J. (2013) Le rôle de l'Etat dans l'économie verte, dans *La Vie économique, Revue de politique économique* – 6/2013. Page: 6.

[<http://dievolkswirtschaft.ch/content/uploads/2013/06/kaiser1.pdf>]

En outre, pour agir de manière efficace, l'Etat doit:

- a) pouvoir prendre des décisions politiques en toute connaissance de cause, ce qui implique la nécessité de pouvoir mesurer et analyser le développement économique, social et environnemental, c'est-à-dire les trois dimensions du développement durable (Voir chapitres sur les indicateurs et le développement durable),
- b) avoir les moyens financiers à la hauteur de ses missions et de ses ambitions!

1.3. Impôts et fiscalité – une nécessité pour assurer les fonctions de l'Etat

Les finances publiques sont au cœur de l'action de l'Etat et de la décision politique. Elles constituent le principal levier de l'action publique et expriment des choix politiques, respectivement des choix de société. Ainsi, par l'impôt et les dépenses publiques (p. ex: subventions, recrutements, ...), les acteurs publics influencent la croissance économique, la répartition des ressources et le développement de certains secteurs. L'effet multiplicateur des dépenses publiques est d'ailleurs actuellement plus important que celui des dépenses privées! Afin de pérenniser sa marge de manœuvre politique, l'Etat doit donc veiller à garantir une bonne gestion des finances publiques à moyen et à long terme et ceci aussi bien du côté des recettes que des dépenses publiques.

Il est évident que, pour assurer ce rôle moderne de l'Etat, celui-ci nécessite les moyens financiers qui lui permettent de remplir ces fonctions. Les prélèvements fiscaux sont à cet égard non seulement un moyen pour financer le fonctionnement de l'Etat, mais aussi pour assurer la redistribution, pour orienter voire réguler certains comportements et finalement aussi pour internaliser des coûts externes. Cette 4e fonction est d'ailleurs fondamentale – nous l'avons vu au chapitre précédent – à l'économie écologique et au développement durable!

L'impôt est sans aucun doute un élément important qui n'a cessé de conditionner l'existence, la gestion et la puissance des Etats.

2. L'analyse du projet de budget

Avec l'adoption du projet de loi 6900, la Chambre des Députés [♂/♀] va arrêter le budget des recettes et dépenses de l'Etat pour l'exercice 2016. Le projet de budget est établi d'après les règles de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

Les grandes lignes du projet de budget 2016 se présentent comme suit par rapport au budget voté pour l'exercice 2015 et par rapport aux comptes de l'exercice 2014:

Le projet de budget de l'Etat luxembourgeois pour l'exercice 2016²²⁵

	2014 <i>Comptes</i>	2015 <i>Budget</i>	2016 <i>Projet</i>	Variation 15/16	
				en mio.€	en %
Budget courant:					
Recettes	12.134,80	12.304,50	12.976,40	671,90	5,5%
Dépenses	11.296,30	11.824,10	12.174,60	350,50	3,0%
Excédents	838,60	480,40	801,70	-	-
Budget en capital:					
Recettes	86,70	73,00	90,20	17,20	23,5%
Dépenses	1.067,60	1.121,80	1.330,20	208,30	18,6%
Excédents	-980,90	-1.048,80	-1.240,00	-	-
Budget total:					
Recettes	12.221,50	12.377,60	13.066,60	689,00	5,6%
Dépenses	12.363,90	12.945,90	13.504,80	558,90	4,3%
Excédents	-142,40	-568,30	-438,20	-	-

Note: Les chiffres de ce tableau ne tiennent pas compte du produit des emprunts nouveaux

Il ressort de ce tableau que le total des dépenses progresse de 4,3% par rapport au budget voté pour l'exercice 2015. Cette progression s'explique principalement (mais pas exclusivement) par les postes suivants:

- Rémunération des agents de l'Etat (+87,0 mio. €);
- Participation aux frais d'investissement liés à la ligne de tramway (+83,9 mio. €);
- Participation au financement de l'assurance pension (+63,0 mio. €);
- Participation au financement de l'assurance maladie-maternité (+41,8 mio. €);
- Participation au financement des chèques-services (+34,2 mio. €);
- Fonds communal de dotation financière: alimentation (+31,1 mio. €);
- Dotation au fonds des routes (+30,0 mio. €);
- Dotation au fonds pour la loi de garantie (+29,9 mio. €);
- Subventions de loyer (+28,8 mio. €);
- Participation aux frais d'acquisition, de construction ou de rénovation de logements (+25,9 mio. €);
- Pensions des fonctionnaires et autres agents: dotation au fonds (+18,3 mio. €);
- Versement au fonds pour l'emploi du produit des impôts de solidarité (+17,5 mio. €);
- Dotation au fonds pour la gestion de l'eau (+17,0 mio. €);
- Assurance dépendance (+9,9 mio. €);
- Versement au fonds pour l'emploi d'un produit de 2,2% de l'impôt sur la fortune (+9,5 mio. €);
- Dotation au fonds national de solidarité (allocation de vie chère) (+8,4 mio. €);
- Promotion du transport combiné (+8,3 mio. €);
- Dette publique (Belval-Ouest: capital) (+5,5 mio. €);
- Dotation au fonds pour l'emploi (-25,0 mio. €);
- Versement à la Mutualité des employeurs (-25,0 mio. €);
- Présidence luxembourgeoise du Conseil de l'UE (-63,3 mio. €)²²⁶.

²²⁵ *Projet de budget 2016. Page: 27*.*

²²⁶ *Projet de loi du budget 2016. Page: 27*.*

En outre, le total des recettes progresse de 5,6% par rapport à 2015. Finalement, on observe que le déficit qui en découle passe de -568,3 millions d'euros en 2015 à -438,2 millions d'euros en 2016, ce qui correspond à une amélioration du déficit de 130,1 millions d'euros²²⁷.

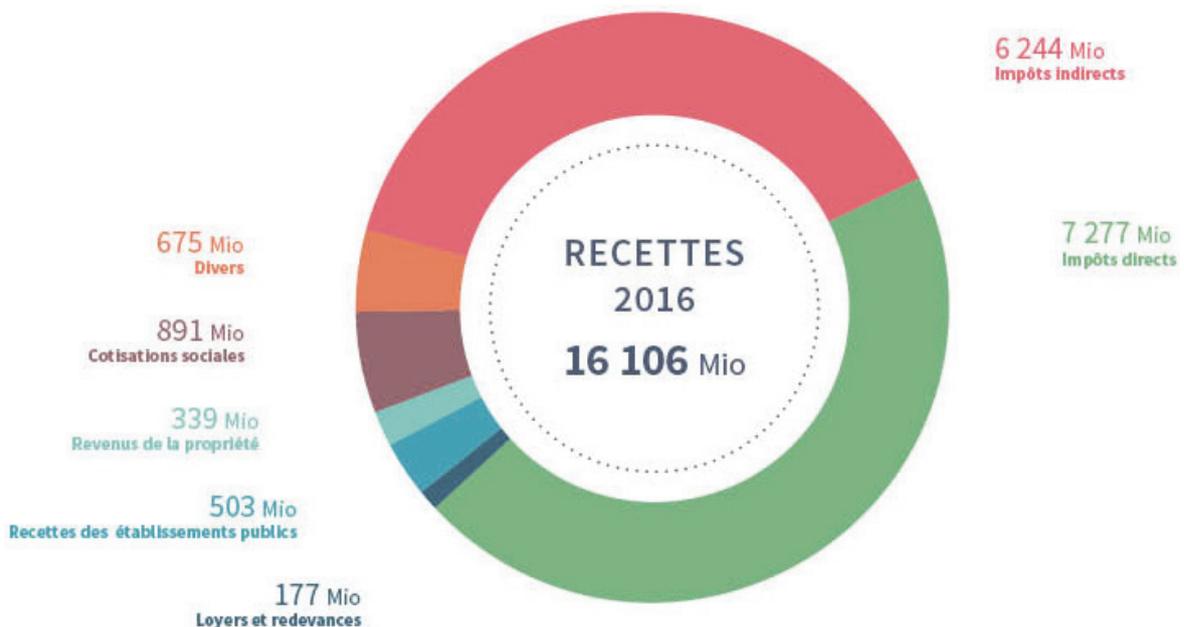
Tel que prévu par la procédure du „semestre national“ dans le cadre de la surveillance budgétaire des Etats membres de la Zone euro (Règlement UE n° 473/2013), le Gouvernement a fait parvenir en date du 15 octobre 2015 son „draft budgetary plan“²²⁸ à la Commission européenne et à l'Eurogroupe. La Commission a rendu son avis en date du 16 novembre 2015 et l'Eurogroupe a publié sa déclaration afférente en date du 23 novembre 2015.

Dans son avis, la Commission informe que le projet de plan budgétaire du Luxembourg pour l'année 2016 est conforme aux dispositions du Pacte de stabilité et de croissance. Néanmoins, le Luxembourg aurait accompli des progrès limités en ce qui concerne les recommandations spécifiques que lui a adressées le Conseil en matière de gouvernance budgétaire et économique dans le cadre du semestre européen 2015. La Commission invite donc les autorités luxembourgeoises à avancer plus rapidement dans cette voie²²⁹.

La COFIBU se réjouit de cette appréciation généralement positive de la Commission concernant le projet de plan budgétaire (lui-même basé sur les chiffres du projet de budget 2016 déposé à la Chambre des Députés) et sur la programmation pluriannuelle.

2.1 Les recettes

Les recettes de l'Administration centrale (SEC2010) d'après le projet de budget 2016²³⁰



227 *Ibidem.*

228 Le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2015) *Projet de Plan Budgétaire 2015-2016*.

[http://www.budget.public.lu/lu/budget2016/links-dokumenter/dokumenter/projet-plan-budgetaire-gd-luxembourg/draftbudgetaryplan2015-16_lu_15102015_final.pdf].

229 *Avis de la Commission européenne*. Une analyse plus approfondie de cet avis se trouve dans le chapitre 9 (Les avis).

230 Le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2015) *De Budget 2016 op ee Bléck*.

[<http://www.budget.public.lu/lu/budget2016/op-ee-bleck/index.html>].

Comme pour les projets de budget 2014 et 2015, la COFIBU doit constater que les explications par rapport aux prévisions des recettes contenues dans les documents budgétaires sont à nouveau extrêmement sommaires, un constat qui se retrouve d'ailleurs aussi dans l'avis du Conseil d'Etat.

En effet, l'exposé des motifs dans le projet de budget 2016 se limite à expliquer que, en ce qui concerne les prévisions des recettes courantes pour l'exercice 2016, celles-ci „*se basent sur les données économiques et financières connues au moment de l'établissement du projet de budget et [...] tiennent compte des développements conjoncturels pendant l'année en cours, ainsi que des perspectives économiques pour l'année à venir, de même que des mesures prises dans le cadre de la consolidation des finances publiques*“²³¹.

La COFIBU réitère donc sa demande au Gouvernement de combler ce déficit et d'étoffer le chapitre par des explications détaillées sur les prévisions de recettes à l'occasion du projet de budget 2017.

Pour l'exercice 2016, les recettes courantes s'élèveront à 12.976,4 millions d'euros. Ceci représente une augmentation de 5,5%, soit +671,8 millions d'euros par rapport à l'exercice budgétaire 2015. Cette hausse peut être expliquée pour la plus grande partie par une hausse des recettes fiscales d'environ 632,8 millions d'euros par rapport au budget voté pour l'exercice 2015. En ce qui concerne les recettes en capital, on peut observer que pour l'exercice 2016 elles s'élèveront à 90,2 millions d'euros. Ceci représente une hausse de 23,5%, soit +17,2 millions d'euros par rapport à l'exercice budgétaire 2015²³².

Le tableau suivant donne un aperçu de l'évolution prévisionnelle des recettes de l'Etat central en 2016, en comparaison aux montants inscrits au budget 2015 et aux chiffres des comptes provisoires de 2014.

231 *Projet de budget 2016*. Page: 33*.

232 *Ibidem*.

Evolution des principales recettes fiscales 2014-2016 (en mio.€)²³³

	2014	2015		2016	
	Comptes provisoires	Budget voté	Comptes prévision	Projet de budget	Variation/ Budget voté 2015
1. Impôts directs	6.222,90	6.825,20	6.840,30	721,50	5,7%
dont:					
Impôt général sur le revenu	5.408,70	5.904,50	5.918,50	6.150,50	4,2%
Impôt fixé par voie d'assiette	663,50	741,00	741,00	755,00	1,9%
Impôt sur le revenu des collectivités	1.475,50	1.592,00	1.599,00	1.569,00	-1,4%
Impôt retenu sur les traitements et salaires	3.012,60	3.330,00	3.337,00	3.564,50	7,0%
Impôt retenu sur les revenus de capitaux	255,80	240,00	240,00	260,00	8,3%
Impôt concernant les contribuables non résidents	1,30	1,50	1,50	1,50	0,0%
Impôt sur la fortune	274,00	285,00	285,00	430,00	50,9%
Impôt de solidarité sur le revenu des collectivités	111,10	119,80	120,40	118,10	-1,4%
Impôt de solidarité sur le revenu des personnes physiques	285,20	315,90	316,40	335,10	6,1%
Impôt sur le revenu retenu sur les tantièmes	58,20	40,00	40,00	42,00	5,0%
Impôt retenu sur les revenus de l'épargne (non résidents)	39,70	40,00	40,00	-	-100,0%
Retenue libératoire nationale sur les intérêts	26,60	25,00	25,00	25,00	0,0%
Contributions de crise	1,70	-	-	-	0,0%
Impôt d'équilibrage budgétaire temporaire	-	80,00	80,00	100,00	25,0%
Autres impôts directs	17,80	15,00	15,00	15,30	2,0%
2. Impôts indirects	5.499,40	5.085,90	5.178,00	5.328,20	4,8%
dont:					
Taxe sur les véhicules automoteurs	27,30	25,60	26,80	25,60	0,0%
Part dans les recettes communes de l'UEBL	1.066,60	987,00	1.014,70	945,10	-4,2%
Droits d'enregistrement	207,90	173,50	178,50	188,30	8,5%
Droits d'hypothèque	34,20	31,30	31,30	34,30	9,6%
Taxe sur la valeur ajoutée	3.023,20	2.703,10	2.703,10	2.776,40	2,7%
Taxe sur les assurances	44,30	43,50	43,50	46,50	6,9%
Taxe d'abonnement sur les titres de sociétés	770,50	789,00	847,50	994,50	26,0%
Autres impôts indirects	325,50	333,00	332,70	317,70	-4,6%

233 *Ibidem.*

	2014	2015		2016	
	Comptes provisoires	Budget voté	Comptes prévision	Projet de budget	Variation/ Budget voté 2015
3. Autres recettes	499,20	466,50	466,70	522,80	12,1%
dont:					
Intérêts de fonds en dépôt	7,40	-	3,00	-	1,0%
Recettes provenant de participations de l'Etat	132,50	0,20	125,80	0,20	-1,5%
P. et T. part de l'Etat dans le bénéfice	20,00	-	20,00	15,00	-
Droits de timbre	14,10	14,90	14,90	15,20	2,0%
Droits de succession	74,00	-	60,00	-	0,0%
Produits d'emprunts nouveaux	-	0,50	-	0,50	0,0%
Autres recettes	251,10	450,90	243,10	492,00	9,1%
Recettes budgétaires	12.221,50	12.377,60	12.485,00	13.066,60	5,6%

2.1.1 Les impôts directs

Concernant les impôts directs, on observe dans le tableau qui précède une hausse de 5,7% par rapport à l'exercice budgétaire précédent. Ceci s'explique entre autres par une hausse de l'impôt retenu sur les traitements et salaires (+234,5 millions d'euros) et des revenus supplémentaires de 145 millions d'euros par l'impôt sur la fortune.

La Cour des comptes résume l'évolution des impôts directs comme suit:

Evolution des impôts directs²³⁴

	BV 2015	PB 2016	Variation BV2015/PB2016	
	en mio. €	en mio. €	en mio. €	en %
Impôt fixé par voie d'assiette	741,0	755,0	14,0	1,9%
Impôt sur le revenu des collectivités	1.592,0	1.569,0	-23,0	-1,4%
Impôt retenu sur les traitements et salaires	3.330,0	3.564,5	234,5	7,0%
Impôt sur les revenus de capitaux	240,0	260,0	20,0	8,3%
Impôt sur la fortune	285,0	430,0	145,0	50,9%
Autres impôts directs	639,2	642,7	3,5	0,5%
Total	6.827,2	7.221,2	394,0	5,8%

BV 2015 = budget voté 2015 || PB 2016 = Projet de budget 2016

2.1.2 Les impôts indirects

En ce qui concerne les impôts indirects, il ressort du tableau sur l'évolution des principales recettes fiscales 2014-2016 qu'en 2016, les recettes concernées vont augmenter de 56,3 millions d'euros, ce qui revient à une hausse de 4,8% comparé à l'année budgétaire précédente. Notons dans ce contexte la prévision d'une hausse considérable de la taxe d'abonnement. La Cour des comptes résume l'évolution des impôts indirects comme suit.

²³⁴ Avis de la Cour des comptes sur le projet de loi 6900 et le projet de loi 6901. Page: 61.

Evolution des impôts indirects²³⁵

	BV 2015	PB 2016	Variation BV2015/PB2016	
	en mio.€	en mio.€	en mio.€	en %
Recettes nettes de TVA	2.703,1	2.776,1	73,0	2,7%
Recettes communes de l'UEBL	987,0	945,1	-41,9	-4,2%
Taxe d'abonnement	789,0	994,5	205,5	26,0%
Droits d'enregistrement	173,5	188,3	14,8	8,5%
Autres impôts indirects	462,5	453,9	-8,6	-1,9%
Total	5.115,1	537,9	242,8	4,8%

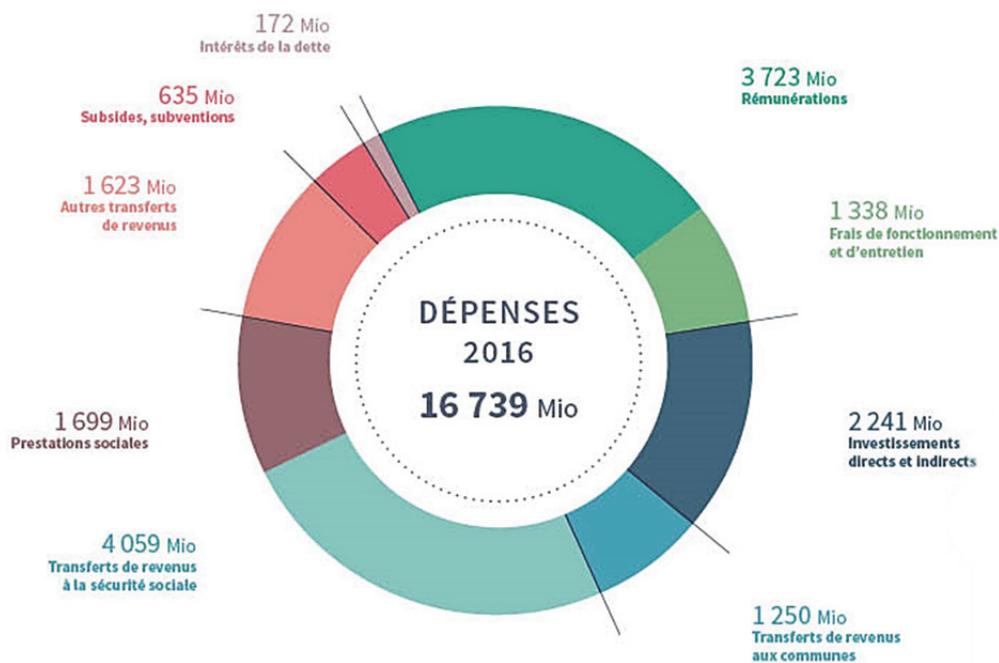
BV2015 = budget voté 2015 || PB 2016 = Projet de budget 2016

2.1.3 Autres recettes

Dans le tableau concernant l'évolution des principales recettes fiscales 2014-2016 (ci-dessus), on observe une hausse des recettes dans la catégorie „autres recettes“ de 12,1%, soit +56,3 millions d'euros par rapport au budget voté de 2015.

2.2 Les dépenses

Les dépenses de l'Administration centrale (SEC2010) d'après le projet de budget 2016²³⁶



Dans les paragraphes qui suivent, le rapport offrira un aperçu sélectif des dépenses, Ministère par Ministère²³⁷.

²³⁵ *Ibid.* Page: 62.

²³⁶ Le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2015) *De Budget 2016 op ee Bléck*. [<http://www.budget.public.lu/lu/budget2016/op-ee-bleck/index.html>].

²³⁷ Cet aperçu se base sur le *Projet de Budget 2016*. Pages 35*-66*.

2.2.1 *Le Ministère d'Etat*²³⁸

[Budget 2015: 189.179.020€ – Projet de budget 2016: 211.326.112€]

A noter tout d'abord l'augmentation de deux crédits (00.6.12.356 et 30.6.74.301) respectivement de 35.000 à 2.000.000 d'euros et de 1.000 à 3.000.000 d'euros du Haut-Commissariat à la Protection nationale dans l'intérêt de l'accueil d'urgence des demandeurs de protection internationale. A ces crédits s'ajoute un article nouvellement introduit (00.6.33.001) dont le crédit de 15.000.000 euros est destiné aux frais d'encadrement et au fonctionnement des foyers d'accueil.

Le Rapporteur apprécie aussi le supplément de crédit de 100.000 euros (article 00.4.12.120) qui couvrira les frais en relation avec l'exposition virtuelle et le projet de recherche à caractère pédagogique sur la Première Guerre mondiale avec l'Université du Luxembourg.

Des initiatives positives sont par ailleurs la création d'une ligne de crédit spécifique (30.4.74.070) destinée au financement du monument national pour la mémoire de la Shoah (cofinancé avec la Ville de Luxembourg), ainsi que les 250.000 euros (00.4.33.012) inscrits pour la participation financière de l'Etat dans la création et le fonctionnement de la Fondation luxembourgeoise pour la mémoire de la Shoah.

2.2.2 *Le Ministère des Affaires étrangères et européennes*²³⁹

[Budget 2015: 496.955.193€ – Projet de budget 2016: 466.489.012€]

En termes généraux, il peut être observé que la plupart des crédits du Ministère des Affaires étrangères et européennes sont en hausse par rapport à 2015, à l'exception de ceux prévus pour la Présidence luxembourgeoise du Conseil de l'Union européenne. L'augmentation des crédits de la section budgétaire 01.3 qui serviront au financement de la stratégie gouvernementale „*nation branding*“ sont notables. Significative dans le domaine „immigration et asile“ est la part réservée aux frais de fonctionnement du Centre de rétention. L'augmentation des crédits y afférant est conditionnée principalement par le projet d'ouverture d'une unité supplémentaire pour retenus de sexe masculin. Le budget tient en outre compte des obligations légales en matière de services d'interprétariat et d'exams médicaux dans le cadre de la procédure de protection internationale et des responsabilités découlant de la mise en œuvre du programme national pluriannuel dans le cadre du Fonds européen Asile, Migration et Intégration par la mise à disposition des crédits prévus à cet effet.

En ce qui concerne le domaine „défense“, les engagements du Luxembourg au sein de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) exigent que le Luxembourg augmente son effort de défense sur les prochaines années, en passant de 0,4% aujourd'hui à 0,6% du PIB en 2020. C'est pourquoi les crédits du budget de la Défense connaîtront, à partir de 2016, une augmentation régulière.

Le Rapporteur se réjouit du fait qu'en 2016, l'effort quantitatif de la coopération au développement luxembourgeoise sera maintenu à 1% du revenu national brut (RNB). Le projet de budget pour l'année 2016 prévoit en effet des crédits substantiels pour la coopération au développement, y compris l'action humanitaire. Ces crédits sont destinés à financer les projets et programmes mis en œuvre par le biais de la coopération bilatérale, de la coopération multilatérale, de la coopération avec les organisations non gouvernementales (ONG), de l'action humanitaire et de l'appui aux programmes de sensibilisation de l'opinion publique luxembourgeoise en matière de coopération au développement. Dans ce contexte, le Rapporteur tient cependant à rappeler l'importance de la cohérence des politiques luxembourgeoises par rapport aux objectifs de réduction des inégalités nord-sud.

Dans ce contexte, le Cercle de Coopération des ONG de développement a mis en place les Baromètres de la cohérence des politiques luxembourgeoises pour le développement équitable et durable. Ils ont pour but d'informer les décideurs politiques des incohérences qui peuvent avoir pour conséquence de „donner avec une main et reprendre avec l'autre“²⁴⁰. En effet, il est essentiel de tenir compte des pays en voie de développement (PVD), de leurs intérêts, de leur environnement et de leur population, non seulement quand il s'agit de politique de coopération, mais dans toutes les décisions politiques.

²³⁸ *Ibidem*.

²³⁹ *Ibidem*

²⁴⁰ Pour plus d'informations, voir le site web [www.http://fairpolitics.lu/](http://fairpolitics.lu/).

L'Irlande pourrait nous servir d'exemple, car ce pays a adapté sa politique fiscale aux PVD. En effet, sa situation de „paradis fiscal“ pour certaines entreprises semble n'avoir qu'un impact limité sur les pays du sud. L'Etat irlandais s'est engagé de façon constructive et respectueuse envers ces pays concernant toutes les questions fiscales. Son analyse pourrait servir de feuille de route pour les politiques futures liées aux PVD²⁴¹.

2.2.3 Le Ministère de la Culture²⁴²

[Budget 2015: 114.241.105€ – Projet de budget 2016: 118.159.775€]

En ce qui concerne le Ministère de la Culture, le principal développement est le remplacement de la ligne budgétaire 32.2 „Musée national d'histoire et d'art“ par une nouvelle ligne 32.9 „Musée national d'histoire et d'art – Centre national de recherche archéologique“.

2.2.4 Le Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche²⁴³

[Budget 2015: 423.549.060€ – Projet de budget 2016: 429.436.731€]

L'évolution des crédits budgétaires proposés pour le Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche montre une progression raisonnable par rapport à 2015. Rappelons que dans le cadre de la stratégie „Europe 2020“, le Luxembourg s'est engagé à porter d'ici 2020 ses investissements dans la recherche à un montant se situant dans une fourchette de 2,3% à 2,6% du PIB, dont environ un tiers (0,7% à 0,9% du PIB) proviendrait de la recherche publique.

2.2.5 Le Ministère des Finances²⁴⁴

[Budget 2015: 575.240.516€ – Projet de budget 2016: 576.633.314€]

Les dépenses du Ministère des Finances augmenteront légèrement par rapport à 2015. Le Ministère continuera les travaux de modernisation retardataires du système informatique de l'Administration des contributions directes et investira également dans du matériel informatique pour ses autres administrations. Il est à noter que le Ministère des Finances entend accompagner, en coopération avec *Luxembourg for Finance*, les efforts accrus en matière de développement du secteur *Fintech* afin de diversifier davantage la place financière luxembourgeoise.

2.2.6 Le Ministère de l'Economie²⁴⁵

[Budget 2015: 177.924.478€ – Projet de budget 2016: 195.047.031€]

Il est à noter tout d'abord une augmentation du budget du Statec, qui servira à l'adaptation des applications informatiques nécessaires à la collecte électronique des statistiques luxembourgeoises dans le cadre de l'étude EU-SILC. Le Rapporteur soutient cette initiative.

Le budget du Ministère inclut en outre la mise en place d'un „médiateur à la consommation“, une nouvelle instance ayant pour but de garantir une solution simple, rapide et peu onéreuse aux consommateurs en cas de litige avec un professionnel, sans qu'ils aient à intenter une action en justice. Notons que cette initiative est attachée au Ministère de l'Economie et non pas au Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs.

Dans le cadre de la promotion du tourisme, l'Office national du Tourisme (ONT) sera transformé en „Groupement d'intérêt économique – Office national du Tourisme“ (GIE ONT). Le Ministère conti-

241 Department of Finance (2015) *IBFD Spillover Analysis Possible Effects of the Irish Tax System on Developing Economies*. [http://www.budget.gov.ie/Budgets/2016/Documents/IBFD_Irish_Spillover_Analysis_Report_pub.pdf version 2015].

242 *Projet de Budget 2016*. Pages 35*-66*.

243 *Ibidem*.

244 *Ibidem*.

245 *Ibidem*.

nuera aussi le financement des neuf représentations à l'étranger, communément appelées „*Luxembourg Trade and Investment Offices*“ (LTIO). La mission principale des LTIO est d'attirer l'attention d'investisseurs étrangers sur le Luxembourg et de faciliter l'accès à de nouveaux marchés aux entreprises luxembourgeoises.

2.2.7 *Le Ministère de la Sécurité intérieure*²⁴⁶

[Budget 2015: 216.495.328€ – Projet de budget 2016: 208.123.571€]

En ce qui concerne le Ministère de la Sécurité intérieure, notons que l'ensemble des dépenses courantes et d'équipements courants de la Police est en baisse de -15,96% par rapport à l'exercice de 2015. Cette baisse est principalement due à l'économie de loyer suite à l'acquisition de la Cité Policière Grand-Duc Henri en 2015. Les dépenses en capital de la Police sont également en baisse de -2,70% par rapport au budget 2015.

2.2.8 *Le Ministère de la Justice*²⁴⁷

[Budget 2015: 136.439.024€ – Projet de budget 2016: 149.652.235€]

Notons que les crédits à disposition des services du Ministère de la Justice – la section 07.0 – ont l'objet d'une gestion rigoureuse dans la mesure où le budget 2016 prévoit une réduction de 15,6% par rapport à 2014. L'initiative „*Paperless Justice*“, qui a pour but une dématérialisation des échanges et des dossiers de la Justice est également positive. Malheureusement, suite aux événements tragiques en France ainsi que dans d'autres pays européens, il importe de renforcer les mesures de sécurité par la mise en place de portiques et de machines „x-ray“ aux entrées des différents bâtiments de l'Administration judiciaire.

2.2.9 *Le Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative*²⁴⁸

[Budget 2015: 842.680.007€ – Projet de budget 2016: 881.598.959€]

En ce qui concerne ce Ministère, on peut observer une croissance continue de la section 08.0 du budget des dépenses courantes. Cette section regroupe des crédits qui visent l'intérêt du personnel en activité et en préretraite de l'Etat et qui, pour diverses raisons techniques, ne figurent pas dans les sections budgétaires des administrations et services de l'Etat. La section 08.0 sert également à couvrir des frais d'experts et d'études en matière de développement de l'organisation et du personnel des administrations et services de l'Etat dans le contexte des activités de la réforme administrative.

2.2.10 *Le Ministère de l'Intérieur*²⁴⁹

[Budget 2015: 714.899.602€ – Projet de budget 2016: 758.085.504€]

Le fonds communal de dotation financière est, à côté de l'impôt commercial communal, la principale source de revenus non affectés des communes. C'est par ce fonds que transitent les participations des communes aux produits des trois impôts de l'Etat ainsi qu'un montant forfaitaire calculé annuellement. Ce fonds connaît une progression de 1,29% par rapport au budget 2015, malgré la non-prise en compte dans la dotation des communes de la quote-part des recettes provenant de la hausse des taux de la TVA à partir de 2015.

Cette quote-part, qui s'élève à 36.875.000 d'euros en 2016, est reprise par un nouveau crédit du même montant, inscrit à la section 09.1 Finances communales. Celui-ci est destiné à contribuer à titre de participation de base au financement du futur établissement pour la réorganisation des services d'incendie et de secours qui sont gérés conjointement par les communes et l'Etat.

²⁴⁶ *Ibidem.*

²⁴⁷ *Ibidem.*

²⁴⁸ *Ibidem.*

²⁴⁹ *Ibidem.*

A noter aussi que le budget du Ministère de l'Intérieur tient compte des récentes évolutions en matière de professionnalisation, ainsi que de la nécessité d'améliorer la formation des agents des services de secours. Le Rapporteur salue dans ce même contexte les efforts du Gouvernement concernant la reconnaissance du volontariat et le recrutement pour faire face aux problèmes de disponibilité rencontrés au sein de ce secteur.

2.2.11 *Le Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse*²⁵⁰

[Budget 2015: 1.932.918.666€ – Projet de budget 2016: 2.032.694.701€]

En 2016, les dépenses du Ministère vont franchir la ligne de deux milliards d'euros. Cette évolution reflète des développements positifs dans plusieurs domaines. A noter tout d'abord que la recherche en ce qui concerne le domaine de la jeunesse sera intensifiée. L'accent principal des travaux de recherche sera mis sur l'amélioration de la situation du logement et de l'emploi des jeunes en difficulté de transition, la citoyenneté et le renforcement du travail en réseau des maisons des jeunes.

Une autre initiative positive est la création d'une nouvelle structure qui aura pour objet l'éducation politique et l'éducation à la citoyenneté. Mentionnons aussi, l'institution d'une école internationale publique à Differdange qui proposera des sections linguistiques francophones et anglophones et qui mènera à un baccalauréat européen.

En ce qui concerne les structures d'accueil, l'accent continuera d'être mis sur le développement de la qualité de la prise en charge éducative des enfants. Un programme éducatif sera mis en place qui aura pour objectif de soutenir la scolarisation future des enfants à l'école luxembourgeoise par la création d'un accueil gratuit avec une forte priorité sur le développement de la compétence langagière des enfants, ainsi que sur le partenariat avec les parents et la mise en réseau des structures d'accueil avec les services au bénéfice des enfants et parents.

Finally, les travaux préparatoires pour le nouveau cours „Vie et société“, qui remplacera l'instruction religieuse ainsi que la formation morale et sociale, seront poursuivis de manière à ce que le nouveau cours puisse être introduit à la rentrée scolaire 2016-2017.

