



CHAMBRE DES SALARIES
LUXEMBOURG

11 novembre 2010

AVIS I/81/2010

relatif au projet de loi concernant le budget des recettes et
des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2011

..... AVIS

S O M M A I R E

PARTIE 1 : La situation économique (p.9)

1.1.	Évolution conjoncturelle actuelle et future.....	10
1.2.	Des crises aux sacrifices.....	12
1.2.1.	Les crises	12
1.2.2.	Les sacrifices	13

PARTIE 2 : La situation budgétaire (p. 27)

2.1.	Des finances publiques structurellement saines	28
2.1.1.	État des lieux fin 2009	28
2.1.2.	Évolution prévisible 2010 et 2011	35
2.2.	Présentation nationale et européenne du budget	37
2.2.1.	Les injonctions paradoxales du pacte de stabilité.....	37
2.2.2.	Quantification de l'effet comptable dû à la norme de Maastricht.....	41
2.3.	Incidence des mesures d'assainissement budgétaire	43
2.4.	Dépenses budgétaires	47
2.4.1.	Les transferts de l'État à la Sécurité sociale.....	48
2.4.2.	La politique du logement.....	49
2.4.3.	La politique familiale.....	50
2.5.	Recettes budgétaires	51
2.6.	Évolution de la dette publique.....	54

PARTIE 3 : Les investissements publics (p. 57)

3.1.	Pour plus de transparence dans la politique des investissements publics	58
3.2.	Situation financière des Fonds d'investissements.....	61

PARTIE 4 : Chômage et Fonds pour l'emploi (p. 63)
--

PARTIE 5 : Nouvelles dispositions européennes de renforcement de la gouvernance économique et du cadre de stabilité (p. 71)
--

5.1. Prévention et correction des déséquilibres macroéconomiques et mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro.....	73
5.1.1. Évaluation périodique et mécanisme d'alerte	73
5.1.2. Mesures d'exécution et sanctions.....	74
5.2. Amélioration du volet préventif et correctif du pacte de stabilité et de croissance	74
5.2.1. Volet préventif du pacte.....	74
5.2.2. Volet correctif du pacte	75
5.3. Une amélioration de la gouvernance économique et du cadre de stabilité, mais aussi de l'optimalité démocratique ?.....	76
5.3.1. De l'opacité des procédures et du déficit démocratique qui l'accompagne	77
5.3.2. L'emprise[ire] des comptaibles.....	78
5.3.3. Quelles réformes souhaiter ?	81

Tableaux

1.	Variation annuelle en % des principaux agrégats du PIB sous l'optique dépenses.....	10
2.	PIB et valeur ajoutée par branche de production	11
3.	Projections macro-économiques 2010-2011	11
4.	Incidence d'un hypothétique saut d'index sur les recettes, les dépenses et le solde de l'ensemble des administrations publiques.....	14
5.	Incidence d'un saut d'index sur les finances publiques.....	15
6.	Solde des Administrations publiques en Europe.....	30
7.	Solde des Administration publiques au Luxembourg	33
8.	Prévisions de recettes qui figurent au budget voté de l'exercice 2010 comparées avec les prévisions actuelles	35
9.	Évolution des recettes et des dépenses de l'Administration centrale entre 2008 et 2011	36
10.	Évolution prévisible de la trajectoire pluriannuelle du besoin de financement de l'Administration publique.....	36
11.	Déficit/excédent des Administrations publiques en 2011	36
12.	Présentation « classique » du budget	37
13.	Opérations pour passer des dépenses et des recettes budgétaires du budget de l'État aux dépenses et recettes de l'Administration centrale	38
14.	Recettes et dépenses des fonds spéciaux en millions d'euros	41
15.	Situation budgétaire de l'Administration centrale	43
16.	Incidence des mesures d'assainissement	44
17.	Déficit des Administrations publiques et centrale en % du PIB et en millions d'euros	44
18.	Participation de l'État à l'assurance dépendance en millions d'euros	48
19.	Évolution des recettes budgétaires au 31.08.2010.....	51
20.	Évolution des recettes budgétaires (2009-2011)	52
21.	Évolution 2000-2009 des principales recettes fiscales base 100 en 2000)	53
22.	Part des principaux impôts en % du total des recettes fiscales et de leur catégorie d'impôt (CI)	54
23.	Évolution de la dette publique en millions	54
24.	Évolution de la dette publique en % du PIB	55
25.	Évolution de la dette publique (hors stabilisation bancaire).....	55
26.	Total des investissements de l'Administration centrale	58
27.	Investissements directs de l'Administration centrale	59
28.	Investissements de l'Administration centrale	60
29.	Total des investissements de l'Administration centrale	60
30.	Taux de chômage – Répartition par sexe et par durée d'inscription	67
31.	Recettes du Fonds pour l'emploi	69
32.	Dépenses du Fonds pour l'emploi	69
33.	Les dépenses les plus importantes en raison de leur montant et de leur variation (Fonds pour l'emploi)	70
34.	Tableau de bord de la Commission sur la compétitivité	80

Graphiques

1.	Évolution du PIB en volume	10
2.	Croissance annuelle moyenne du PIB en volume 1995-2009.....	12
3.	Croissance du PIB en volume sur un an.....	12
4.	Niveau de coût salarial unitaire avec et sans modulation	16
5.	Progression du CSU Nominal : 2000-2009	17
6.	Progression du CSU Réel : 2000-2009	17
7.	Déflateur du PIB et CSU en progression (2000-2009)	18
8.	IPC et déflateur du PIB en progression (2000-2009)	18
9.	PIB et déflateur du PIB en progression (2000-2009).....	19
10.	Le CSU en 2009.....	20
11.	Évolution du CSU réel	20
12.	Répartition du PIB en pourcentage	21
13.	EBE par emploi	22
14.	CSU réel : une comparaison Allemagne-Luxembourg.....	22
15.	Industrie et services marchands – Évolution de l'indice du coût de la main-d'œuvre (2000-2009)	23
16.	Industrie hors construction – Évolution de l'indice du coût de la main-d'œuvre (2000-2009).....	23
17.	Progressions du PIB et du coût de la main-d'œuvre (2000-2009)	24
18.	Croissance du PIB et survenue des réformes	25
19.	PIB trimestriel en volume.....	26
20.	Déficits publics en % du PIB	28
21.	Dettes publiques brutes en % du PIB	29
22.	Solde des administrations publiques dans la zone euro en % du PIB	30
23.	Soldes cumulés des administrations publiques depuis 1995 en % du PIB 2009	31
24.	Réévaluation du PIB volume entre l'actualisation du PSC 6 et 7.....	32
25.	Réévaluation du PIB nominal entre l'actualisations du PSC 6 et 7	32
26.	Réévaluation du solde des Adm. publiques entre l'actualisation du PSC 6 et 7	32
27.	Relation entre le solde des administrations publiques et la croissance du PIB en volume.....	34
28.	Relation entre le solde des administrations publiques et la croissance du PIB en volume	34
29.	Amélioration des soldes publics en pourcentage du PIB	45
30.	Amélioration des soldes publics (millions)	45
31.	Évolution du PIB en volume selon les sources	46
32.	Évolution du PIB en valeur selon les sources.....	46
33.	Évolution des agrégats entre le PSC et le projet de budget	46
34.	Répartition des dépenses de l'administration centrale suivant leur nature économique (2011)	47
35.	Évolution des investissements de l'administration centrale	61
36.	Avoirs des fonds spéciaux	62
37.	Taux de chômage	64
38.	Taux de chômage (septembre 2010)	64
39.	Nombre d'emplois intérieurs	65
40.	Nombre d'emplois intérieurs – Progression sur un an	65

41.	Nombre d'emplois nationaux	65
42.	Nombre d'emplois nationaux - Progression sur un an	65
43.	Nombre d'emplois frontaliers	65
44.	Nombres d'emplois frontaliers – Progression sur un an	65
45.	Nombre de demandeurs d'emploi – Progression sur un an	66
46.	Progressions sur un an : population active, demandeurs et emploi national	66
47.	Nombre d'offres d'emploi non satisfaites – Progression sur un an	67

Schémas

1.	Le semestre européen	72
2.	Gouvernance de la stratégie Europe 2020	77

Par lettre du 7 octobre 2010, Monsieur Luc Frieden, ministre des Finances, a soumis pour avis le projet de loi concernant le budget des recettes et dépenses de l'État pour l'exercice 2011 à la Chambre des salariés.

L'avis de la CSL comprend cinq chapitres respectivement consacrés :

- à la situation économique,
- à la situation budgétaire,
- aux investissements publics,
- au chômage et au Fonds pour l'emploi ainsi
- qu'à la nouvelle gouvernance économique européenne.

Partie 1

La situation économique

Partie 1 : La situation économique

1.1. Évolution conjoncturelle actuelle et future

Le tableau suivant, repris du projet de budget 2011, présente des données économiques « récentes ».