2.2.12 *Le Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région*²⁵¹

[Budget 2015: 1.491.016.449€ – Projet de budget 2016: 1.510.614.810€]

En 2016, le Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région continuera à mettre l'accent sur la modernisation de la politique familiale. Les principaux objectifs seront d'améliorer les chances d'avenir des enfants et de promouvoir l'égalité des chances entre femmes et hommes. Par rapport à ce dernier point, le projet de loi portant réforme des prestations familiales et la réforme du congé parental constituent une étape importante.

A noter aussi la réorganisation de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI) et l'établissement des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale, qui sont en train d'être transposées par le projet de loi 6775 relatif à l'accueil des demandeurs de protection internationale au Luxembourg.

Le Rapporteur note positivement que les dépenses pour la politique pour personnes âgées, la politique de solidarité et la politique pour personnes handicapées dépassent le niveau des années précédentes et que des mesures relatives à la fraude des prestations sociales soient introduites.

2.2.13 *Le Ministère des Sports*²⁵²

[Budget 2015: 48.532.198€ – Projet de budget 2016: 46.452.703€]

Dans le domaine du sport, les crédits sont adaptés pour garantir la meilleure représentation du sport grand-ducal aux Jeux olympiques.

Le Rapporteur tient à saluer la continuation de l'initiative „*Gesond iessen, méi bewegen*“.

²⁵⁰ *Ibidem.*

²⁵¹ *Ibidem.*

²⁵² *Ibidem.*

2.2.14 *Le Ministère de la Santé*²⁵³

[Budget 2015: 149.127.356€ – Projet de budget 2016: 155.312.155€]

Dans une optique d'approche à moyen et à long terme, le Ministère de la Santé continue à mettre l'accent principal sur les projets, dont le budget 2015 a déjà préparé la mise en œuvre. Ces projets sont, entre autres, le plan cancer, le plan démence, ainsi que les nouveaux plans drogues et prévention du suicide, tous deux lancés en 2015.

Les nouvelles lignes de budget pour 2016 qui ont l'objectif d'offrir de nouveaux services aux citoyens sont louables. Il s'agit par exemple de la création du Service national d'information et de médiation dans le domaine de la santé, du Centre de référence en matière de santé affective et sexuelle ou encore de la collaboration avec le centre antipoison belge et le projet pilote „douleur chronique“.

Les investissements dans la prise en charge pédiatrique, l'augmentation du budget du Laboratoire national de Santé et l'inscription des crédits nécessaires à la mise en place d'un Observatoire de Santé sont d'autres développements positifs.

2.2.15 *Le Ministère du Logement*²⁵⁴

[Budget 2015: 150.647.063€ – Projet de budget 2016: 201.148.975€]

Il s'agit d'un des Ministères dont le budget connaîtra une des augmentations les plus fortes par rapport à l'exercice 2015. En effet, le budget du Ministère du Logement augmentera de 33,5% (50,5 millions d'euros). Cette augmentation est principalement due aux crédits alloués pour le subventionnement de projets de construction d'ensembles de logements locatifs sociaux et de logements à coût modéré destinés à la vente.

Cette augmentation du budget reflète également l'introduction de la subvention loyer à des ménages à faible revenu et le soutien du Gouvernement aux agences immobilières sociales.

2.2.16 *Le Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire*²⁵⁵

[Budget 2015: 652.891.779€ – Projet de budget 2016: 658.134.131€]

Des efforts supplémentaires sont déployés d'une part dans l'intérêt de la création d'emplois et d'autre part dans la mise en place d'une gestion efficace et d'un encadrement psychologique à l'intention des personnes sans emploi. Le Gouvernement continue aussi à cibler avec son action les jeunes demandeurs d'emploi qui représentent un quart des demandeurs.

2.2.17 *Le Ministère de la Sécurité sociale*²⁵⁶

[Budget 2015: 2.908.854.238€ – Projet de budget 2016: 2.982.824.012€]

Après avoir analysé la Sécurité sociale plus en détail dans le chapitre V (Budget Pluriannuel), le Rapporteur se limite dans ce paragraphe à mentionner que le Gouvernement est en phase d'élaboration d'une réforme structurelle de l'assurance dépendance favorisant la maîtrise globale de l'évolution des dépenses et des prestations. Le bilan sur le fonctionnement et la viabilité financière de l'assurance dépendance, présenté en mai 2013, a fait apparaître la nécessité de revoir le mode actuel de financement de l'assurance dépendance. Un avant-projet de loi devrait être soumis à l'approbation du Gouvernement en conseil au cours du premier semestre 2016.

²⁵³ *Ibidem.*

²⁵⁴ *Ibidem.*

²⁵⁵ *Ibidem.*

²⁵⁶ *Ibidem.*

2.2.18 *Le Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural*²⁵⁷

[Budget 2015: 111.292.830€ – Projet de budget 2016: 112.487.596€]

Le Rapporteur souhaite souligner que le programme gouvernemental a attribué les compétences en matière de protection des consommateurs au Ministère de l'Agriculture. Le Rapporteur salue donc le fait que le projet de budget de 2016 annonce désormais un crédit budgétaire en vue de réaliser différentes études et actions de promotion et d'information en relation avec la protection des consommateurs.

A noter aussi le lancement d'une campagne de screening obligatoire pour éliminer les porteurs positifs de la maladie rhinotrachéite infectieuse bovine et l'intégration du service de comptabilité „Agrigestion“ au sein du Service d'Economie Rurale.

Enfin, le Rapporteur note la continuation des efforts de promotion de l'agriculture biologique par le biais d'un plan d'action et par différents projets de recherche.

2.2.19 *Le Ministère du Développement durable et des Infrastructures (MDDI)*²⁵⁸

[Budget 2015: 1.560.321.886€ – Projet de budget 2016: 1.751.750.035 €]

Le budget du Ministère du Développement durable et des Infrastructures augmentera de plus de 191 millions d'euros, soit de 12,3% par rapport au budget 2015.

– *Le Département des Transports*

Les crédits budgétaires pour 2016 tiennent compte des priorités du programme gouvernemental annexé à la déclaration gouvernementale: la mise en œuvre de la stratégie de „mobilité durable“ (MoDu) et le développement dans une approche de durabilité de la mobilité des personnes sous toutes ses facettes.

Plusieurs crédits seront consacrés à l'effort de prévention des accidents de la circulation pour financer les campagnes de prévention, comme par exemple le programme „Mobilité et Sécurité sur la Route“ (MSR).

Conformément à la stratégie de mobilité MoDu, les travaux de réorganisation du réseau RGTR vont commencer. La stratégie MoDu prévoit en outre une réorganisation du réseau des transports en commun afin d'atteindre les objectifs en matière de partage modal. Dans le contexte de la planification, le Département des Transports entreprendra notamment en 2016 la continuation des travaux relatifs au Schéma Stratégique de Mobilité Transfrontalière (SMOT). Il veillera également à mettre en place un observatoire de la mobilité, avec notamment la réalisation, en 2016, d'une enquête de mobilité auprès des résidents, des frontaliers et des entreprises.

Conformément au programme gouvernemental, la priorité des années à venir reste aussi la mise en œuvre du projet du tramway. De plus, le Gouvernement fera un effort important concernant l'adaptation et le développement du réseau ferré national. Il veillera aussi à un développement durable de l'aéroport.

– *Département des Travaux publics*

En ce qui concerne la mise en œuvre de la politique d'investissement du Gouvernement, le Département des Travaux publics donnera la priorité à l'entretien des tunnels sur le réseau de la grande voirie, les travaux d'entretien et de réparation des immeubles loués par l'Etat.

Le projet de budget prévoit aussi l'augmentation des crédits concernant les travaux de construction et de réfection du port de Mertert et de la Moselle canalisée pour la mise en œuvre du programme pluriannuel des investissements prévu dans l'enceinte du port.

Les dépenses des fonds d'investissements publics de la période 2015-2019 serviront à terminer les projets en cours et à construire de nouveaux immeubles selon les critères du développement durable.

²⁵⁷ *Ibidem.*

²⁵⁸ *Ibidem.*

A noter qu'un effort particulier sera maintenu au niveau de l'assainissement énergétique des immeubles de l'Etat.

– *Le Département de l'Aménagement du territoire*

En ce qui concerne le Département de l'Aménagement du territoire, la priorité sera donnée à la procédure consultative des plans directeurs sectoriels primaires „transports“, „zones d'activités économiques“, „logement“ et „grands ensembles paysagers“ et à la coopération intercommunale.

Le Département continuera aussi son soutien aux parcs naturels existants et à l'initiative d'un nouveau parc naturel Müllerthal. En outre, le Département va intensifier les travaux à l'échelle européenne dans les domaines de la cohésion territoriale et des politiques urbaines.

– *Le Ministère de l'Environnement*

En matière de lutte contre le changement climatique, les actions suivantes seront poursuivies en 2016:

- Discussions sur l'effort à fournir au niveau national, pour l'objectif communautaire de réduction des émissions de gaz à effet de serre et évaluation des potentiels de réduction des émissions;
- Développement de méthodes plus pertinentes et robustes pour les projections et les inventaires des émissions de gaz à effet de serre conformément aux exigences de la CCNUCC (Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques) et à la politique climatique européenne et internationale;
- Poursuite de la mise en œuvre du pacte climat;
- Poursuite des régimes d'aides en matière de promotion des économies d'énergie et de l'utilisation des énergies renouvelables;
- Diverses campagnes d'information et de sensibilisation aux économies d'énergie;
- Appui financier MyEnergy, conseil en énergie;
- Acquisition de crédits d'émission.

L'année 2016 marquera encore la continuation du suivi scientifique permanent de la diversité biologique des espèces telle que prévue par le Plan National concernant la Protection de la Nature (PNPN).

Les moyens budgétaires mis à disposition pour des projets de création, d'amélioration et d'entretien de biotopes dans le cadre des conventions relatives au partenariat entre l'Etat et les syndicats de communes, progresseront en 2016 selon les estimations du PNPN et en fonction des besoins réels.

Le Gouvernement soutiendra aussi les efforts des communes et des syndicats de communes en matière d'assainissement et d'épuration de leurs eaux usées. La gestion des risques d'inondation et la prévention des crues seront également poursuivies intensivement conformément aux dispositions de la „directive inondation“.

2.2.20 *Le Ministère de l'Egalité des chances*²⁵⁹

[Budget 2015: 13.921.219€ – Projet de budget 2016: 14.652.189€]

Le Ministère de l'Egalité des chances (MEGA) continuera son travail en ce qui concerne la sensibilisation à la thématique de l'égalité entre femmes et hommes. Afin de parer à la sous-représentation des femmes dans le monde politique, un crédit budgétaire relatif à la „préparation Elections“ a été inscrit dans le budget du Ministère. Ces moyens financiers serviront à lancer des séminaires et work-shops ayant pour but d'expliquer le système politique du Grand-Duché afin d'intéresser davantage de femmes à se porter candidate pour les élections communales de 2017 et de leur offrir en cas de besoin, une certaine assistance dans leurs démarches.

A noter que les services de consultation, que le MEGA offre aux sociétés privées et aux Administrations communales et publiques, sur la „work-life balance“ des employés [♂/♀], ainsi que le renforcement du dispositif des gestionnaires qui travaillent avec les enfants touchés par les conséquences de la violence domestique, seront maintenus et développés.

²⁵⁹ *Ibidem.*

Les travaux concernant la mise en route d'un „Observatoire de l'Egalité“ seront poursuivis au cours de l'année 2016.

3. L'„amnistie fiscale“

Le projet de budget 2016 prévoit de compléter la loi générale des impôts du 22 mai 1931 (dite „*Abgabenordnung*“) par un nouvel article 203a²⁶⁰. Ce nouvel article introduit „*un régime temporaire triennal de régularisation des avoirs et des revenus détenus par des personnes ayant leur résidence fiscale au Luxembourg*“²⁶¹.

Ce nouvel article donne la possibilité à des personnes intéressées à ce régime transitoire de régularisation de se manifester spontanément. Les candidats déposeront dans un premier temps une déclaration rectificative qui portera sur les dix dernières années auprès de l'Administration. Dans un second temps, ils devront payer intégralement les impôts éludés. L'article prévoit en tant qu'amende une majoration de 10% sur le montant des impôts éludés qui seront régularisés en 2016 et une majoration de 20% pour les régularisations qui se feront en 2017. Les sanctions normalement applicables aux fraudes fiscales seront levées à titre provisoire²⁶².

Faisant suite à une opposition formelle du Conseil d'Etat quant à cette proposition, un amendement a été proposé. Le Rapporteur renvoie au commentaire des articles dans ce rapport pour plus de détails.

La fraude fiscale, ainsi que la fraude aux prestations sociales, ont été des thèmes récurrents lors des discussions avec différents interlocuteurs [♂/♀] et entrevues tenues dans le cadre du présent rapport. Le Rapporteur salue donc cette initiative et tient à encourager le Gouvernement à continuer la lutte contre la fraude fiscale et à prendre des mesures supplémentaires afin de pouvoir agir plus efficacement dans ce domaine.

Se basant sur une note²⁶³ de la Direction de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines à son adresse, le Rapporteur propose au Gouvernement de considérer également les pistes suivantes dans la lutte contre la fraude fiscale:

- Renforcer l'efficacité de la lutte contre la fraude fiscale en assurant une suite au niveau pénal dans le cas de fraude grave et d'escroqueries fiscale;
- Revoir les dispositions du droit des sociétés dans le sens d'une responsabilisation tant des dirigeants sociaux (de droit et de fait) que des conseillers fiscaux, des experts-comptables, des commissaires aux comptes et des réviseurs d'entreprises intervenant dans la gestion des entreprises impliquées dans des fraudes fiscales;
- Eviter l'instauration de régimes forfaitaires ou dérogatoires qui, souvent, invitent à mettre en place des manœuvres frauduleuses;
- Au niveau de la taxe en amont: clarification du caractère somptueux des dépenses (article 54 de la loi TVA);
- Action en comblement du passif (article 495-1 Code de commerce): le droit d'initiative devrait être accordé aux créanciers privilégiés;
- Rétablir le juste équilibre entre le besoin d'une protection des données personnelles et les intérêts du Trésor (intérêts financiers) et des administrés (équité fiscale et simplification administrative).

*

260 *Projet de budget 2016*. Page: 90*-91*.

261 *Avis de la Banque centrale sur le projet de loi 6900 et le projet de loi 6901*. Page: 218.

262 *Ibidem*.

263 AED (2015) *Note concernant les mesures anti-fraude à l'attention du Rapporteur du 23 octobre 2015*.

VII QUELQUES REFLEXIONS SUR LE „MODELE LUXEMBOURGEOIS“

L'expression „modèle luxembourgeois“ désigne le plus souvent le modèle social luxembourgeois, qui repose sur un dialogue entre le Gouvernement, le patronat et les syndicats sur des questions économiques et sociales importantes en vue de trouver un consensus.

Face à la crise de la sidérurgie – principal pilier de l'économie luxembourgeoise de l'époque – ce modèle social a commencé à émerger autour d'une approche tripartite sectorielle au cours des 1970 et s'est transformé depuis en une plate-forme de dialogue institutionnalisée, non sectorielle et permanente.

Dans le contexte du présent rapport, nous désignons par cette expression le modèle de développement luxembourgeois au sens large. La crise économique et financière que nous vivons depuis 2008 vient en effet de nous rappeler la fragilité d'un modèle de développement largement dépendant du secteur financier et des marchés internationaux.

Alors que nous avons déjà développé précédemment les déficits au niveau du développement durable provoqués par notre développement économique, les turbulences de la crise mondiale et la situation en Europe ont fait apparaître certains risques inhérents à notre modèle du point de vue économique et social.

1. Une économie dépendante de la main-d'œuvre étrangère²⁶⁴

Le Luxembourg possède une économie très ouverte vers l'Europe et vers l'international, et qui dépend aujourd'hui largement d'une main-d'œuvre étrangère, tant résidente que frontalière. En effet, depuis une trentaine d'années, l'économie luxembourgeoise a de plus en plus recours à des travailleurs frontaliers venant des trois pays voisins. Entre 2002 et 2014, leur nombre a augmenté de 4% en moyenne par année et la crise économique n'a que brièvement fait baisser leur nombre en 2009. Le Luxembourg attire quotidiennement plus de 170.000 navetteurs transfrontaliers, dont 85.800 Français, 42.100 Belges et 42.000 Allemands²⁶⁵, tandis qu'il n'y aurait en réalité qu'environ 1.000 personnes traversant les frontières dans le sens inverse vers la France, la Belgique, l'Allemagne ou ailleurs²⁶⁶.

Ces chiffres doivent être mis en relation, d'un côté avec la population active résidente de 261.900 personnes et l'emploi intérieur de 408.000 personnes et de l'autre côté avec une population totale de 563.000, dont 46% sont des étrangers (258.700 hab.). La rapidité exceptionnelle de cette évolution est impressionnante. Il y a trente-cinq ans, le pays ne comptait que 363.500 habitants avec une proportion étrangère de seulement 26,3%.

Le Luxembourg reste en outre le pays de l'UE où la proportion des étrangers provenant d'un autre Etat membre est la plus importante (86,1%), respectivement celle des non-communautaires la plus faible (13,9%). Grâce à cette immigration forte et persistante, la population du Grand-Duché reste d'ailleurs à l'heure actuelle moins marquée par le phénomène du vieillissement que la plupart des autres pays européens²⁶⁷.

2. Des finances publiques dépendantes du secteur financier

D'un point de vue économique et social, le „modèle luxembourgeois“ a fonctionné à tel point, qu'au bout de trois décennies le Luxembourg est devenu l'un des pays les plus riches de la planète, voire celui avec le PIB par habitant le plus élevé du monde selon le FMI en 2014, même si ce classement est en partie dû au pourcentage important de travailleurs frontaliers dans l'emploi total qui contribuent au PIB, mais ne font pas partie de la population résidente qui sert au calcul du PIB par habitant.

Notre position géographique au cœur de l'Europe de l'Ouest, notre trilinguisme, notre affinité à la fois pour le monde germanophone et le monde francophone, la taille humaine du pays avec ses „che-

264 Voir aussi le chapitre III.

265 Statec (2015) *Emploi salarié intérieur par lieu de résidence et nationalité 1995-015*. Données pour le 2e trimestre 2015,

266 Statec (2015) *Regards/08 sur l'impact des frontaliers dans la balance des paiements* [mai 2015].

[<http://www.statistiques.public.lu/catalogue-publications/regards/2015/PDF-08-2015.pdf>].

267 Statec (2015) *Rapport travail et cohésion sociale. Cahier économique n° 120*.

[<http://www.statistiques.public.lu/catalogue-publications/cahiers-economiques/2015/PDF-Cahier-120-2015.pdf>].

mins courts“ et notre capacité à mettre en œuvre plus rapidement que d’autres de nouvelles règles européennes, ont tous contribué au fait que nous avons pu dépasser la crise sidérurgique des années 1970 et développer le modèle actuel.

Le Luxembourg a réussi à compenser le déclin de son ancien pilier économique par le développement d’un autre: le secteur financier. Grâce à la combinaison d’un système d’imposition et de taxation très attractif, un secret fiscal et bancaire, de même qu’un environnement réglementaire réactif, la place financière ne cessa de prendre de l’ampleur et de fournir emploi et recettes budgétaires bien au-delà de toute prévision.

En conséquence, la situation économique et sociale du Luxembourg dépend aujourd’hui toujours majoritairement d’un seul secteur clé. La place financière contribue pour 27% aux recettes fiscales de l’Etat²⁶⁸, pour environ un tiers au PIB et représente au moins 17% de l’emploi total, soit plus de 65.000 emplois, dont 77% sont des résidents étrangers ou des frontaliers²⁶⁹.

3. Une diversification économique qui doit s’accélérer

Une différence majeure avec la période du déclin de la sidérurgie est aujourd’hui l’assise nettement plus large du secteur financier, qui repose lui-même sur trois piliers majeurs, à savoir les activités de banque privée, les fonds d’investissement et les assurances. Face à la dominance du secteur financier et donc l’exposition accrue aux fluctuations des marchés de capitaux et le risque afférent pour l’économie nationale et les finances publiques, le Luxembourg a commencé à faire des efforts de diversification en dehors du secteur financier, tout en continuant à promouvoir sa place financière. En conséquence, la part de cette dernière dans l’économie nationale ne s’est donc guère réduite.

Les cinq secteurs économiques prioritaires actuels, à savoir les technologies de l’information et de la communication, les technologies de l’espace, la logistique, les sciences et technologies de la santé ainsi que les écotechnologies, représentent d’un côté toujours moins de 10% de la valeur ajoutée brute générée au Luxembourg, mais de l’autre côté déjà 29.000 emplois et 2.600 entreprises qui ont connu – à part la logistique – une évolution positive au cours des dernières années. Les efforts de diversification portent donc déjà des fruits en termes d’emploi, mais doivent toujours faire face à un secteur financier en expansion²⁷⁰. La stratégie consiste dans la transformation des niches fiscales, voire leur compensation par „niches de compétences“ ou – comme les désigne parfois le Rapporteur – des „niches de substance“. Grâce à une véritable substance luxembourgeoise, elles peuvent rendre notre économie plus résistante aux chocs exogènes.

Le lancement récent d’une étude stratégique portant sur le futur développement économique du Luxembourg s’inscrit également dans cette même logique. L’économiste-prospectiviste américain Jeremy Rifkin a pour mission „d’identifier et de faciliter la mise en place de nouveaux modèles économiques qui s’appuient sur la convergence des technologies de l’information et de la communication, de l’énergie et des transports au sein d’un réseau intelligent. L’idée de base est qu’il faut arriver à une croissance commune de 3 grands secteurs économiques, à savoir la mobilité, la communication et l’énergie“²⁷¹.

4. Salaires élevés et coûts non salariaux attractifs

Durant les dernières décennies, le Luxembourg a réussi à financer à la fois un très haut niveau de protection sociale, notamment en termes de retraite et de prestations liées à une incapacité maladie, maternité ou invalidité, tout en réussissant à garder des cotisations sociales très basses en comparaison avec nos voisins. En effet, les prestations de haut niveau ne sont pas financées par des cotisations

268 Avis de la Cour des comptes sur les projets de loi 6900 et 6901.

269 CES (2014) *Perspectives économiques sectorielles à moyen et long terme dans une optique de durabilité – Secteur financier & secteur industriel*.

[<http://www.ces.public.lu/fr/avis/avis-annuels/2014-industrie-finance.pdf>].

270 Observatoire de la Compétitivité/Ministère de l’Economie (2015) Bilan Compétitivité 2015, *Perspectives de politique économique* n° 30.

[http://www.odc.public.lu/publications/perspectives/PPE_030.pdf]

271 Ministère de l’Economie (2015) *Conférence de presse du 23.9.2015 sur le lancement d’une étude stratégique*

[<http://www.gouvernement.lu/5255567/24-cp-schneider>]

sociales patronales et/ou salariales plus élevées, mais prioritairement par le budget de l'Etat et les effets de la forte croissance de la population active.

Si on compare le coût total de la main-d'œuvre au niveau de la Zone euro, on constate qu'au niveau de la partie „coût salarial“ (salaires et traitements), le Luxembourg se classe en quatrième pays le plus cher. Par contre, en ce qui concerne les „coûts non salariaux“, il est le quatrième pays le moins cher.

En 2014, la part des coûts non salariaux dans l'ensemble de l'économie atteignait 26,1% dans la Zone euro, avec les coûts les plus bas à Malte (6,9%), au Danemark (13,1%), en Irlande (13,5%) et au Luxembourg (13,6%), tandis que nos trois pays voisins se classent parmi les pays les plus chers et la France figurant même en tête de liste (33,1%). Or, le coût horaire moyen de la main-d'œuvre était de 29,2€ pour la Zone euro, avec les coûts les plus élevés au Danemark (40,3€), en Belgique (39,1€), en Suède (37,4€) et au Luxembourg (35,9€)²⁷².

Le modèle luxembourgeois se caractérise également par une approche globale et consensuelle de la politique des salaires rendue possible par l'indexation automatique des salaires sur l'inflation et le salaire minimum le plus élevé de l'UE. En effet, le Luxembourg est, avec la Belgique, le seul pays de l'UE à pratiquer l'indexation des salaires et des pensions de retraite, ce qui – en temps normal – favorise la modération des revendications syndicales et la paix sociale.

5. Stabilité du modèle économique au prix d'une démographie galopante

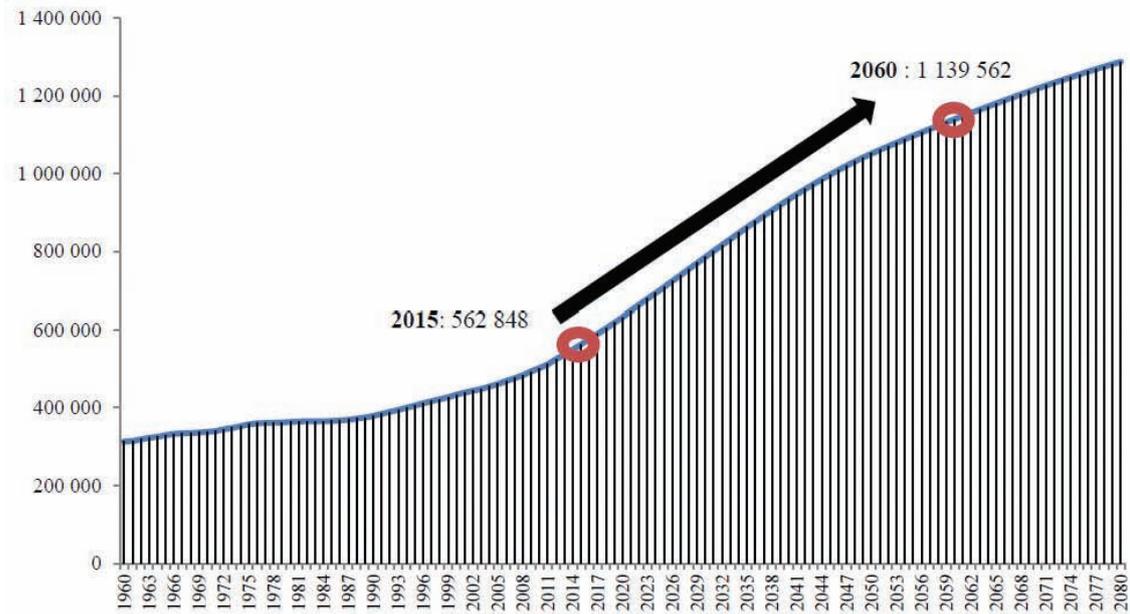
Pour estimer la soutenabilité à long terme des finances publiques – et donc la capacité de l'Etat à honorer à terme ses promesses financières actuelles – il faut se baser sur des projections sérieuses et plutôt prudentes, sous peine de cacher éventuellement des risques et tendances importants. Des projections clés sont notamment celles de la démographie et des dépenses liées au vieillissement de la population, ainsi que celles de la croissance économique et du marché de l'emploi.

Ainsi, le projet de budget 2016 se base sur des projections réalisées par le „*Ageing working group 2015*“ (AWG 2015). La BCL note dans son avis sur les deux projets de loi budgétaires que selon „*ces estimations, les dépenses du système des pensions passeraient de 9,4% du PIB en 2013 à 13,4% en 2060, soit une hausse de 4,1 p.p.*“, tout en rappelant que le projet de budget précédant se basait encore sur l'AWG 2012 et une hausse du coût des pensions entre 2013 et 2060 de 10,3 p.p. „*soit plus du double de la hausse actuellement prévue*“.

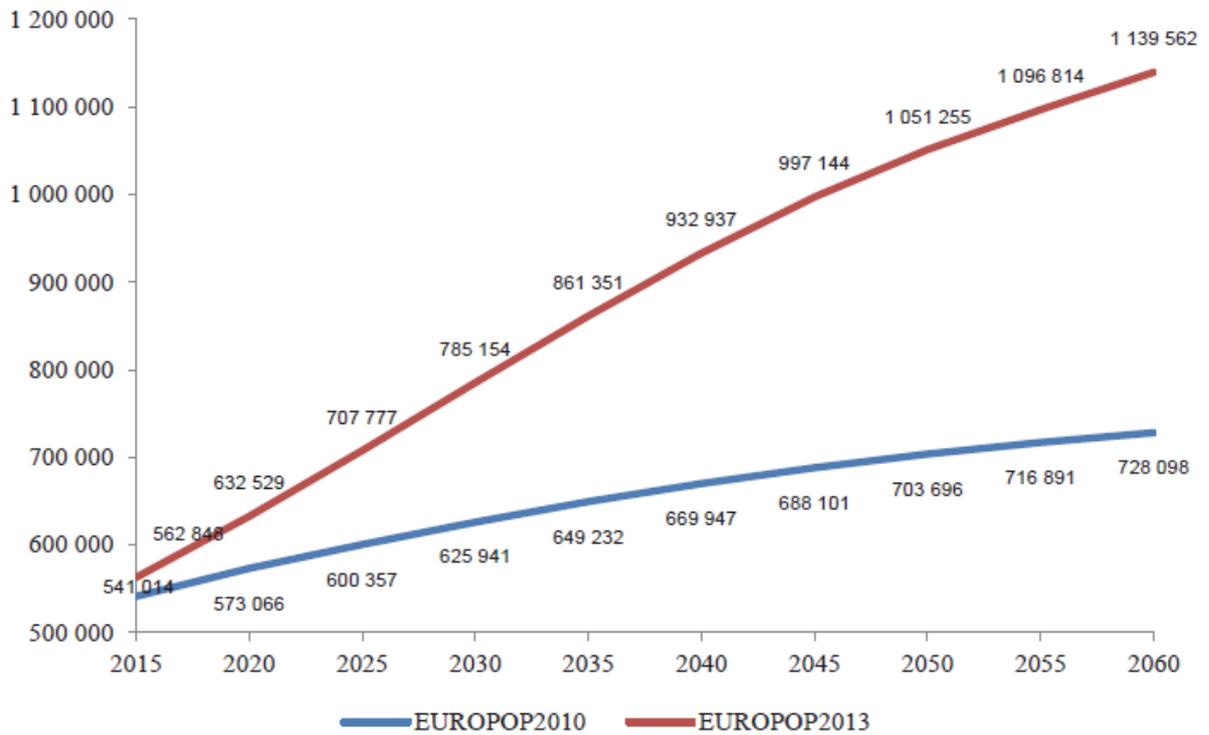
Cette différence du simple au double s'expliquerait par le fait que les projections AWG 2015 soient effectivement beaucoup plus optimistes que les projections de l'AWG 2012. Le résultat optimiste du point de vue des coûts des pensions de l'AWG 2015, vient de l'hypothèse sous-jacente que notre population aurait 1,1 million d'habitants en 2060, alors que l'AWG 2012 ne tablait que sur 700.000! Le seuil d'un million serait dépassé vers 2046.

²⁷² Eurostat (2015) Estimations pour 2014 sur base des chiffres de 2012 pour des entreprises de 10 employés ou plus, hors agriculture et Administration publique.

Population luxembourgeoise – Projection à long terme²⁷³



Révision à la hausse des projections démographiques²⁷⁴



273 CNFP (2015) *Evaluation des finances publiques à l'occasion du Programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg pour la période 2015 à 2019*, sur base des données Eurostat (EUROPOP2013)

[<http://www.cnfp.lu/fr/evaluations/2015/06/evaluation-01/3-evaluation-cnfp-juin2015.pdf>]

274 *Ibid.* sur base de données Eurostat (EUROPOP2010 et EUROPOP2013)

Dans la même logique, l'AWG 2015 prévoit une croissance annuelle du PIB largement supérieure à 2%, tandis que l'AWG 2012 projette une croissance bien plus faible après 2025. La même différence se retrouve également au niveau du marché de l'emploi. La BCL conclut par conséquent qu'il n'est dès lors „pas étonnant que le ratio de dépendance basé sur les hypothèses de l'AWG 2015 soit beaucoup plus faible et que les prévisions du coût des pensions ait donc été sérieusement révisé à la baisse“.

Indépendamment de la fiabilité de ces projections, l'analyse de la BCL a aussi le mérite d'illustrer le lien de dépendance qui existe entre le financement de notre système des pensions, voire de sécurité sociale en général, et la croissance économique et démographique du pays. Il nous faut une croissance annuelle moyenne d'environ 3,5% du PIB – avec les impôts et cotisations sociales afférentes – afin de faire vivre notre modèle économique et social actuel. Et cette croissance n'est possible que par le recours de plus en plus massif à une main-d'œuvre étrangère.

En résumé: Pour pérenniser le système actuel, nous sommes condamnés à devoir créer annuellement des milliers d'emplois et d'attirer, de loger, de nourrir, de transporter, etc. des dizaines de milliers de travailleurs résidents ou frontaliers supplémentaires et ceci jusqu'à l'infini, afin de pouvoir garantir le paiement des pensions venant à échéance dans quelques années et la promesse de pension donnée aujourd'hui aux jeunes qui viennent de commencer leur carrière.

6. L'importance des niches économiques

Le Luxembourg était jusqu'ici un des pays les plus réactifs à développer des niches spécifiques. Les recettes associées – même volatiles – ont d'ailleurs permis au pays de résister assez bien depuis l'éclatement de la crise. Mais la stratégie des niches de souveraineté et plus particulièrement de la fiscalité, est désormais sous pression. Certaines niches importantes ont récemment dû être définitivement abandonnées face aux pressions politiques et médiatiques internationales et le durcissement des réglementations européennes.

Cela concerne des cas bien connus, comme l'abandon du secret bancaire, respectivement de l'application de l'échange automatique d'information sur les revenus d'intérêts encaissés par les non-résidents et son élargissement à partir de 2017, les rescrits fiscaux (*tax rulings*) révélés par l'affaire LuxLeaks et les enquêtes de la Commission européenne, ou encore les changements au niveau du régime de TVA du commerce électronique et la perte de 700 mio. € de recettes en 2015.

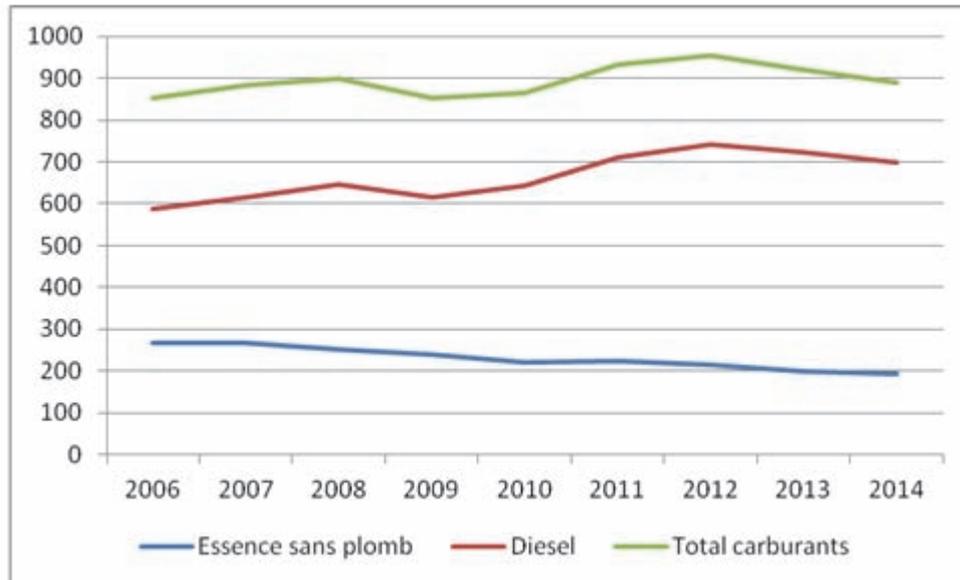
D'autres cas sont moins connus au grand public, comme par exemple l'exonération fiscale des sociétés de participation luxembourgeoises investies essentiellement dans des biens immobiliers en France, qui a dû être abandonnée en septembre 2015 avec la signature d'un avenant à la convention fiscale franco-luxembourgeoise.

Une des niches les plus connues et aux recettes fiscales considérables vise la vente massive de carburants grâce à la pérennisation d'un différentiel de taxation avantageux par rapport aux pays voisins, ainsi que pour des produits liés (tabac, café, alcools). Cette niche, qui englobe ce qu'on désigne par „tourisme à la pompe“, a connu un développement rapide et continu depuis les années 90, mais se trouve désormais en déclin. Les recettes des accises sur la vente de carburants baissent en effet depuis 2012. En 2014, elles ont même baissé à un niveau inférieur à celui de l'année de crise 2008²⁷⁵.

275 Avis de la Banque centrale sur le projet de loi 6900 et le projet de loi 6901; Comité économique et social (2015) *Analyse des données fiscales au Luxembourg*.

[<http://www.statistiques.public.lu/fr/actualites/economie-finances/comptes-finances/2015/12/20151201/AvisFiscalite.pdf>]

Recettes des accises sur le carburant (en millions d'euros)²⁷⁶



Depuis 10 ans, cette niche a régulièrement rapporté plus de 800 millions d'euros d'accises, respectivement 890,9 millions d'euros en 2014. Si on y ajoute les recettes de la TVA – nettement moins importantes avec „seulement“ 155,7 millions d'euros – le total des recettes dépasse le milliard d'euros et ceci toujours sans les recettes des autres produits que les „touristes à la pompe“ achètent. Les recettes de la TVA sont proportionnellement faibles, vu qu'on estime à 65% la part de vente aux clients professionnels, qui bénéficient d'un remboursement de la TVA.

Cette vente massive de carburants a en outre des effets négatifs considérables, dans la mesure où les transports représentent 65% de la consommation d'énergie et 68% (2014) des émissions de CO₂-éq non-ETS dues à la consommation d'énergie au Luxembourg²⁷⁷. De ce fait, le Luxembourg affiche aussi la plus forte empreinte carbone par habitant de tous les pays européens membres de l'OCDE²⁷⁸.

La dépendance très forte de notre économie de l'évolution quotidienne des marchés de capitaux a pour conséquence une volatilité très élevée et donc une grande incertitude pour nos finances publiques. S'y ajoute que l'intégration européenne et le rétrécissement graduel des marges de manœuvre nationales, de même que le durcissement de certaines réglementations internationales, augmentent la fragilité des niches fiscales et imposent des prévisions prudentes. La réduction voire la disparition de certaines niches risquent de provoquer à chaque fois des pertes considérables pour nos finances publiques, surtout si elles sont mal gérées ou préparées dans le temps, comme cela a été le cas avec les pertes liées au commerce électronique.

7. Un géant aux pieds d'argile?

Comme nous l'avons déjà noté précédemment, l'instabilité des recettes publiques au Luxembourg tient notamment à la volatilité des marchés financiers, respectivement à l'importance des taxes provenant du secteur financier avec parfois la concentration d'un volume important de recettes sur un petit nombre d'acteurs.

La diversification dans le secteur financier – et en dehors – a certes contribué à réduire la volatilité, mais son effet reste toujours assez limité. Un des changements les plus notables de la dernière décennie

²⁷⁶ Avis de la Banque centrale sur le projet de loi 6900 et le projet de loi 6901.

²⁷⁷ Voir le rapport de la sous-commission „Préparation du débat d'orientation avec rapport sur l'orientation politique ainsi que le cadre d'action en matière de climat et d'énergie“ de la Commission de l'Economie et la Commission de l'Environnement présenté à la Chambre des Députés [♂/♀] le 12 Novembre 2015.

²⁷⁸ OECD (2015) *Etudes économiques de l'OCDE – Luxembourg*.

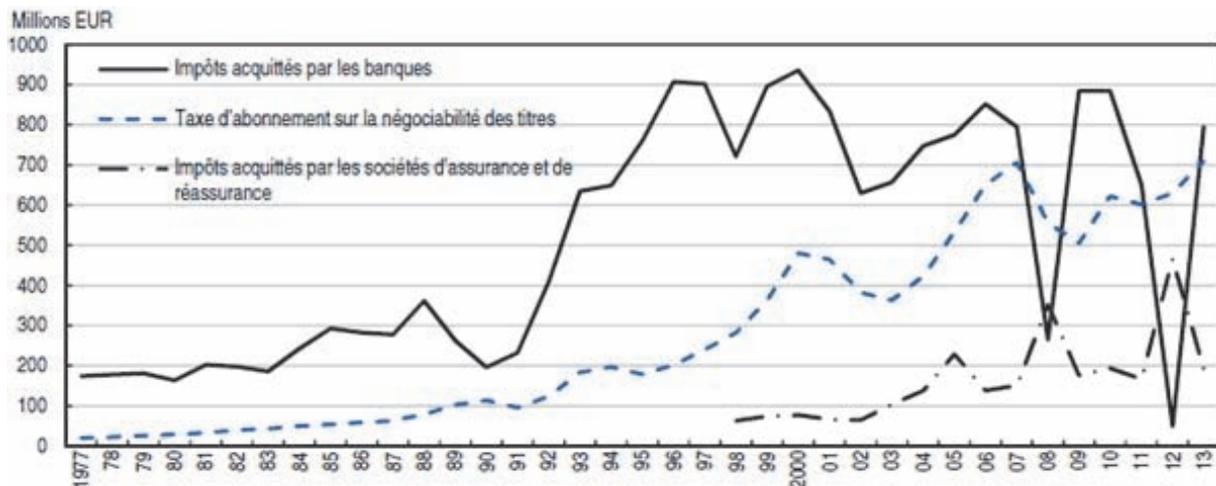
[http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-lux-2015-fr].

est une baisse de la part de l'impôt sur les bénéfices des banques dans le total des recettes fiscales et l'augmentation parallèle de la part de l'impôt sur les bénéfices des assurances et de la taxe d'abonnement provenant principalement des fonds de placement et des sociétés de participation financières.

Le secteur bancaire proprement dit est composé de quelque 140 banques et génère en moyenne environ 30% des recettes de l'impôt sur les sociétés (IS)²⁷⁹ pour la période 2010-2014. Cette concentration de presque un tiers des recettes de l'IS présente évidemment un risque important pour les finances publiques, d'autant plus que comparées à d'autres recettes fiscales, les recettes sur le bénéfice sont notoirement difficiles à prévoir.

Dans ce contexte, le CES s'interroge d'ailleurs sur le degré de concentration des impôts payés à l'intérieur du secteur bancaire²⁸⁰.

Evolution des recettes provenant de la taxe d'abonnement et des impôts sur le bénéfice des banques et des compagnies d'assurance²⁸¹



Par opposition à l'IS, la taxe d'abonnement fait partie des impôts indirects et constitue entre-temps également une source de revenus non négligeable. En 2014, les recettes de cette taxe représentaient 6,1% des recettes fiscales et devraient encore gagner en importance avec 7,6% des recettes fiscales en 2016 (994,5 millions d'euros)²⁸².

Bien que la taxe d'abonnement se soit montrée moins fluctuante pendant la crise que l'impôt sur les bénéfices des banques, elle illustre également très bien la volatilité des recettes provenant du secteur financier. Elle est principalement liée à l'évolution des avoirs nets des fonds d'investissement et reste donc vulnérable vis-à-vis des marchés boursiers.

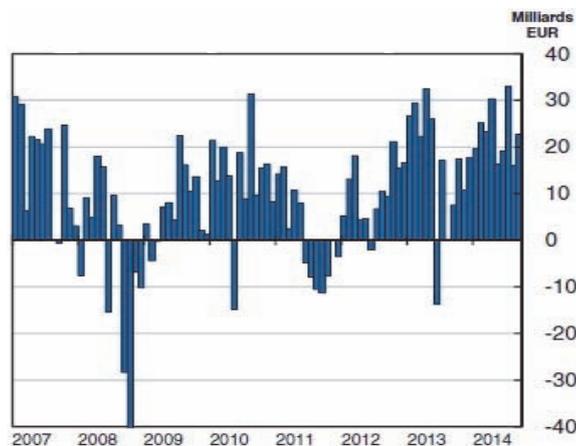
279 Note: Pour les besoins de son analyse, la BCL regroupe les recettes de plusieurs impôts. Les recettes de l'impôt des sociétés (IS) comprennent ainsi les recettes de l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC), les recettes de l'impôt commercial communal (ICC) et les recettes de la contribution au fonds pour l'emploi (l'impôt de solidarité).

280 Comité économique et social (2015) *Analyse des données fiscales au Luxembourg* [<http://www.statistiques.public.lu/fr/actualites/economie-finances/comptes-finances/2015/12/20151201/AvisFiscalite.pdf>]

281 Source: OCDE (2015) *Etudes économiques de l'OCDE – Luxembourg (SYNTHESE)*. [<http://www.oecd.org/fr/eco/etudes/Luxembourg-2015-synthese.pdf>].

282 *Projet de loi sur le budget 2016; Avis de la Banque centrale sur le projet de loi 6900 et le projet de loi 6901.*

*Evolution des apports nets de capitaux aux fonds de placements*²⁸³



En outre, on a tendance à la surestimer en période de chute des cours boursiers et à la sous-estimer en période de hausse des cours. La BCL, qui a consacré cette année dix pages de son avis à la taxe d'abonnement, évoque à titre d'illustration la période 2007-2009, pendant laquelle le Gouvernement a d'abord sous-estimé les recettes à hauteur de 170 millions d'euros en 2007, puis surestimé respectivement de 84 et de 171 millions d'euros en 2008 et 2009, soit en moyenne l'équivalent de 25% des recettes réalisées.

La BCL juge d'ailleurs „quelque peu optimistes“ les projections pluriannuelles des recettes de la taxe d'abonnement pour la période 2016-2019, malgré la forte décélération de la progression de la taxe d'abonnement dans la programmation pluriannuelle pour 2017-2019. Cet exemple souligne donc l'importance d'adopter des hypothèses prudentes en matière de prévisions.

Enfin, la taxe d'abonnement est également touchée par une incertitude non liée aux marchés, mais à la politique européenne. Le CES luxembourgeois estime que l'introduction éventuelle d'une taxe européenne sur les transactions financières „pourrait avoir – d'après la proposition de directive actuelle – pour conséquence la nécessité de supprimer la TABO établie sur la négociabilité des titres: en effet, les deux impôts risqueraient d'avoir une assiette largement identique“²⁸⁴.

8. Les défis

Certes, la situation luxembourgeoise reste très enviable en comparaison européenne, mais notre pays est pourtant confronté à des défis considérables à moyen et à long terme. La croissance a fortement ralenti en moyenne et on risque de ne pas voir le retour des taux d'avant-crise avec 5% en moyenne entre 1995 et 2007²⁸⁵. En effet, la moyenne à long terme de la croissance a déjà baissé de 5% par an à 3% sur les 20 dernières années²⁸⁶ et elle devrait vraisemblablement continuer à baisser²⁸⁷. En outre, des incertitudes croissantes entourent les recettes fiscales provenant du secteur financier et de certaines niches fiscales. Même si au bout de plusieurs années de crise financière et économique internationale, la place financière continue à jouer un rôle décisif, sa part dans la production totale devrait diminuer.

²⁸³ OCDE (2015) *Etudes économiques de l'OCDE – Luxembourg (SYNTHESE)*.

[<http://www.oecd.org/fr/eco/etudes/Luxembourg-2015-synthese.pdf>].

²⁸⁴ Comité économique et social (2015) *Analyse des données fiscales au Luxembourg*

[<http://www.statistiques.public.lu/fr/actualites/economie-finances/comptes-finances/2015/12/20151201/AvisFiscalite.pdf>].

²⁸⁵ *Avis de la Chambre de Commerce sur le projet de loi budgétaire 2013*.

²⁸⁶ CNFP (2015) *Evaluation des finances publiques à l'occasion du Programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché du Luxembourg pour la période 2015 à 2019*. Page: 5.

[<http://www.cnfp.lu/fr/evaluations/2015/06/evaluation-01/3-evaluation-cnfp-juin2015.pdf>].

²⁸⁷ Voir le graphique afférent du point 2.1 du chapitre III.

Dans son étude économique sur le Luxembourg de mars 2015, l'OCDE²⁸⁸ note que le secteur financier luxembourgeois a „peut-être atteint la taille à partir de laquelle la dynamique de sa contribution à la hausse du PIB pourrait s'essouffler“ et que, de surcroît, „le fait de dépendre fortement d'un seul secteur entraîne des risques à moyen terme“. L'évolution de la réglementation des marchés de capitaux, le renforcement des obligations de transparence des activités financières, l'intensification de la concurrence internationale, mais aussi une coopération et une supervision européenne plus strictes des pratiques de concurrence fiscale, sont autant de défis à relever.

Pour l'auteur du présent rapport, les principales difficultés pour les finances publiques concernent cependant les dépenses liées au vieillissement de la population à l'horizon 2030 et au-delà, c'est-à-dire le régime des retraites ainsi que les dépenses liées aux soins de santé et aux soins de longue durée.

Sans adaptations anticipatives, les dépenses publiques liées au vieillissement de la population devraient fortement augmenter et menacer à terme la soutenabilité des finances publiques. Des adaptations trop tardives sur fond d'une éventuelle dégradation marquée de la conjoncture, pourraient mener à une remise assez brutale du système de retraite actuel.

Un premier pas important a été fait avec la réforme des retraites de 2013 qui a prolongé la carrière professionnelle d'environ trois ans d'ici 2052 pour pouvoir profiter d'un niveau de pension comparable à celui de l'ancien régime. Or, l'OCDE estime que même avec cette réforme, les dépenses publiques liées au vieillissement pourraient augmenter d'environ 5,25 points de pourcentage d'ici 2030, ce qui serait toujours la plus forte hausse de tous les pays de l'OCDE²⁸⁹.

Le grand dilemme du modèle luxembourgeois réside dans le fait que la générosité de notre Etat social et notre niveau de vie soient largement dépendants des apports massifs de capitaux étrangers, de niches fiscales sous pression, d'une croissance très élevée du PIB et de la main-d'œuvre étrangère.

Nous l'avons évoqué précédemment, les prévisions à long terme tablent sur une population de 1,1 million d'habitants en 2060 et une continuation de cette croissance par la suite. Par rapport au financement du système des pensions, plusieurs interlocuteurs rencontrés dans le cadre de l'élaboration du présent rapport n'ont d'ailleurs pas hésité à parler d'un système pyramidal, respectivement d'un schème de Ponzi! Le modèle fonctionne aussi longtemps qu'il y a une croissance élevée et que les cotisations sociales reçues des frontaliers dépassent les prestations sociales dont ils bénéficient, ce qui est toujours le cas actuellement²⁹⁰.

Au-delà des recettes liées à la croissance démographique, nous devons aussi analyser les coûts liés: Comment accueillir durablement 500.000 personnes supplémentaires? Quels seront les coûts des investissements nécessaires en termes de développement urbain et d'aménagement du territoire, de logements, d'infrastructures de transport, de santé, d'enseignement, de réserves en eau potable, etc. Quelles seront les conséquences d'une telle pression accrue sur notre environnement, les ressources naturelles et la qualité de vie?

Finalement, entre 1981 et 2015, la population de nationalité luxembourgeoise n'a augmenté que de 13,2%, tandis que la population de nationalité étrangère a fait un bond de 170%²⁹¹. Que signifieraient alors un quasi-doublement de notre population et une large majorité d'habitants non luxembourgeois en termes d'intégration, de régime linguistique, de système scolaire, de cohésion sociale, de participation politique?

288 OCDE (2015) *Etudes économiques de l'OCDE – Luxembourg (SYNTHESE)* [<http://www.oecd.org/fr/eco/etudes/Luxembourg-2015-synthese.pdf>].

289 *Ibid.*

290 Statec (2015) *Regards/08 sur l'impact des frontaliers dans la balance des paiements* [mai 2015]. [<http://www.statistiques.public.lu/catalogue-publications/regards/2015/PDF-08-2015.pdf>].

291 *Ibid.*

9. Mieux vaut prévenir que guérir – gérer les finances „en bon père de famille“!

Le 30 novembre 2015, l'Agence européenne pour l'environnement (AEE) a publié son Rapport 2015 sur la qualité de l'air en Europe²⁹². Ce rapport conclut que la pollution de l'air reste le premier risque sanitaire d'origine environnementale en Europe et qu'elle continue à causer annuellement plus de 430.000 décès prématurés en Europe. Pour le Luxembourg, l'EEA estime qu'en 2012, l'exposition aux particules fines (PM2.5), à l'ozone et au dioxyde d'azote étaient responsables respectivement de 250, de 10 et de 60 cas de mortalité prématurée. La pollution de l'air réduit donc la qualité de vie et l'espérance de vie, a des effets néfastes sur la vie végétale et animale, les écosystèmes et aussi une incidence économique considérable et quantifiable (accroissement des coûts médicaux, perte de jours de travail et donc de productivité, ...).

L'exemple de la qualité de l'air illustre parfaitement le fait que l'action tardive, voire l'inaction face aux grands défis politiques, coûtera certainement plus cher que d'agir préventivement aujourd'hui. Il est évident qu'il est moins coûteux de prévenir que de reconstituer des écosystèmes détruits, des sources d'eau polluées, etc. Ne pas agir contre le réchauffement climatique aura également un coût largement supérieur à une action rapide.

Ainsi, la prévention ne permet non seulement d'éviter des dommages mais aussi d'épargner les finances publiques. La politique budgétaire de l'Etat fait donc face à un choix fondamental: soit les investissements de l'Etat renforcent notre modèle de développement actuel, „accro“ à une croissance non durable, très gourmand en ressources et champion des émissions de CO₂/hab., soit ils jettent les fondations d'une croissance plus durable et écologique. Dans ce contexte, il faut avouer qu'en matière d'investissements en infrastructures, le Gouvernement a d'ores et déjà opté pour cette deuxième option. Or, nous l'avons vu précédemment, nos défis à long terme restent considérables et ceci aussi bien du côté du développement écologique, que des finances publiques, du système pyramidal des pensions ou de la démographie galopante.

Tôt ou tard, nous allons donc devoir adresser ces pieds d'argile du „modèle luxembourgeois“ et plus on attendra, plus ce sera difficile et cher. En attendant, il sera prudent de contenir la progression de l'endettement public et de renverser la tendance qui consiste à dépenser systématiquement plus qu'on gagne, bref: de gérer les finances publiques *en bon père de famille!*

*

VIII CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

La situation au Luxembourg demeure très enviable en comparaison aux Etats membres de l'Union européenne. Néanmoins, le pays ne s'en trouve pas moins soumis à des défis majeurs. La croissance a fortement ralenti, même si une reprise économique s'est produite, et la probabilité que nous revenions à des taux d'avant-crise reste incertaine. Les finances publiques risquent d'être affaiblies, d'une part, par la tendance au vieillissement de la population à l'horizon 2030 et, d'autre part, par les adaptations nécessaires pour garantir une bonne qualité de vie, tout en considérant l'essor démographique.

Un des grands défis reste la pérennisation de notre Etat social performant qui repose sur un modèle économique luxembourgeois dépendant largement des investissements étrangers, d'un modèle fiscal qui doit s'adapter à de nouveaux cadres européen et internationaux, ainsi que d'une croissance continue de main-d'œuvre étrangère.

L'Etat doit se donner les moyens financiers à la hauteur de ses missions et de ses priorités, sans pour autant hypothéquer l'avenir des générations futures. La COFIBU salue dès lors les efforts du Gouvernement pour maintenir ses investissements à un niveau élevé et répondre également aux défis écologiques et sociaux. Le Gouvernement doit pouvoir prendre des décisions politiques en toute connaissance de cause, à savoir respecter les trois dimensions du développement durable, ce qui implique la nécessité de pouvoir mesurer et analyser le développement aux niveaux économique, social et environnemental.

²⁹² European Environment Agency (2015) *Air Quality in Europe – 2015 Report (EEA report n° 5/2015)*.
[http://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2015/at_download/file]

Recommandations politiques:

1. La méthodologie et le processus budgétaire:

- perfectionner l’aspect transparent quant aux choix méthodologiques en mettant en place un groupe de travail ayant pour objectif d’analyser les différentes approches méthodologiques servant à la détermination du solde structurel au niveau national;
- prévoir un débat spécifique autour de la programmation budgétaire pluriannuelle afin de souligner davantage les grandes orientations budgétaires à moyen terme et faciliter ainsi la consultation et l’implication de toutes les parties prenantes dans l’élaboration du PNR;
- renforcer l’attention portée au suivi et à la mise en œuvre des objectifs sociaux et environnementaux de la stratégie Europe 2020;
- présenter systématiquement, en matière de programmation pluriannuelle, des scénarios de croissance alternatifs (optimiste et pessimiste) à côté du scénario central servant à la planification budgétaire, afin de perfectionner l’évaluation des risques;
- promouvoir la transparence de l’outil „fonds spécial“, en différenciant notamment les dépenses d’investissements et les dépenses de fonctionnement, respectivement d’entretien.

2. Facteurs socio-économiques:

- analyser, dans un souci de promouvoir une justice intergénérationnelle, davantage les raisons du risque de pauvreté accru pour les jeunes et jeunes adultes afin de pouvoir développer des politiques adaptées;
- instaurer des nouveaux indicateurs, allant au-delà des indicateurs purement économiques, pour mesurer le bien-être de la population luxembourgeoise, le développement du pays et ainsi mieux considérer la dimension de l’équité sociale par rapport au bien-être.

3. L’avenir du modèle économique luxembourgeois:

- traiter le sujet de la viabilité à long terme des finances publiques d’une manière intégrée en analysant les recettes et les coûts de son développement et en conciliant de manière intelligente promotion écologique et développement économique;
- adapter anticipativement les politiques aux dépenses liées au vieillissement de la population qui devraient fortement augmenter (régime des retraites, dépenses liées aux soins de santé et aux soins de longue durée) et pourrait à terme mettre en péril la soutenabilité des finances publiques.

*

IX LES AVIS

1. L’avis du Conseil d’Etat

L’avis du Conseil d’Etat sur le projet de loi 6900 a été émis le 17 novembre 2015. Quant aux objectifs du projet de budget 2016, le Conseil d’Etat note que la démarche du Gouvernement est ambitieuse. Il invite donc le Gouvernement à poursuivre ses efforts d’un assainissement budgétaire responsable et propice à la croissance. A ce titre, le Conseil d’Etat recommande au Gouvernement de continuer à baser sa gestion budgétaire sur les principes de l’efficacité, de l’économicité et de l’efficience.

En ce qui concerne la situation conjoncturelle et les prévisions macroéconomiques internationales et nationales, le Conseil d’Etat rappelle que le Luxembourg est toujours très dépendant des marchés boursiers et que, dans ce contexte, afin de garantir la plus grande transparence au moment de l’adoption du budget, l’élaboration du budget de l’Etat devrait se faire sur base des chiffres actualisés et détaillés publiquement accessibles.

Le Conseil d’Etat identifie dans son avis aussi des risques sur le court, le moyen et le long terme. A court terme, il est important que le Luxembourg soit en mesure de s’adapter au nouvel environnement fiscal résultant de l’introduction de l’échange automatique de données fiscales et des discussions

concernant l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéficiaires. En ce qui concerne le moyen terme, le Conseil d'Etat fait référence au potentiel des flux de réfugiés, dont l'accueil devra être assuré à moyen et à long terme. Tout comme le Rapporteur, le Conseil d'Etat est également d'avis qu'une amélioration de l'accès des réfugiés au marché du travail pourrait avoir un effet positif sur la croissance à moyen terme. Le Conseil d'Etat pose ensuite quelques questions concernant les risques à long terme. D'abord, il demande si le scénario macroéconomique de croissance économique et démographique est plausible. Ensuite, il pose des questions sur le modèle luxembourgeois basé sur l'import de main-d'œuvre. Le Conseil d'Etat prévoit de grands défis en ce qui concerne l'aménagement du territoire, le logement et le financement du vieillissement de la population. Le Conseil d'Etat encourage dès lors le Gouvernement à continuer sur la voie de l'assainissement budgétaire.

Quant à l'évolution des comptes de l'Administration publique, le Conseil d'Etat remarque que l'écart déficitaire de l'Administration centrale a commencé à se creuser de manière importante à partir de l'année 2009, suite à la crise économique et financière. Le Conseil d'Etat note cependant que le Gouvernement a atteint son objectif d'un solde structurel de 0,5% du PIB en 2016, conformément au programme gouvernemental. En outre, le Conseil d'Etat remarque que le Gouvernement ne précise pas toujours la méthode qu'il utilise pour calculer le solde structurel, ce qui a empêché le Conseil d'Etat de vérifier ces chiffres. Quant au solde structurel de l'Administration centrale, le Conseil d'Etat observe une dégradation dans le projet de budget par rapport au solde structurel indiqué dans la 16e actualisation du Pacte de stabilité et de croissance (PSC). Le Conseil d'Etat note que le découvert du budget de l'Etat passe de 568,3 millions d'euros à 438,2 millions d'euros, ce qui est une amélioration, remarquant que le Gouvernement anticipe une croissance de l'économie luxembourgeoise significativement plus importante que celle de la Zone euro. Le Conseil d'Etat remarque aussi que le Luxembourg n'a toujours pas trouvé le moyen de maîtriser la croissance de ses dépenses et de limiter ainsi l'évolution négative du solde de l'Administration publique.

En ce qui concerne les dépenses, le Conseil d'Etat remarque que le projet de budget 2016 prévoit une augmentation des recettes de +5,6% par rapport à 2015, ce qui constitue une nette progression au vu de l'augmentation limitée de 1,3% des recettes estimées entre 2014 et 2015.

Au niveau des dépenses, le Conseil d'Etat souligne que le Gouvernement ne pratique sûrement pas une politique d'austérité. On peut en fait observer une augmentation des dépenses de 558,9 millions d'euros par rapport au budget voté de l'année 2015.

Quant à son analyse article par article du texte du projet de loi à proprement dit, le Conseil d'Etat a émis notamment trois oppositions formelles et ce à l'endroit des articles 4 (Loi générale des impôts: régularisation en matière d'impôts), 28 (Dispositions concernant les fonds d'investissements publics – Frais d'études et travaux préparatoires) et 31 (Dispositions concernant les fonds des routes – Frais d'études et travaux préparatoires). Pour le détail et les solutions retenues par la COFIBU, se référer au commentaire des articles.

Finalement, le Conseil d'Etat encourage le Gouvernement à continuer de poursuivre une politique budgétaire responsable, et recommande que chaque dépense fasse l'objet d'une analyse de nécessité et de proportionnalité ainsi que d'un examen détaillé du retour sur investissement escompté dans le sens de la logique de résultats suivie.

Les commentaires fournis par le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 1^{er} décembre 2015 ont été intégrés dans le commentaire des articles du présent rapport.

Le Conseil d'Etat a en outre présenté un avis sur le projet de loi 6901 le 17 novembre 2015. Dans cet avis, il encourage le Gouvernement, comme dans son avis concernant le projet de loi 6900, à appliquer une politique budgétaire prudente visant le rétablissement de l'équilibre des comptes de l'Administration centrale et le renversement de la tendance à l'accroissement de la dette publique. Le Conseil d'Etat remarque d'ailleurs que la programmation pluriannuelle prévoit que les finances de l'Administration centrale resteront déficitaires entre 2016 et 2019. Finalement, le Conseil d'Etat est d'avis que la programmation pluriannuelle, étant basée sur les prévisions macroéconomiques élaborées au printemps dans le PSC, part d'un scénario plutôt optimiste. Le Conseil d'Etat remarque que les prévisions macroéconomiques plus récentes des principales organisations internationales sont moins favorables.

2. L'avis de la Chambre des Métiers

En date du 18 novembre 2015, la Chambre des Métiers a émis son avis conjoint sur les projets de loi 6900 (budget 2016) et 6901 (programmation pluriannuelle) intitulé „*Budget de l'Etat 2016: Des moyens à la traîne des ambitions? La nécessité d'investir dans l'avenir*“.

La Chambre des Métiers estime que si les mesures projetées pour 2016 révèlent des ambitions certaines du Gouvernement, il convient néanmoins de se donner les moyens nécessaires pour les satisfaire.

Suite à son analyse chiffrée, la Chambre des Métiers est d'avis que les améliorations d'apparence des finances publiques cachent en réalité des évolutions préoccupantes, tel qu'en témoigne l'excédent de l'ordre de 269 millions d'euros de l'Administration publique, principalement imputable au solde positif de la sécurité sociale qui s'élève à 853 millions d'euros. Cet excédent masque cependant un déficit de l'Administration centrale de plus de 600 millions d'euros. Ce déficit pouvant s'aggraver au cas où les hypothèses servant de base aux calculs de ces chiffres, et notamment celle d'une croissance économique élevée, s'avéraient infondées, la Chambre des Métiers met en garde contre toute ferveur trop optimiste.

La Chambre des Métiers accueille favorablement le niveau élevé d'investissements publics, mais plaide en faveur d'un renforcement de la politique en faveur des PME des classes moyennes (artisanat, commerce, ...). En effet, si celles-ci peuvent en effet se caractériser par une croissance économique moins forte que les secteurs hautement spécialisés, il n'en demeure pas moins que leur impact en termes d'emplois est substantiel.

Elle souhaite en outre que soit prônée une politique de diversification économique à double niveau, tant au niveau des secteurs hautement spécialisés (TIC, logistique, écotechnologies, ...) qu'au niveau des „secteurs traditionnels“, parmi lesquels figurent les PME de l'artisanat. Dans ce contexte, elle préconise surtout la création, en coopération avec le Ministère de l'Economie, d'une „plateforme pour l'artisanat“, qui devrait faire figure de table-ronde prospective d'échanges d'expériences et de savoir-faire, témoignant ainsi de la mise en œuvre d'une politique ambitieuse.

Des ambitions, la Chambre des Métiers en relève certaines dans les dispositions budgétaires projetées. Néanmoins, elle insiste sur la nécessité d'empêcher que ne demeurent à la traîne les moyens visant à les faire aboutir. A titre exemplatif, elle cite trois domaines au profit desquels il est essentiel d'investir. D'investir dans l'avenir, d'investir pour l'avenir. Durablement.

- Dans un pays où les principales ressources sont les compétences manuelles, techniques et intellectuelles de la population active, le renforcement du système éducatif et de la formation continue est indispensable à l'amélioration de la compétitivité et à la résorption du chômage. Il est prioritaire de faire en sorte que le système de la formation professionnelle soit réformé en profondeur, devenant ainsi vivable et viable.
- L'investissement dans l'énergie et le climat est développé, et de ce fait la nécessité de se donner les moyens d'atteindre la multiplicité des objectifs posés en ce domaine. Nouvelles constructions, aménagement communal, aides étatiques en matière d'énergies renouvelables, rénovation des bâtiments, sont notamment des sujets autour desquels un tableau démontrant l'exigence de faire aboutissement des ambitions est brossé. Le renforcement des efforts du Grand-Duché de Luxembourg en matière de changement climatique, de même que la promotion et le financement de mesures et projets environnementaux sur le plan national, sont également encouragés.
- La Chambre des Métiers relie dans son avis la réforme fiscale et la nécessité d'assurer aux PME des conditions de création et de développement optimales, dans la mesure où l'esprit d'entreprendre constitue un facteur primordial dans le renouvellement du tissu économique, surtout pour les classes moyennes. Il faut, selon elle, récompenser les efforts et la prise de risque des chefs de PME au niveau fiscal, et éviter de faire peser sur les revenus de ces entités une charge fiscale excessive qui soit perçue comme dissuasive en ce qui concerne la création d'entreprises. Elle souligne par ailleurs la durabilité des investissements en la matière, le critère d'une fiscalité attrayante demeurant un facteur essentiel d'implantation et de développement des activités dans un pays donné.