Tableau 1 : Variation annuelle en % des principaux agrégats du PIB sous l'optique dépenses

Tableau 1: Variation annuelle en % des principaux agrégats du PIB sous l'optique dépenses (prix constants)

	2009				2010
	1 ^{er} trim.	2 ^e trim.	3 ^e trim.	4 ^e trim.	1 ^{er} trim.
- Dépense de consommation finale.....	+1,9	-0,1	+0,2	-0,4	+0,9
Dépense de consommation finale des ménages	+0,7	-1,0	-1,0	-2,0	+0,4
Dépense de consommation finale des ISBLSM (1)	+6,0	-1,2	+2,3	+4,0	+3,3
Dépense de consommation finale des Administrations Publiques	+3,7	+1,9	+2,9	+2,3	+1,5
- Formation brute de capital	-40,4	-7,6	-35,1	-10,8	+48,0
- Exportations de biens et de services	-11,2	-13,9	-5,3	+1,1	+6,6
Exportations de biens (y.c. export. Or)	-11,4	-26,4	-13,4	-16,7	-7,7
Exportations de services (y.c. cons. Étrangers)	-11,1	-10,5	-3,1	+6,1	+10,4
- Importations de biens et de services (caf) (2)	-14,0	-12,5	-10,2	-1,2	+10,8
Importations de biens (y.c. import. Or)	-18,3	-19,4	-23,6	-14,9	+6,1
Importations de services (y.c. cons.luxembourgeois à l'étranger	-11,8	-9,0	-3,3	+6,2	+12,8
- Produit Intérieur Brut au prix du marché	-6,5	-8,4	-2,1	+1,1	+2,9

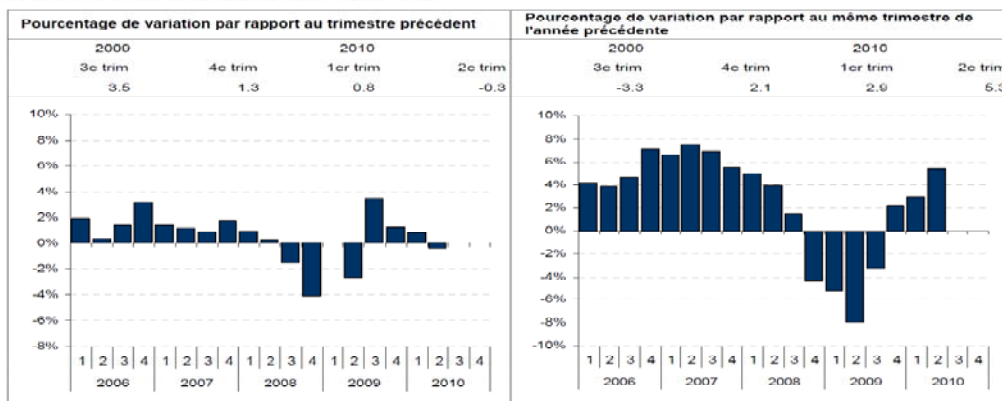
Notes: (1) y compris les institutions sans but lucratif, au service des ménages

Bizarrement, le STATEC publie le jour même du dépôt du projet de budget les premières estimations du PIB pour le 2^{ème} trimestre 2010, ainsi que des chiffres révisés pour le 1^{er} trimestre 2010 et les années 2006-2009. Au 2^{ème} trimestre 2010, l'évolution du PIB en volume a été de -0.3% par rapport au trimestre précédent et de +5.3% par rapport au 2^{ème} trimestre de l'année 2009. Les estimations sur un an pour 2009 ont été révisées comme suit : -3.3% au lieu de -2.2% pour le 3^{ème} trimestre et +2.1% au lieu de +1.1% pour le 4^{ème} trimestre. L'estimation du 1^{er} trimestre 2010 reste inchangée : +2.9%.

L'évolution annuelle du PIB en volume en 2009 a été révisée à la hausse : -3.7% au lieu de -4.1%. Pour 2008, la révision aboutit à une évolution du PIB de +1.4% au lieu de 0.0%.

Graphique 1 : Évolution du PIB en volume

Tableau 1: Évolution du PIB en volume
(données chaînées et corrigées des variations saisonnières)



Par rapport au premier trimestre 2010, le Statec estime que la branche « Services financiers » enregistre une baisse de -2.4% au deuxième trimestre 2010 et la branche « Services immobiliers, de location et aux entreprises » présente une baisse de -0.2% sur base des chiffres désaisonnalisés.

L'évolution de la valeur ajoutée brute (VAB) des autres branches, par ordre d'importance dans le PIB, se présente comme suit: « Commerce, transports et communications » +2.0%, « Industrie y compris énergie » +7.3% et « Construction » +0.8% ».

Tableau 2 : PIB et valeur ajoutée par branche de production

Tableau 2: PIB et valeur ajoutée par branche de production

(données corrigées des variations saisonnières en volume)

	Pourcentage de variation par rapport au trimestre précédent				Pourcentage de variation par rapport au même trimestre de l'année précédente			
	2009		2010		2009		2010	
	3e trim	4e trim	1er trim	2e trim	3e trim	4e trim	1er trim	2e trim
PIB	3.5	1.3	0.8	-0.3	-3.3	2.1	2.9	5.3
Agriculture, chasse et pêche	-2.8	-4.2	24.1	-0.8	17.2	13.6	9.5	14.6
Industrie y compris énergie	7.7	-0.1	1.1	7.3	-11.0	9.3	8.8	16.8
Construction	7.8	-4.9	1.9	0.8	-1.3	-4.8	-1.4	5.3
Commerce, transports et communications	2.1	5.1	0.9	2.0	-4.4	6.0	3.1	10.5
Services financiers	6.2	-2.0	2.4	-2.4	-2.2	0.8	8.5	4.0
Services immobiliers, de location et aux entreprises	-0.1	2.1	-1.2	-0.2	-3.7	1.4	-3.6	0.6
Autres activités de services	1.6	-0.6	0.1	0.1	2.1	1.8	1.3	1.3
Valeur ajoutée totale	3.7	0.0	0.8	0.7	-3.2	2.6	2.7	5.3

Source: STATEC (aux erreurs d'arrondis près).

Le ministre des Finances a rappelé que la situation économique du Luxembourg restait fortement influencée par l'économie mondiale, qui « se porte mieux, mais où de nombreuses incertitudes et risques subsistent ». Tandis que la Chine, l'Inde et l'Amérique du Sud connaîtront une forte croissance économique, les États-Unis et la zone euro connaîtront une croissance plus modérée. Ainsi les prévisions pour la zone euro se chiffrent à +1,7% en 2010 et +1,5% en 2011.

Le projet de budget 2011 est basé sur les hypothèses suivantes : croissance économique du Luxembourg de 3-3,5% en 2010 et de 3% en 2011 (prévisions du Statec), inflation de 1,9% et taux de chômage stabilisé à 6%.

Si une croissance du PIB autour de 3% se situe incontestablement en dessous de la moyenne que le Luxembourg a affichée au cours des dernières décennies, il n'en reste pas moins qu'une telle croissance mettrait le Luxembourg à nouveau dans une situation enviable par rapport à la zone euro.

La CSL note par ailleurs que, selon le tableau ci-dessous, le Luxembourg aurait connu une croissance du PIB en volume de -2,8% en 2009, alors que le Statec estime cette croissance à -3,7%. Serait-ce une anticipation par le Gouvernement de révisions futures des comptes nationaux ?

Tableau 3 : Projections macro-économiques 2010-2011

Principaux résultats							
PIB vol. (mia EUR).....	28,697	29,546	30,440	-2,8	3,0	3,0	
PIB valeur (mia EUR).....	38,045	39,827	41,799	-3,31	4,69	4,95	
RNB (mia EUR).....	26,765	27,835	29,022	-10,0	4,0	4,3	
PIB potentiel (mia EUR).....	29,38	30,10	30,78	2,7	2,5	2,3	
Population totale (1000 pers. ¹).....	502,5	510,2	516,4	1,8	1,5	1,2	
Niveaux				Evolution en %			
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	
Emploi total intérieur (1000 pers.).....	352,5	354,6	358,7	1,1	0,6	1,1	
dont: frontaliers (1000 pers.).....	147,6	148,5	150,9	1,1	0,6	1,6	
emploi résident (1000 pers.).....	215,8	217,2	219,0	1,1	0,7	0,8	
Taux de chômage (ADEM, % de la pop. Active).....	5,7	6,0	6,3	-	-	-	
Prix à la consommation - IPCN (1996=100).....	130,26	133,28	135,78	0,4	2,3	1,9	
Coût salarial moyen (1000 EUR/an).....	53,79	55,36	56,46	1,7	2,9	2,0	
Coût salarial moyen hors échelle mobile (base 2000).....	43,79	44,33	44,29	-0,8	1,2	-0,1	
Échelle mobile des salaires (1948=100).....	699,44	711,07	725,84	2,5	1,7	2,1	
Masse salariale (mia EUR courants).....	17,82	18,41	18,97	2,6	3,3	3,0	
Masse salariale (hors EMS, base 2000).....	14,51	14,74	14,88	0,1	1,6	0,9	

Source: STATEC (29 septembre 2010)

Note: ¹ au 31 décembre

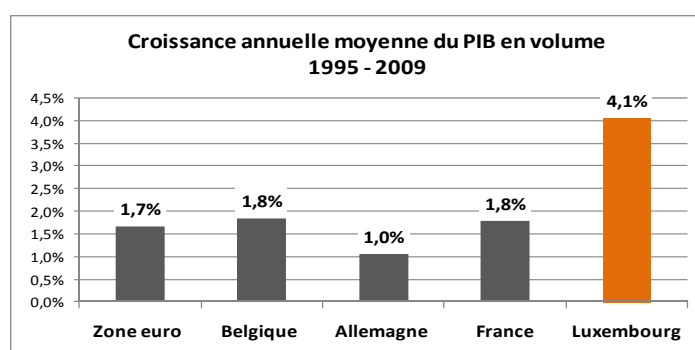
À noter que le Statec prévoit une baisse du coût salarial moyen réel en 2011, ce qui risque de mener à une diminution du pouvoir d'achat. Ceci est confirmé par une masse salariale hors EMS qui augmente moins que l'emploi total intérieur.

1.2. Des crises aux sacrifices

1.2.1. Les crises

Le Luxembourg dispose sur la longue période d'une croissance économique largement supérieure à la zone euro et à celle de ses principaux partenaires économiques. Ainsi, la croissance du PIB en volume aura été sur les quinze dernières années plus de 2 fois supérieure à celle de la France et la Belgique, près de 2,5 fois plus forte que celle de la zone euro dans son ensemble et près de 4 fois plus rapide que la croissance économique allemande.