Le mot d'ordre de la Chambre des Métiers est celui de penser plus loin, d'investir pour l'avenir. Avoir des ambitions permet en effet parfois d'atteindre des résultats exceptionnels. La condition *sine qua non* étant de s'en donner les moyens.

3. L'avis du Comité Olympique et Sportif Luxembourgeois

Selon l'avis du Comité Olympique et Sportif Luxembourgeois (COSL) du 17 novembre 2015, les prévisions d'allocations de crédits au Ministère des Sports sont en stagnation et ne reflètent guère les ambitions annoncées dans la loi sur le sport du 3 août 2005. Le COSL constate l'augmentation du financement des dépenses courantes, mais regrette que cette progression soit inférieure à la progression du budget total. Il apprécie le transfert d'un poste d'expert vers le budget du Ministère de l'Economie, qui cependant s'accompagne d'une diminution du budget „sport“.

Enfin, il déplore une diminution conséquente des dépenses liées à l'alimentation du fond d'équipements sportifs national. Rappelant que tout investissement dans le sport est également un investissement dans de nombreux autres domaines (social, santé, intégration, etc.), le COSL estime que, sans une importante augmentation des crédits alloués au sport, le Luxembourg ne peut espérer devenir plus performant au niveau international, d'autant plus que les apports du secteur privé diminuent d'année en année.

4. L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics

En guise de remarque préliminaire, la Chambre des fonctionnaires et employés publics (CHFEP) constate qu'au cours de l'élaboration du projet de budget d'Etat 2016, trois méthodes de calcul différentes ont été utilisées. Par conséquent elle recommande au Gouvernement de s'en tenir à une seule méthode de calcul, choisie sur base des critères les plus pertinents pour le contexte luxembourgeois et non selon des critères circonstanciels.

La CHFEP exprime son désaccord avec les choix idéologiques proposés par la Commission européenne en matière budgétaire et suivis, aveuglément selon elle, par le Gouvernement. Le Gouvernement luxembourgeois, tout comme ceux des autres Etats membres de l'Union européenne, ferait fausse route en maintenant des mesures d'austérité budgétaire au lieu de promouvoir une politique d'investissement créatrice d'emplois et de croissance.

En ce qui concerne le volet du projet de budget d'Etat 2016 touchant à la fonction publique, la CHFEP remarque que dans un contexte de hausse de la population, la part des rémunérations des agents de l'Etat dans les dépenses publiques ne cesse de diminuer. La CHFEP dénonce la réduction des effectifs au sein de la fonction publique, tout comme le recours de plus en plus systématique à des consultants externes pour des besoins permanents. Concernant les efforts budgétaires fournis par la société ces dernières années, la CHFEP rappelle que la fonction publique avait déjà rogné de façon conséquente sur ses perspectives d'évolution salariale pour contribuer à l'assainissement des finances publiques.

La CHFEP salue les investissements dans les grands projets de transport. Elle demande l'abolition de l'impôt d'équilibrage budgétaire dès 2016, impôt socialement injuste selon elle et dont les recettes n'auront pas servi à financer la gratuité des services de garde de la petite enfance comme annoncé par le Gouvernement.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics est d'avis que les mesures d'économies proposées dans le projet de budget d'Etat 2016 excèdent nettement les besoins, au risque de ralentir les effets de la reprise économique. Elle se fait porte-parole pour une politique du logement durable ainsi que pour une réforme fiscale à implémenter dans les meilleurs délais.

5. L'avis de la Chambre de Commerce

La Chambre de Commerce a émis son avis en date du 18 novembre 2015.

Remarques quant à la forme:

La Chambre de Commerce salue encore une fois l'introduction du projet de loi de programmation financière pluriannuelle (PLPFP) mais regrette toujours que son programme se limite à l'Etat central et non à l'ensemble des Administrations publiques et de leurs trois sous-secteurs. Elle regrette également à nouveau qu'il se limite au système comptable luxembourgeois et seulement partiellement à la comptabilité européenne SEC2010. En effet, les règles européennes de gouvernance se réfèrent au système comptable européen harmonisé SEC2010 et à l'ensemble des Administrations publiques.

La Chambre de Commerce regrette le manque de progrès accomplis depuis l'année dernière en termes de clarté dans la présentation du budget et estime que certains éléments indispensables font

défaut tels qu'une description précise des projections, une évaluation précise et chiffrée de la soutenabilité à terme des finances publiques, etc. La Chambre de Commerce demande plus de transparence, surtout en ce qui concerne les investissements publics.

Remarques quant au fond:

- La Chambre de Commerce considère que le scénario macroéconomique est incomplet, composé d'éléments plutôt disparates et de projections parcellaires. La Chambre de Commerce estime qu'il est primordial, pour la cohérence de l'analyse, que les indicateurs macroéconomiques clés soient mis à jour et révisés aux années de base. Pour ces raisons, la Chambre de Commerce estime que les futurs PLPFP devraient inclure une description plus précise des projections macroéconomiques ainsi qu'une batterie de scénarios alternatifs. Finalement, la Chambre de Commerce regrette l'absence d'indications sur les paramètres d'environnement sur la période 2017-2019 et note la forte ressemblance, pour l'année 2016, entre les projections des documents budgétaires et les prévisions de la Commission européenne du 5 novembre 2015.
- Concernant l'évolution des recettes et des dépenses, la Chambre de Commerce observe un étiolement progressif de l'ambition de consolidation budgétaire auquel les autorités devraient mettre un terme, les objectifs devant être revus à la hausse. La Chambre de Commerce plaide pour l'objectif d'un excédent structurel de 1,5% au lieu de 0,5% du PIB à l'horizon 2019, ceci exigeant 600 millions d'euros d'économies additionnelles, hors effort nécessaire à la compensation de l'abandon de l'impôt d'équilibre budgétaire temporaire.
- Suite à son analyse des recettes et dépenses de l'Administration centrale et de la sécurité sociale, la Chambre de Commerce considère que les prévisions concernant leurs évolutions ne permettent pas d'être confiant quant au respect de l'objectif d'un solde structurel de 0,5% du PIB d'ici 2019.
- Concernant *les recettes*, malgré certains points où l'évolution prévue est contestable (revenus de la propriété de l'Administration centrale, ITS, taxe d'abonnement, recettes propres à la sécurité sociale), la progression moyenne des recettes de l'Administration centrale estimée à 4,2% dans le PLPFP semble prudente, notamment en ce qui concerne la TVA et les accises. Pour dissiper les différentes incertitudes concernant l'évolution de l'IRC et de l'IF, la Chambre de Commerce conseille la mise en place rapide d'une fiscalité des sociétés plus compétitive. De manière générale, la Chambre de Commerce regrette que les estimations des recettes fassent totalement abstraction de la future réforme fiscale.
- Concernant *les dépenses*, la Chambre de Commerce trouverait approprié, étant donné qu'elles ont nettement plus vite augmenté au Luxembourg que dans les pays limitrophes, d'ajouter à la norme européenne une norme ciblant spécifiquement l'Administration centrale. Dans son analyse détaillée, la Chambre de Commerce est également dubitative quant aux objectifs à atteindre, mais espère que les autorités parviendront à leurs fins, notamment en ce qui concerne les prestations sociales. Elle salue l'orientation de la politique budgétaire qui vise à freiner les dépenses globales tout en renforçant leur „qualité“.
- La Chambre de Commerce se soucie de la détérioration de la situation budgétaire des fonds spéciaux qui se prolonge. En effet, à la baisse prononcée de -37% observée sur la période 2007-2015 est ajoutée la prévision d'une diminution de -27% entre 2015 et 2019. De plus, depuis 2007, les taux d'exécution des dépenses programmées des fonds ont été le plus souvent bien inférieurs à 100%, malgré une tendance à l'amélioration depuis 2010. La Chambre de Commerce espère que ce rétablissement va se maintenir à l'avenir. Elle regrette par ailleurs que les documents budgétaires ne renferment aucune estimation de l'évolution des investissements des pouvoirs locaux, ce qui contraste vivement avec la transparence budgétaire nécessaire en la matière.
- La Chambre de Commerce considère que le calcul du solde structurel manque de descriptions détaillées et chiffrées de ses étapes. Elle note cependant que les soldes budgétaires de manière générale ont l'avantage de présenter une vision globale, étant également disponibles pour les Administrations locales, contrairement aux recettes et dépenses. La Chambre de Commerce regrette cette dichotomie qui empêche de relier les soldes des Administrations publiques aux agrégats correspondants de recettes et dépenses et qui remettrait en cause le caractère „authentiquement pluriannuel“ du PLPFP. Les prévisions estimant que les soldes seront positifs, la Chambre de Commerce s'en félicite et nuance en regrettant le certain manque d'ambition eu égard aux excédents que le Luxembourg a pu connaître par le passé.

- Concernant la soutenabilité à long terme des finances publiques, la Chambre de Commerce prédit que les excédents de la sécurité sociale, qui compensent généralement le solde négatif de l'Administration centrale, vont graduellement céder la place à d'importants déficits, du fait du vieillissement de la population résidente et des travailleurs frontaliers. La soutenabilité étant de ce fait compromise, de nouvelles mesures seraient à prendre dans ce domaine.
- L'objectif budgétaire structurel et la trajectoire vers cet objectif se doivent donc d'être plus ambitieux à moyen terme que ce qui est présenté dans les documents budgétaires, la Chambre de Commerce rappelant qu'elle plaide pour l'objectif d'un excédent structurel de 1,5% au lieu de 0,5% du PIB à l'horizon 2019. Il est, selon la Chambre de Commerce, nécessaire de préfinancer une partie de l'impact du vieillissement démographique et de maintenir le patrimoine financier net des Administrations publiques à un niveau élevé.

Tableau récapitulatif des mesures de consolidation proposées par la Chambre de Commerce afin d'atteindre l'objectif structurel de 1,5% du PIB:

En millions EUR, montants économisés à l'horizon 2019 par rapport à la trajectoire du PLPFP

	<i>Montants</i>
Recettes	
Limitation en trois ans (2017-2019) des „dépenses fiscales“	76
Abattement extra-professionnel (-50%)	34
Déductibilité intérêts hyp. habitation personnelle (-50%)	24
Déductibilité des cotisations d'épargne logement (-50%)	11
Déductibilité des intérêts débiteurs (-50%)	7
Triplement de l'impôt foncier (idéalement 2016-2019)	74
Total Recettes	<u>150</u>
Dépenses	
Suppression graduelle du forfait d'éducation (2017-2019)	60
Freinage du recrutement dans l'Administration centrale	136
Suppression graduelle de l'alloc. de fin d'année des pensionnés (2016-2019)	89
Demi-neutralisation de l'adaptation des pensions aux salaires réels	71
Croissance dotation au FCDF „hors TVA“ à 6% l'an de 2015 à 2019	35
Lissage des dépenses du fonds d'équipement militaire	35
Achats de biens non durables et de services (2019)	8
Moindre hausse des subventions d'exploitation aux CFL (2018-2019)	16
Total Dépenses	<u>450</u>
Consolidation totale	<u>600</u>

Sources: PLPFP 2015-2019; Statec; IGSS; Calculs Chambre de Commerce.

6. L'avis de la Chambre d'Agriculture

La Chambre d'Agriculture a rendu son avis en date du 20 novembre 2015. La Chambre d'Agriculture constate que la situation économique des exploitations agricoles reste extrêmement fragile et qu'on devrait réduire les coûts et favoriser l'écoulement des produits agricoles sur un marché national à des prix suffisamment élevés. Elle est d'avis que le projet de loi 6857 (loi agraire) induit une nette augmentation de la charge financière des exploitations. Les enveloppes budgétaires devraient être élevées pour atteindre les objectifs.

Concernant la participation de l'Etat aux primes d'assurances multi-risques „récoltes“, la progression prévue au niveau du budget pluriannuel semble insuffisante à la Chambre d'Agriculture. Selon elle, il faudrait négocier la couverture d'un certain nombre de risques supplémentaires. L'augmentation des moyens consacrés au développement de la vulgarisation agricole ne peut constituer qu'un premier pas,

selon l'estimation de la Chambre de l'Agriculture. Ce pas devrait être poursuivi dans un cadre pluriannuel.

La Chambre d'Agriculture est d'avis que le crédit budgétaire prévu pour réaliser des études et actions de promotion d'information en relation avec la protection des consommateurs (450.000€) est adéquat.

La Chambre d'Agriculture salue l'engagement de l'Etat contre la maladie rhinotrachéite infectieuse bovine (IBR). Or, vu l'importance des exportations de bovins pour le secteur de l'élevage, la Chambre d'Agriculture s'attend à ce que l'Etat contribue de manière significative au financement d'un programme pluriannuel d'éradication de la maladie IBR. Les crédits budgétaires ne renseignent pas sur l'envergure d'un tel programme.

La Chambre d'Agriculture rappelle la nécessité de doter le fonds agraire de moyens budgétaires suffisants. La restructuration du secteur agricole nécessite un soutien continu des projets d'investissement en agriculture.

Au niveau des coûts de construction, la Chambre d'Agriculture demande des mesures concrètes visant une réduction de la charge financière des exploitations. Elle est d'avis qu'une analyse de l'effet de l'ensemble des procédures administratives actuelles sur le secteur agricole s'impose. Cette analyse devrait aboutir à un projet d'assainissement des autorisations et procédures.

La Chambre d'Agriculture salue l'initiative du Ministère de l'Agriculture d'élaborer un cahier de charges pour que les institutions étatiques et communales aient la possibilité de privilégier les produits régionaux dans la restauration collective. Enfin, la Chambre d'Agriculture invite instamment le Gouvernement à veiller à ce que la construction du nouveau Lycée technique agricole puisse être réalisée dans les meilleurs délais. De même, la construction d'un deuxième complexe, regroupant les laboratoires de l'Administration des Services Techniques de l'Agriculture (ASTA) ainsi que les bureaux de la Chambre d'Agriculture, devrait également être considérée comme une priorité.

En conclusion, la Chambre d'Agriculture se félicite que le projet de budget 2016 prévoit une série de mesures qui répondent à des revendications concrètes exprimées par leur chambre professionnelle aux cours des dernières années.

7. L'avis de la Cour des comptes

La Cour des comptes a déposé son avis sur les projets de loi 6900 et 6901 le 17 novembre 2015. Son avis contient une analyse générale de la situation financière de l'Etat, une évaluation des principales recettes fiscales escomptées et un examen du budget des dépenses de l'Etat.

En ce qui concerne la situation financière de l'Etat, la Cour observe que depuis quelques années déjà la dette publique affiche une croissance continue. Alors qu'au 30 septembre 2010 la dette de l'Etat luxembourgeois (emprunts et bons du Trésor) se chiffrait à 5.302 millions d'euros, elle s'élève au 30 septembre 2015 à 7.555 millions d'euros. La dette de l'Etat central devrait continuer sa progression pour atteindre quelque 10.333 millions d'euros en 2019.

La Cour remarque que, malgré l'objectif du Gouvernement de renverser la tendance à la hausse de la dette publique, la dette de l'Etat central continue à augmenter – selon les calculs de la Cour – de quelque 37% au cours de la période 2014-2019.

Pour ce qui est du fonds de la dette publique, la Cour constate que des alimentations supplémentaires à charge des budgets futurs (400 millions d'euros en 2016, 132 millions d'euros en 2017, 700 millions d'euros en 2018 et 200 millions d'euros en 2019) seront nécessaires pour garantir le remboursement des dettes engagées par l'Etat. En outre, la Cour observe une tendance à la baisse des dépenses à charge du fonds de la dette publique pour le paiement des intérêts. Cette régression résulte principalement du refinancement des prêts et emprunts venant à échéance au cours de la période 2016-2019 par de nouveaux emprunts à des taux d'intérêt plus bas. La Cour tient toutefois à relever que les hypothèses du Gouvernement en matière d'évolution des taux d'intérêt paraissent optimistes.

Au niveau des participations de l'Etat cotées en bourse, celles-ci ont connu une baisse de 1,35% de leur valeur de marché au cours des douze derniers mois, notamment due à une chute du cours des actions d'Arcelor Mittal S.A.

Finalement, la Cour remarque que l'encours total des garanties financières accordées par l'Etat s'est élevé à 5.285,36 millions d'euros au 31 décembre 2014. La Cour rappelle que ces garanties pourraient affecter significativement les finances publiques dans un scénario défavorable.

Dans le chapitre sur les recettes, la fragilité des recettes fiscales est une nouvelle fois mise en exergue, alors que les recettes liées au commerce électronique ont diminué de manière substantielle. Celles liées au tourisme à la pompe ont également régressé.

La Cour remarque que, selon son analyse des huit catégories de recettes, il y aura des plus-values de recettes de 276 millions d'euros pour l'exercice 2015. Ces plus-values proviennent de la taxe d'abonnement (+144 millions d'euros), de la TVA (+118 millions d'euros), de l'impôt retenu sur les revenus des capitaux (+116 millions d'euros), de l'impôt sur la fortune (89 millions d'euros), ainsi que des droits d'enregistrement (+45 millions d'euros). Les moins-values concernent l'impôt sur le revenu des personnes physiques (l'impôt sur les traitements et salaires -151 millions d'euros, l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette -34 millions d'euros) et l'impôt sur le revenu des collectivités (-51 millions d'euros).

Pour ce qui est de l'exercice à venir, la Cour note que le projet de budget est basé sur une hypothèse de croissance économique (PIB en valeur) de +3,2% qui pourrait être révisée à la hausse.

En outre, la Cour rappelle que la situation budgétaire dépend dans une large mesure de la bonne marche des affaires dans le secteur financier. La contribution du secteur financier dans les recettes fiscales est estimée à quelque 2,4 milliards d'euros pour 2015, soit environ 27% du montant total des recettes fiscales.

Les chiffres actualisés du paquet pour l'avenir confirment ce constat. L'impact financier escompté pour 2015 a été revu à la baisse et ce pour un montant de quelque 30 millions d'euros. Sur une période allant de 2015 à 2018, cette baisse se chiffrerait à 259 millions d'euros.

En prenant également en compte la hausse de la TVA et l'impôt d'équilibrage temporaire, il ressort que, selon les dernières estimations du Gouvernement, l'impact financier cumulé de ces mesures pour les exercices 2015 à 2018 se chiffre à 2.499 millions d'euros au lieu des 3.466 millions d'euros initialement prévus.

Un facteur qui, selon la Cour, rend difficile une analyse pertinente de l'état des finances publiques et de son évolution future est la permanente réévaluation du PIB. Tout en sachant que les particularités de l'économie luxembourgeoise rendent l'établissement de cet indicateur économique moins aisé, force est de constater que le rythme et l'envergure des révisions du taux de croissance économique ont atteint un niveau qui ne peut pas laisser indifférent.

Dans son avis portant sur le budget de l'année passée, la Cour s'était penchée sur l'introduction d'une nouvelle architecture budgétaire. Elle constate que les documents ne contiennent aucune précision quant au stade d'avancement de cette réforme. Selon la Cour, une telle réforme, qui touche profondément le fonctionnement de l'Etat, devrait cependant se faire en toute transparence et impliquer la Chambre des Députés [♂/♀].

Finalement, la Cour se prononce contre une réforme fiscale trop généreuse qui pourrait mettre en péril le redressement des finances publiques. Elle rappelle à cet égard que les mesures proposées par le Gouvernement pour réduire le déficit budgétaire consistent pour une large partie en une augmentation des recettes par le biais de la création ou de la majoration de certains impôts et taxes. Des allègements fiscaux neutraliseraient ces mesures et n'auraient donc pas de sens. La Cour donne également à considérer que si la dette de l'Etat luxembourgeois se chiffre à 7.555 millions d'euros au 30 septembre 2015, elle atteindrait les 10.333 millions d'euros en 2019. La dette de l'Etat central continuerait, selon la Cour, à augmenter au cours de la période 2014-2019, malgré l'objectif du Gouvernement de renverser la tendance à la hausse de la dette publique. Il s'ensuit qu'une politique budgétaire prudente est de mise alors qu'à l'heure actuelle, la situation économique et politique sur le plan international est très incertaine.

8. L'avis de la Banque centrale du Luxembourg

L'avis de la Banque centrale du Luxembourg (BCL) a été rendu en date du 30 novembre 2015.

La BCL constate que les soldes dégagés dans le projet de budget pour 2016, tant au niveau de l'Administration centrale que des Administrations publiques, ne diffèrent que très légèrement des soldes présentés dans le PSC d'avril 2015, ainsi que dans le projet de budget 2015 déposé à la Chambre des Députés [♂/♀] en octobre 2014. Cette similitude n'est *a priori* pas surprenante, étant donné que la trajectoire d'ajustement des finances publiques anticipée sur la période 2015-2018 a été présentée par le Gouvernement en automne 2014 et mise en œuvre avec l'entrée en vigueur du budget 2015.

La BCL regrette le manque de transparence dans la présentation des données concernant les recettes et les dépenses dans le projet de budget 2016. Il n'est en effet pas possible de trouver le montant des recettes et dépenses totales des Administrations publiques pour l'année 2016, ni dans le projet de budget 2016 (volume 1), ni dans la programmation pluriannuelle pour les années 2015-2019 (volume 3).

Les taux de croissance projetés des dépenses (+3,8% en moyenne sur la période 2016-2019) sont largement inférieurs aux moyennes historiques, tant sur la période 2000-2013 (6,8%) que sur la période s'étalant de 2010 à 2014 (5,3%). La période actuelle de faible inflation, impliquant des indexations des dépenses (salaires, pensions, frais de fonctionnement) moins fréquentes que par le passé, contribuera certainement au ralentissement de la progression des dépenses. La BCL est d'avis que les taux de croissance semblent optimistes au regard des engagements futurs du Gouvernement (dépenses récurrentes notamment en ce qui concerne les transferts sociaux, nombreuses dépenses en capital prévues, etc.). De ce fait, la BCL estime qu'il aurait été souhaitable d'adopter des hypothèses plus conservatrices lors de l'élaboration des projections de dépenses à moyen terme. Cette analyse suggère aussi que seule une mise en œuvre stricte du budget excluant tout dérapage pourra permettre de limiter la progression à 4,8% en 2016.

La BCL note que les projections à moyen terme ont été ajustées à la baisse par rapport à celles de l'année précédente. Dans leur ensemble, les projections de croissance sont donc devenues plus prudentes. Une telle approche devrait permettre d'éviter une trajectoire trop optimiste des soldes des Administrations publiques. La BCL trouve qu'il est néanmoins regrettable de constater que le programme pluriannuel ne contient aucune explication quant aux raisons des ajustements à la baisse des projections à moyen terme. L'ampleur des ajustements apportés au taux de croissance à moyen terme du PIB nominal est importante. On s'attendrait donc à ce que cette progression plus faible du PIB nominal se répercute sur les projections des recettes fiscales. Or, les recettes fiscales dans leur ensemble n'ont pas été ajustées en ce sens. Ceci étant, on est en droit de s'interroger sur le rôle des projections macroéconomiques pour l'élaboration des projections budgétaires et la cohérence interne de ces projections.

La BCL est d'avis que le Gouvernement aurait pu se baser sur les importants surplus budgétaires dégagés en 2013 et 2014 afin de renforcer la correction budgétaire et ainsi atteindre l'équilibre au niveau de l'Administration centrale, qui afficherait toujours un déficit de l'ordre de 0,8% du PIB à l'horizon de 2019.

Concernant la soutenabilité à long terme des finances publiques, la BCL trouve que l'„Ageing working group“ (AWG) est trop optimiste. De même, l'AWG et le Gouvernement ne mentionnent nulle part quel est le scénario concernant les frontaliers, qui représentent pourtant actuellement 42% de l'emploi et dont l'impact sur le financement des pensions deviendra de plus en plus important. La BCL est d'avis qu'il est regrettable de constater que les documents du Gouvernement, que ce soit le PSC d'avril 2015 ou le projet de budget 2016, omettent de mentionner une révision des projections de la population et qu'ils n'expliquent pas pourquoi ces projections démographiques ont été révisées de manière aussi significative.

La BCL salue l'accueil donné aux réfugiés par le Gouvernement. Cependant, la Banque centrale constate que les montants des dépenses publiques additionnelles pour l'accueil de réfugiés sont supérieurs aux montants prévus par le Gouvernement dans le projet de budget 2016: 20,1 millions d'euros (0,04% du PIB). Les 25,5 millions d'euros additionnels annoncés par le Gouvernement lors du dépôt du projet de budget correspondent à des dépenses d'investissement pour la rénovation (ou l'aménagement) de centres d'accueils existants de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI). Il y a lieu de se demander si ces dépenses additionnelles ont été prises en compte dans le projet de budget 2016.

La BCL constate que le projet de budget 2016 prévoit 126 millions d'euros de recettes provenant des participations de l'Etat dans des sociétés de droit privé et 60 millions d'euros de recettes provenant des participations de l'Etat dans des établissements publics, soit un total de 186 millions d'euros. En vertu du principe de transparence, il serait souhaitable que la répartition des dividendes soit également publiée dans le projet de budget de l'Etat, comme ce fut le cas auparavant, par exemple dans le projet de budget 2012.

Le fonds souverain intergénérationnel du Luxembourg, sous tutelle du Ministre des Finances, a été institué par la loi du 19 décembre 2014 relative à la mise en œuvre du „Paquet pour l'avenir“. La BCL est d'avis qu'il serait utile d'avoir des informations sur la stratégie d'investissement du fonds, le rendement attendu de ses placements et les modalités de gestion de ce fonds.

9. L'avis du Conseil national des finances publiques

Le Conseil national des finances publiques (CNFP), institution indépendante chargée d'évaluer les finances publiques du Luxembourg, a adopté le 9 novembre 2015 son „Evaluation des finances publiques“, préparée à l'occasion du projet de budget pour 2016 et du projet de loi de programmation financière pluriannuelle pour la période 2015 à 2019 (PLPFP 2015-2019). Il s'agit de la première évaluation que le CNFP fournit dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle à proprement dit.

Dans son évaluation, le CNFP a procédé à une évaluation globale des finances publiques sur base des chiffres établis suivant la norme européenne SEC2010, en prenant pour référence:

- a) le solde structurel (méthode de filtrage Hodrick-Prescott) et son respect ou non-respect de l'objectif à moyen terme (OMT) de +0,5% du PIB,
- b) les dépenses de l'Administration centrale et leur respect ou non-respect du montant maximal afférent, et
- c) les dépenses publiques dans leur totalité et leur progression à la lumière du critère des dépenses découlant du Pacte de stabilité et de croissance.

Pour ce faire, le CNFP a procédé à deux ajustements supplémentaires de la trajectoire des finances publiques présentée dans le PLPFP 2015-2019, à savoir la prise en compte du coût de l'acquisition d'un avion militaire en 2019 et la déduction du produit de l'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire à partir de 2017 (conformément à l'accord entre le Gouvernement et les syndicats). A l'opposé, aucune adaptation n'a été faite pour une réforme fiscale budgétairement non-neutre ou pour une éventuelle réalisation incomplète du *Zukunftspak*.

Le CNFP estime que, même s'il est toujours vrai que, comparé à d'autres pays, le Luxembourg présente actuellement encore une situation plutôt favorable en matière de finances publiques, les chiffres qui découlent du projet de loi de programmation financière pluriannuelle pour la période 2015-2019 font état d'une détérioration.

Selon ses propres calculs pour les années 2017 à 2019, le CNFP note que le solde nominal des Administrations publiques devrait rester positif sur toute la période sous revue, mais que ce solde positif cacherait cependant une situation bien plus différenciée au niveau des sous-secteurs. En effet, l'Administration centrale resterait largement déficitaire sur toute la période sous revue et nécessiterait l'émission continue de nouvelles dettes.

De manière générale, le CNFP conclut qu'il existe un risque que la règle concernant le solde structurel et son respect de l'objectif à moyen terme (OMT) de +0,5% du PIB ne soit plus respectée et que l'écart par rapport à cet objectif devienne suffisamment important dès 2016 pour déclencher le mécanisme de correction au titre de la loi du 12 juillet 2014. En effet, comme il se présenterait un écart moyen de 0,25% du PIB sur les années 2015 et 2016 et que le CNFP évoque par ailleurs le risque d'un écart important par rapport à l'OMT dès 2016, le mécanisme de correction pourrait donc être déclenché.

En ce qui concerne l'année en cours (2015), le CNFP estime que les Administrations publiques risquent déjà de ne plus respecter la règle budgétaire prévue par la loi du 12 juillet 2014, mais que le mécanisme de correction ne serait pas encore déclenché, étant donné que l'écart par rapport à l'OMT serait encore inférieur au seuil déclencheur.

En 2017, en 2018 et en 2019, les Administrations publiques continueraient à ne pas respecter la règle budgétaire du solde structurel. Avec un écart par rapport à l'OMT toujours important (plus de 0,5% en une année ou plus de 0,25% en moyenne sur deux années consécutives), le mécanisme de correction pourrait être déclenché pour chacune des années en question en l'absence d'une correction.

Comme les résultats varient considérablement en fonction de la méthode de calcul retenue, le CNFP a fait le choix de la comparabilité maximale en gardant la méthode de calcul du solde structurel utilisé pour le PLPFP 2014, tandis que le Gouvernement a opté pour une nouvelle méthode pour le PLPFP 2015. Les conclusions sous-jacentes du CNFP continuent également à être sujettes à d'importants aléas méthodologiques.

Ensuite, le CNFP met aussi en garde par rapport à la future réforme fiscale: une réforme fiscale non neutre d'un point de vue budgétaire, qui n'est pas financée par une réduction concomitante des dépenses publiques, ferait davantage diminuer le solde structurel à partir de 2017 et aggraverait ainsi l'écart par rapport à l'OMT.

Selon le CNFP, la variation annuelle des dépenses publiques dans leur totalité, qui constitue un deuxième pilier du dispositif européen découlant du PSC, présente un écart important en termes de pourcentages de PIB pour toute la période sous revue (2015-2019), en dépassant systématiquement la variation admise au titre de cette règle budgétaire. Comme le solde structurel ne serait plus supérieur ou égal à l'OMT, il y aurait donc un risque d'une double infraction aux règles du PSC. Des suites procédurales pourraient ainsi être déclenchées par la Commission européenne.

Vu la complexité de la matière et compte tenu du fait que pour une économie ouverte de petite taille, la volatilité et donc le degré d'incertitude se voient accentués, le CNFP propose l'instauration d'un groupe de travail regroupant les principaux experts du pays (Ministère des Finances, Statec, BCL, CNFP) qui aurait pour mission d'élaborer d'ici avril 2016 une recommandation commune quant à l'approche méthodologique à suivre à l'avenir tant par le Gouvernement dans le cadre des travaux budgétaires, que par le CNFP dans le cadre de l'exercice de sa mission de surveillance. Comme le risque d'un dérapage par rapport à l'OMT pourrait apparaître désormais dans un horizon rapproché, le CNFP a souhaité souligner l'urgence qui règne en la matière.

L'avancement éventuel du dépôt du PLPFP 2016-2020 au printemps 2016, comme envisagé par le Gouvernement, offre également une bonne occasion de revoir l'approche méthodologique concernant le scénario macroéconomique car il permettrait aussi un meilleur alignement avec le calendrier de travail du Statec.

Enfin, le CNFP a procédé à un examen détaillé des règles de forme à respecter par le PLPFP 2015-2019. Sur les 12 règles examinées, 5 ont été considérées comme étant conformes, 3 partiellement conformes et 4 non conformes. Les points considérés comme non conformes à la loi sont les suivants:

- Non-prise en compte du coût d'acquisition de l'avion A400M au titre de l'exercice budgétaire 2019 suivant les normes de comptabilisation européennes applicables (SEC);
- Absence d'une inscription dans la loi de plafonds pour les dépenses de l'Administration centrale;
- Manque de transparence concernant les calculs sous-jacents pour le solde structurel;
- Explications trop succinctes concernant l'effet que les politiques envisagées sont susceptibles d'avoir sur la soutenabilité à long terme des finances publiques.

Suivant le principe du „*comply-or-explain*“, le CNFP propose que son évaluation soit prise en compte dans le cadre de la procédure budgétaire en cours ou bien que les autorités expliquent publiquement pourquoi ils auraient choisi de ne pas suivre l'avis du Conseil national des finances publiques.

10. L'avis de la Commission européenne

Le 16 novembre 2015, la Commission européenne a adopté son avis en vertu de l'article 7 du règlement UE 473/2013. Ce règlement définit des dispositions de surveillance des politiques budgétaires dans la Zone euro afin d'assurer la cohérence des budgets nationaux avec les orientations formulées dans le contexte du Pacte de stabilité et de croissance (PSC) et du Semestre européen. Cet avis se base sur le document „Projet de plan budgétaire“ que le Gouvernement a transmis à la Commission européenne en date du 15 octobre 2015 et qui est lui-même basé sur le projet de budget 2016, déposé la veille à la Chambre des Députés.

La Commission estime que le Luxembourg devrait préserver une position budgétaire saine, qui assure le respect de l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT). Selon elle, le principal risque pesant sur les perspectives budgétaires tracées dans le projet de plan budgétaire serait lié à la baisse des recettes de la TVA provenant du commerce électronique.

Elle considère que le niveau de la dette brute des Administrations publiques, bien qu'elle devrait augmenter à 23,9% du PIB en 2016, reste toujours très inférieur à la valeur de référence de 60% du PIB définie dans le traité. L'excédent structurel devrait permettre de conserver un solde structurel supérieur à l'OMT et permet au Luxembourg de respecter les exigences du volet préventif du PSC.

Quant aux recommandations adressées au Luxembourg en 2015 – élargissement de l'assiette fiscale, en particulier en ce qui concerne la consommation, la taxation récurrente des biens immobiliers et la fiscalité environnementale – le projet de plan budgétaire mentionne l'augmentation des taux de TVA comme constituant une réponse adéquate à la recommandation du Conseil européen d'élargir l'assiette fiscale des impôts sur la consommation. La Commission estime que la décision de porter la TVA sur les transactions immobilières de 3% à 17% et d'augmenter tous les taux de TVA de 2 points de pour-

centage est globalement conforme à la recommandation. En revanche, elle juge les progrès sur l'imposition des biens immobiliers et la fiscalité environnementale limités, voire inexistantes.

En conclusion, la Commission est d'avis que le projet de plan budgétaire du Luxembourg pour l'année 2016 est conforme aux dispositions du pacte de stabilité et de croissance. Néanmoins, le Luxembourg aurait accompli des progrès limités en ce qui concerne les recommandations spécifiques que lui a adressées le Conseil européen en matière de gouvernance budgétaire dans le cadre du semestre européen 2015. La Commission invite donc les autorités luxembourgeoises à avancer plus rapidement dans cette voie.

11. L'avis de la Fédération COPAS

La Fédération COPAS a rendu son avis en date du 17 novembre 2015.

Au sujet du projet budgétaire déterminant les valeurs monétaires des prestataires d'aide et de soins, la COPAS estime qu'il s'agit d'une ingérence dans l'autonomie tarifaire des partenaires impliqués et regrette qu'aucune explication à ce fait ne soit donnée au préalable.

La COPAS constate une 2^e ingérence dans le fait que l'adaptation structurelle de 2,2% des Valeurs Monétaires provient d'un accord qui a été trouvé entre les syndicats et le Gouvernement, la COPAS n'ayant ni été informée ni consultée à ce sujet.

La COPAS note que ces Valeurs Monétaires mentionnées rémunèrent les prestations tombant dans le cadre de l'Assurance Dépendance, seulement la Convention Collective de Travail pour les salariés du secteur d'aide et de soins et du secteur social (CCT SAS) touche tout type de salarié. L'Etat accepte donc indirectement des augmentations des prix d'hébergement ainsi que l'augmentation nécessaire des tarifs fixés par le Ministère de la Famille dans les conventions ASP qui définissent l'accompagnement socio-pédagogique de personnes en situation de handicap.

La COPAS tient à préciser que cette adaptation des Valeurs Monétaires n'est pas assortie d'une adaptation équivalente d'autres tarifs de prise en charge par la Caisse nationale de santé (CNS), les lettres-clés des actes infirmiers et kinésithérapeutes restent dès lors gelées, et l'adaptation fait donc preuve d'une grande incohérence.

Dans ce contexte, la COPAS insiste sur une intensification du dialogue afin d'identifier les différents enjeux de façon pertinente.

12. L'avis de la Chambre des Salariés

Dans son avis rendu le 17 novembre 2015 sur les projets de loi 6900 et 6901, la Chambre des Salariés (CSL) parle d'un projet de budget social en trompe-l'œil dont se dégagerait en filigrane une impression de diminution des rôles de redistribution et de réduction des inégalités de l'Etat.

Consciente du fait que la politique budgétaire nationale est soumise aux critères stricts de l'Union européenne et de la Zone euro, la CSL rappelle que, malgré l'affirmation du Président de la Commission européenne Jean-Claude Juncker de mai 2015 – „*nous devrions tout faire, nous, notre génération, pour que l'Europe obtienne un triple A social*“ –, elle constate que les politiques poursuivies au niveau de l'UE ne semblent pas viser en priorité cet objectif.

La CSL reconnaît que sans la prise de mesures spécifiques, la situation des finances publiques se serait nettement dégradée en 2015 en raison de la perte d'une grande partie des recettes du commerce électronique. La CSL estime par contre que la situation des finances publiques est actuellement „très confortable“ ayant été fortement redressée depuis 2014. Les soldes des dernières années au niveau de l'Administration publique et de l'Administration centrale auraient, pour la quasi-totalité, été revus à la hausse.

La CSL considère que le Gouvernement se focalise trop sur le solde budgétaire de l'Administration centrale au lieu de considérer l'Administration publique dans son ensemble, qui inclut également les communes et la sécurité sociale. Pour la CSL, ce choix ne serait pas adapté à la situation de notre pays car si l'Administration centrale affiche en effet un déficit d'environ 633 millions d'euros (1,2% du PIB), l'Administration publique bénéficie, elle, d'un excédent de 269 millions d'euros (0,5% du PIB). A l'horizon 2019, cet excédent devrait même atteindre 408 millions d'euros (0,7% du PIB). De cette focalisation sur le déficit de l'Etat central découleraient donc des perspectives budgétaires totalement différentes, servant à imposer des contraintes budgétaires que la CSL qualifie d'injustifiées.

La CSL tient par ailleurs à rappeler également son avis sur le projet de budget pour l'exercice 2015 où elle avait qualifié les mesures du *Zukunftspak* comme étant socialement déséquilibrées, touchant dans leur très large majorité les ménages et visant des éléments du modèle social luxembourgeois.

En conclusion, la CSL estime que le projet de budget ne devrait pas avoir pour objectif principal de réaliser des économies significatives, mais de donner plutôt la priorité à la lutte contre le chômage et à la création d'emploi. Selon la CSL, il faut évidemment viser des emplois de qualité, correctement rémunérés et pérennes, et l'Etat doit assumer parallèlement son rôle visant à réduire les inégalités par le biais notamment des transferts sociaux.

Au vu des bonnes performances macroéconomiques et de la bonne tenue des finances publiques, d'un côté, et de la persistance du chômage – notamment de longue durée –, de l'augmentation des inégalités et des taux de risque de pauvreté comparativement élevés des salariés, des demandeurs d'emploi et des ménages avec enfants, d'un autre côté, la CSL propose les mesures suivantes:

- prolongation de l'indemnisation en cas de chômage;
- retrait, voire adaptation de la réforme des prestations familiales par l'augmentation massive du montant uniforme y prévu, en tenant compte du montant moyen actuellement versé et des pertes occasionnées par la désindexation depuis 2006;
- augmentation du salaire social minimum qui, en comparaison internationale, a un niveau plutôt faible au Luxembourg si on le rapporte au salaire médian;
- ajustement des montants du revenu minimum garanti à l'évolution réelle des salaires en compensant notamment les non-adaptations de 2013 et 2015.

A côté du projet de loi sous rubrique, la CSL a également consacré une partie de son avis à la réforme fiscale de 2017. Dans ce contexte, elle estime que deux éléments de cadrage devraient être considérés:

- le déséquilibre contributif flagrant et antérieur à la crise entre personnes physiques et personnes morales, lorsque l'on regarde les principaux postes budgétaires assis sur le revenu et la consommation;
- l'effet de la nature du revenu sur son imposition: tous les revenus ne sont pas traités de la même façon par la loi concernant l'impôt sur le revenu, le revenu du capital (loyer, intérêts, dividendes, plus-values) ou de stock-options bénéficiant d'une imposition plus favorable que le revenu du travail.

La CSL dresse finalement aussi une première liste de revendications pour la réforme fiscale:

- abolition de l'impôt d'équilibre budgétaire temporaire;
- revalorisation et augmentation du crédit d'impôt pour salariés et des mesures de tempérament fiscal (par exemple les forfaits pour frais d'obtention et dépenses spéciales ainsi que les éléments de prise en charge des frais de garde pour enfants et les frais de déplacement, etc.);
- adaptation du barème d'imposition du revenu des personnes physiques, notamment en aplanissant le *Mittelschichtsböckel*;
- systématisation de la correction de la dérive fiscale (*kalte Progression*);
- abolition ou forte réduction de la tranche exonérée du revenu du capital;
- normalisation de l'imposition des stock-options ou des stock-options elles-mêmes;
- révision de l'imposition des dividendes et de certaines plus-values;
- réintroduction de l'impôt sur la fortune des personnes physiques.

X ANNEXES

ANNEXE 1

Participations directes de l'Etat dans le capital d'organismes tiers²⁹³

	<i>Dénomination</i>	<i>Taux de participation</i>	<i>Valeur nominale de la participation</i>
Participations directes de l'Etat dans le capital de sociétés de droit privé	Arcelor Mittal S.A.	2,50%	160.463.214
	Aperam S.A.	2,09%	8.528.993
	Creos Luxembourg S.A.	2,28%	4.540.500
	Energieagence S.A.	50,00%	186.000
	Enovos International S.A.	25,44%	23.140.500
	Société électrique de l'Our S.A.	40,31%	12.520.051
	Sudcal S.A.	99,94%	30.980
	Société nationale des habitations à bon marché S.A.	51,07%	15.321.429
	Agence luxembourgeoise pour la sécurité aérienne S.A.	100,00%	500.000
	Cargolux Airlines International S.A.	8,32%	38.974.193
	Cruchterhombusch S.A.	36,00%	245.415
	Luxair S.A.	39,05%	5.369.750
	Luxtram S.A.	66,67%	4.000.000
	Société de l'Aéroport de Luxembourg S.A.	100,00%	7.577.000
	L'Aéroport de Luxembourg S.A R.L.	40,00%	4.958
	Société de promotion et de développement de l'Aéroport de Luxembourg S.A R.L.	50,00%	125.000
	Société du Port de Mertert S.A.	12,05%	421.750
	Société nationale de certification et d'homologation S.A R.L.	75,00%	1.875.000
	Agence de transfert de technologie financière Luxembourg S.A.	51,35%	19.000
	BGL BNP PARIBAS S.A.	34,00%	242.454.214
	BGL BNP PARIBAS S.A.	9,99%	14.111.230
	BNP PARIBAS S.A.	1,04%	25.749.024
	Luxembourg Microfinance and Development fund S.A.	n/a	10.726.400
	Luxembourg treasury securities S.A.	100,00%	31.000
	Société de la bourse de Luxembourg S.A.	12,39%	1.756.200
	Lux Development S.A.	98,25%	245.625
	Luxconnect S.A.	99,92%	74.940.000
	Luxembourg Congres S.A.	84,00%	210.000
	Luxgovsat S.A.	50,00%	15.833.333
	Luxtrust S.A.	45,22%	2.394.676
	Paul Wurth S.A.	10,98%	1.512.000
	SES S.A.	11,58%	74.586.494
	SES S.A. FDR	1,32%	8.504.123
	Société de Développement Agora S.A R.L.	50,00%	50.000
Société de Développement Agora S.A R.L. et CIE S.E.C.S.	49,97%	14.110.000	
Société immobilière du Parc des expositions de Luxembourg S.A.	66,41%	11.368.047	
S.O.L.E.I.L. S.A.	45,00%	2.250.000	
Technoport S.A.	75,00%	1.500.000	
Total en euros			786.176.097

²⁹³ Avis de la Cour des comptes. Pages: 45-48.

	<i>Dénomination</i>	<i>Taux de participation</i>	<i>Valeur nominale de la participation</i>
Participations de l'Etat dans le capital de fondations, de groupements d'intérêt économique et d'établissements publics autres que du domaine de la sécurité sociale	Banque centrale du Luxembourg (BcL)	100,00%	175.000.000
	Banque centrale du Luxembourg (BcL)	100,00%	173.525.467
	Entreprise des P&T	100,00%	631.848.607
	Fondation de Luxembourg	50,00%	2.500.000
	Fonds Belval	100,00%	3.500.000
	Fonds de rénovation de la Vieille Ville	100,00%	23.282.036
	InCert G.I.E.	99,00%	1.909.000
	Institut Luxembourgeois de Régulation	100,00%	1.239.468
	Luxembourg for Business G.I.E.	69,00%	5.000.000
	Luxinnovation G.I.E.	50,00%	270.870
	LuxTram G.I.E.	50,00%	3.300.000
	Office du Ducroire	100,00%	41.777.397
	Société nationale de crédit et d'investissement (SNCI)	100,00%	375.000.000
	Société nationale des chemins de fer luxembourgeois (SNCFL)	94,00%	326.227.879
Total en euros		1.764.380.723	

	<i>Dénomination</i>	<i>Taux de participation</i>	<i>Valeur nominale de la participation</i>	<i>Capital appelé</i>	<i>Capital versé</i>
Participations de l'Etat dans le capital d'institutions financières internationales	African Development Bank	n/a	158.312.462	9.494.430	2.373.608
	Council of Europe Development Bank	0,63%	20.849.000	2.301.480	2.301.480
	European Bank for Reconstruction and Development	0,20%	40.000.000	10.500.000	10.500.000
	European Financial Stability Facility	0,25%	71.191	71.191	71.191
	European Investment Bank	0,11%	275.054.500	24.532.850	24.532.850
	European Stability Mecanism	0,25%	1.752.800.000	200.320.000	200.320.000
	International Monetary Fund	0,18%	524.631.100	131.157.775	131.157.775
	Asian Development Bank Asian Investment and Infrastructure Bank	0,34%	388.935.829	19.489.863	13.268.182
	Asian Investment and Infrastructure Bank	0,07%	62.214.220	12.407.140	0
	International Bank for Reconstruction and Development	0,11%	177.885.379	8.746.211	8.746.211
	International Finance Corporation	0,09%	1.909.271	1.909.271	1.909.271
	Multilateral Investment Guarantee Agency	0,12%	1.970.218	374.071	262.039
	Total en euros		3.404.633.171	421.304.282	395.442.607

*

ANNEXE 2

Liste des abréviations

ADEM	Agence pour le développement de l'emploi
AED	Administration de l'enregistrement et des domaines
ASTA	Administration des Services Techniques de l'Agriculture
AWG	Ageing working group
BCE	Banque centrale européenne
BCL	Banque centrale du Luxembourg
BEE	Bureau européen pour l'environnement
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMI	Body mass index
BNB	Bonheur national brut
BV 2015	Budget voté 2015
CCNUCC	Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques
CCT SAS	Convention Collective de Travail pour les salariés du secteur d'aide et de soins et du secteur social
CES	Conseil économique et social
CFL	Chemins de Fer Luxembourgeois
CHFEP	Chambre des fonctionnaires et employés publics
CIDD	Commission interdépartementale du développement durable
CNFP	Conseil national des finances publiques
CNS	Caisse nationale de santé
COFIBU	Commissions des Finances et de l'Exécution budgétaire
COP21	Conference of the Parties 21
COSL	Comité Olympique et Sportif Luxembourgeois
CSDD	Conseil supérieur pour un Développement durable
CSL	Chambre des Salariés
EE	Empreinte écologique
EEA	European Economic Area
EU ETS	EU Emissions trading system
EU-SILC	European Survey on Income and Living Conditions
FCDF	Fonds communal de dotation financière
FESF	Fonds européen de stabilité financière
FMI	Fonds monétaire international
GDP	Gross domestic product
GES	Gaz à effet de serre
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
GIE-ONT	Groupement d'intérêt économique – Office national du Tourisme
IBR	Rhinotrachéite infectieuse bovine
ICC	Impôt commercial communal
IGF	Inspection générale des finances
IJS	Index de la Justice Sociale

IRSEI	Institute for Research on Socio-Economic Inequality
IS	Impôt sur les sociétés
KUSch	Kosten für den Umweltschutz
LIS	Luxembourg Income Study
LTIO	Luxembourg Trade and Investment Offices
MDDI	Ministère du développement durable et des infrastructures
MEGA	Ministère de l'Égalité des chances
MoDu	Mobilité durable
MSR	Mobilité et Sécurité sur la Route
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODD	Objectifs de développement durable
OLAI	Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
OMT	Objectif budgétaire à moyen terme
ONG	Organisation non gouvernementale
ONT	Office national du Tourisme
ONU	Organisation des Nations unies
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique nord
PB 2016	Projet de budget 2016
PIB	Produit intérieur brut
PLPFP	Projet de loi de programmation financière pluriannuelle
PME	Petites et moyennes entreprises
PNDD	Plan national pour le développement durable
PNPN	Plan National concernant la Protection de la Nature
PNR	Plans nationaux de réforme
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PSC	Programme de stabilité et de croissance
PVD	Pays en voie de développement
RMA	Rapport sur le mécanisme d'alerte
RNB	Revenu national brut
SDSN	Sustainable Development Solutions Network
SEC	Système européen des comptes
SMOT	Schéma Stratégique de Mobilité Transfrontalière
Soparfi	Société de Participation Financière
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TSCG	Traité sur la stabilité, la gouvernance et la coopération
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
UEBL	Union économique belgo-luxembourgeoise
UEM	Union économique et monétaire
WWF	World Wide Fund for Nature

XI COMMENTAIRE DES ARTICLES DU PROJET DE LOI 6900

Comme il est de tradition, ce sont les articles ayant donné lieu à des observations de la part du Conseil d'Etat qui feront ici l'objet d'un bref commentaire.

Observation préliminaire du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat note une erreur de numérotation des articles figurant dans le commentaire des articles. A compter du chapitre I, la numérotation des articles est erronée et le numéro des articles en question doit être augmenté de deux unités.

Le Conseil d'Etat rappelle ensuite que le renvoi aux paragraphes, comme celui aux alinéas, se fait sans l'utilisation de parenthèses.

L'ensemble du projet de loi est à revoir.

La Commission des Finances et du Budget procède aux corrections correspondantes.

Intitulé

La Commission des Finances et du Budget constate que la modification de 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*, prévue à l'article 6 du projet de loi, a été omise dans l'intitulé initial du projet de loi. Elle décide de corriger cette omission par le biais d'un amendement (**amendement 1**).

Cet amendement n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

La Commission des Finances et du Budget remarque encore qu'au point 7) de l'intitulé, annonçant la modification de la loi modifiée relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation, il manque la date d'entrée en vigueur de cette loi. Elle procède à la correction de cette erreur en rajoutant la date du 5 juin 2009 au point 7) de l'intitulé.

Chapitre B – Dispositions fiscales

Article 2. – Prorogation des lois établissant les impôts

D'après l'article 100 de la Constitution, „les impôts au profit de l'Etat sont votés annuellement. Les lois qui les établissent n'ont de force que pour un an si elles ne sont renouvelées“. Pour tenir compte de cette prescription, l'article 2 porte reconduction des lois fiscales en vigueur à la date du 31 décembre 2015, sous réserve des dispositions des articles suivants.

Initialement cette réserve concernait les articles 3 à 4, alors que qu'elle aurait dû porter sur les articles 3 à 6. Afin de redresser cette erreur, la Commission des Finances et du Budget a soumis un amendement au Conseil d'Etat. (**amendement 2**).

Cet amendement n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

Article 3. – Impôt sur le revenu: coefficients de réévaluation

Le Conseil d'Etat signale que dans la phrase introductive, il convient d'écrire „de la loi modifiée du 4 décembre 1967 ...“.

La Commission des Finances et du Budget complète l'intitulé de la loi en question.

Article 4. – Loi générale des impôts: régularisation en matière d'impôts

L'article sous rubrique entend modifier la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (*Abgabenordnung*) afin, d'une part, d'y introduire un mécanisme temporaire de régularisation fiscale pour des personnes ayant leur résidence fiscale au Luxembourg et, d'autre part, d'abroger le paragraphe 410 devenu obsolète.

Toute personne est déclarée libre des sanctions prévues aux paragraphes 396 et 402 AO, ainsi qu'à l'article 29 de la loi modifiée du 28 janvier 1948 tendant à assurer la juste et exacte perception des droits d'enregistrement et de succession, en rapport avec la détention d'avoirs non déclarés ou la perception de revenus non déclarés, lorsque ceux-ci sont régularisés au Grand-Duché de Luxembourg.

Il s'agit en particulier des sanctions applicables en matière de fraude fiscale intentionnelle, d'escroquerie fiscale et de fraude fiscale involontaire.

Aux fins de bénéficier du régime temporaire de régularisation, le contribuable doit d'une part déposer une déclaration rectificative, et, d'autre part, s'acquitter du paiement intégral des impôts éludés.

La déclaration rectificative doit être unique et exhaustive en ce sens qu'une seule déclaration doit être faite, laquelle reprend l'ensemble des avoirs détenus et revenus perçus restés non déclarés.

Des majorations supplémentaires sont cependant prévues. Pour les déclarations rectificatives déposées entre le 1^{er} janvier 2016 et le 31 décembre 2016, le supplément s'élève à dix pour cent, alors que pour celles remises entre le 1^{er} janvier 2017 et le 31 décembre 2017, le supplément correspond à vingt pour cent du montant total des impôts éludés.

Le bénéfice de ce régime est réservé aux résidents fiscaux luxembourgeois. La déclaration rectificative doit être spontanée. Toute personne faisant déjà l'objet d'une procédure administrative ou judiciaire en relation avec des impôts éludés ne peut se prévaloir des dispositions de la loi.

Le paragraphe 410 de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 tombé en désuétude est abrogé.

Selon le Conseil d'Etat, la phrase introductive de l'article 4 doit se lire ainsi:

„La loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 („*Abgabenordnung*“) est modifiée comme suit: ...“.

La Commission des Finances et du Budget reprend la proposition du Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat constate que le point 1^o concerne la régularisation fiscale. Le paragraphe 203a tel que proposé fait référence aux „avoirs et [...] revenus non déclarés“ qui auront été régularisés au Luxembourg par voie de déclaration rectificative entre le 1^{er} janvier 2016 et le 31 décembre 2017. La période sur laquelle doit porter la déclaration rectificative n'est pas précisée. Est-ce que le contribuable devra déterminer lui-même quels faits il considère comme prescrits ou non? La lisibilité du texte et partant l'efficacité de la procédure, puisqu'elle repose sur une déclaration rectificative complète, auraient profité d'une précision à cet égard. Quant au texte, le Conseil d'Etat demande d'écrire „toute personne ayant détenu des avoirs et ayant perçu des revenus non déclarés ...“.

La Commission des Finances et du Budget décide de procéder à la modification proposée.

Quant à la période sur laquelle doit porter la déclaration rectificative, il est précisé que les revenus et avoirs susceptibles de régularisation sont ceux qui ne sont pas prescrits. Il peut notamment s'agir de bénéfice commercial, intérêts et revenus sous-jacents, etc. La prescription à prendre en compte est une prescription décennale, comme en cas d'imposition supplémentaire pour déclaration incomplète ou inexacte ou pour non-déclaration. La base légale est l'article 10 de la loi du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes, tel qu'il a été modifié et qui dispose que „(...) *La créance du Trésor se prescrit par 5 ans. Toutefois, en cas de non-déclaration ou en cas d'imposition supplémentaire pour déclaration incomplète ou inexacte, avec ou sans intention frauduleuse, la prescription est de dix ans (...)*“.

Le Conseil d'Etat relève que l'alinéa 1^{er} fait référence au Grand-Duché de Luxembourg, alors que l'alinéa 4 mentionne le Luxembourg. Il propose de faire référence aux deux endroits au „Luxembourg“.

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre le Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat ajoute qu'au nouveau paragraphe 1^{er} du paragraphe 203a, il convient de renvoyer aux „alinéas 2 à 4“ et non aux „alinéas 2 et suivants“.

La Commission des Finances et du Budget décide de reprendre cette proposition.

Le Conseil d'Etat constate encore qu'aux termes de l'alinéa 4, le bénéfice de la régularisation fiscale est réservé „aux personnes ayant leur résidence fiscale au Luxembourg“. Il n'est pas précisé si cette condition de résidence s'apprécie seulement au moment du dépôt de la déclaration rectificative. Dans l'affirmative, les personnes ayant eu leur résidence fiscale au Luxembourg, mais qui ne l'ont plus, seront exclues de la procédure de régularisation. Cette différence de traitement n'est pas autrement justifiée par les auteurs du projet de loi. A défaut d'explication à ce sujet, le Conseil d'Etat doit réserver sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel, étant donné que le texte sous revue risque d'entrer en conflit avec le principe de l'égalité devant l'impôt, tel que prévu à l'article 101 de la Constitution, de même qu'avec le principe de non-discrimination se dégageant du droit de l'Union européenne. Afin d'éviter toute contrariété avec ces principes de droit, le Conseil d'Etat propose de reformuler l'alinéa 4 comme suit:

„(4) Le bénéfice de cette mesure est exclu pour les personnes à l'encontre desquelles une procédure administrative ou judiciaire en relation avec les impôts éludés a été engagée avant la date de dépôt de la déclaration rectificative“.

La Commission des Finances et du Budget décide de reprendre le texte proposé par le Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat conclut que, quant à la forme, le nouveau paragraphe 203a projeté est à considérer comme une mesure transitoire. Il a dès lors une nette préférence à faire figurer le texte de cette disposition dans la loi précitée du 22 mai 1931 à l'endroit des dispositions transitoires, voire dans un article particulier à la fin du dispositif de la loi en projet.

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre la suggestion du Conseil d'Etat et de faire figurer le texte en tant que paragraphe 489 de la loi précitée du 22 mai 1931. (**amendement 3**)

Cet amendement n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

Le point 2° n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

Article 5. – Régime fiscal de la propriété intellectuelle: Abrogation de l'article 50bis de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, du paragraphe 60bis de la loi modifiée du 16 octobre 1934 sur l'évaluation des biens et valeurs et fixation des mesures transitoires

Ad paragraphe 1^{er}

Afin de donner suite à l'accord qui a été trouvé fin 2014 tant sur le plan de l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques („OCDE“) que sur le plan de l'Union européenne pour l'approche du lien modifiée pour les régimes de propriété intellectuelle, l'objet du présent article est d'abroger l'article 50bis de la loi modifiée du 4 décembre 1967 (L.I.R.) ainsi que le paragraphe 60bis de la loi modifiée du 16 octobre 1934 sur l'évaluation des biens et valeurs (BewG) – paragraphe 1^{er} – tout en prévoyant un maintien temporaire du régime en question et certaines mesures de sauvegarde – paragraphes 2 et 3 ci-après.

A noter que le rapport final de l'OCDE sur l'Action 5 du Plan d'action BEPS („*Base erosion and profit shifting*“) détaillant l'approche du lien modifiée pour les régimes de propriété intellectuelle a été publié le 5 octobre 2015.

Ainsi, le paragraphe 1^{er} abroge les dispositions fiscales en faveur de la propriété intellectuelle, à savoir l'article 50bis L.I.R. à compter du 1^{er} juillet 2016, et le paragraphe 60bis BewG pour la fixation des valeurs d'exploitation à partir de la date clé du 1^{er} janvier 2017.

Ad paragraphe 2

Les deux premiers alinéas du paragraphe 2 traduisent la mesure transitoire telle que prévue en principe par l'accord sur l'approche du lien modifiée. L'alinéa 1^{er} concerne l'impôt sur le revenu et l'alinéa (2) a trait à l'impôt sur la fortune.

Ainsi, en vertu de l'accord international, les régimes fiscaux de propriété intellectuelle qui ne sont pas en ligne avec cette nouvelle approche peuvent être maintenus de manière temporaire pendant une période transitoire commençant le 1^{er} juillet 2016 et expirant en principe le 30 juin 2021. Le compromis prévoit encore que l'accès à de tels régimes sera possible à des nouveaux adhérents jusqu'au 30 juin 2016. Par nouvel adhérent au sens du compromis, il convient d'entendre tant des nouveaux contribuables n'ayant pas encore bénéficié d'un tel régime antérieurement que des nouveaux biens de propriété intellectuelle appartenant à des contribuables bénéficiant déjà d'un tel régime.

Il se dégage de ce qui précède que les contribuables ayant constitué ou acquis des droits de propriété intellectuelle éligibles à l'article 50bis L.I.R. avant le 1^{er} juillet 2016, ou procédé à une amélioration d'un tel droit qui a été achevée avant le 1^{er} juillet 2016, pourront bénéficier du régime prévu par cet article sur les revenus et plus-values dégagés sur ces droits à condition de remplir les conditions y prévues, ceci pendant une période transitoire commençant le 1^{er} juillet 2016 et expirant en principe le 30 juin 2021.

En ce qui concerne en particulier la constitution et l'amélioration, il faudra que le contribuable établisse que des travaux ayant conduit à la constitution ou à l'amélioration aient été terminés avant la date du 1^{er} juillet 2016 s'il entend bénéficier de la mesure transitoire.

De manière similaire, l'alinéa (2) du paragraphe 2 prévoit que les droits de propriété intellectuelle visés par le paragraphe 60bis BewG, constitués ou acquis avant le 1^{er} juillet 2016, ne font pas partie de la fortune d'exploitation et sont partant exonérés de l'impôt sur la fortune jusqu'en 2021 (inclus).

Le paragraphe 2, alinéa (3) restreint la durée de la mesure transitoire en mettant ainsi en place l'une des mesures de sauvegarde prévues par le compromis. En effet, il s'agit pour les juridictions dont les régimes de propriété intellectuelle existants continueront à s'appliquer pendant une période transitoire de mettre en place deux mesures de sauvegarde visant à atténuer le risque que des personnes cherchent à accéder au bénéfice de mesures transitoires, l'une avec comme objectif de limiter le bénéfice de la mesure transitoire dans l'hypothèse de certaines transmissions entre parties liées de droits de propriété intellectuelle qui ont lieu à partir du 1^{er} janvier 2016, l'autre avec comme objectif de garantir une transparence renforcée (qui fait l'objet du paragraphe 3).

Concernant la première des mesures mentionnées ci-avant, l'accord international prévoit que des droits de propriété intellectuelle peuvent être admis à continuer à bénéficier de régimes fiscaux qui ne sont pas en ligne avec l'approche du lien modifiée pendant la période transitoire, donc au-delà du 31 décembre 2016 (et au plus tard jusqu'au 30 juin 2021), sauf si ces droits ont été acquis après le 1^{er} janvier 2016 directement ou indirectement de parties liées et s'ils n'ont pas été éligibles déjà au moment de l'acquisition à un régime fiscal en faveur de la propriété intellectuelle du genre „back-end“, c'est-à-dire à un régime qui s'applique aux revenus réalisés après la création et l'exploitation de la propriété intellectuelle (autrement dit qui s'applique „à la sortie“). Cette mesure fait ainsi l'objet de cet alinéa alors qu'elle réduit la durée de la période transitoire prévue aux alinéas 1^{er} et (2) du paragraphe 2 dans l'hypothèse de certains transferts de droits entre parties liées.

Le paragraphe 2, alinéa (3) dispose partant que le bénéfice de la mesure transitoire visée par le paragraphe 2, alinéa 1^{er} ne s'applique plus après le 31 décembre 2016, tandis que le bénéfice de la mesure transitoire visée par le paragraphe 2, alinéa (2) n'est plus accordé pour la fixation des valeurs unitaires des fortunes d'exploitation à partir de la date-clé du 1^{er} janvier 2018

- si les droits ont été acquis d'une partie liée au sens de l'article 56 L.I.R. après le 31 décembre 2015, et
- si ces droits n'ont pas été éligibles déjà au moment de l'acquisition au régime fiscal luxembourgeois en faveur de la propriété intellectuelle ou à un régime fiscal étranger lui correspondant, à savoir un régime fiscal en faveur de la propriété intellectuelle du genre „back-end“.

Il est rappelé que l'alinéa 5 de l'article 50bis L.I.R. soumet l'application des dispositions des alinéas 1^{er} et 3 à la condition que le droit de propriété intellectuelle n'a pas été acquis d'une société associée. Aux termes de l'alinéa 5, une société est à considérer comme société associée dans les trois cas suivants:

1. la société détient une participation directe d'au moins 10% dans le capital de la société bénéficiaire du revenu;
2. le capital de la société est détenu directement à raison d'au moins 10% par la société bénéficiaire du revenu;
3. le capital de la société est détenu directement à raison d'au moins 10% par une troisième société et celle-ci détient une participation directe d'au moins 10% dans le capital de la société bénéficiaire du revenu.

Conformément à l'accord international qui se réfère aux acquisitions directes et indirectes de droits de parties liées après le 1^{er} janvier 2016 dans l'objectif de limiter l'accès à des mesures transitoires, le paragraphe 2, alinéa (3) du présent article concerne les acquisitions d'une partie liée au sens de l'article 56 L.I.R. – ce qui est le cas lorsque (a) une entreprise participe directement ou indirectement à la direction, au contrôle ou au capital d'une autre entreprise, ou que (b) les mêmes personnes participent directement ou indirectement à la direction, au contrôle ou au capital de deux entreprises – en visant ainsi encore des cas de figure autres que ceux mentionnés par l'alinéa 5 de l'article 50bis L.I.R.

L'alinéa (4) précise que le paragraphe 2 concerne les acquisitions à titre onéreux de droits. Au-delà des opérations qui qualifient d'acquisition au sens du droit fiscal, il s'agit des transferts de droits opérés dans le cadre d'opérations qui sont fiscalement neutres.

Cette disposition poursuit elle-aussi l'objectif de mettre en œuvre le compromis alors qu'il en ressort que sont visés également tous les transferts de droits de propriété intellectuelle à des nouveaux adhérents qui interviennent dans le cadre de restructurations d'entreprises. Il ne convient donc pas de distinguer selon qu'on est en présence d'une opération fiscalement neutre ou non.