Graphique 2 : Croissance annuelle moyenne du PIB en volume 1995-2009

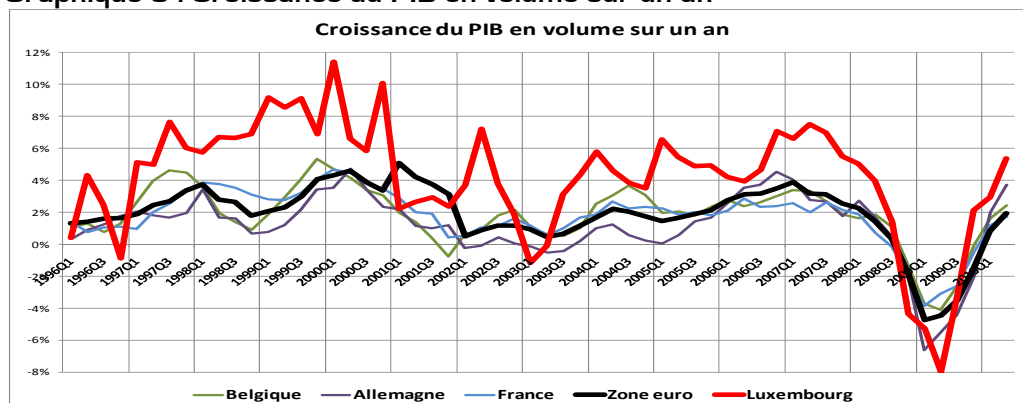


Source : Eurostat

Depuis 1995, l'Europe aura été traversée par deux crises économiques, la première en 2002/2003 et la seconde en 2008/2009. Ainsi que l'illustre le graphique suivant, à chaque fois, durant quelques trimestres, la croissance du Luxembourg passe à un niveau inférieur à celle de la zone euro, avant de rebondir et de reprendre une progression nettement supérieure.

Ceci est particulièrement logique dans la mesure où l'activité économique luxembourgeoise dépend pour de nombreux secteurs presque exclusivement de la conjoncture internationale. Dès lors les ralentissements conjoncturels sont plus marqués au Luxembourg que dans le reste de l'Europe. Inversement, les reprises sont plus rapides que dans le reste de l'Europe, le Luxembourg bénéficiant plus fortement que des économies moins ouvertes de la reprise de la conjoncture internationale.

Graphique 3 : Croissance du PIB en volume sur un an



Source : Eurostat

Aujourd'hui, même si la reprise qui se dessine est encore timide et pourrait ne pas être durable, on constate une fois encore que le Luxembourg semble rebondir plus fortement que les autres économies européennes.

Ceci montre bien que le Luxembourg ne souffre d'aucun problème structurel. Rappelons qu'à la veille de la crise, le Luxembourg n'était dépassé en termes de croissance que par quelques économies de l'Europe de l'Est : *« Pays le plus riche d'Europe, le Luxembourg a ainsi réussi à avoir un taux de croissance digne d'un pays en rattrapage »*¹.

À la veille de la crise actuelle, le Luxembourg avait encore une croissance digne d'un pays émergent alors qu'il est déjà le pays le plus riche. Signe que le Luxembourg est simplement touché par une conjoncture internationale sur lequel il n'a pas de prise et qu'aucun facteur endogène n'est la raison de ces crises ou ne vient en aggraver les conséquences.

1.2.2. Les sacrifices

Pourtant, à chaque crise, les salariés sont mis à contribution.

1.2.2.1. 2006, trois ans après la crise

Alors que la croissance était nettement repartie, le Luxembourg aurait tout de même eu à faire face à de nombreux déséquilibres structurels. Selon le gouvernement, *« le déficit budgétaire est devenu persistant. En effet, après la disparition du choc de croissance initial, le système économique n'est pas automatiquement retourné à l'équilibre »*².

C'est ainsi que les mesures de correction de ces « déséquilibres structurels » se *seraient imposées* et parmi l'ensemble des mesures mises en place, l'essentiel touchait au premier chef les ménages.

Des mesures touchant essentiellement les ménages

- La progression programmée du montant des dépenses d'investissement sera revue. Leur part relative en termes de pourcentage du PIB sera abaissée. Elles continueront toutefois à se situer à un niveau très élevé par rapport aux autres pays européens.
- Transférer la prise en charge des « baby years » et du complément différentiel de l'Administration centrale vers les caisses de pensions.
- L'ajustement des rentes et pensions prévu pour le 1^{er} janvier 2007 sera reporté et échelonné. Les rentes et pensions seront relevées de 1% à partir du 1^{er} juillet 2007, puis de 1% à partir du 1^{er} juillet 2008.
- Le taux de la contribution dépendance à charge des assurés passera le 1^{er} janvier 2007 de 1% à 1,4%.
- En principe, les barèmes d'impôt ne seront pas adaptés à l'inflation.
- Le taux de TVA pour certains services imposés aujourd'hui au taux parking de 12% sera porté à 15%.
- Le Gouvernement s'engage en outre à renforcer la lutte contre la fraude fiscale. À ce titre, la coopération entre les administrations fiscales sera améliorée.
- **Désindexation des prestations familiales** compensée partiellement par un boni qui disparaît ou est réduit aujourd'hui pour les plus de 18 ans.

¹ L. Fontagné, « Compétitivité du Luxembourg : après la bulle », 2009, p. 9.

² Avis du Comité de Coordination tripartite, p.5.

Une modulation de l'index inutile

De toutes les mesures d'assainissement des finances publiques et touchant les ménages, la plus emblématique aura sans doute été la modulation de l'indexation des salaires de 2006 à 2009. Pourtant, cette mesure justifiée par des difficultés budgétaires de l'État a non seulement une incidence nulle sur les finances publiques, mais, en outre, n'aura en rien permis d'améliorer une compétitivité des entreprises déjà au plus haut niveau.

Si une tranche indiciaire engendre un accroissement des dépenses via les salaires des fonctionnaires ou les pensions, elle apporte également des recettes supplémentaires sous forme de cotisations sociales et impôts directs et indirects.

Banque centrale du Luxembourg : modulation, une opération « budgétairement neutre »

En 2006, la BCL a tenté de déterminer l'incidence sur les finances publiques d'un saut d'index. Ses conclusions sont sans ambages : **« les diverses incidences directes d'un éventuel saut d'index se neutralisent mutuellement, de sorte que l'opération est budgétairement neutre en ce qui concerne l'ensemble des Administrations publiques. Un saut d'index se traduirait certes par un fléchissement de diverses catégories de dépenses, en premier lieu les transferts sociaux. Cet impact serait cependant compensé par un moindre rendement des impôts directs à charge des ménages et des cotisations sociales, dont l'essentiel de la base taxable fait l'objet d'une indexation. »**³

Tableau 4 : Incidence d'un hypothétique saut d'index sur les recettes, les dépenses et le solde de l'ensemble des administrations publiques

TABLEAU 28 : INCIDENCE D'UN HYPOTHÉTIQUE SAUT D'INDEX (ABSENCE D'UNE TRANCHE INDICIAIRE DE 2,5%) SUR LES RECETTES, LES DÉPENSES ET LE SOLDE DE L'ENSEMBLE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES (ÉTAT CENTRAL, COMMUNES ET SÉCURITÉ SOCIALE ; OPTIQUE SEC 95) (EN MILLIONS D'EUROS ; ÉTABLI SUR LA BASE DE DONNÉES RELATIVES À 2005)			
Recettes		Dépenses	
Impôts directs à charge des ménages	-66	Pensions	-66
Cotisations sociales	-86	Prestations familiales	-20
Autres recettes	0	Forfait d'éducation	-2
Total des recettes	-151	Allocations de chômage	-3
		Rémunération agents	-59
		Autres dépenses	0
Impact sur le déficit	0	Total des dépenses	-151

Sources : STATEC, calculs BCL.

CSL : une incidence marginale sur les finances publiques

En 2006, la modulation de l'index était justifiée par des difficultés concernant les finances publiques. La CSL s'était livrée au même exercice que la BCL en cherchant à évaluer l'impact que la modulation de l'index avait pu avoir sur les finances publiques entre 2006 et 2009. **Le même constat que celui de la BCL en a été tiré avec une incidence sur les finances publiques marginale.**

La modulation de l'indexation des salaires et pensions aura permis de reporter l'application de tranches indiciaires de 4 mois en 2006, 1 mois en 2007, 8 mois en 2008 et 2 en 2009. C'est donc en 2008 que l'incidence de la modulation aura été la plus forte.

Pour l'Administration centrale, le bilan global est plutôt positif, même si ce bilan ne permet que très marginalement de justifier de l'amélioration de sa situation financière. Si l'Administration centrale a pu réduire ses dépenses de pensions, sa participation aux cotisations d'assurances maladie et

³ BCL, Rapport annuel 2005, p. 80.

pension, les montants des indemnités de chômage ainsi que sa masse salariale, elle a en contrepartie subi un manque à gagner en matière d'impôt sur les traitements et salaires et de TVA.

Au final, le bilan reste tout de même positif pour l'Administration centrale, mais une grande part de cette amélioration est en fait liée à la part de l'État dans les cotisations d'assurances pension et maladie. Or cette amélioration pour l'Administration centrale constitue une détérioration pour l'Administration de Sécurité sociale et est donc neutre au niveau de l'ensemble des Administrations publiques.

L'Administration de Sécurité sociale, outre le manque à gagner des contributions de l'État a dû également subir un manque à gager en termes de cotisations sociales. Ainsi, au niveau de l'ensemble des Administrations publiques, les économies permises par la modulation de l'index ne sont finalement que légèrement supérieures aux manques à gagner liés à la modération salariale (impôts sur les traitements et salaires, cotisations salariales et TVA).

Pour l'ensemble des Administrations publiques, le bilan est donc neutre, voire légèrement négatif. En effet, **l'excédent dégagé pour l'Administration centrale par la modulation de l'index est compensé par le déficit de cotisations subi par l'Administration de Sécurité sociale, ainsi que par la neutralisation au niveau de l'ensemble des Administrations publiques des participations de l'Administration centrale aux diverses cotisations.** En d'autres termes, une partie de l'excédent de l'Administration centrale se transforme en manque à gagner pour l'Administration de Sécurité sociale, rendant cette économie neutre au niveau de l'ensemble des Administrations publiques.