Les dispositions des articles 59, 59bis, 170, 170bis, 170ter et 172 L.I.R. prévoient que l'échange ne vaut pas vente (opérations fiscalement neutres), si certaines conditions sont remplies. Une de ces

conditions étant que l'organisme bénéficiaire de la transmission évalue les biens transmis à la valeur comptable. En l'occurrence, la date d'acquisition d'un bien reçu dans le cadre d'un échange fiscalement neutre est celle retenue auprès de l'apporteur. Or, en vertu de l'alinéa (4), c'est pourtant la date de la transmission fiscalement neutre qui est déterminante afin d'établir la date d'acquisition dans le cadre du présent paragraphe.

Ad paragraphe 3

L'accord international prévoit encore en tant qu'autre mesure de sauvegarde l'application d'un régime de transparence renforcée concernant les régimes de propriété intellectuelle existants continuant à s'appliquer pendant une période transitoire, à savoir un échange spontané concernant les nouveaux adhérents à partir du 6 février 2015 (qui est la date de publication par l'OCDE du document traduisant le compromis sur l'approche du lien modifiée intitulé „*Action 5: Agreement on Modified Nexus Approach for IP Regimes*“), et ceci indépendamment que l'autorité compétente ait émis une décision anticipée ou non.

Des délais spécifiques sont prévus. Ainsi, les informations en question sont à communiquer par l'autorité compétente au plus tard à la première des deux dates suivantes:

- (i) trois mois après la date à laquelle l'autorité compétente est en possession d'une telle information, ou
- (ii) une année après le dépôt de la déclaration d'impôt par le contribuable.

Le paragraphe 3 du présent article clarifie ainsi qu'il y a mise en œuvre d'une transparence renforcée concernant les contribuables qui bénéficient des dispositions de l'article 50bis L.I.R. et du paragraphe 60bis BewG en relation avec les droits de propriété intellectuelle y visés qui ont été constitués ou acquis après le 6 février 2015.

En vertu du paragraphe 3, alinéa 1^{er}, un échange spontané portant sur l'identité de tels contribuables s'appliquera sur base de conventions bilatérales tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir la fraude fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, d'accords bilatéraux sur l'échange de renseignements en matière fiscale, de la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal ou de la loi du 26 mai 2014 portant approbation de la Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale et de son protocole d'amendement, signés à Paris, le 29 mai 2013 et portant modification de la loi générale des impôts, et ceci dans les situations visées par de telles conventions, accords et lois.

Le paragraphe 3, alinéa (2) transpose les délais de communication spécifiques prévus pour cet échange spontané. Alors que l'Administration des contributions directes disposera en général des données visées qu'après dépôt de la déclaration d'impôt, elle procèdera le cas échéant sur base des conventions, accords et lois applicables et des cas visés par ceux-ci à un échange spontané dans l'année suivant le dépôt. Si elle a connaissance de telles informations antérieurement, l'échange spontané aura lieu dans les trois mois de cette date.

Le paragraphe 3, alinéa (3) contient de manière cohérente la même précision que le paragraphe 2, alinéa (4). La transparence accrue vise le cas échéant tant les transferts de droits au sens du droit fiscal que ceux opérés dans le cadre d'opérations fiscalement neutres du moment que ces transferts et opérations ont lieu après le 6 février 2015.

Le Conseil d'Etat constate, dans son avis, que les auteurs du projet de loi se réfèrent à un „accord“ ou „accord international“ qui a été trouvé fin 2014 au niveau de l'OCDE et de l'Union européenne concernant „l'approche du lien modifié pour les régimes de propriété intellectuelle“. Le Conseil d'Etat regrette le peu de détail contenu dans le commentaire des articles sur le contenu de cet „accord“ ou „accord international“, dont il suppose qu'il s'agit d'un accord d'ordre politique.

Ainsi, il aurait été utile de connaître l'identité des autres Etats qui y sont parties ou si un régime alternatif aurait pu être mis en place au lieu de procéder par une abrogation complète avec échange spontané d'informations. En effet, les auteurs du projet de loi ont eu raison d'exposer en détail le contenu de l'article sous examen dans le commentaire des articles, ce qui témoigne de l'importance, du moins politique, qu'ils apportent à l'abrogation du régime fiscal de la propriété intellectuelle. Les conséquences d'une telle abrogation sur l'attractivité de l'économie luxembourgeoise, notamment au regard de l'existence de régimes fiscaux similaires existant dans d'autres Etats membres de l'Union européenne, doivent être examinées avec soin.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat est d'avis que l'on peut se poser la question de l'opportunité de faire une distinction pour le délai de mise en place pour la période transitoire entre les droits acquis d'une entreprise liée (au regard de l'article 56 de la loi précitée du 4 décembre 1967) et les autres acquisitions. En effet, l'article 50bis, paragraphe 5 prévoit déjà une restriction d'application du régime pour les acquisitions entre sociétés „associées“. Cette situation risque de créer une confusion juridique inutile car la notion d'„entreprise liée“ n'est pas une notion suffisamment précise.

Le Conseil d'Etat demande que les paragraphes de l'article 5 ne soient pas marqués par le sigle „§“, mais qu'ils se conforment aux règles de la légistique formelle, à l'instar des autres dispositions de la loi en projet. Partant, l'article 5 sera subdivisé en 3 paragraphes numérotés (1), (2) et (3) regroupant respectivement les parties sous § 1, § 2 et § 3 et chaque paragraphe sera subdivisé en alinéas. Au paragraphe 2, alinéa 3 (actuellement § 2 (3)), il convient de remplacer „respectivement“, qui est grammaticalement mal placé, par „et“. Au paragraphe 2, alinéas 3 et 4, il convient de faire référence à la „loi modifiée du 4 décembre 1967 précitée“.

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre ces recommandations du Conseil d'Etat.

Chapitre D – Disposition concernant le budget des dépenses

Article 9. – Nouveaux engagements de personnel

Paragraphes (1) et (2)

Ces deux paragraphes reproduisent les dispositions qui sont inscrites aux paragraphes (1) et (2) de l'article 10 de la loi budgétaire du 19 décembre 2014 et qui ont en principe pour but de réaliser un blocage de l'effectif global du personnel occupé par l'Etat à titre permanent et à tâche complète ou partielle.

Paragraphe (3)

Ce paragraphe reconduit les dispositions spéciales du paragraphe (3) de l'article 10 de la loi budgétaire du 19 décembre 2014 qui déterminent les engagements supplémentaires de personnel au service de l'Etat auxquels le Gouvernement peut procéder par dérogation aux dispositions générales des paragraphes (1) et (2).

Ainsi les renforcements autorisés pour 2016 se présentent comme suit:

- 368 postes pour les différents services de l'Etat;
- 223 postes d'enseignants dans l'enseignement secondaire et secondaire technique;
- 99 postes d'instituteurs et éducateurs intervenant dans l'enseignement fondamental;
- 60 postes personnel enseignant dans la réserve nationale.

Le texte sous d) reconduit le dispositif de la loi budgétaire pour 2015 prévoyant la possibilité du remplacement par anticipation d'emplois non vacants pour une durée maximale de 6 mois.

Les engagements de renforcement de personnel occupé à titre permanent et à tâche partielle se feront aux termes du texte proposé sous f) dans la limite de 800 hommes-heures/semaine, soit le contingent identique à celui arrêté pour 2015.

Le texte du point g) prévoyant le recrutement de travailleurs handicapés se trouve complété depuis l'exercice 2001 afin de rendre plus efficace la procédure organisant la réaffectation d'agents déclarés inaptes à remplir leurs fonctions par la Commission des pensions, mais qui restent capables d'occuper un autre poste.

Par ailleurs, le Gouvernement poursuivra en 2016 l'effort pour l'emploi des travailleurs handicapés difficile à placer. En effet, le secteur public devra jouer un rôle pilote respectivement dans la relance du maintien et du reclassement professionnel des travailleurs handicapés, tout en tenant compte de l'obligation d'emploi (quota de 5%) de cette catégorie de personnes.

Quant au point h) il y a lieu de rappeler que par la loi du 29 juin 2010, une réserve nationale de chargés d'enseignement pour les lycées et lycées techniques a été créée, ayant pour mission d'assurer des remplacements et de pourvoir au manque de personnel enseignant breveté au sein des lycées.

Dans son avis, le Conseil d'Etat constate que la lettre a) vise le personnel occupé à titre permanent et à tâche complète dans les différents services de l'Etat, la lettre b) le personnel enseignant occupé à titre permanent et à tâche complète dans les ordres d'enseignement post primaire et la lettre c) le per-

sonnel enseignant à titre permanent et à tâche complète dans l'enseignement fondamental. Les lettres b) et c) sont dès lors des dispositions particulières et le personnel y visé n'est pas inclus dans le personnel occupé à titre permanent et à tâche complète dans les différents services de l'Etat visé à la lettre a).

Le Conseil d'Etat ajoute qu'au paragraphe 3, lettre d), le „ne“ explétif est à supprimer afin de lire „sans que la durée de l'occupation anticipée puisse être supérieure à six mois“. A la lettre g) de ce paragraphe, il convient de remplacer le terme „respectivement“ par „et“.

La Commission des Finances et du Budget procède aux modifications proposées.

Paragraphe (4)

Ce paragraphe a pour but de proroger, pour la durée de l'année 2016, les autorisations provisoires de création d'emplois prévues par l'article 10, paragraphe (4) de la loi budgétaire du 19 décembre 2014 ainsi que par les dispositions correspondantes des lois budgétaires antérieures, pour autant que ces autorisations n'ont pas encore été régularisées moyennant la constitution d'une base légale définitive par le vote d'une loi spéciale.

Il est rappelé, en effet, qu'il s'agit en l'occurrence d'emplois qui ne sont pas prévus par une disposition légale, soit que le service public en question n'a pas encore été définitivement organisé, soit que la loi portant organisation du service public ne prévoit pas ces emplois ou ne les prévoit pas en nombre suffisant. Les autorisations conférées par la loi budgétaire n'ont cependant qu'un caractère provisoire et restent donc limitées à la durée d'une année, la création définitive de l'emploi et la régularisation de la situation étant subordonnées au vote d'une loi spéciale (voir à ce sujet l'avis du Conseil d'Etat du 20 décembre 1963 concernant le projet de budget pour 1964, document parlementaire n° 990²).

Paragraphe (5)

Le paragraphe (5) reconduit pour 2016 les dispositions correspondantes de la loi budgétaire pour 2015 relatives à la procédure d'autorisation d'engagement de personnel de l'Etat.

Selon le Conseil d'Etat, au paragraphe 5, alinéa 1^{er}, il y a lieu de remplacer les termes „article 6 de la loi afférente du 24 décembre 1946“ par „article 6 de la loi du 24 décembre 1946 portant a) allocation d'une indemnité aux fonctionnaires et employés de l'Etat, b) uniformisation du supplément familial, c) allocation d'un supplément aux pensionnaires, d) adaptation intégrale des traitements, indemnités et pensions au nombre-indice“.

A l'alinéa 4 du paragraphe 5, il convient de se référer au „paragraphe 5, alinéa 1^{er}“, sans mention du „présent article“, au lieu et à la place de l'„alinéa premier du point 5) du présent article“.

La Commission des Finances et du Budget procède aux modifications proposées.

Paragraphe (6)

Le paragraphe en question a trait aux procédures d'autorisation des engagements de personnel au service de l'Etat et de certains services assimilés. Ils reconduisent le dispositif des exercices antérieurs.

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

La Commission des Finances et du Budget procède aux corrections appropriées.

Article 10. – Recrutement d'employés de nationalité étrangère auprès des administrations de l'Etat

Une dérogation expresse à la condition de nationalité s'impose toujours pour l'engagement de ressortissants non communautaires, quel que soit le secteur concerné. La liste des postes qui peuvent ainsi être occupés, sur avis conforme du Ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions, par des ressortissants de pays tiers est fixée au point (1).

Selon les dispositions du point (2), le statut du personnel non communautaire, engagé en vertu du point (1) de l'article sous revue, est de droit privé régi par l'article L.121-1 du Code du travail.

En ce qui concerne le personnel engagé auprès de nos représentations à l'étranger, le Ministère des Affaires étrangères et européennes se propose de mettre en place, par voie de règlement grand-ducal, un régime cohérent et harmonisé pour les agents visés, sans préjudice de l'application des dispositions impératives du droit local respectif. En attendant la mise en place de ce cadre réglementaire, le per-

sonnel concerné restera à titre transitoire, comme dans le passé, soumis à la législation du travail du pays d'occupation.

Concernant la procédure de l'avis conforme du ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions, le Conseil d'Etat renvoie à son avis du 4 avril 2014²⁹⁴: „le Conseil d'Etat renvoie à son avis du 21 janvier 2014 sur le projet de loi modifiant e.a. la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat (doc. parl. n° 6457³), dans lequel il avait observé que „Le fait de faire dépendre la décision du ministre du ressort de l'avis conforme du ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions reviendrait à déplacer le pouvoir décisionnel du premier vers le second, car le premier serait lié par l'avis du second pour rendre sa décision, laquelle n'aurait alors plus qu'un caractère purement formel. Aussi le Conseil d'Etat préconise-t-il de laisser la compétence décisionnelle entre les mains du Conseil de gouvernement, comme c'est actuellement le cas. Cette solution aurait l'avantage d'être conforme à l'arrêté royal grand-ducal modifié du 9 juillet 1857 portant organisation du gouvernement grand-ducal, dont l'article 8, alinéa 5 dispose que „les affaires qui concernent à la fois plusieurs départements, sont décidées en Conseil“.“ “

La Commission des Finances et du Budget décide de procéder à la modification suggérée en biffant les mots „et sur avis conforme du ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions“ du paragraphe 1 de l'article 10.

Selon le Conseil d'Etat, il convient de supprimer la note figurant à la fin du point I. du paragraphe 1^{er}.

La Commission des Finances et du Budget procède à cette suppression.

Chapitre E – Dispositions sur la comptabilité de l'Etat

Article 23. – Recettes et dépenses pour ordre: Participation de l'Union européenne dans le financement de divers projets de recherche et d'études des services de la Commission européenne, réalisés par l'Inspection générale de la sécurité sociale

Selon le Conseil d'Etat, l'article 23 n'a pas besoin d'être subdivisé en paragraphes.

La Commission des Finances et du Budget procède à la modification de l'article préconisée par le Conseil d'Etat.

Chapitre G – Dispositions concernant les finances communales

Article 25. – Fonds communal de dotation financière (FCDF). Dotation et répartition pour l'année 2016

Selon le Conseil d'Etat, l'abréviation „FCDF“ figurant dans l'intitulé de l'article 25 peut être supprimée.

La Commission des Finances et du Budget décide de procéder à cette suppression.

Chapitre H – Dispositions concernant les fonds d'investissements

Article 28. – Dispositions concernant les fonds d'investissements publics. – Frais d'études et travaux préparatoires

Comme les frais d'études sont considérés comme faisant partie intégrante du coût d'investissement des projets de construction, il va de soi d'imputer ces dépenses à charge des crédits des fonds d'investissements publics concernés.

Depuis toujours les honoraires d'architectes et d'ingénieurs ont été imputés sur les fonds à partir du moment où les projets de construction étaient autorisés par une loi spéciale. Avant le vote de la loi d'autorisation, les frais d'études pour les phases „avant-projet sommaire“, „avant-projet détaillé“, „dossier d'autorisation“ et „dossier projet de loi“ étaient traditionnellement pris en charge par des crédits budgétaires appropriés.

Compte tenu du nombre accru de projets à réaliser au cours des exercices à venir, les dépenses en question augmenteront sensiblement et comme il est par ailleurs difficile d'appréhender le montant

²⁹⁴ Doc. parl. n° 6666³.

exact de ces dépenses dans le cadre des crédits budgétaires, il est préférable d'imputer ces dépenses dès le départ sur les avoirs des fonds d'investissements.

Le texte figurant traditionnellement dans la loi budgétaire est complété pour 2016 par la possibilité de financer à côté des frais d'études proprement dites également des travaux préparatoires. En effet, la préparation d'un projet de loi nécessite le cas échéant déjà un certain nombre de travaux préparatoires sur le terrain, travaux devant être mis en œuvre avant le vote des lois d'autorisation respectives.

Le Conseil d'Etat note que, par rapport aux projets de loi concernant les budgets des recettes et des dépenses de l'Etat pour les exercices antérieurs, l'article sous rubrique ne vise pas seulement les frais d'études, mais aussi les travaux préparatoires. Les auteurs du projet de loi sous examen indiquent à cet égard que „*la préparation d'un projet de loi nécessite le cas échéant déjà un certain nombre de travaux préparatoires sur le terrain, travaux devant être mis en œuvre avant le vote des lois d'autorisation respectives*“. Le Conseil d'Etat s'oppose formellement à l'inclusion des travaux préparatoires sur le fondement de l'article 99 de la Constitution qui dispose que „*Toute acquisition par l'Etat d'une propriété immobilière importante, toute réalisation au profit de l'Etat d'un grand projet d'infrastructure ou d'un bâtiment considérable, tout engagement financier important de l'Etat doivent être autorisés par une loi spéciale*“. La réalisation de tels travaux préparatoires risque en effet de mettre la Chambre des Députés devant un fait accompli.

La Commission des Finances et du Budget décide de biffer le terme „et travaux préparatoires“ de l'intitulé et des paragraphes (1) et (2) de l'article 28.

Article 29. – Dispositions concernant le Fonds du Rail – Frais d'études

Selon le Conseil d'Etat, au paragraphe 2 de l'article 29, il y a lieu de citer la „loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat“.

La Commission des Finances et du Budget décide de procéder aux corrections appropriées.

Article 30. – Dispositions concernant le Fonds des Routes – Projets de construction

Cet article a pour objet de permettre l'imputation à charge des crédits du Fonds des Routes des dépenses d'investissements relatives à des projets de construction non susceptibles de dépasser le seuil prévu à l'article 80 (1) (c) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, mais trop importants en volume afin de pouvoir être absorbés par les crédits du budget en capital du département des Travaux Publics.

Suite au vote de la loi du 29 mai 2009 portant modification de la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes, les dépenses relatives aux projets du domaine de la voirie normale (routes nationales, chemins repris, ouvrages d'art, ouvrages hydrauliques, pistes cyclables, couloirs bus, plates-formes intermodales, gares routières) sont désormais prises en charge par le biais des crédits du fonds des routes.

Il en résulte que le présent article devra tenir compte en plus des projets de la grande voirie également des projets du domaine de la voirie normale. S'agissant en l'occurrence d'une multitude de projets, les projets dont le coût total dépasse la somme de 2.000.000 euros sont énumérés de manière exhaustive dans la loi budgétaire sous un tiret à part accompagnés de l'enveloppe budgétaire estimée.

La réalisation des autres projets dits de moindre envergure dont le coût reste en dessous de 2.000.000 euros est à autoriser jusqu'à concurrence d'un montant global à refixer annuellement. Il s'agit notamment des projets suivants:

Le Conseil d'Etat constate, en ce qui concerne le paragraphe 2 de l'article sous examen, que le dernier poste renseigne sous „Divisions diverses“ un montant de 115 millions d'euros consacrés à des „projets de moindre envergure, projets urgents et imprévus“. A ce sujet il renvoie à son avis du 20 décembre 2012: „*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 aurait aimé avoir des précisions à ce sujet et laisse à la Chambre des députés le soin de déterminer si elle est en mesure de voter ce point en toute connaissance de cause.*“²⁹⁵

²⁹⁵ Doc. parl. n° 6500^d.

Article 31. – Disposition concernant le Fonds des Routes – Frais d'études et travaux préparatoires

Cet article a pour objet de permettre l'imputation sur les crédits du Fonds des Routes des différents frais d'études et de pré-études nécessaires à l'élaboration des projets destinés à être réalisés par le biais de ce fonds spécial.

Le texte figurant traditionnellement dans la loi budgétaire est complété pour 2016 par la possibilité de financer à côté des frais d'études proprement dites également des travaux préparatoires. En effet, la préparation d'un projet de loi nécessite le cas échéant déjà un certain nombre de travaux préparatoires sur le terrain, travaux devant être mis en œuvre avant le vote des lois d'autorisation respectives.

Pour les mêmes raisons que celles indiquées à l'article 28 à propos des fonds d'investissements publics, le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement à l'inclusion des travaux préparatoires sur le fondement de l'article 99 de la Constitution.

La Commission des Finances et du Budget décide de biffer le terme „et travaux préparatoires“ dans l'intitulé et les paragraphes (1) et (2) de l'article 30.

Article 33. – Fonds spécial pour le financement des infrastructures sociofamiliales

Le Conseil d'Etat signale qu'à l'article 33, il convient de se référer à la „loi modifiée du 21 décembre 2001“.

La Commission des Finances et du Budget suit la proposition du Conseil d'Etat.

Chapitre I – Dispositions concernant la Sécurité sociale

Article 34. – Mesures en matière d'assurance maladie: valeur des lettres-clé des prestataires

Par dérogation à la procédure de négociation relative à la revalorisation de la lettre-clé prévue dans le Code de la sécurité sociale qui connaît un rythme biennal, la présente disposition a pour objet de proroger pour l'exercice 2016 la fixation de la valeur des lettres-clé des prestataires de soins énumérés opérée par le législateur pour l'exercice 2015, avec comme précision que le rattrapage rétroactif pour la période 2013/2014 inclus dans la valeur de 2015 des médecins et médecins-dentistes a été neutralisé.

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 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 1^{er} 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.“²⁹⁶

La même observation vaut pour les prestataires énumérés à l'alinéa 1^{er}.

Le Conseil d'Etat ajoute qu'à l'instar de l'alinéa 2 de l'article sous examen, il convient d'ajouter des parenthèses fermantes à l'alinéa 1^{er} pour écrire „points 1) à 3)“.

La Commission des Finances et du Budget procède à la modification suggérée.

Article 36. – Mesures en matière d'assurance maladie: médecin référent

Le dispositif du médecin référent a été introduit par la loi du 17 décembre 2010 portant réforme du système de soins de santé, dont l'article de base est l'article 19bis du Code de la sécurité sociale. Au moment de sa mise en place, le dispositif du médecin référent a été inscrit dans une phase probatoire

²⁹⁶ Doc. parl. n° 5900³.

avec l'institution d'une commission d'évaluation du dispositif du médecin référent et une période de validation provisoire venue à échéance au 30 juin 2015. Au terme de ladite phase test, les parties à la convention régissant les relations entre la Caisse nationale de santé et les médecins ont convenu d'un commun accord d'apporter certaines modifications à l'étendue du dispositif du médecin référent. Ainsi les parties se sont mises d'accord de limiter l'accès au médecin référent et de modifier les qualifications, droits et obligations du médecin référent. Ces modifications touchant directement aux champs d'application matérielle et personnelle du dispositif du médecin référent et conformément au principe constitutionnel d'une matière réservée à la loi formelle, il est indispensable d'inscrire lesdites modifications dans le Code de la sécurité sociale.

Article 37. – Mesures en matière d'assurance maladie: médicaments à délivrance hospitalière

Suite à l'introduction du mécanisme d'une enveloppe budgétaire globale dans le cadre de la loi du 17 décembre 2010 portant réforme du système de soins de santé, le financement des médicaments dont la délivrance est réservée, pour le milieu extrahospitalier, aux officines des établissements hospitaliers a été exclu des budgets hospitaliers.

Sont classés comme médicaments à délivrance exclusivement hospitalière, des médicaments dont la délivrance réservée aux pharmacies hospitalières, peut être faite à des patients ne séjournant pas en milieu hospitalier. Ce mode de délivrance se justifie par les caractéristiques pharmacologiques et le degré d'innovation du médicament ou par un autre motif de santé publique. Il s'agit notamment de médicaments du domaine de l'oncologie ainsi que de nouveaux traitements antiviraux et antibiotiques.

Depuis quelques années on constate que le marché du médicament est en train de se réorienter. Par rapport au nombre total de nouvelles autorisations de mise sur le marché (AMM) il y a proportionnellement de moins en moins de médicaments à large spectre (blockbusters) qui sont enregistrés par les instances compétentes aux dépens de médicaments à spectre étroit mais plus ciblés. Ces types de traitements sont par leur nature souvent classés par le ministère de la Santé comme médicaments à délivrance exclusivement hospitalière. Le nombre d'autorisations de mise sur le marché des médicaments de ce type, déclarés comme étant commercialisés, a augmenté de 44% depuis 2013 pour atteindre 187 AMM fin 2014.

En parallèle, l'évolution du coût de ces médicaments a connu une croissance substantielle qui devrait aussi continuer dans le futur vu le changement sectoriel observé. Si on compare les dépenses pour ce type de médicaments délivrés et pris en charge pour les années 2013 et 2014 on constate une augmentation de 39% pour arriver à 23,6 millions d'euros en 2014. Ces dépenses représentent environ 12% du coût total pour l'assurance maladie-maternité généré par les médicaments pris en charge pour les patients ne séjournant pas en milieu hospitalier.

Dans le cadre légal actuel, la prise en charge de ces médicaments échappe à tout contrôle de la part de l'assurance maladie, étant donné que les dispositions régissant les conditions et la procédure d'inscription d'un médicament sur la liste positive des médicaments pris en charge par l'assurance maladie ne sont pas d'application. La présente modification a dès lors pour objet de pallier à ce vide juridique et de modifier l'article 22 du Code de la sécurité sociale relatif à la liste positive des médicaments.

Ad articles 36 et 37:

Le Conseil d'Etat donne à considérer que les dispositions des articles sous examen n'ont pas de caractère financier et budgétaire et constituent dès lors des cavaliers législatifs. Comme la loi budgétaire ne peut en aucun cas être rangée dans la catégorie des lois communément qualifiée de „fourre-tout“ ou encore de „mosaïque“, le Conseil d'Etat a une nette préférence de faire figurer ces dispositions à titre autonome dans un projet de loi distinct de celui sous examen.

Article 39. – Mesures en matière d'assurance maladie: Mutualité des employeurs

Le Conseil d'Etat signale qu'au nouvel article 56 du Code de la Sécurité sociale modifié par l'article 39 du projet de loi sous avis, il convient d'écrire „équivalant“ au lieu de „équivalent“.

La Commission des Finances et du Budget procède à cette rectification.

Article 40. – Mesures en matière d'assurance dépendance: valeur monétaire des prestataires visés à l'article 395, alinéa 1 du Code de la sécurité sociale

Selon le Conseil d'Etat, il convient d'écrire „pourcents“ au lieu de „pour-cent“.

La Commission des Finances et du Budget procède à cette rectification.

Chapitre J – Dispositions diverses

Article 41. – Constitution de services de l'Etat à gestion séparée

En exécution de l'article 74, alinéa (1) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat la liste des administrations et institutions qui fonctionnent sous le régime de „services de l'Etat à gestion séparée“ est arrêtée annuellement par la loi budgétaire relative à l'exercice budgétaire concerné.

La liste initiale énumérait 53 services de l'Etat à gestion séparée, un 54e (l'école internationale de Differdange) a été ajouté par le biais d'un amendement parlementaire supplémentaire (le 27 novembre 2015).

Cet amendement n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

Article 44. – 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 2016

Cet article reconduit pour l'exercice 2016 les dispositions de l'article 43 de la loi budgétaire du 16 décembre 2011.

Rappelons à cet égard que l'expérience acquise au cours des premiers exercices de mise en œuvre de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat a enseigné qu'il est extrêmement difficile de clôturer l'ordonnancement dans un délai de 2 mois, alors que sous l'ancienne législation (datant de 1936) les ordonnateurs disposaient de 4 mois.

Lors des consultations menées avec l'ensemble des départements au sujet des enseignements à tirer des premiers exercices de fonctionnement sous l'empire de la nouvelle loi, tous les départements ont affirmé que le respect du nouveau délai n'a pu être réalisé qu'au prix d'efforts considérables.

Finalement, le report d'un mois des dates ultimes d'ordonnancement et de paiement est proposé tout en maintenant inchangée la date du 31 mai à laquelle le projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice précédent est déposé à la Chambre des Députés et transmis à la Cour des comptes.

En concordance avec les prolongements de délais proposés ci-dessus aux points I et II en ce qui concerne la procédure ordinaire de l'exécution du budget, les délais impartis aux comptables extraordinaires pour les paiements et la reddition de leurs comptes sont reportés d'un mois, le délai pour le reversement du solde à la trésorerie de l'Etat est prolongé de quinze jours.

Le Conseil d'Etat renvoie 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: „*En rappelant ses considérations faites dans ses avis antérieurs, le Conseil d'Etat considère qu'après onze années d'application, il eût été approprié d'inclure la modification prévue à l'article sous examen dans la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat au lieu de procéder par dérogation aux dispositions de la loi précitée du 8 juin 1999 dans systématiquement toutes les lois budgétaires depuis son entrée en vigueur.*“²⁹⁷

Article 46. – Autorisation d'émission d'emprunts à moyen et long terme

Cet article a pour objet de conférer au Gouvernement l'autorisation d'émettre des emprunts nouveaux pour un montant maximum de 1.500 millions d'euros (1.500.000.000), dont 200 millions d'euros pour le fonds du rail et 150 millions d'euros pour le fonds des routes, le solde devant servir de marge en cas de besoin de financement inattendu.

Le produit de ces emprunts sera affecté principalement au financement des investissements de l'Etat ainsi qu'au financement des participations dans le capital d'organismes nationaux et internationaux.

²⁹⁷ Doc. parl. n° 6350⁴, p. 16, concernant l'article 44.

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.

Le Conseil d'Etat signale qu'à l'alinéa 1^{er} de l'article sous examen, il y a lieu de supprimer „au cours de l'année 2016 ainsi qu'au cours des années ultérieures“, étant donné que cette précision est sans plus-value normative.

Pour parer à toute insécurité juridique, la Commission des Finances et du Budget décide de ne pas procéder à cette suppression.

Selon le Conseil d'Etat, les fonds visés à l'article 46, alinéas 2 et 3, prennent une majuscule.

La Commission des Finances et du Budget procède aux corrections en question.

Article 47. – Modification de l'article 35 de la loi du 29 avril 2014 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2014

Le Conseil d'Etat remarque que, comme l'intitulé d'un article est sans valeur normative, il y a lieu de préciser dans le liminaire l'article qu'il s'agit de modifier et partant d'écrire:

„L'article 35, paragraphe 1^{er} est complété par le texte suivant: ...“.

Selon lui, l'article sous examen doit également modifier le point b) du paragraphe 1^{er} de l'article 35 de la loi budgétaire pour l'exercice 2014, afin de remplacer le point à la fin par un point-virgule.

Afin de procéder à la modification supplémentaire suggérée par le Conseil d'Etat, la Commission des Finances et du Budget modifie la structure de l'article (**amendement 4**).

Cet amendement n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

*

XII TEXTE DU PROJET DE LOI 6900

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Finances et du Budget recommande à la Chambre de 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 2016 et modifiant**

- 1) la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu;
- 2) la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (Abgabenordnung);
- 3) la loi modifiée du 16 octobre 1934 sur l'évaluation des biens et valeurs;
- 4) la loi du 21 décembre 2001 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2002;
- 5) la loi modifiée du 10 décembre 1998 portant création de l'établissement public dénommé „Fonds d'investissements de la Cité Syrdall“;
- 6) la loi modifiée du 18 février 2010 relative à un régime d'aides à la protection de l'environnement et à l'utilisation des ressources naturelles;
- 7) la loi modifiée du 5 juin 2009 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation;
- 8) la loi du 29 avril 2014 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2014;
- 9) le Code de la sécurité sociale;
- 10) la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques

Chapitre A – Arrêté du budget

Art. 1^{er} – Arrêté du budget

Le budget de l'Etat pour l'exercice 2016 est arrêté:

En recettes à la somme de		euros 13.066.566.872
soit:		
recettes courantes	euros 12.976.352.372	
recettes en capital	euros <u>90.214.500</u>	
	euros 13.066.566.872	
En dépenses à la somme de		euros 13.504.807.537
soit:		
dépenses courantes	euros 12.174.626.808	
dépenses en capital	euros <u>1.330.180.729</u>	
	euros 13.504.807.537	

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 2015 sont recouverts pendant l'exercice 2016 d'après les lois qui en règlent l'assiette, les taux ou tarifs et la perception, sous réserve des dispositions des articles 3 à 6 ci-après.

Art. 3. – Impôt sur le revenu: coefficients de réévaluation

L'article 102, alinéa 6 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu est modifié comme suit:

Le tableau des coefficients de réévaluation figurant à l'alinéa 6 est remplacé par le tableau ci-après:

<i>Année</i>	<i>Coefficient</i>	<i>Année</i>	<i>Coefficient</i>	<i>Année</i>	<i>Coefficient</i>	<i>Année</i>	<i>Coefficient</i>
1918 et antérieures	168,79	1943	14,17	1968	5,20	1993	1,52
1919	76,73	1944	14,17	1969	5,08	1994	1,49
1920	41,07	1945	11,29	1970	4,86	1995	1,46
1921	42,03	1946	8,97	1971	4,64	1996	1,44
1922	45,11	1947	8,62	1972	4,41	1997	1,42
1923	38,13	1948	8,08	1973	4,16	1998	1,41
1924	33,95	1949	7,67	1974	3,80	1999	1,39
1925	32,44	1950	7,39	1975	3,43	2000	1,35
1926	27,38	1951	6,84	1976	3,12	2001	1,32
1927	21,70	1952	6,73	1977	2,93	2002	1,29
1928	20,81	1953	6,74	1978	2,84	2003	1,26
1929	19,37	1954	6,68	1979	2,72	2004	1,24
1930	19,03	1955	6,69	1980	2,55	2005	1,21
1931	21,22	1956	6,65	1981	2,36	2006	1,18
1932	24,44	1957	6,35	1982	2,16	2007	1,15
1933	24,57	1958	6,31	1983	1,99	2008	1,11
1934	25,53	1959	6,29	1984	1,88	2009	1,11
1935	26,01	1960	6,27	1985	1,83	2010	1,09
1936	25,87	1961	6,23	1986	1,82	2011	1,05
1937	24,50	1962	6,17	1987	1,82	2012	1,02
1938	23,82	1963	6,00	1988	1,80	2013	1,01
1939	23,89	1964	5,82	1989	1,74	2014 et postérieures	1,00
1940	21,97	1965	5,63	1990	1,68		
1941	14,17	1966	5,49	1991	1,62		
1942	14,17	1967	5,36	1992	1,57		

Art. 4. – Loi générale des impôts: régularisation en matière d'impôts

La loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 („Abgabenordnung“) est modifiée comme suit:

1° Il est inséré un paragraphe 489, libellé comme suit:

„(1) Sous réserve des conditions prévues aux alinéas 2 à 4, toute personne ayant détenu des avoirs et ayant perçu des revenus non déclarés qui les a régularisés au Luxembourg entre le 1^{er} janvier 2016 et le 31 décembre 2017 au plus tard ne peut faire l'objet d'aucune sanction prévue aux paragraphes 396 et 402, ainsi qu'à l'article 29 de la loi modifiée du 28 janvier 1948 tendant à assurer la juste et exacte perception des droits d'enregistrement et de succession.