Tableau 5 : Incidence d'un saut d'index sur les finances publiques

Nombre de mois de report de l'index	2006	2007	2008	2009
	4	1	8	2
ADMINISTRATION CENTRALE				
Pensions de l'Etat (1)	390,9	417,0	456,8	483,0
Economies (2)	3,3	0,9	7,6	2,0
Part de l'Etat dans les cotisations d'assurance pension et assurance maladies (3)	1 546,0	1 669,1	1 772,6	1 885,6
Dont :				
Ass. pension et maladie des employés municipaux	31,5	33,1	35,3	36,6
Participation aux frais des prestations maternité	83,4	86,3	93,3	96,1
Participation assurance maladie	509,7	548,3	580,9	622,0
Assurance pension contributive	921,4	1 001,4	1 063,1	1 130,9
Economies (2)	12,9	3,5	29,5	7,9
Indemnités chômage (4)	121,0	125,2	121,0	123,0
Economies (2)	1,0	0,3	2,0	0,5
Masse salariale administration centrale (5)	1 846,8	1 962,3	2 089,8	2 225,7
Economies (2)	15,4	4,1	34,8	9,3
Gain total pour l'Administration centrale : Economies de (1) + (3) + (4) + (5)	32,5	8,7	74,0	19,7
Masse salariale totale (6)	14 867,5	16 239,6	17 512,3	18 291,3
Salaires non distribués (7)	123,9	33,8	291,9	76,2
Manque à gagner Impôts sur les salaires (8)	13,6	3,7	32,1	8,4
Manque à gagner TVA (9)	10,2	2,8	23,7	6,2
Bilan global administration centrale	8,7	2,2	18,2	5,1
ADMINISTRATIONS PUBLIQUES				
Masse salariale Administrations publiques (10)	2 509,0	2 665,5	2 838,8	3 023,3
Economies (2)	20,9	5,6	47,3	12,6
Pensions (11)	2 228,4	2 352,0	2 481,4	2 617,9
Economies (2)	18,6	4,9	41,4	10,9
Indemnités pécuniaires de maladie (12)	167,4	187,5	197,8	208,7
Economies (2)	1,4	0,4	3,3	0,9
Indemnités pécuniaires de maternité (13)	77,6	80,9	85,3	90,0
Economies (2)	0,6	0,2	1,4	0,4
RMG (14)	104,7	110,3	116,3	122,7
Economies (2)	0,9	0,2	1,9	0,5
Gain total pour les Administrations publiques : Economies de (1) + (4) + (10) + (11) + (12) + (13) + (14)	46,7	12,4	105,0	27,8
Manque à gagner cotisations (15)	24,8	6,8	58,4	15,2
Manque à gagner Impôts sur les salaires (8)	13,6	3,7	32,1	8,4
Manque à gagner TVA (9)	10,2	2,8	23,7	6,2
Manque à gagner total (11) + (8) + (12)	48,6	13,3	114,2	29,8
Bilan global administrations publiques	-1,9	-0,9	-9,2	-2,1

(1) Montant total des dépenses du fonds des pensions (source budget de l'Etat)

(2) Montant annuel divisé par 12 auquel est appliqué le pourcentage d'augmentation de 2,5%, multiplié par le nombre de mois d'économies (4 mois en 2006, 1 en 2007, 8 en 2008 et 2 en 2009)

(3) Source : Projets de budget, comptes provisoires pour 2006 et 2007, budget voté pour 2008 et projet de budget pour 2009

(4) Source : Projets de budget, comptes provisoires pour 2006 et 2007, budget voté pour 2008 et projet de budget pour 2009

(5) Source : Comptes nationaux pour 2006 et 2007, progression de 6,5% en 2008 et 2009 correspondant à la progression moyenne des 10 dernières années

(6) Source : comptes nationaux pour 2006 et 2007. Progression calculée à partir des dernières prévisions de progression des salaires nominaux et de l'emploi du Statec, soit respectivement 2,8% et 4,9% en 2008 et 2,4% et 2%

(7) Montant annuel divisé par 12 auquel est appliqué le pourcentage d'augmentation de 2,5%, multiplié par le nombre de mois d'économies diminué de 20% correspondant au pourcentage moyen de cotisations sociales sur le coût salarial

(8) Correspond à 11% des salaires non distribués (soit le pourcentage moyen que représentent les impôts sur le coût global des traitements et salaires)

(9) Calculé sur base de 40% des revenus non distribués consacrés à une consommation soumise à une TVA de 15%, soit les rubriques (1) (4) (6) (11) (12) (13) (14). La base de 40% est arbitraire, mais permet de tenir compte des revenus distribués à l'étranger, des cotisations et impôts, ainsi que d'une propension à consommer inférieure à l'unité

(10) Source : Comptes nationaux pour 2006 et 2007, progression de 6,3% en 2008 et 2009 correspondant à la progression moyenne des 10 dernières années

(11) (12) (13) (14) Source IGSS pour 2006, 2007, progression de 5,5% par an en 2008 et 2009

(15) Montant correspondant à 20% de la masse salariale non distribuée, soit le pourcentage moyen des cotisations sociales sur la masse salariale totale pour l'ensemble de l'économie (6)

La CSL est consciente que ces estimations ne sont que des approximations, faute de disposer de l'ensemble des données et informations nécessaires à leur établissement. Toutefois, la CSL souhaite que les chiffres avancés par le gouvernement soient désormais étayés de la sorte (données sources, hypothèses, méthode) afin que les observateurs puissent réellement juger de la pertinence de telle ou telle mesure.

Toutefois, même s'il ne s'agit que d'estimations, celles-ci semblent bien montrer que le bilan global de la modulation de l'index est finalement relativement neutre pour les finances publiques et ne semble pas avoir joué de rôle déterminant dans l'amélioration de celles-ci.

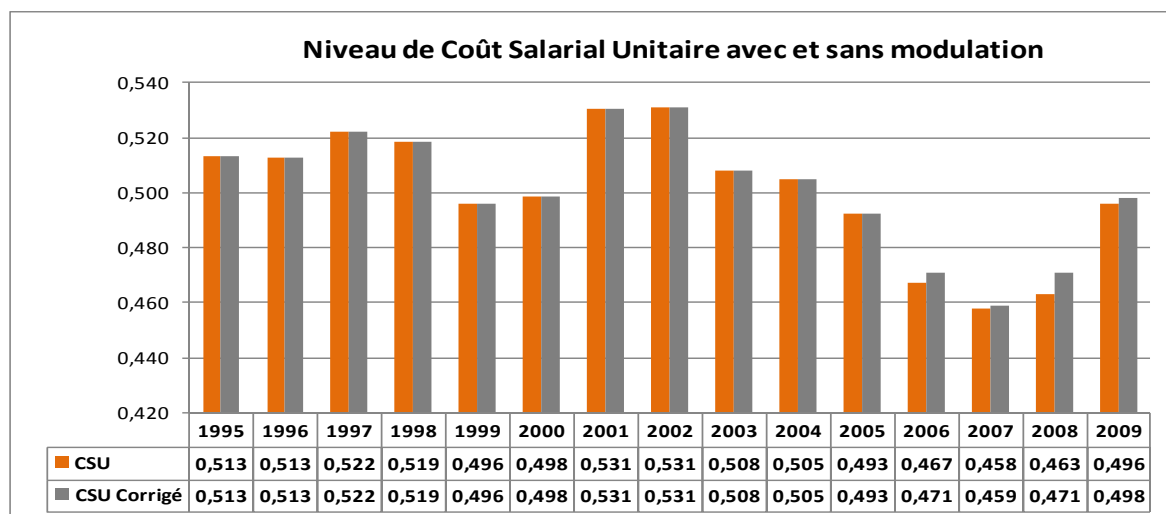
Alors que le bilan est neutre pour les finances publiques, la modulation de l'index qui a eu lieu entre 2006 et 2009 aura été tout autant inutile pour les entreprises.

Index : une incidence nulle sur la compétitivité des entreprises

La modulation de l'index n'aura en rien permis d'améliorer la « compétitivité », tout juste aura-t-elle permis d'augmenter un peu plus les marges des entreprises les plus rentables d'Europe.

Le graphique ci-dessous retrace l'évolution du niveau de coût salarial unitaire et la compare avec le CSU corrigé correspondant à ce qu'il aurait été sans modulation⁴. Comme on peut le constater, c'est à la troisième décimale qu'il faut aller chercher les différences de niveau de CSU avec ou sans modulation.

Graphique 4 : Niveau de coût salarial unitaire avec et sans modulation



Source : Statec, calculs CSL

Notons également qu'en 2009, avec ou sans modulation, le niveau du CSU est quasiment identique. Les différentiels enregistrés les années précédentes n'auront ainsi fait que renforcer les marges des entreprises, alors même qu'elles sont déjà, au niveau global et hors finance, les plus élevées d'Europe !⁵

⁴ Pour déterminer le CSU sans modulation, nous avons simulé une augmentation de la masse salariale annuelle de 2,5% rapportée au nombre de mois de report dans l'application des tranches pour les années 2006 à 2009.

⁵ CSL, Econews 4/2010, « Une rentabilité exceptionnelle qui contredit la thèse de la perte de compétitivité » : <http://www.csl.lu/econews>

En corollaire du niveau de rentabilité des entreprises luxembourgeoises le plus élevé d'Europe, notons également que le niveau de CSU luxembourgeois est le plus faible de l'UE15⁶.

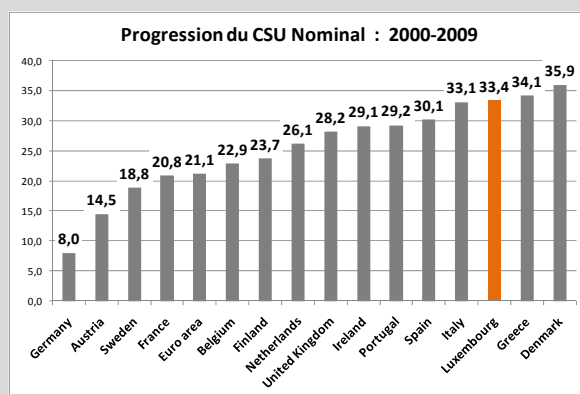
Des inquiétudes bien dogmatiques

Récemment encore, des représentants patronaux dénonçaient la dérive des coûts salariaux au Luxembourg qui auraient augmenté de 33,4% pendant qu'ils n'augmentaient que de 8% en Allemagne et 20,8% en France, poursuivant que « dans ces circonstances, il sera difficile d'attirer de nouveaux investisseurs ».

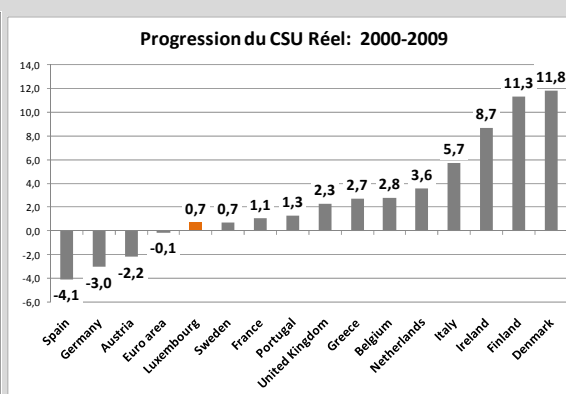
La CSL tient dans un premier temps à relativiser ces chiffres. Ce que ne dit pas l'organisation patronale, en l'occurrence la FEDIL, c'est qu'elle parle du Coût Salarial Unitaire nominal. Or, l'utilisation de cet indicateur est sujette à caution, comme la CSL l'a déjà souligné à maintes reprises. Sans revenir sur l'ensemble des points méthodologiques déjà soulevés par la CSL⁷, notons simplement que le patronat a beau jeu de choisir ses indicateurs selon qu'ils vont ou non dans son sens. À cet égard, notons simplement que l'UEL qui, jusqu'en 2009 encore, utilisait le Coût Salarial Unitaire Réel⁸ utilise désormais le CSU nominal⁹.

Ce glissement du CSU réel au CSU nominal par le patronat n'est pas anodin, puisque le premier indiquerait que le Luxembourg perd en compétitivité alors que le second contredit cette analyse. En effet, si le CSU Nominal luxembourgeois compte parmi les plus fortes progressions de l'UE15, pour le CSU Réel, c'est l'inverse.

Graphique 5 : Progression du CSU Nominal 2000-2009



Graphique 6 : Progression du CSU Réel : 2000-2009



Source : Ameco ; graphiques : CSL

Un peu de pédagogie s'impose une fois encore. Pourquoi avons-nous au Luxembourg un CSU nominal progressant nettement plus rapidement que dans les pays voisins, alors que pour le CSU Réel, le constat est totalement différent ?

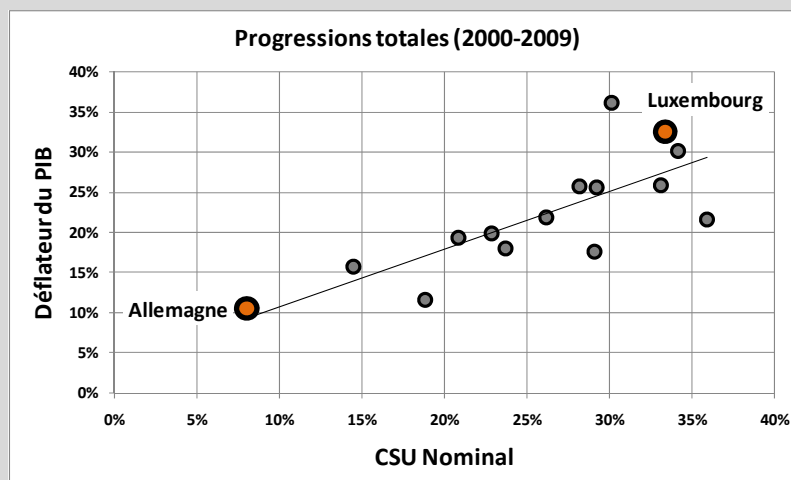
La réponse est très simple, elle tient simplement à l'évolution du déflateur du PIB ou, en d'autres termes, du prix du PIB. Le graphique suivant montre une relation très étroite entre l'augmentation du déflateur du PIB et celle du CSU Nominal. Constatons d'ailleurs que l'Allemagne, avec laquelle certains se plaisent à comparer le Luxembourg, figure à un extrême et le Luxembourg à l'autre.

⁶ CSL, Econews 3/2010, « Coûts unitaires : du travail au capital, c'est le second qui pénalise le premier » : <http://www.csl.lu/econews>

⁷ Id.

⁸ UEL, « L'UEL en 2008, Bilan et perspectives », mai 2009, p. 50.

⁹ UEL, « Annuaire de la compétitivité 2010 », p. 7 et 21.

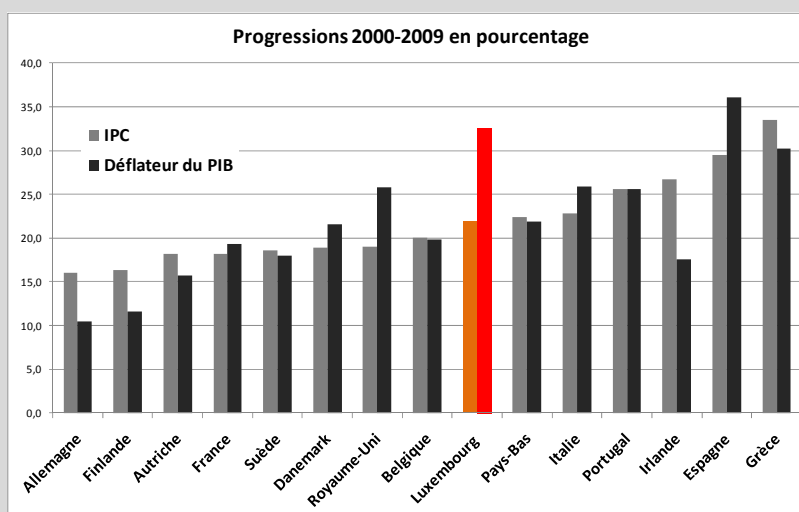
Graphique 7 : Déflateur du PIB et CSU en progression (2000-2009)

Sources : Eurostat, Ameco ; calculs CSL

En fait, le CSU Nominal comporte le grand inconvénient de comparer des données à prix courant (les salaires) à des données à prix constant (le PIB). En l'occurrence, **on compare des salaires aux prix de 2009 avec un PIB aux prix de 2000**. Pourtant, c'est bien aux prix de 2009 que les entreprises vendent leurs produits et services et non aux prix de 2000 !

Dès lors, les pays affichant la plus forte progression du prix du PIB connaissent mécaniquement la plus forte progression de leur CSU Nominal. Sans cette progression du CSU Nominal, les pays connaissant les plus fortes augmentations du prix du PIB verraient, comme nous l'aborderons plus loin, la part de la richesse nationale revenant aux salaires décroître fortement.

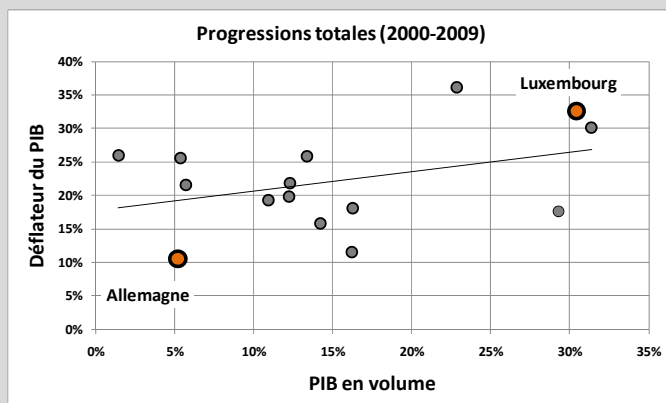
Et ne nous y trompons pas, **déflateur du PIB et inflation sont deux choses fort différentes**. Rappelons que les dépenses de consommation des résidents sur le territoire luxembourgeois (dont l'IPCN mesure l'évolution des prix) ne représentaient en 2009 que 11% de la valeur de tout ce qui était produit dans le pays. Comme l'illustre le graphique ci-dessous, si le Luxembourg a connu une des plus fortes progressions du déflateur du PIB, son inflation a été dans la moyenne des pays de l'UE15.

Graphique 8 : IPC et déflateur du PIB en progression (2000-2009)

Source : Eurostat, Statec, calculs CSL

En outre, il existe une relation positive entre croissance économique et progression du déflateur du PIB, comme l'illustre le graphique ci-dessous. Encore une fois, nonobstant les différences structurelles flagrantes entre le Luxembourg, dont la population représente moins de la moitié de la Sarre, et l'Allemagne, vouloir comparer la plus forte croissance de l'UE15 (derrière la Grèce...) avec la deuxième plus faible croissance de cette même zone relève de la gageure.

Graphique 9 : PIB et déflateur du PIB en progression (2000-2009)



Source : Eurostat, calculs CSL

En fait, ce qui importe n'est pas la comparaison des coûts salariaux aux prix de 2009 avec le PIB aux prix de 2000 mais bien la comparaison de ces dépenses en salaires de 2009 à la valeur produite en 2009, afin de connaître pour cette année la performance réelle de rentabilité macroéconomique des entreprises. Le CSU Réel, à la différence du CSU Nominal utilisé depuis peu par le patronat, permet de supprimer cet inconvénient majeur du CSU Nominal.

D'ailleurs, le Statec lui-même a depuis longtemps pris position en faveur du CSU Réel en soulignant les lacunes du CSU Nominal et la nécessité de « faire un pas supplémentaire dans l'analyse » en passant du CSU Nominal au CSU Réel : « Il convient de faire un pas supplémentaire dans l'analyse du coût salarial. En effet, le coût salarial unitaire nominal ne prend pas en compte le prix de vente d'un produit sur le marché. À titre d'exemple, une hausse du salaire moyen peut bien être due à un meilleur prix de vente. Le coût salarial unitaire réel, qui divise le coût unitaire nominal par le prix de la valeur ajoutée, corrige ce biais. ». Et de conclure : « En fait, c'est le coût salarial unitaire réel qui constitue l'indicateur le plus fiable et le plus pertinent permettant de constater si la compétitivité coût d'une économie évolue favorablement ou non. »¹⁰

En outre, si le prix du PIB augmente plus rapidement au Luxembourg, c'est surtout en raison d'une croissance plus forte ainsi que de la prédominance des services pour lesquels les comptables nationaux ne savent que très imparfaitement estimer les déflateurs. L'Allemagne, elle, est spécialisée dans l'industrie pour laquelle les méthodes de comptabilité nationale sont plus adaptées¹¹. Dès lors, vouloir en sus comparer les évolutions du CSU nominal entre un pays industriel et un pays spécialisé dans les services est d'autant plus totalement inopérant.

En fait, que se serait-il passé si le CSU Nominal avait progressé au rythme allemand depuis 2000 ?

Le graphique suivant reprend dans un premier temps les CSU observés en Allemagne et au Luxembourg, avec une progression du CSU Nominal nettement plus forte au Luxembourg et une

¹⁰ Kaléidoscope 2006, p.75.