(2) L'absence de sanction prévue à l'alinéa 1^{er} est subordonnée au dépôt, le 31 décembre 2017 au plus tard, d'une déclaration rectificative unique accompagnée des pièces justificatives requises auprès du bureau d'imposition, et au paiement intégral du montant des impôts éludés, endéans le délai d'un mois courant à compter de la notification du bulletin d'impôt rectificatif.

(3) Pour toute déclaration rectificative déposée entre le 1^{er} janvier 2016 et le 31 décembre 2016, le montant visé à l'alinéa 2 est majoré d'un montant correspondant à dix pour cent du montant total des impôts éludés.

Pour toute déclaration rectificative déposée entre le 1^{er} janvier 2017 et le 31 décembre 2017, le montant visé à l'alinéa 2 est majoré d'un montant correspondant à vingt pour cent du montant total des impôts élundés.

(4) Le bénéfice de cette mesure est exclu pour les personnes à l'encontre desquelles une procédure administrative ou judiciaire en relation avec les impôts élundés a été engagée avant la date de dépôt de la déclaration rectificative.“

2° Le paragraphe 410 de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 („*Abgabenordnung*“) est abrogé.

Art. 5. – Régime fiscal de la propriété intellectuelle: Abrogation de l'article 50bis de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, du paragraphe 60bis de la loi modifiée du 16 octobre 1934 sur l'évaluation des biens et valeurs et fixation des mesures transitoires

(1) L'article 50bis de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu est abrogé à partir du 1^{er} juillet 2016.

Le paragraphe 60bis de la loi modifiée du 16 octobre 1934 sur l'évaluation des biens et valeurs est abrogé pour la fixation des valeurs unitaires des fortunes d'exploitation à partir de la date-clé du 1^{er} janvier 2017.

(2) Par dérogation au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, l'article 50bis de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu reste applicable aux revenus et plus-values, pendant une période transitoire commençant le 1^{er} juillet 2016 et expirant le 30 juin 2021, sur les droits y visés qui ont été constitués ou acquis avant le 1^{er} juillet 2016 y compris les améliorations afférentes sous condition d'avoir été achevées avant le 1^{er} juillet 2016.

Par dérogation au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, le paragraphe 60bis de la loi modifiée du 16 octobre 1934 sur l'évaluation des biens et valeurs reste applicable pendant une période transitoire pour la fixation des valeurs unitaires des fortunes d'exploitation jusqu'à la date-clé du 1^{er} janvier 2021 incluse concernant les droits y visés qui ont été constitués ou acquis avant le 1^{er} juillet 2016 y compris les améliorations afférentes sous condition d'avoir été achevées avant le 1^{er} juillet 2016.

Le bénéfice de la disposition de la période transitoire mentionnée au paragraphe 2, alinéa 1^{er} ne s'applique plus après le 31 décembre 2016, et celui de celle mentionnée au paragraphe 2, alinéa 2 ne s'applique plus pour la fixation des valeurs unitaires des fortunes d'exploitation à partir de la date-clé du 1^{er} janvier 2018, si un droit visé par les dispositions légales mentionnées au paragraphe 1^{er} a été acquis après le 31 décembre 2015 d'une personne qui a la qualité d'entreprise liée au sens de l'article 56 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 précitée, sauf si ce droit a été éligible déjà au moment de son acquisition au bénéfice des dispositions légales visées au paragraphe 1^{er} ou au bénéfice d'un régime fiscal de propriété intellectuelle étranger correspondant aux dispositions légales du paragraphe 1^{er}.

On entend par acquisition au sens du présent paragraphe toute acquisition à titre onéreux de droits y compris l'acquisition de droits à l'occasion d'une transmission fiscalement neutre rentrant dans les prévisions des articles 59, alinéa 3, 59bis, alinéas 1 et 5, 170, alinéas 2 et 3, 170bis, alinéas 1 et 2, 170ter, alinéas 1 et 2, et 172, alinéas 4 et 5 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 précitée.

(3) L'Administration des contributions directes communique à l'autorité compétente d'un autre Etat, sans demande préalable, en vertu d'une convention bilatérale tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir la fraude fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, d'un accord bilatéral sur l'échange de renseignements en matière fiscale, de la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal ou de la loi du 26 mai 2014 portant approbation de la Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale et de son protocole d'amendement, signés à Paris, le 29 mai 2013 et portant modification de la loi générale des impôts et dans les situations visées par ces conventions, accords et lois, l'information sur l'identité des contribuables qui bénéficient des dispositions légales mentionnées au paragraphe 1^{er} en relation avec des droits y visés qui ont été constitués ou acquis après le 6 février 2015.

L'Administration des contributions directes qui dispose d'une information visée au paragraphe 3, alinéa 1^{er} suite au dépôt d'une déclaration d'impôt la communique à l'autorité compétente de l'autre Etat au plus tard une année après la date du dépôt. Toutefois, si l'Administration est déjà en possession

d'une telle information à une date antérieure, elle la communique à l'autorité compétente de l'autre Etat dans un délai de trois mois suivant cette date.

On entend par acquisition au sens du présent paragraphe toute acquisition à titre onéreux de droits y compris l'acquisition de droits à l'occasion d'une transmission fiscalement neutre rentrant dans les prévisions des articles 59, alinéa 3, 59bis, alinéas 1 et 5, 170, alinéas 2 et 3, 170bis, alinéas 1 et 2, 170ter, alinéas 1 et 2, 172, alinéas 4 et 5 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu.

Art. 6. – Mise à la consommation d'essence ou de gasoil utilisé comme carburant

A l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er} de 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, les termes „5,40% calculés sur base de la teneur énergétique des carburants“ sont remplacés par les termes suivants „5,15% calculés sur base de la teneur énergétique des carburants avant application de la règle du double comptage“.

Chapitre C – Autres dispositions financières

Art. 7. – Taxe grevant l'obtention du premier permis de chasse

L'admission aux cours préparatoires et à l'examen d'aptitude pour l'obtention du premier permis de chasse est subordonnée au cours de l'année 2016 au paiement d'une taxe de 150 euros.

Chapitre D – Dispositions concernant le budget des dépenses

Art. 8. – Crédits pour rémunérations et pensions

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

Art. 9. – Nouveaux engagements de personnel

(1) Au cours de l'année 2016, 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 2015;
- b) les fonctionnaires, les employés et ouvriers occupés à tâche partielle dans la limite des effectifs en hommes-heures/an au 31 décembre 2015.

Sont comprises dans l'effectif total les vacances d'emploi qui se sont produites avant le 1^{er} janvier 2016 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 2016:

- 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 368 unités l'effectif total tel qu'il est défini au paragraphe (2) a);
- b) à des engagements de renforcement de personnel enseignant occupé à titre permanent et à tâche complète dans les ordres d'enseignement post primaire dont le nombre ne peut toutefois pas dépasser 223 unités;
- c) à des engagements de renforcement de personnel enseignant à titre permanent et à tâche complète dans l'enseignement fondamental, d'éducateurs intervenant comme deuxième personne dans les classes de l'éducation précoce et de personnel pour les besoins des équipes multiprofessionnelles dans l'enseignement fondamental, dont le nombre ne peut toutefois dépasser 99 unités;
- d) aux engagements de personnel pour les besoins des services de l'Etat reconnus nécessaires pour l'occupation anticipée d'emplois non vacants, sans que la durée de l'occupation anticipée puisse être supérieure à six mois;

- e) au remplacement à titre définitif des agents de l'Etat bénéficiant du régime de la préretraite. Lorsque le remplaçant est recruté en vue de son admission ultérieure au statut de fonctionnaire, et lorsque le cadre correspondant de l'administration concernée ne comprend pas de vacance de poste, il est placé temporairement hors cadre jusqu'au moment où les droits du fonctionnaire remplacé à l'indemnité de préretraite cessent de plein droit;
- f) à des engagements de renforcement de personnel occupé à titre permanent et à tâche partielle dans les différents services de l'Etat dans la limite de 800 hommes-heures/semaine;
- g) à des engagements de personnel occupé à titre permanent et à tâche complète ou partielle dans les différents services de l'Etat, dans les établissements publics et dans la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois et disposant de la qualité de travailleur handicapé telle que définie par la loi modifiée du 12 septembre 2003 sur les travailleurs handicapés ainsi qu'à des réaffectations d'agents de l'Etat reconnus hors d'état de continuer leur service, mais déclarés propres à occuper un autre emploi dans l'administration par la Commission des pensions prévue par la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat et la loi du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois, dans la limite de 2.200 hommes-heures/semaine;
- h) à des engagements de 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 2016, 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 du 18 décembre 2009 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2010 ainsi que par les dispositions correspondantes des lois concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour les exercices antérieurs.

(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 du 24 décembre 1946 portant a) allocation d'une indemnité aux fonctionnaires et employés de l'Etat, b) uniformisation du supplément familial, c) allocation d'un supplément aux pensionnaires, d) adaptation intégrale des traitements, indemnités et pensions au nombre-indice.

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 1^{er} 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 au paragraphe 5, alinéa 1^{er} 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. 10. – Recrutement d'employés ressortissant de pays tiers auprès des administrations de l'Etat

(1) Sont autorisés pour 2016, en cas de nécessité de service dûment motivée, les engagements suivants de personnes de nationalité autre que celle d'un Etat membre de l'Union européenne:

	<i>Administration</i>	<i>Carrière</i>	<i>Effectif</i>
I.	Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse		
	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)	4
	Service de la scolarisation des enfants étrangers	employé	2
II.	Services dépendant du Ministère des Affaires étrangères et européennes:		
	Représentations diplomatiques et bureaux décentralisés de la coopération luxembourgeoise	employé de bureau	41
III.	Services dépendant du Ministère de l'Economie:		
	Représentations économiques	employé de bureau	23
	Institut national de la statistique et des études économiques	employé de la carrière supérieure	10
IV.	Services dépendant du Ministère de la Culture:		
	Bibliothèque nationale	employé de la carrière supérieure	4

(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. 11. – Dispositions concernant le Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région

Par dérogation aux lois et règlements régissant la matière et sans préjudice des dispositions inscrites à l'article 9, 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 2016 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 ayant les Finances dans ses attributions 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. 12. – Transferts de crédits

Par dérogation à l'article 18, alinéa 1, de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, sont autorisés les transferts de crédit d'une section du budget des dépenses courantes à la section correspondante au budget des dépenses en capital.

Par dérogation à l'article 18, alinéa 2, de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat les transferts de crédits d'un article à l'autre dans la même section peuvent être opérés au cours de l'année 2016 sans l'autorisation du ministre ayant le Budget dans ses attributions.

Art. 13. – Indemnités pour pertes de caisse

Le ministre ayant les Finances dans ses attributions peut, dans la limite des crédits inscrits à ces fins au budget des dépenses courantes, accorder aux comptables de l'Etat des indemnités forfaitaires pour pertes de caisse.

Art. 14. – Avances: marchés à caractère militaire

La limite de quarante pour cent, prévue à l'article 14, alinéa 3 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. 15. – Recettes et dépenses pour ordre: droits de douane

Au cours de l'exercice 2016 les dépenses pour ordre concernant les droits de douane constituant des ressources propres à l'Union européenne peuvent dépasser temporairement le montant des recettes correspondantes.

Art. 16. – Recettes et dépenses pour ordre: rémunération de personnel pour le compte d'autorités militaires alliées

Au cours de l'exercice 2016, 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. 17. – Recettes et dépenses pour ordre: Fonds structurel européen, 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. 18. – Recettes et dépenses pour ordre: produit de la contribution sociale prélevée sur les carburants

Le produit de la contribution sociale prélevée sur les carburants ainsi que son affectation au Fonds pour l'emploi peuvent être imputés sur le budget des recettes et des dépenses pour ordre.

Art. 19. – Recettes et dépenses pour ordre: produit de la contribution changement climatique

Le produit de la contribution changement climatique prélevée sur les carburants ainsi que son affectation au Fonds de climat et énergie peuvent être imputés sur le budget des recettes et des dépenses pour ordre.

Art. 20. – Recettes et dépenses pour ordre: produit de la taxe sur les véhicules routiers

Le produit de la taxe sur les véhicules routiers peut être imputé sur le budget des recettes et des dépenses pour ordre et affecté à raison de:

- 40 pour cent au Fonds climat et énergie,
- 20 pour cent au Fonds communal de dotation financière, le solde étant transféré au budget des recettes ordinaires.

Art. 21. – Recettes et dépenses pour ordre: rémunérations des agents publics du Centre hospitalier neuropsychiatrique, des centres, foyers et services pour personnes âgées et du Service national de santé au travail

A. (1) Le paiement par l'Etat des traitements, indemnités, salaires et charges sociales patronales des agents publics du Centre hospitalier neuropsychiatrique ainsi que le remboursement par le Centre hospitalier des montants en question peuvent être imputés sur le budget des recettes et des dépenses pour ordre.

(2) Au cours de l'exercice, les dépenses pour ordre concernant le versement des traitements, indemnités, salaires et charges sociales patronales des agents publics du Centre hospitalier neuropsychiatrique peuvent dépasser temporairement le montant des recettes correspondantes.

B. 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. 22. – 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.

Art. 23. – Recettes et dépenses pour ordre: Participation de l'Union européenne dans le financement de divers projets de recherche et d'études des services de la Commission européenne, réalisés par l'Inspection générale de la sécurité sociale

Le paiement par l'Etat de la quote-part du Grand-Duché de Luxembourg des frais de personnel et de gestion pour la prise en charge de divers projets de recherche et d'études des services de la Commission européenne, réalisés par l'Inspection générale de la sécurité sociale, ainsi que le remboursement des montants en question, peuvent être imputés sur le budget des recettes et des dépenses pour ordre.

Au cours de l'exercice, les dépenses pour ordre concernant le versement des frais de personnel et de gestion de divers projets de recherche et d'études, des services de la Commission européenne et réalisés par l'Inspection générale de la sécurité sociale, peuvent dépasser temporairement le montant des recettes correspondantes.

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

Art. 24. – Prorogation de dispositions destinées à stimuler la croissance économique et à maintenir le plein emploi

(I) Sont prorogées avec effet au 1^{er} janvier 2016 et jusqu'au 31 décembre 2016:

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. 25. – Fonds communal de dotation financière. Dotation et répartition pour l'année 2016

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 2016 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.

Le montant forfaitaire de 18.463.000 euros sera déduit de la dotation pour l'année 2016 au Fonds communal de dotation financière déterminée conformément à l'alinéa 1.

(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 2016, sans qu'il soit fait de distinction d'exercice.

Le produit de la taxe sur la valeur ajoutée visé au paragraphe précédent, sous 2. est constitué par les recettes brutes faites par le trésor au titre de cette taxe pendant l'année 2016, 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 aux communes pour chaque conseiller communal dépassant le nombre de 7. Le nombre de conseillers à prendre en considération est celui prévu à l'article 5 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

(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, n° 1 de la loi sur l'impôt foncier, telle qu'elle est fixée au 1^{er} janvier 2013;
- b) 5,25 pour cent au prorata de la surface des terrains relatifs aux propriétés agricoles et forestières au sens du paragraphe 3, n° 1 de la loi sur l'impôt foncier, telle qu'elle est fixée au 1^{er} janvier 2013;
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 ayant les Finances dans ses attributions. La répartition de ces avances entre les communes est faite par le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions, conformément aux dispositions des sections I et II qui précèdent.

2. Après la fin de l'année, le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions 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 paragraphe I. 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 2014 est remplacée par l'année 2016.

Art. 26. – Fonds communal de péréquation conjoncturale

(1) Le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions est autorisé à rembourser au cours de l'exercice 2016 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 2015 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 2016, à un remboursement supérieur au déficit du service ordinaire de son budget constaté à la clôture de l'exercice 2014.

Chapitre H – Dispositions concernant les fonds d'investissements

Art. 27. – Dispositions concernant les fonds d'investissements publics – Projets de construction

(1) Au cours de l'exercice 2016, 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 à Niederfeulen: rénovation complète	3.600.000 euros
– Ferme Grisius Lultzhausen: SN des sports	8.500.000 euros
– Ponts et Chaussées Walferdange: dépôt	5.800.000 euros
– Centre Marienthal: travaux d'infrastructure	4.022.000 euros
– Centre pénitentiaire à Schrassig: réfection toitures plates et béton mur d'enceinte	8.000.000 euros
– Château Schoenfels: remise en état et atelier thérapeutique (phase 1)	4.500.000 euros
– Stand de tir Reckenthal: extension	6.600.000 euros
– Administration de la Nature et des Forêts, Diekirch: nouveau bâtiment sur le site de l'ancien Hôtel du Midi	11.000.000 euros
– Foyer d'accueil pour toxicomanes Luxembourg	3.800.000 euros
– Ponts et Chaussées Mersch: dépôt	17.250.000 euros
– Palais de Justice Diekirch: réaménagement et nouvelle construction	9.500.000 euros

– Foyer Don Bosco	9.000.000 euros
– Haff Remich	5.700.000 euros
– Abbaye Neumünster: passerelles	1.050.000 euros
– Centre mosellan Ehnen: réaménagement et extension	4.500.000 euros
– Ponts et Chaussées Echternach: nouvelle construction	6.500.000 euros
– Police au Verlorenkost: bâtiment administratif	29.875.000 euros
– Laboratoire pour l’ASTA	25.110.000 euros
– Maison Robert Schuman: transformation presbytère	2.500.000 euros
– Les Rotondes: aménagement en espace culturel	16.000.000 euros
– Prison Schrassig: structures préfabriquées pour personnel	5.000.000 euros
– Adm. de la Nature et des Forêts Wormeldange: construction de bureaux	600.000 euros
– Centre d’accueil Mullerthal-Berdorf	4.700.000 euros
– Hémicycle Kirchberg – mise à niveau	11.200.000 euros
– Centre d’accueil Burfelt	4.500.000 euros
– Château Schoenfels – aménagement (2e phase)	5.300.000 euros
– Administration des services de secours à Gasperich, terrain d’entraînement	19.200.000 euros
– Service central des imprimés Leudelange	7.500.000 euros
– Musée d’histoire naturelle Luxembourg: mise à niveau	3.800.000 euros
– Enregistrement, Direction: réaménagement et mise en sécurité du dernier étage	3.200.000 euros
– Caserne Herrenberg: rénovation des pavillons 3, 4, 7 et 8	8.500.000 euros
– Caserne Herrenberg: simulateur de conduite	2.500.000 euros
– Caserne Herrenberg: hall de stationnement	3.500.000 euros
– Ancien Palais de Justice	5.100.000 euros
– Stade national d’athlétisme à Fetschenhof	4.800.000 euros
– Château Senningen: centre national de crise	8.000.000 euros
– Château Sanem: assainissement	13.000.000 euros
– Buanderie centrale du centre pénitentiaire Schrassig: transformation et extension	1.100.000 euros
– Administration de la gestion de l’eau – service région ouest	3.400.000 euros
– Centre pénitentiaire Schrassig – rénovations diverses	2.850.000 euros
– Centre polyvalent de la petite enfance Kirchberg (CPE1+CPE2) – nouvelles Constructions	20.000.000 euros
– Aménagement de la Direction et de la défense de l’Etat-major dans le bâtiment St Louis à Luxembourg	6.000.000 euros

(2) Fonds d’investissements publics scolaires

– Lycée technique des Arts et Métiers: cantine et structures d’accueil (sports)	20.200.000 euros
– Lycée technique Grevenmacher: nouvelle construction	29.000.000 euros
– Lycée des Sports Luxembourg	16.000.000 euros
– LTPS Bascharage (pôle Sud)	22.000.000 euros
– UNI Limpertsberg, Max Planck Institut et bibliothèque UNI	33.600.000 euros
– Ecole de la 2e chance à Luxembourg	38.000.000 euros
– Lycée technique Mathias Adam Pétange – démolition anc. Bâtim. rue Batty Weber	2.200.000 euros
– Lycée technique pour professions de santé à Ettelbruck	32.900.000 euros
– Centre de Logopédie – nouvelle construction	23.300.000 euros

– Lycée technique du Centre: nouvelle construction sports et réfectoire	21.000.000 euros
– Lycée Echternach: transformation aile Gendarmerie en salles de classes + nouveau hall des sports (phase 1+2)	18.000.000 euros
– Lycée technique Michel Lucius: nouvelle construction sur terrain bloc 2000	15.400.000 euros
– Lycée technique et Lycée technique agricole Ettelbruck: infrastructures prioritaires	20.000.000 euros
– Infrastructures sportives à Diekirch	20.000.000 euros
– Institut de langues Limpertsberg: assainissement énergétique, extension et alentours	9.500.000 euros
– Lycée classique Diekirch, annexe Mersch – rénovation	36.000.000 euros
– Lycée technique Michel Lucius: bloc 3000 – remplacement et extension	18.000.000 euros
– Université Limpertsberg: réaménagement et assainissement	30.000.000 euros
– Lycée Michel Rodange Luxembourg – rénovation	34.000.000 euros
– Lycée Robert Schuman: assainissement énergétique	6.500.000 euros
– Lycée de garçons Luxembourg: assainissement halls sportifs	6.500.000 euros
– Atert-Lycée: extension	11.500.000 euros
– Lycée Michel Lucius: bloc 4000 – assainissement façades et réaménagement	4.000.000 euros
– C.N.F.P.C. Centre dans bâtiment du L.T. Bonnevoie actuel	27.000.000 euros
– Lycée technique Ettelbruck – assainissement énergétique complexe sportif	5.400.000 euros
– Lycée technique Mathias Adam Lamadelaine – extension	13.000.000 euros
– Internat du Lycée technique agricole Diekirch	10.000.000 euros

(3) Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux

– Femmes en détresse Rollingergrund: nouvelle construction	4.200.000 euros
– Barrage Esch/Sûre: assainissement (2e phase)	27.228.000 euros
– Kraitzbierg Dudelange: mise en conformité Centre Emile Mayrisch	22.000.000 euros
– Réhabilitation du pré-barrage du Pont Misère	1.421.000 euros
– Réhabilitation du pré-barrage de Bavigne	1.750.000 euros
– Réhabilitation des barrages secondaires de la Haute Sûre	2.035.000 euros
– Internat sociofamilial Dudelange: transformation	6.000.000 euros
– Valériushaff à Tandel (phase 2)	3.000.000 euros
– Ligue HMC Capellen: nouvelle construction	28.300.000 euros
– Diverses structures d'urgence pour les besoins du Ministère de la famille	13.000.000 euros
– CIPA Echternach: transformation du rez-de-chaussée, création d'une cuisine de production	7.000.000 euros
– Domaine thermal Mondorf: château d'eau: nouvelle construction	1.500.000 euros
– Maison d'enfants Schifflange: nouvelle construction	4.000.000 euros
– Barrage anti-crues à Clervaux	1.900.000 euros
– CIPA Bascharage	38.400.000 euros
– Domaine thermal Mondorf: mise à niveau hôtel (part Etat)	8.500.000 euros
– Centre pour réfugiés Heliar Weilerbach: rénovation et assainissement	14.000.000 euros
– Foyer pour réfugiés Useldange: rénovation et assainissement	2.500.000 euros
– Internat St. Willibrord Echternach: transformation et mise en conformité	3.000.000 euros
– Centre socio-éducatif Schrassig – extension	4.000.000 euros
– CHNP Ettelbruck: mise en conformité bâtiment „Building“	3.000.000 euros
– Foyer La Cerisaie Dalheim – réaménagement et assainissement Energétique	6.800.000 euro
– Foyer pour jeunes Capellen – nouvelle construction	3.900.000 euros

Art. 28. – Dispositions concernant les fonds d'investissements publics – Frais d'études

(1) Au cours de l'exercice 2016, 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:

- 3e bâtiment administratif Kirchberg (Bâtiment Konrad Adenauer)
- Centre Hollenfels
- Caserne Herrenberg: modernisation des bâtiments existants et construction d'un hall sportif
- Bibliothèque Nationale de Luxembourg
- Centre pénitentiaire Uerschterhaff
- Ponts et Chaussées Grevenmacher: dépôt Potaschbiert
- Ponts et Chaussées Clervaux: extension
- Protection civile Lintgen: construction nouvel hangar
- Bâtiment Jean Monnet II Kirchberg
- Police à Wiltz
- Château de Berg: rénovation
- Place de la Constitution: réaménagement
- Cour de Justice des CE: 5e extension
- Ponts et Chaussées Friedhaff: dépôt de sel
- Bireler Haff (Findel): transformation
- Poste frontalier Dudelange-Zoufftgen
- Auberge de jeunesse à Vianden
- Auberge de jeunesse et structure d'accueil à Ettelbrück

(2) Fonds d'investissements publics scolaires:

- CNFPC Ettelbruck
- Lycée technique de Bonnevoie: nouveau bâtiment
- Lycée à Differdange
- Université Luxembourg-Limpertsberg
- Nordstaad-Lycée
- Lycée Mondorf
- Centre d'éducation différenciée Esch/Alzette
- LTPS Strassen
- Lycée technique du Centre Limpertsberg
- CNFPC Centre dans bâtiment LTB actuel
- Campus Walferdange: réaménagement et assainissement
- Université du Luxembourg, Faculté de droit d'économie et de finance à Luxembourg-Kirchberg

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

- CIPA Bofferdange: agrandissement
- Infrastructures d'accueil pour enfants et jeunes Pétange
- Domaine thermal Mondorf: rénovation et mise en conformité

Art. 29. – Dispositions concernant le Fonds du Rail – Frais d'études

(1) Au cours de l'exercice 2016, 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.

- Gare périphérique de Howald (espace public);
- Modifications au niveau de la Gare centrale;
- Installation d'un nouveau Poste Directeur pour la Gare de Luxembourg;
- Réaménagement de la Gare de Luxembourg avec les têtes Sud et Ouest;
- Suppression des passages à niveau n^{os} 91, 91a et 92 à Schiffflange et reconstruction de l'arrêt de Schiffflange;
- Suppression du passage à niveau n^o 18 à Heisdorf (participation Fonds du Rail);
- Suppression du passage à niveau n^o 20b à Lorentzweiler (participation Fonds du Rail);
- Gare de Bettembourg. Modernisation et renouvellement des installations de signalisation et de télécommunication;
- Gare de Bettembourg. Modernisation et renouvellement des infrastructures ferroviaires;
- Triage de Bettembourg-Dudelange. Modernisation et renouvellement complets des installations fixes;
- Gare Belval-Usines. Modernisation et renouvellement complets des installations fixes;
- Port de Mertert. Modernisation et extension des installations fixes;
- Construction d'une sous-station 225 kV/2x25 kV à Flebour;
- Création d'un point d'échange à Hollerich;
- Gare d'Esch-sur-Alzette. Réaménagement du bâtiment-voyageurs avec extension;
- Luxembourg-Hollerich, rue de la Déportation. Construction d'un nouveau bâtiment pour les entités décisionnelles et différents équipes du service Maintenance Infrastructure;
- Point d'arrêt Differdange. Mise en conformité des quais à voyageurs et du souterrain avec escaliers et ascenseurs;
- Ligne de Luxembourg à Troisvierges. Suppression des passages à niveau n^{os} 15, 16 et 17 à Walferdange et mise en conformité de l'arrêt de Walferdange;
- Ligne de Luxembourg à Troisvierges. Suppression des passages à niveau n^{os} 24 et 24a à Pettingen;
- Gare de Luxembourg. Secteur Centre. Renouvellement des appareils de voie;
- Gare de Luxembourg. Modernisation des installations de traction électrique;
- Ligne de Pétange à Esch/Alzette. Renouvellement des installations de traction électrique;
- Ligne de Luxembourg à Wasserbillig. Renouvellement de divers tronçons de voie;
- Ligne de Luxembourg à Troisvierges. Modernisation d'appareils de voie;
- Réseau national. Mise en œuvre de mesures antibruit;
- Gares de Rodange, Wasserbillig et Mersch. Aménagement de bâtiments P&R et mise en conformité des infrastructures voyageurs;
- Gare de Luxembourg. Aménagement des quais V et VI;
- Gare d'Esch-sur-Alzette. Renouvellement des infrastructures.