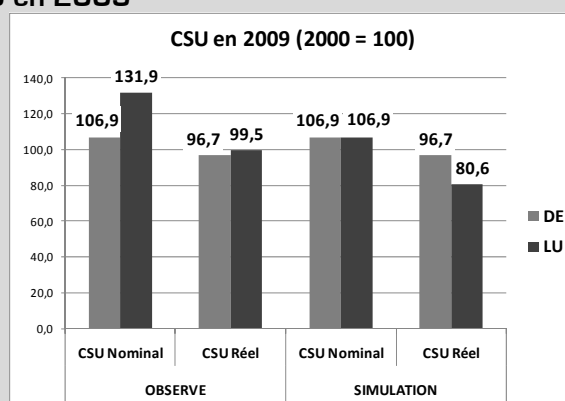
¹¹ Pour plus d'information sur les difficultés d'estimation des déflateurs dans les services, le lecteur pourra se reporter à l'Econews 2/2010 et plus particulièrement à l'annexe, « Difficultés de l'estimation de la croissance en volume dans les services », pp. 19-21.

progression du CSU Réel comparable entre les deux pays. Il existe une légère divergence avec les données Ameco qui peut s'expliquer par la non-prise en compte des dernières actualisations des comptes nationaux. Quoi qu'il en soit, les ordres de grandeur sont parfaitement comparables.

Dans sa deuxième partie, le graphique présente une simulation selon laquelle le CSU Nominal luxembourgeois aurait progressé au même rythme qu'en Allemagne. Pour ce faire, nous avons déterminé la masse salariale de 2009 au Luxembourg pour y obtenir une progression du CSU Nominal identique à l'Allemagne, les autres paramètres demeurant identiques.

Comme on peut le constater, le CSU Réel aurait connu une baisse drastique de près de 20% en moins de dix ans !

Graphique 10 : Le CSU en 2009



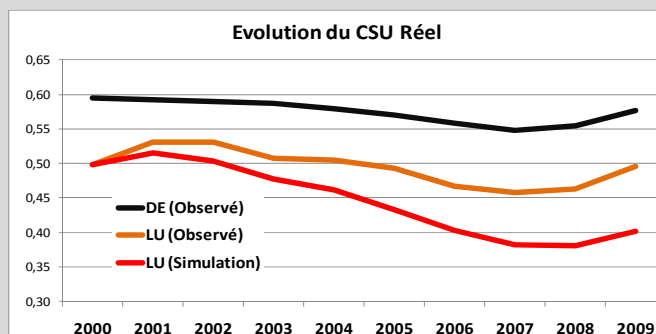
Source : Eurostat, calculs CSL

Pour mieux se rendre compte de l'incidence d'une telle évolution, il est intéressant d'observer quelles en auraient été les conséquences sur les autres paramètres.

Ainsi, pour que le CSU Nominal luxembourgeois évolue au même rythme que le CSU allemand, **il aurait fallu que le coût salarial moyen luxembourgeois progresse de 0,5% par an en moyenne contre 1% observé en Allemagne !** Compte tenu des différences de performances économiques ainsi que des niveaux de productivité, on perçoit immédiatement l'incongruité absolue d'une telle situation. Pour mieux s'en rendre compte, il suffit d'observer l'évolution du CSU Réel dans un tel cas de figure.

Comme on peut le constater, alors que les CSU réels observés allemands et luxembourgeois évoluent de manière parallèle, la simulation visant à maintenir une progression du CSU Nominal identique entre les deux pays aurait amené une baisse du CSU Réel luxembourgeois de 0,5 en 2000 à 0,4 en 2009 ! Et alors qu'en 2000 le Luxembourg se situait à 0,10 point sous le niveau allemand, en 2009, il se serait situé à 0,17 point en dessous.

Graphique 11 : Évolution du CSU réel



Source : Eurostat, calculs CSL

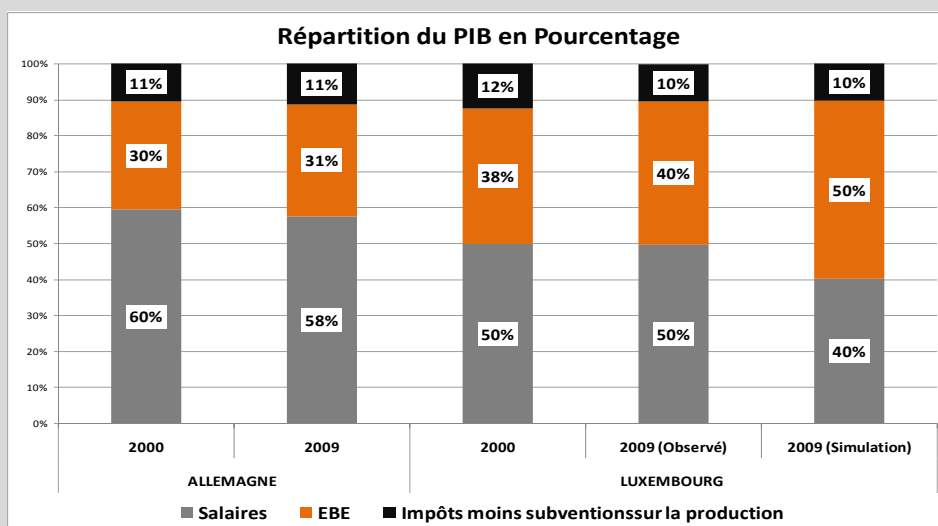
La conclusion sur ce qu'aurait amené une telle évolution est claire. Alors que la part du PIB revenant aux salariés est déjà structurellement plus faible au Luxembourg, l'écart avec l'Allemagne se serait bien évidemment encore renforcé au bénéfice des entreprises, plutôt que de leur « compétitivité ».

Le graphique ci-dessous montre la répartition du PIB entre la rémunération des salariés, l'excédent brut d'exploitation (marge des entreprises après versements des salaires), et les impôts moins subventions sur la production. Il permet ainsi de montrer quelle part de la richesse nationale produite chaque année (le PIB) revient aux entreprises et aux salariés. Le constat est sans équivoque !

En 2000, 60% du PIB allemand rémunérait les salariés contre 50% au Luxembourg. Inversement, 30% revenaient aux entreprises en Allemagne contre 38% au Luxembourg. Selon les observations, en 2009, 58% du PIB revenait aux salariés en Allemagne et toujours 50% au Luxembourg. Dans les deux cas, la part revenant aux marges des entreprises était en hausse (un point de plus pour l'Allemagne et deux points de plus pour le Luxembourg).

Mais si le Luxembourg avait connu une progression du CSU Nominal conforme à l'évolution allemande, la part du PIB revenant aux salariés serait tombée à 40% et celle revenant aux entreprises à 50% ! Sans doute est-ce là l'unique objectif de la « compétitivité luxembourgeoise ».

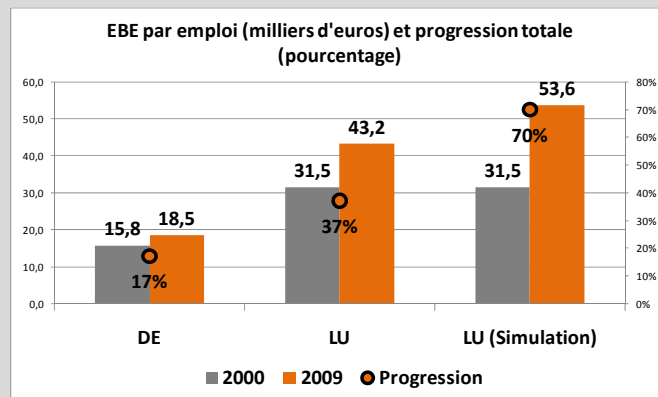
Graphique 12 : Répartition du PIB en pourcentage



Source : Eurostat, calculs CSL

La comparaison Allemagne – Luxembourg est encore plus frappante lorsque l'on observe les niveaux respectifs de rentabilité des entreprises. En Allemagne, la marge des entreprises après rémunération des salariés était en 2000 de 15.800 euros par emploi. En 2009, elle était de 18.500 euros par emploi, soit une progression de 17% en 9 ans.

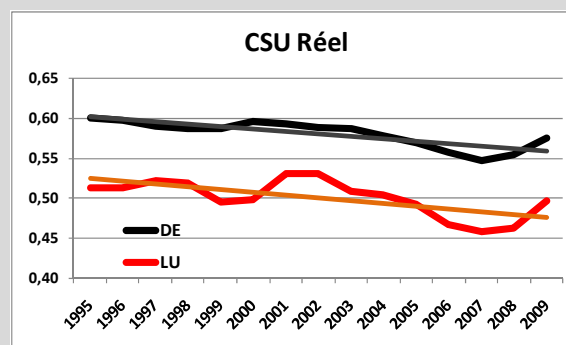
Au Luxembourg, l'EBE par emploi était de 31.500 euros en 2000 (près du double de l'Allemagne) et de 43.200 euros en 2009 (plus du double de l'Allemagne) en hausse de 37%. Si le CSU Nominal avait progressé comme en Allemagne, l'EBE par emploi serait passé à 53.600 euros, en hausse de 70% et à un niveau de près de trois fois le niveau de marge allemand. En fait de « compétitivité », on voit bien que c'est la marge des entreprises que le patronat souhaite encore voir grandir. **De quoi illustrer parfaitement la différence entre « compétitivité » et avidité !**

Graphique 13 : EBE par emploi

Source : Eurostat, calculs CSL

C'est à n'en pas douter l'unique raison du passage du CSU Réel au CSU Nominal. **Le Statec soulignait en 2006 que « A long terme, le CSU Réel ne devrait pas trop dévier d'une trajectoire horizontale »**¹² Si l'on observe son évolution, au Luxembourg comme en Allemagne, on constate une déviation par rapport à la trajectoire horizontale. En outre, l'année 2009 ne doit pas être comparée à l'année 2000, mais plutôt à l'année 2001. En 2009, le PIB s'est fortement contracté faisant mécaniquement augmenter le CSU. C'est donc par rapport à la précédente crise qu'il faut comparer le CSU. Or, même en 2009, au creux de la vague, le CSU luxembourgeois était encore bien loin du niveau atteint lors de la précédente crise.

L'Allemagne est réputée pour sa politique de déflation salariale critiquée à travers l'Europe, et même au Luxembourg en raison de son caractère non coopératif. Au Luxembourg, certains veulent faire croire à une inflation salariale. Pourtant, lorsque l'on observe la part de la richesse produite revenant aux salariés, on constate que le Luxembourg suit la même trajectoire descendante que l'Allemagne.

Graphique 14 : CSU réel : une comparaison Allemagne – Luxembourg

Source : Eurostat, calculs CSL

Conséquences de la baisse de la part de la richesse revenant aux salariés...

Coûts salariaux : une évolution en conformité avec les performances et les autres pays européens

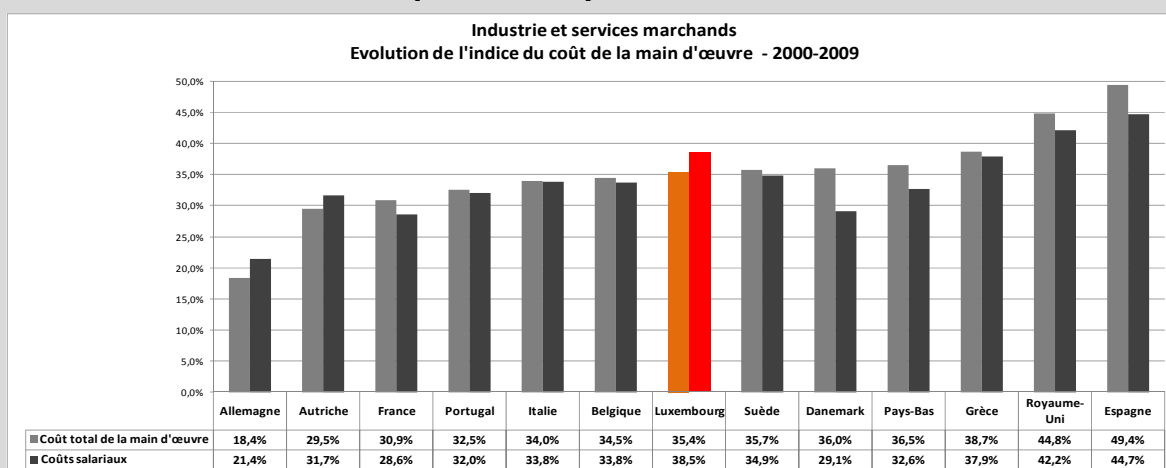
Lorsque l'on compare les salaires à la richesse produite, il est difficile de croire à une augmentation démesurée des coûts salariaux.

¹² Id.

Et même lorsque l'on compare les évolutions des coûts salariaux en termes absolus, la comparaison n'est pas forcément en défaveur du Luxembourg. Ainsi, pour l'indice du coût horaire de la main-d'œuvre, le Luxembourg se situe en position intermédiaire, à un niveau voisin de la Belgique. Certes, l'Allemagne se situe à un niveau largement inférieur à l'ensemble des pays, mais il s'agit de mettre cela en relation avec la politique de modération salariale menée dans le pays depuis de nombreuses années et, également, avec les performances économiques, comme nous l'avons déjà vu.

Il ne faut en effet jamais oublier que l'Allemagne est le pays de la zone euro ayant connu la plus faible croissance économique de l'ensemble de la zone euro et qu'avec une croissance aussi faible que la leur, il n'y a rien d'étonnant à ce que les coûts salariaux progressent si lentement. Sans parler du fait que c'est peut-être justement en raison de cette faiblesse dans l'évolution des coûts salariaux que l'Allemagne est également l'économie la moins dynamique de la zone. Le même constat peut être fait pour la France, même si elle a connu sur la période une croissance tout de même plus forte que l'Allemagne.

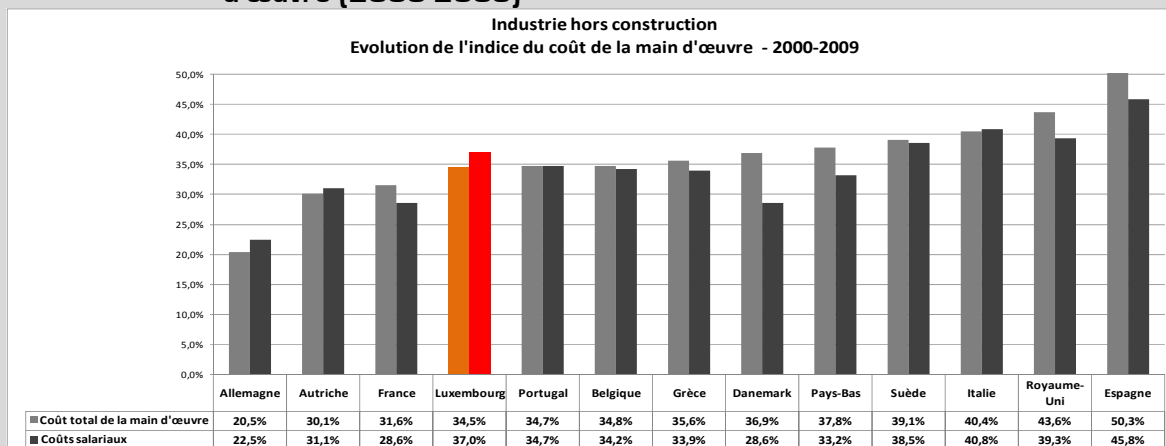
Graphique 15 : Industrie et services marchands – Évolution de l'indice du coût de la main d'œuvre (2000-2009)



Source : Eurostat, calculs CSL (données non disponibles pour l'Irlande et la Finlande)

Concernant l'industrie elle-même, la situation est même encore plus favorable aux entreprises luxembourgeoises. Entre 2000 et 2009, seuls trois pays de l'UE15 ont connu une progression des coûts de la main-d'œuvre plus faible qu'au Luxembourg.

Graphique 16 : Industrie hors construction – Évolution de l'indice du coût de la main d'œuvre (2000-2009)



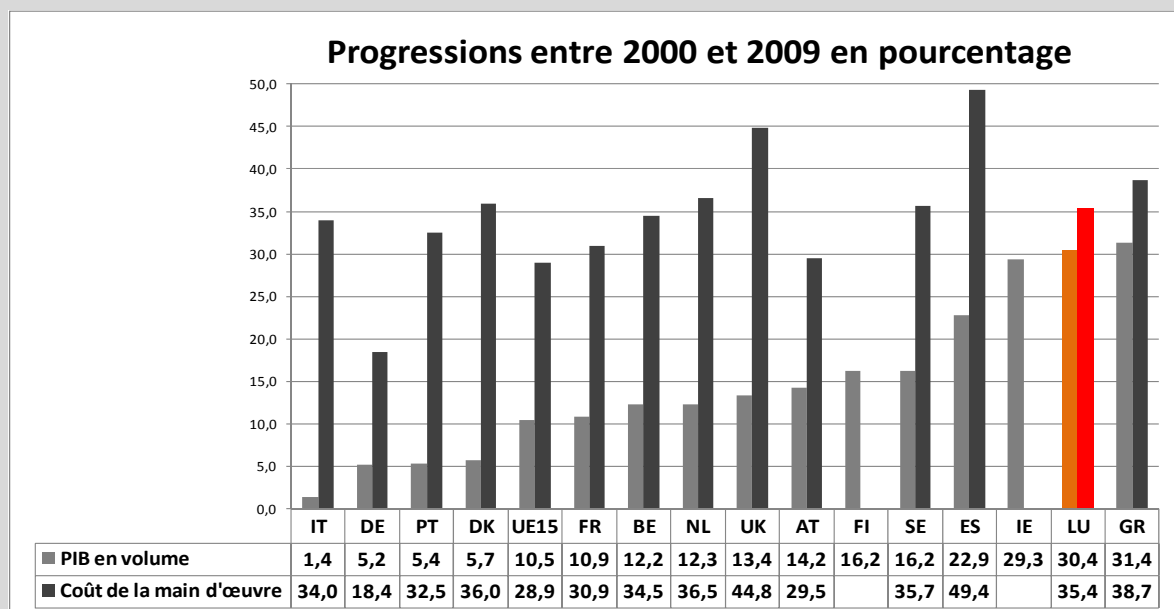
Source : Eurostat, calculs CSL (données non disponibles pour l'Irlande et la Finlande)

Comme on peut le constater, l'évolution des coûts de la main-d'œuvre au Luxembourg est donc bien loin d'être pénalisante pour l'économie luxembourgeoise. Ceci est d'autant plus vrai lorsque l'on met en parallèle ces évolutions avec les performances économiques respectives de chaque pays.

Si le Luxembourg a connu la plus forte progression du PIB en volume depuis 2000 (nous laisserons de côté le cas particulier de la Grèce), l'évolution des coûts de la main-d'œuvre se situe simplement à un niveau intermédiaire. Il ne semble donc pas que les augmentations de coûts salariaux aient été pénalisantes pour l'économie luxembourgeoise.

Ces chiffres sont d'autant plus remarquables que, comme chacun sait, le Luxembourg accentue les cycles économiques et qu'une comparaison sur la période 2000-2009 correspond à une comparaison entre le haut de l'avant-dernier cycle et le creux du cycle actuel. Notons également que le recours massif au chômage partiel au Luxembourg (au même titre qu'en Allemagne), fausse quelque peu les données dans la mesure où une part importante des coûts salariaux, notamment dans l'industrie, ont été pris en charge par l'État sans que cela n'apparaisse dans les agrégats sur les coûts salariaux.

Graphique 17 : Progressions du PIB et du coût de la main-d'œuvre (2000-2009)



Source : Eurostat, calculs CSL

On peut donc constater que l'évolution des coûts salariaux est loin d'être dramatique, comme certains voudraient le faire croire.

Pourtant, si le Luxembourg arrive à demeurer une des économies les plus dynamiques d'Europe, entouré d'économies à la traîne, c'est bien que sa compétitivité n'est absolument pas en jeu. En effet, arriver à surperformer largement ses partenaires est sans aucun doute le meilleur signe de bonne santé économique et de compétitivité.

Si, comme l'affirme la FEDIL, « dans ces circonstances, il est difficile d'attirer de nouveaux investisseurs », il convient de présenter ces circonstances (augmentations des coûts de la main-d'œuvre) non plus seulement vis-à-vis des économies les moins dynamiques uniquement, mais dans leur globalité, ainsi que de les mettre en relation avec les performances économiques et les marges particulièrement élevées réalisées dans le pays.