Art. 30. – Dispositions concernant le Fonds des Routes – Projets de construction

(1) Au cours de l'exercice 2016, 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 Travaux Neufs

Pénétrante de Differdange (N32)	11.000.000 euros
Entrée en ville/porte du Centenaire	2.900.000 euros
Reconstruction OA 759 portant N2 à Hamm	3.300.000 euros
Mise en conformité des dispositifs de retenue sur l'autoroute A1 entre Wasserbillig et Potaschberg (deux directions)	2.500.000 euros
Voirie d'accès vers la nouvelle maison d'arrêt à Sanem	7.000.000 euros
Transformation/sécurisation de l'échangeur Differdange/Gadderscheier	10.000.000 euros
Goulots d'étranglement Ehlerange-Lankelz-Foetz	32.000.000 euros
Réaménagement échangeur de Schifflange	8.500.000 euros
Réaménagement du poste frontalier à Zoufftgen	5.000.000 euros
Echangeur Pontpierre	17.250.000 euros
Déplacement de la station Shell et modifications afférentes à apporter à la A4	5.900.000 euros
Echangeur Burange	39.500.000 euros
Ecran anti-bruit sur la A13 dans le cadre des projets multi-modaux	3.000.000 euros
Mise à 2x3 voies: Goulot d'étranglement Croix de Cessange	25.000.000 euros
Transversale de Clervaux	37.500.000 euros
Pôle d'échange Cloche d'Or	25.000.000 euros
Pôle d'échange Gare Howald	10.000.000 euros
Voirie desserte Midfield	15.000.000 euros
Echangeur Hesperange et raccord rue des Scillas	33.000.000 euros
N1 entre Senningerberg et aéroport	4.500.000 euros
Raccordement de l'aire de Wasserbillig à la station d'épuration	5.000.000 euros
Station de service à Esch/Belval	4.100.000 euros
Optimisation parking dynamique Aire de Berchem sur l'autoroute A3 direction Luxembourg	4.500.000 euros
Optimisation parking dynamique Aire de Berchem sur l'autoroute A3 direction Metz	5.000.000 euros
Couloir bus N6/échangeur de Strassen-rue du Kiem	5.000.000 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

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	3.200.000 euros
OA401 reconstruction du pont frontalier portant N10A sur la Moselle à Grevenmacher (part luxembourgeoise et part allemande à préfinancer par le Luxembourg)	17.099.000 euros
OA499/498 reconstruction des tabliers des ponts portant N27 sur le lac barrage à Lultzhausen/Insenborn	13.500.000 euros
OA753 reconstruction du pont portant N3 sur l'Alzette à Hesperange (part PCH)	3.368.145 euros
OA1134 Viaduc Sernigerbach mise en conformité structure métallique	13.319.000 euros

OA383 réhabilitation du pont frontalier portant N10 sur la Sûre à Echternach (part lux.)	4.453.000 euros
Contrat d'entretien ouvrages d'art (4ème)	7.285.000 euros
Contrat d'entretien ouvrages d'art (5ème soumission)	12.000.000 euros
OA1084 Schiffflange Bowstring-réhabilitation du pont	11.000.000 euros
OA1161 tunnel Howald-protection cathodique	1.800.000 euros
OA4017 Mur entre Ahn et Wormeldange	93.000 euros
Réhabilitation OA509 à Esch-sur-Sûre CR316/Sûre/Réhabilitation OA510 à Tadler-Moulin CR317/Sûre	2.696.000 euros
Réalisation canevas et assistance lors inspections 2 OAs Bridge-Boy	5.000.000 euros
Elargissement de l'OA 788 (pont Passerelle) pour aménagement d'une piste cyclable	4.000.000 euros
Remise en état des murs	7.800.000 euros

Division de la Voirie de Luxembourg

N7 Réaménagement Place Dargent-rue de Beggen	2.000.000 euros
N7 Giratoire pour accès vers site agricole projeté à Colmar-Berg	4.600.000 euros
N10 Hëttermillen-Stadtbredimus + piste cyclable PC3	5.500.000 euros
N10 Redressement Machtum – Ahn – Hëttermillen avec piste cyclable PC3 (fusion avec N10 Wormeldange)	10.000.000 euros
N13 Suppression du PN 5 à Dippach-Gare	6.500.000 euros
N13 Réaménagement N13/N6 à Windhof	4.880.000 euros
N14/CR134/OA441 à Wecker	6.300.000 euros
N16/CR162 Carrefour Ellange-Gare	3.400.000 euros
N16 Avenue Clement à Mondorf-les-Bains	4.200.000 euros
CR106 et PC6 entre Esch/Alzette et Mondercange (Reconstruction)	2.400.000 euros
CR110 Rue de la Résistance à Bascharage (Lots 1 + 2)	2.500.000 euros
CR122 Suppression PN20b à Lorentzweiler	5.500.000 euros
CR125 Suppression PN17 à Walferdange	6.000.000 euros
CR145 Redressement Canach-Beyren (Lots 1 et 2)	2.900.000 euros
CR168 Elimination passages à niveau traversée de Schiffflange	7.200.000 euros
CR234/CR234B Z.I. Contern et Sandweiler	3.900.000 euros
CR234 Déplacement Gare de Sandweiler	5.500.000 euros
CR234/OA730 entre Moutfort et Millbech	2.900.000 euros
OA202 Viaduc de Mersch	22.000.000 euros
OA276 Reconstruction OA sur l'Alzette à Roeser (CR158)	2.900.000 euros
OA756 Alzinger Knupp sur la N3 à Alzingen	2.800.000 euros
Voie Bus N5 Helfenterbrück-Gréivelsbarrière	2.000.000 euros
PC5 Soup-Koedange-Ernz Blanche	4.500.000 euros
Renforcement, reprofilage et raclage CR, RN, PC, VB, OA	12.215.000 euros
Redressement et aménagement CR, RN, PC, VB, OA	900.000 euros

Division de la Voirie de Diekirch

N7/N18 Transversale de Clervaux	37.500.000 euros
N10/E29/N11 Voies de délestage à Echternach (PST)	15.500.000 euros
N27A (B7) Rond-point Fridhaff-échangeur Erpeldange-accès zone d'activités Fridhaff	17.500.000 euros
N7/CR377 Carrefour Koeppenhaff	7.500.000 euros

N7 Couloir multi-modal entre Ettelbruck et Diekirch	36.500.000 euros
N10 Réaménagement Dasbourg-Marnach	2.500.000 euros
N10 Redressement Hoesdorf-Bettel	2.700.000 euros
N12 Accès à la décharge pour matériaux inertes à Folschette	5.200.000 euros
N14 Accès au Lycée technique agricole à Gilsdorf	2.500.000 euros
N26/26A Aménagement d'un giratoire à l'entrée ouest à Wiltz	2.000.000 euros
N26A Réaménagement de la rue Michel Thilges à Wiltz	2.000.000 euros
CR331 Réaménagement Kautenbach-Alscheid	2.500.000 euros
CR339 Redressement Kalborn-Tintesmühle	2.000.000 euros
CR358 Réaménagement Haller-Savelborn et CR356 dans la traversée de Savelborn	2.200.000 euros
Renforcement, reprofilage et raclage CR, RN, PC, VB, OA	24.650.000 euros
Redressement et aménagement CR, RN, PC, VB, OA	2.875.000 euros

Division diverses

Projets de moindre envergure, projets urgents et imprévus	115.000.000 euros
---	-------------------

Art. 31. – Dispositions concernant le Fonds des Routes – Frais d'études

(1) Au cours de l'exercice 2016, 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 Travaux Neufs

Nouvelle N3: module central (rue des Scillas-Rangwee-raccordement B3), module Nord, pôle d'échange
 Réaménagement échangeur de Leudelage A4
 Optimisation/dédoublage de l'A4 entre les échangeurs Ehlerange/Lankelz et Foetz
 Desserte interurbaine Differdange-Sanem
 Transformation/sécurisation de l'échangeur de Sanem
 Réaménagement avenue de l'Europe entre Biff et Athus (PED) et suppression passage à niveau à Rodange
 Contournement de Bascharage
 Adaptation de l'autoroute A3 entre la frontière française et l'échangeur de Dudelage en faveur des transports en commun
 Mise à 2x3 voies: Helfent-Mamer
 Pôle d'échange Gare Centrale
 Restructuration du réseau routier au centre de Dudelage en relation avec la suppression des passages à niveau PN103A, 103B et 104A
 Route de liaison N31-CR161
 Liaison avec la Sarre-station de service et parking
 Contournement de Cessange (N5-N4)
 Boulevard de Hollerich (liaison A4-pont Buchler)
 Boulevard de Merl

Contournement Nord de Strassen (N6, direction échangeur de Bridel)
 Réaménagement échangeur de Bridel
 Contournement d'Olm et de Kehlen
 Réaménagement échangeur Wandhaff
 Elargissement du viaduc Haute-Syre (OA1135) sur A1
 Echangeur CargoCenter N1 entre Irrgarten et aéroport
 Bypass Irrgarten
 Réaménagement de l'échangeur de Schoenfels
 Goulot d'étranglement Colmar-Berg/Ettelbruck
 N7 couloir multi-modal entre Ettelbruck et Diekirch
 Modification raccordement à la N10 de la bretelle d'accès vers l'échangeur de Schengen
 Descente vers la vallée de l'Alzette
 Contournement d'Ettelbruck-Niederfeulen
 Pôle d'échange à la place de l'Etoile
 Parkings P&R: nouveaux sites et extensions
 Park and Ride et Pôles d'échange
 Park and Ride Mesenich frontière sur A1
 Aires de service et parkings intelligents
 Optimisation parking dynamique
 Aire de Capellen sur l'autoroute A6
 Aménagements sécuritaires sur autoroutes
 Modernisation tunnels existants
 Voies bus sur autoroutes
 Extension CITA sur la voirie annexe
 Mise à 2x3 voies: Gasperich-Aire de Berchem-Croix de Bettembourg
 Mise à 2x3 voies: Croix de Bettembourg-Echangeur Dudelange
 Plateforme multimodale Hoehenhof et voirie connexe
 Audits de sécurité sur autoroutes TERN (Trans European Road Network)
 Recensement trafic transfrontalier sur le réseau autoroutier
 Mesures „plan d'action national anti-bruit“
 Inspection et classification des autoroutes
 Surveillance des chantiers (non compris projets ayant fait l'objet d'une loi)
 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

Division des Ouvrages d'Art

OA788 pont Passerelle portant N50 sur la Pétrusse à Luxembourg
 Westumfahrung Trier et/ou traversée à Mertert
 OA115 réhabilitation des piles du pont routier à Bivels
 OA149 assainissement du tunnel routier à Lipperscheid
 OA1048 Viaduc haubané-inspection décennale
 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
 OA1168 – assainissement de la paroi rocheuse et du Tunnel à Esch-sur-Sûre
 Reconstruction de l'OA 232 à Colmar-Berg (nouveau)
 Passerelle Mobilité Douce
 OA 1219 – assainissement zone de gonflement
 Etudes diverses

Division de la Voirie de Luxembourg

Contournement Alzingen, nouvelle N3: module sud
 N4 Redressement du bvd. Prince Henri/N4 à Esch-Alzette
 N4 Réaménagement carrefour à Esch/Alzette-Lallange
 N5 Traversée de Bascharage „route de Luxembourg“
 N6/N5 Boulevard de Merl (N6-Bourmicht-N5)
 N10 Réaménagement à Schengen le long de l'esplanade
 N10 Réaménagement esplanade à Remich (Traversée de Remich)
 N10 Traversée de Stadtbredimus
 N10 Traversée de Wasserbillig „route d'Echternach“ vers Moersdorf
 N10 Raccordement de la Z.A. à la N10 de la bretelle d'accès vers l'échangeur de Schengen
 N13 Giratoire N13/CR101 à Garnich
 N13 Giratoire sur la N13 à Hellange
 N28 Raccordement N28/N2 à Bous
 N31 Route d'Esch à Belvaux
 CR102 Aménagement carrefour à Schoenfels
 CR102 rue G-D Charlotte à Mersch
 CR103 Réaménagement entre Holzem-Dippach
 CR106 Traversée de Hobscheid
 CR110 avenue Kennedy à Bascharage
 CR112 Renforcement entre Buschdorf et Boevange
 CR122 Réaménagement „rue Principale“ à Wormeldange
 CR122 Traversée de Bourglinster P.R. 8.000-8.400
 CR129 rue de la Gare à Junglinster (lot 4)
 CR129 de Rodembourg vers Eschweiler
 CR131 rue de Junglinster à Bourglinster
 CR132 Réaménagement Roeser-Crauthem-Bettembourg
 CR132 Traversée de Brouch sur les CR132/CR136
 CR141 Rue Boxbierg à Wasserbillig
 CR142 Potaschbiere-Flaxweiler
 CR145 Greiveldange-Hëttermillen + carrefour
 CR146 Traversée de Dreibern
 CR150 à la sortie d'Elvange CR150/CR152 Carrefour à l'entrée de Burmerange
 CR152 à la sortie de Schengen
 CR158 Redressement sortie Roeser
 CR164 Rue Boudersberg à Dudelange
 CR165/CR166 Sortie de Noertzange vers Kayl
 CR166 rue de Kayl à Schiffflange

CR167 „Kettegaass“ à Dalheim
 CR168 rue de Noertzange à Schifflange
 CR168 Embouchure CR168/CR170 à Schifflange
 CR169 rue de l'Europe à Pontpierre Lot 2 (Part Etat)
 CR170A Aménagement carrefour avec feux tricolores au site „Monkeler“ à Esch-Alzette
 CR181 entre Bridel et Strassen, passage souterrain pour piétons et vélos
 CR183 Futur CR183 quartier vert à Mersch
 CR184 „rue du Commerce“ à Dudelange
 CR185 Rue Principale à Neuhaeusgen
 CR234 Sandweiler-Contern, Réam. avec piste mixte (PC + piétons)
 CR306 Suppression PN24 et PN24A à Pettingen
 Réaménagement à l'intérieur de Welfrange (Reclassement)
 Réaménagement de la „Krautemergaass“ à Dalheim (Reclassement)
 OA61 Reconstruction de l'OA61 à Greiveldange sur le CR145
 OA178 Pont sur l'Alzette à Lorentzweiler
 OA213 sur Ernz Blanche à Larochette
 OA265 Réhabilitation OA sur CFL à Bettembourg
 OA294 sur le CR160 à Dudelange
 OA423 sur le CR132 à Gonderange
 OA424 sur CR132 à Brouch
 OA438 Reconstruction du pont sur CFL à Betzdorf (CR134)
 OA726 Pont sur CFL à Dommeldange CR233
 Voie Bus N4 carrefour Z.A. Am Bann et bretelles échangeur Leudelange-Nord (Lots 2, 3, 4)
 Voie Bus N4 Cloche d'Or Leudelange (Lot 6)
 Voie Bus N7 Mierscherbiérg-Lorentzweiler
 Voie Bus N7 bidirectionnel Côte d'Eich
 Voie Bus N7 à Walferdange
 Voie Bus N12 Traversée de Bridel
 Voie Bus N12 Traversée de Kopstal
 Voie Bus carrefour N13/N16 au centre d'Aspelt
 Voie Bus CR109 Olm-Capellen
 Voie Bus CR163 à Leudelange (Lot 1b)
 PC1 Beggen-Dommeldange
 PC2 Gonderange-Junglinster
 PC4 entre Roodt-Syre et Ernster
 PC5bis Koedange-Godbrange-Junglinster
 PC6 Esch-Lallange
 PC6 Esch-Ehlerange ZARE
 PC6 Schifflange-Esch
 PC6 entre Aspelt et Frisange
 PC6 Mondorf-Aspelt
 PC6 Hellange-Frisange
 PC7 Ellange-Elvange
 PC7 Ellange-Mondorf
 PC8 Kayl-Dudelange (par Budersberg)
 PC8 Niedercorn-Pétange

PC8 Differdange-pont franchissant ligne ferroviaire Esch-Pétange (N31 avenue de la Liberté)
 PC9 Leudelange
 PC10 Abweiler-Leudelange
 PC11 entre Weiler-la-Tour et Aspelt
 PC14 Schoenfels-Mamer
 PC14 Capellen-Kehlen
 PC14 Kehlen-Kopstal
 PC14 Kopstal-Schoenfels
 PC24 Cruchten-Schrodweiler
 PC24 Schrodweiler-Medernach
 PC27 Stadtbredimus-Bous
 PC27 Bous-Rolling
 PC27 Rolling-Moutfort
 PC28 Bettembourg-Kockelscheuer
 PC31A Luxembourg (Ville haute)-Luxembourg (Merl)
 PC31B Luxembourg (Z.A. Howald)-Raccordement à PC1
 PC35 Kopstal-Mamer
 PC38 Bascharage-Dippach-gare
 PC38 Dippach-gare-Helfenterbrück
 Etudes diverses

Division de la Voirie de Diekirch

N7 Contournement Nord Diekirch
 N7/E421 Contournement de Hosingen
 N7/E421 Contournement de Heinerscheid
 N12 Contournement de Troisvierges
 N7/CR308 sécurisation de la N7-CR308 carrefour à Lipperscheid-Delt
 N7/CR335 carrefour N7/CR335 à Weiswampach
 N7/N15 Modification du giratoire N7/N15 à Ettelbruck Lot 3
 N10/CR372 Raccordement giratoire pont frontalier à Rosport
 N10/N11B Carrefour à Echternach
 N10 mur de soutènement le long de la N10 entre Echternach et Steinheim
 N10 Redressement Reisdorf-Hoesdorf
 N11 Aménagement de la N11 dans la traversée d'Echternach lot 1
 N11 Renouvellement du drainage le long de la N11 entre Graulinster et Echternach
 N12 Réaménagement de la traversée Préizerdall Lot 3
 N12/N22/N23 Sécurisation du carrefour à Reichlange
 N17/N17B Construction d'un giratoire à Fohren
 N17 Redressement rue Clairefontaine à Diekirch
 N26 place de village à Bavigne
 N27B Aménagement de la rue du Moulin et cv rue des Remparts à Esch-s-Sûre
 CR116 Réaménagement rue de la Grotte à Pratz
 CR128 Aménagement sortie de Haller
 CR129 Redressement traversée de Zittig
 CR135 Renforcement Givenich-Moersdorf
 CR137 Renforcement entre Vogelsmühle et Müllerthal

CR137 Renforcement entre N11 et Consdorf
 CR138 Renforcement entre Bech et Herborn
 CR139 Renforcement Osweiler-Echternach
 CR141 Aménagement entre le carrefour Kräizerbiertg et Osweiler
 CR141A Aménagement entrée de Boursdorf
 CR301 Réaménagement traversée de Hostert
 CR305 Aménagement croisement à Michelbuch
 CR309/CR315 Réaménagement du carrefour au poteau de Harlange
 CR311 Réaménagement rue des Tilleuls à Rombach/Martelange
 CR317 Aménagement Tadler-Moulin de Tadler
 CR318 Réaménagement rue de Bastogne à Wiltz
 CR319 liaison N26A (r.Thilges) - CR319 (r. Winseler) à Wiltz
 CR319B Aménagement traversée de Wiltz
 CR325 Aménagement Drauffelt-Mecher
 CR331 Réaménagement traversée de Wilwerwiltz
 CR331A Redressement Merkholtz-Merkholtz/Halte
 CR358 Redressement Reisdorf-Wallendorf
 CR364 Aménagement de la sortie de Beaufort direction Grundhof
 CR365 Renforcement Kräizenhéicht-Colbette
 CR365A Aménagement Kräizenhéicht-Kobebour
 OA370/CR135 Givenich-Moersdorf
 OA145/N7/CR320B à Hoscheid
 OA807/N7 à Marnach
 OA908/CR128 Haller-Beaufort
 Voie bus N7 sortie Schieren direction Ettelbruck
 Voie Bus N11 à l'entrée d'Echternach
 Voie Bus N15 rue de Bastogne à Ettelbruck (lot 5)
 Voie bus CR359A rue Laduno Ettelbruck
 PC3 Bollendorf-Grundhof
 PC5 Grundhof-Bigelbach avec antenne vers Beaufort sur tracé „Josy“
 PC5 Jonction Reisdorf-Ermsdorf
 PC16 Aménagement Goebelsmühle-Kautenbach-Schwarzepull
 PC16 le long de l'Alzette à Ettelbruck
 PC17 Rambrouch-Koetschette
 PC17 Jonction Schleif-Bavigne-Lultzhausen
 PC17 Jonction Arsdorf-Lultzhausen
 PC18 Haut-Martelange-Martelange (Rombach)
 PC19 Jonction Feulen-Esch-sur-Sûre
 PC19 le long de la N27 Esch-s-Sûre-Lultzhausen près de l'OA499
 PC21 Jonction Troisvierges-Vennbahn-Clervaux
 PC21 Jonction Clervaux-Wilwerwiltz
 PC21 passage inférieur à Clervaux
 PC22 Jonction Parc Hosingen-Mt St Nicolas
 PC23 Gilsdorf-Fouhren Lot 1: Gilsdorf-Bleesbruck
 PC24 Jonction Medernach-Cruchten-Essingen
 PC25 Jonction Niederfeulen-Grosbous

PC25 Jonction Grosbous-Useldange
 PC29 Jonction Perlé-Moulin de Bigonville-Boulaide
 PC29 Jonction Boulaide-Berlé
 PC32 Ettelbruck-CHdN-Ettelbruck-Gare
 PC33 Jonction Erpeldange/Sûre-PC16
 PC36 Jonction Niederwampach-Troisvierges
 Arrêts bus à l'extérieur des agglomérations
 Etudes en rapport avec le transport commun par la route
 Etudes diverses

Art. 32. – Fonds pour la gestion de l'Eau – Participation aux frais d'études

(1) Au cours de l'exercice 2016, 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'infrastructures, 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:

- 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.

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

L'article 35 de la loi modifiée du 21 décembre 2001 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2002 est modifié comme suit:

Le paragraphe (4) est remplacé par le texte suivant:

„Dispositions concernant les frais d'études et lignes de crédit:

Pour l'exercice 2016, le Gouvernement est autorisé à imputer à charge du fonds la participation de l'Etat aux frais d'études en vue de l'établissement de l'avant-projet sommaire, de l'avant-projet détaillé, du dossier d'autorisation, du dossier projet de loi ainsi que les intérêts débiteurs des lignes de crédit, concernant le projet de construction d'une maison de soins à Differdange.

Par projet, les dépenses pour frais d'études et ligne de crédit ne peuvent pas dépasser le montant plafond fixé à l'article 80, paragraphe 1 sous d) de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.“

Chapitre I – Dispositions concernant la Sécurité sociale

Art. 34. – Mesures en matière d'assurance maladie: valeur des lettres-clés des prestataires

Par dérogation aux articles 65, alinéa 2, et 67 à 70 du Code de la sécurité sociale, les valeurs des lettres-clés des prestataires visés à l'article 61, alinéa 2, points 1) à 3) du Code de la sécurité sociale sont fixées comme suit au nombre cent de l'indice pondéré du coût de la vie au 1^{er} janvier 1948:

- pour la nomenclature des médecins: 0,51109;
- pour la nomenclature des médecins-dentistes: 0,62424;
- pour la nomenclature des infirmiers: 0,65708;
- pour la nomenclature des masseurs-kinésithérapeutes et des masseurs: 0,51480;
- pour la nomenclature des sages-femmes: 0,51557;

- pour la nomenclature des rééducateurs en psychomotricité: 0,39990;
- pour la nomenclature des orthophonistes: 1,30621.

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 0,28456.

Art. 35. – Mesures en matière d'assurance maladie: coefficients des actes et services des nomenclatures des médecins et des laboratoires d'analyses médicales et de biologie clinique

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 2016 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. 36. – Mesures en matière d'assurance maladie: médecin référent

L'article 19bis du Code de la sécurité sociale prend la teneur suivante:

„**Art. 19bis.** L'assuré atteint d'une des pathologies chroniques graves qualifiées d'affection de longue durée, énumérées au règlement grand-ducal déterminant la nomenclature des médecins, peut désigner un médecin référent avec l'accord de celui-ci qui a pour missions:

- 1) d'assurer le premier niveau de recours aux soins;
- 2) d'assurer les soins de prévention et contribuer à la promotion de la santé;
- 3) de suivre régulièrement le contenu du dossier de soins partagé de l'assuré visé à l'article 60quater;
- 4) de superviser le parcours de l'assuré dans le système de soins de santé et de sensibiliser le patient par rapport aux risques liés aux doubles emplois, à la surconsommation et aux effets secondaires;
- 5) de coordonner les soins dans les cas de pathologies lourdes ou chroniques ou de soins de longue durée;
- 6) d'informer, d'orienter et de conseiller le patient dans son parcours de soins.

Le médecin référent doit avoir la qualité de médecin généraliste ou celle de médecin en pédiatrie.

Un règlement grand-ducal détermine les modalités de désignation, de reconduction et de changement du médecin référent ainsi que de son remplacement en cas d'absence.“

Art. 37. – Mesures en matière d'assurance maladie: médicaments à délivrance hospitalière

L'article 22, paragraphe 1^{er}, alinéa 1 du Code de la sécurité sociale prend la teneur suivante:

„La prise en charge des médicaments dispensés dans les pharmacies ouvertes au public et dans le cadre de la délivrance hospitalière se fait selon une liste positive à publier au Mémorial.“

Art. 38. – Mesures en matière d'assurance maladie: Mutualité des employeurs

L'Etat accorde une contribution forfaitaire unique à la Mutualité des employeurs visée à l'article 52 du Code de la sécurité sociale de 24,5 millions euros au titre de l'exercice 2014.

Art. 39. – Mesures en matière d'assurance maladie: Mutualité des employeurs

L'article 56 du Code de la sécurité sociale prend la teneur suivante:

„**Art. 56.** L'Etat prend en charge, en procédant par avances, l'excédent des dépenses courantes sur les recettes courantes tel qu'il est arrêté au compte d'exploitation de la Mutualité des employeurs dans la limite permettant de maintenir le taux de cotisation moyen des employeurs à deux pour cent, tout en assurant une réserve équivalant à dix pour cent du montant annuel des dépenses.“

Art. 40. – Mesures en matière d'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 augmentées de

2,2 pourcents par rapport à leur valeur applicable au 31 décembre 2015 au nombre cent de l'indice pondéré du coût de la vie au 1^{er} janvier 1948.

Chapitre J – Dispositions diverses

Art. 41. – 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, de l'Enfance et de la Jeunesse:
 - 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 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 Bieber 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;
 - 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 2e chance;
 - Lycée Bel-Val;
 - Sportlycée;
 - Service de la formation des adultes;
 - Lycée à Junglinster;
 - Centre de gestion informatique de l'éducation nationale;
 - Service national de la Jeunesse;
 - Lycée à Clervaux;
 - Ecole internationale à Differdange.
- III. Administration dépendant du Ministère de l'Economie:
- Commissariat aux affaires maritimes.
- IV. Administration dépendant du Ministère des Sports:
- Ecole nationale de l'éducation physique et des sports.
- 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.
- VII. Administration dépendant du Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire:
- Agence pour le développement de l'Emploi.

Art. 42. – Loi modifiée du 10 décembre 1998 portant création de l'établissement public dénommé „Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall“

La loi modifiée du 10 décembre 1998 portant création de l'établissement public dénommé „Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall“ est modifiée comme suit: A l'article 7, alinéas 1^{er} et 2, les termes „sept millions cinq cent mille euros“ sont remplacés par ceux de „douze millions d'euros“.

Art. 43. – Modification de la loi modifiée du 18 février 2010 relative à un régime d'aides à la protection de l'environnement et à l'utilisation rationnelle des ressources naturelles

L'article 20, paragraphe 1^{er} de la loi modifiée du 18 février 2010 relative à un régime d'aides à la protection de l'environnement et à l'utilisation rationnelle des ressources naturelles est modifiée comme suit:

„Les dispositions de la présente loi sont applicables jusqu'au 31 décembre 2016.“.

Art. 44. – 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 2016

Pour l'exercice 2016, 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.

Pour l'exercice 2016, par dérogation à l'article 9 (2) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, les opérations relatives au paiement des dépenses peuvent se prolonger jusqu'au 30 avril de l'année suivante.

Pour l'exercice 2016, 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 30 janvier de l'année qui suit celle qui donne sa dénomination à l'exercice sont reversés à la trésorerie de l'Etat pour le 16 février au plus tard.

Pour l'exercice 2016, 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 à l'avant-dernier jour du mois de février qui suit l'exercice sur lequel ils sont imputables.

Art. 45. – *Modification de la loi modifiée du 5 juin 2009 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation*

L'article 35 de la loi modifiée du 5 juin 2009 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation est remplacé par le texte ci-après:

„Les dispositions des articles 3, 4, 5 et 11 sont applicables jusqu'au 31 décembre 2016.“.

Art. 46. – *Autorisation d'émission d'emprunts à moyen et long terme*

Le ministre ayant le Trésor dans ses attributions est autorisé à émettre des emprunts pour un montant global maximum de 1.500 millions d'euros au cours de l'année 2016 ainsi qu'au cours des années ultérieures.

Un montant de 150.000.000 euros est porté directement en recette au Fonds des routes conformément à l'article 16 de la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un Fonds des routes.

Un montant de 200.000.000 euros est porté directement en recette au Fonds du rail conformément à l'article 11 de la loi modifiée du 10 mai 1995 relative à la gestion de l'infrastructure ferroviaire.

Art. 47. – *Modification de l'article 35 de la loi du 29 avril 2014 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2014*

L'article 35, paragraphe 1^{er} de la loi du 29 avril 2014 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2014 est modifié comme suit:

1° Le point à la fin du point b) est remplacé par un point-virgule.

2° Le texte suivant est inséré après le point b):

„c) d'intérêt national, créées en coopération avec des partenaires privés ou publics“.

Chapitre K – *Entrée en vigueur de la loi*

Art. 48. – *Entrée en vigueur de la loi*

La présente loi entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2016.

Art. 49. – *Intitulé de citation*

La référence à la présente loi peut se faire sous une forme abrégée en recourant à l'intitulé suivant: „loi du ... concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2016“.

XIII COMMENTAIRE DES ARTICLES DU PROJET DE LOI 6901

Observation préliminaire du Conseil d'Etat

Quant à la présentation légistique de la loi en projet, le Conseil d'Etat signale que l'intitulé des articles est à libeller selon le mode suivant: „**Art. 1^{er}**“, „**Art. 2.**“, etc. Le texte de l'article doit commencer dans la même ligne que l'intitulé.

La Commission des Finances et du Budget suit cette recommandation.

Article 1:

L'article 3 de la loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques prévoit que „l'objectif budgétaire à moyen terme et la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation sont fixés par la loi de programmation pluriannuelle“.

En exécution de cette disposition, l'article 1 du présent projet de loi a pour objet de fixer à +0,5%/ PIB l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) du Luxembourg.

Les prévisions du gouvernement ne tiennent pas compte des répercussions de l'acquisition de l'avion militaire dont les dépenses d'un montant total de 197 millions doivent être comptabilisées intégralement en 2019 suivant les règles du SEC2010, c'est-à-dire au moment de la livraison de l'avion. Ces dépenses affectent donc intégralement l'équilibre comptable de l'exercice 2019, alors que les paiements sont effectués au cours des années 2005 à 2021 à charge du Fonds d'équipement militaire.

Etant donné que l'objectif à moyen terme des administrations publiques ne se limite pas à la réalisation d'un objectif budgétaire et nonobstant la référence faite à l'article 3 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, signé à Bruxelles, le 2 mars 2012 (TSCG), le Conseil d'Etat propose de rédiger l'article 1^{er} de la façon suivante, en veillant à faire également référence à l'intitulé exact du traité en question et en y ajoutant la loi d'approbation:

„**Art. 1^{er}**. L'objectif budgétaire à moyen terme des administrations publiques, tel qu'il est prévu à l'article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, signé à Bruxelles, le 2 mars 2012 et approuvé par la loi du 29 mars 2013, est défini par référence au solde structurel des administrations publiques.

Pour la période 2015 à 2019, l'objectif budgétaire à moyen terme est fixé à +0,5 pour cent du produit intérieur brut“.

La Commission des Finances et du Budget décide de reprendre le texte proposé par le Conseil d'Etat.

Article 2:

Cet article vise à fixer la trajectoire d'ajustement de la situation financière de l'Administration publique conformément aux exigences de l'article 3 de la loi précitée du 12 juillet 2014.

Le solde de la trajectoire d'ajustement est présenté par rapport à la trajectoire à politique inchangée du Programme de stabilité.

Les mesures de restructuration qui sont résumées dans le tableau de l'article 2 sont commentées globalement dans l'exposé des motifs du document parlementaire n° 6901.

Selon le Conseil d'Etat, il convient de préciser l'unité de calcul pour la deuxième partie du tableau: „En millions d'euros“.

La Commission des Finances et du Budget suit cette recommandation.

Article 3:

Cet article présente l'évolution des soldes de la trajectoire d'ajustement des secteurs de l'Administration centrale et de la Sécurité sociale.

Au vu de ces prévisions, il importe de signaler que le passage du solde effectif au solde structurel est décrit en détail à l'annexe 5 du document parlementaire n° 6901.

Article 4:

Cet article présente l'effort global de restructuration de la situation financière de l'Administration publique en répartissant cet effort sur les recettes et les dépenses publiques.

Le Conseil d'Etat signale qu'il y a lieu de préciser l'unité de calcul: „en millions d'euros“.

La Commission des Finances et du Budget suit cette recommandation.

Article 5:

Aux termes de l'article 3, paragraphe (2) de la loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques, les lois de programmation financière déterminent également l'évolution de la dette publique, c'est-à-dire l'évolution de la dette consolidée des 3 secteurs de l'Administration publique.

L'évolution de la dette publique est commentée plus amplement au chapitre 6 de l'exposé des motifs du document parlementaire n° 6901.

Le Conseil d'Etat signale qu'il y a lieu de préciser l'unité de calcul: „en millions d'euros“.

La Commission des Finances et du Budget suit cette recommandation.

Article 6:

Cet article a pour objet de présenter l'évolution du total des recettes et des dépenses du budget de l'Etat, tel qu'il est établi d'après les règles de la législation sur la comptabilité de l'Etat.

*

XIV TEXTE DU PROJET DE LOI 6901

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 6901 dans la teneur qui suit:

*

PROJET DE LOI

relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2015-2019

Art. 1^{er}. L'objectif budgétaire à moyen terme des administrations publiques, tel qu'il est prévu à l'article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, signé à Bruxelles, le 2 mars 2012 et approuvé par la loi du 29 mars 2013, est défini par référence au solde structurel des administrations publiques.

Pour la période 2015 à 2019, l'objectif budgétaire à moyen terme est fixé à +0,5 pour cent du produit intérieur brut.

Art. 2. Le solde effectif de la trajectoire d'ajustement de l'Administration publique évolue comme suit, par rapport à la situation à politique inchangée:

	2015	2016	2017	2018	2019
En % du PIB:					
– Solde à politique inchangée	-0,7%	-0,6%	-0,9%	-0,6%	-0,7%
– Mesures de restructuration	0,8%	1,1%	1,3%	1,4%	1,4%
– Solde à politique changée	0,1%	0,5%	0,5%	0,8%	0,7%
En millions d'euros:					
– Solde à politique inchangée	-331,3	-315,8	-476,7	-355,2	-433,4
– Mesures de restructuration	382,7	584,6	723,1	808,9	841,6
– Solde à politique changée	51,3	268,8	246,4	453,6	408,1

Art. 3. Les soldes effectifs et structurels de la trajectoire d'ajustement vers l'objectif budgétaire à moyen terme évoluent comme suit au titre de la période 2015 à 2019:

	2015	2016	2017	2018	2019
– Administration centrale	-1,4%	-1,2%	-1,3%	-0,8%	-0,8%
– Administrations locales	-0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
– Sécurité sociale	1,6%	1,6%	1,7%	1,5%	1,4%
– Administration publique:					
– Solde effectif	0,1%	0,5%	0,5%	0,8%	0,7%
– Solde structurel	0,7%	0,6%	0,3%	0,5%	0,5%

Art. 4. L'effort de restructuration des comptes de l'Administration publique se présente comme suit par rapport à la situation à politique inchangée:

(en millions d'euros)

	2015	2016	2017	2018	2019
– Mesures en recettes	241,5	326,7	399,9	417,7	437,1
– Mesures en dépenses	-141,2	-257,8	-323,2	-391,2	-404,5
– Total des mesures	382,7	584,6	723,1	808,9	841,6

Art. 5. L'évolution de la dette publique se présente comme suit:

(en millions d'euros)

	2015	2016	2017	2018	2019
– Dette publique	11.279,2	12.535,5	13.371,1	13.932,9	14.518,1

Art. 6. L'évolution pluriannuelle des recettes et des dépenses du budget de l'Etat est arrêtée comme suit, conformément aux tableaux annexés:

	2015	2016	2017 Prévisions	2018 Prévisions	2019 Prévisions
Budget courant					
Recettes	12.304,5	12.976,4	13.297,8	13.848,9	14.319,7
Dépenses	11.824,1	12.174,6	12.553,3	12.963,8	13.453,8
Excédents	480,4	801,7	744,5	885,1	865,9
Budget en capital					
Recettes	73,0	90,2		90,3	83,3
Dépenses	1.121,8	1.330,2	90,2 1.459,8	1.572,2	1.627,8
Excédents	-1.048,8	-1.240,0	-1.369,6	-1.482,0	-1.544,6
Budget total					
Recettes	12.377,6	13.066,6	13.388,1	13.939,1	14.403,0
Dépenses	12.945,9	13.504,8	14.013,1	14.536,0	15.081,6
Excédents	-568,3	-438,2	-625,0	-596,9	-678,7

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

Luxembourg, le 9 décembre 2015

Le Président,
Eugène BERGER

Le Rapporteur,
Henri KOX