1.2.2.2. 2010, alors que l'économie repart

L'ensemble de l'économie mondiale vient à nouveau d'être frappée par une crise. Cette crise est d'une ampleur qui n'avait pas été rencontrée depuis longtemps. Cette fois encore, le gouvernement souhaite agir. Une fois encore, ce seront les ménages qui seront mis à contribution.

Une réforme fiscale pour les ménages

Réforme fiscale presque exclusivement à la charge des ménages qui sont déjà les principaux contributeurs fiscaux (voir à ce sujet l'avis de la CSL sur le paquet fiscal découlant de la crise économique et financière).

Suppression des allocations familiales pour les plus de 18 ans

Cette suppression est partiellement, et injustement, socialement compensée par les bourses d'études. Toutefois, ces bourses ne bénéficieront qu'aux ménages résidents.

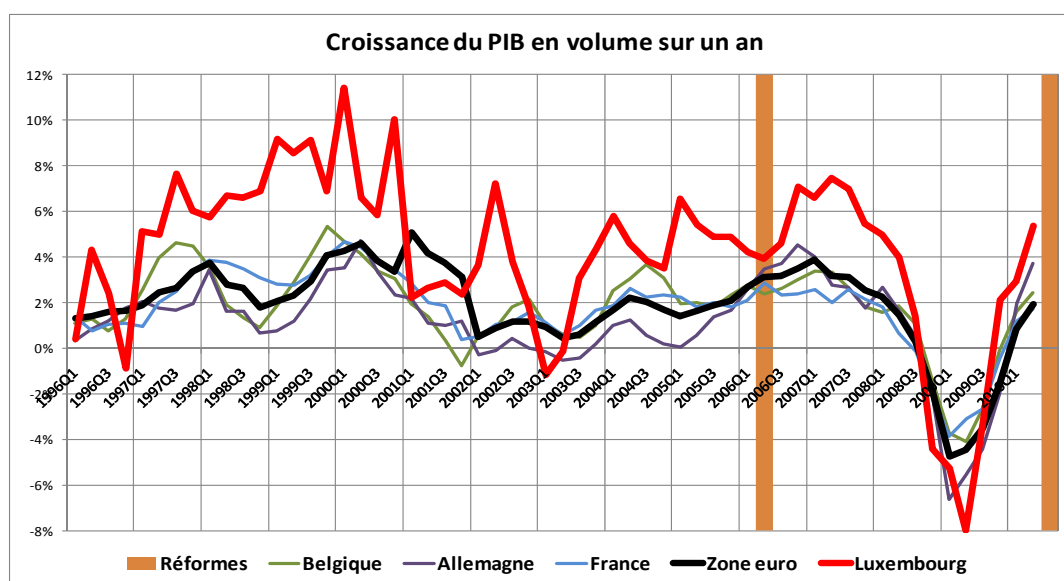
On ne peut d'ailleurs s'empêcher de s'inquiéter du tournant pris par le Gouvernement depuis quelques années avec, en 2006, les chèques services et, aujourd'hui, la suppression des allocations familiales pour les plus de 18 ans (cf. infra, développements sur la politique familiale).

Rappelons que les mesures fiscales récemment déposées par le ministre des Finances font également porter une majeure partie de l'effort fiscal aux ménages, alors que les entreprises n'y contribuent que faiblement.

Crise après crise, les salariés toujours plus mis à contribution

À chaque crise, son vent de réformes. Nous reviendrons plus tard sur la nécessité ou non de ces réformes en matière de finances publiques, mais constatons d'emblée que ces réformes interviennent toujours avec un certain décalage par rapport au fait générateur.

Graphique 18 : Croissance du PIB et survenue des réformes



Source : Eurostat, calculs CSL

Lors de la précédente crise, le creux de la vague avait été atteint par le Luxembourg au premier trimestre 2003. C'est au deuxième trimestre 2006 que les mesures de crises ont été proposées et adoptées.

Aujourd'hui, l'action est plus rapide, mais arrive au moment où l'économie repart. Concédonsons qu'il était difficile d'agir avant, et toutes les économies européennes adoptent en ce moment même des mesures applicables pour leur loi budgétaire 2011. De plus, les finances publiques réagissent avec un certain retard sur la conjoncture et, à cet égard, le moment où interviennent les réformes est en adéquation avec cette même conjoncture, si toutefois elles s'imposaient.

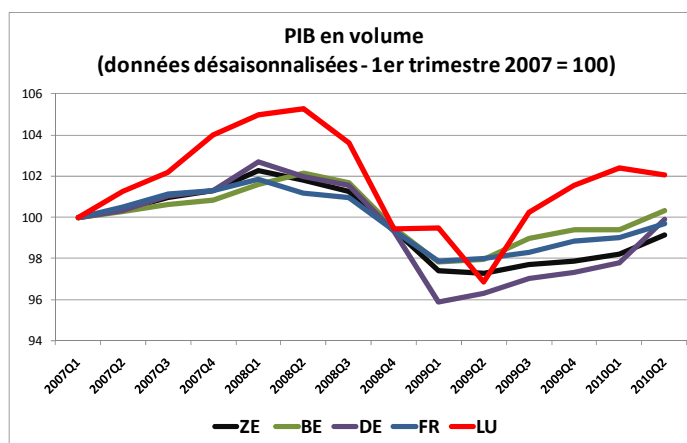
En outre, cette rapidité a au moins une utilité, c'est de profiter de cette fenêtre d'opportunité immédiatement et non trois ans après, comme précédemment, lorsque le budget est déjà retourné automatiquement à l'équilibre, même si cela n'est avoué que plusieurs années plus tard.

À chaque crise ses sacrifices, mais toujours pour les ménages. Pourtant, **s'agissant de mesures de crise, ne devrait-on pas les supprimer lorsque la crise est finie ?**

Le fait que l'on ne revienne pas sur les « mesures de crise » une fois celle-ci passée montre bien que la remise en cause des acquis sociaux est une tendance de fond choisie par le Gouvernement qui profite des fenêtres d'ouverture provoquées par les crises pour démanteler le système social luxembourgeois.

Et à ceux qui s'inquiètent encore, parce que le Luxembourg n'a toujours pas retrouvé son niveau d'avant crise, qu'ils se rassurent. Les autres pays non plus. Si la reprise qui se dessine devait se poursuivre, ce qui, reconnaissons-le, est loin d'être certain, le Luxembourg sera sans doute un des premiers pays à retrouver son niveau d'avant crise, comme le montre le graphique suivant. Dans le cas contraire, tous replongeront de concert, mais il ne s'agira nullement d'un problème de compétitivité intrinsèque au Luxembourg qui ne fera alors que suivre à nouveau une tendance globale.

Graphique 19 : PIB trimestriel en volume



Partie 2

La situation budgétaire

Partie 2 : La situation budgétaire

2.1. Des finances publiques structurellement saines

2.1.1. État des lieux fin 2009

Un déficit public particulièrement faible

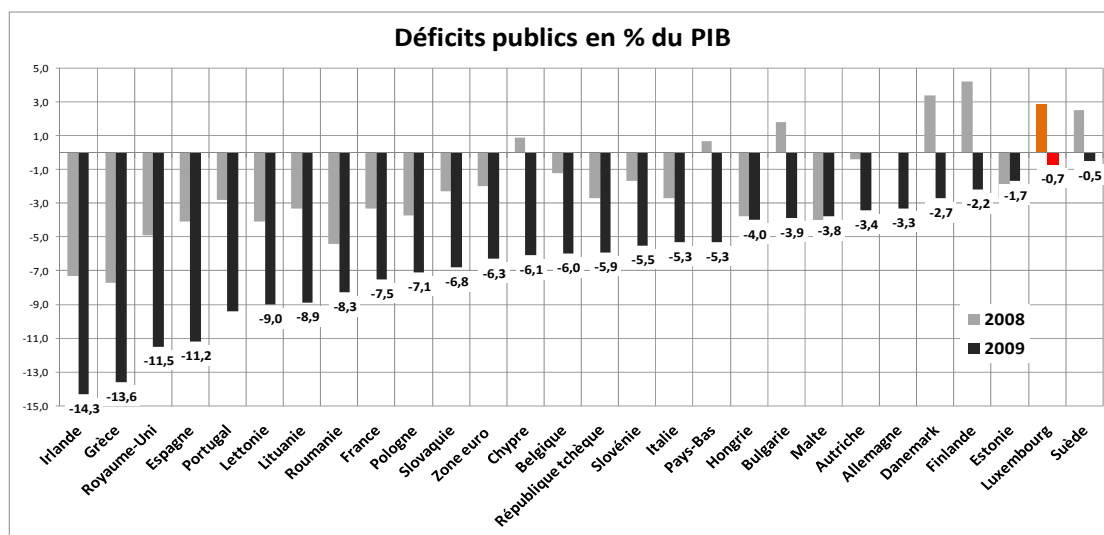
Les deux dernières années ont été marquées par une grave crise économique qui a fortement pesé sur les finances publiques des États européens, lesquels auront dans leur quasi-totalité connu une forte dégradation de leurs soldes publics entre 2008 et 2009, seules Malte et l'Estonie faisant exception.

En 2008, le Luxembourg a fait partie des sept pays sur vingt-sept à bénéficier encore d'un excédent des soldes publics, seuls le Danemark et la Finlande connaissant un excédent plus élevé. Au sein de la zone euro, seuls trois pays connaissaient un excédent, dont, bien sûr, le Luxembourg.

Pour 2009, le Luxembourg a connu, à l'image des autres pays, une détérioration de sa situation, mais la position relative du Luxembourg s'est nettement améliorée, puisqu'il a connu le plus faible déficit de la zone euro, n'étant devancé dans l'UE que de 0,2 point de PIB par la Suède. Les chiffres sont bien évidemment encore provisoires, mais compte tenu de la prudence habituelle dont fait preuve le Luxembourg en la matière, il s'agit certainement d'une très bonne performance.

Au total, avec un déficit attendu de 0,7% du PIB en 2009, le Luxembourg a même fait mieux que la plupart des pays européens en 2008.

Graphique 20 : Déficits publics en % du PIB



Source : Eurostat

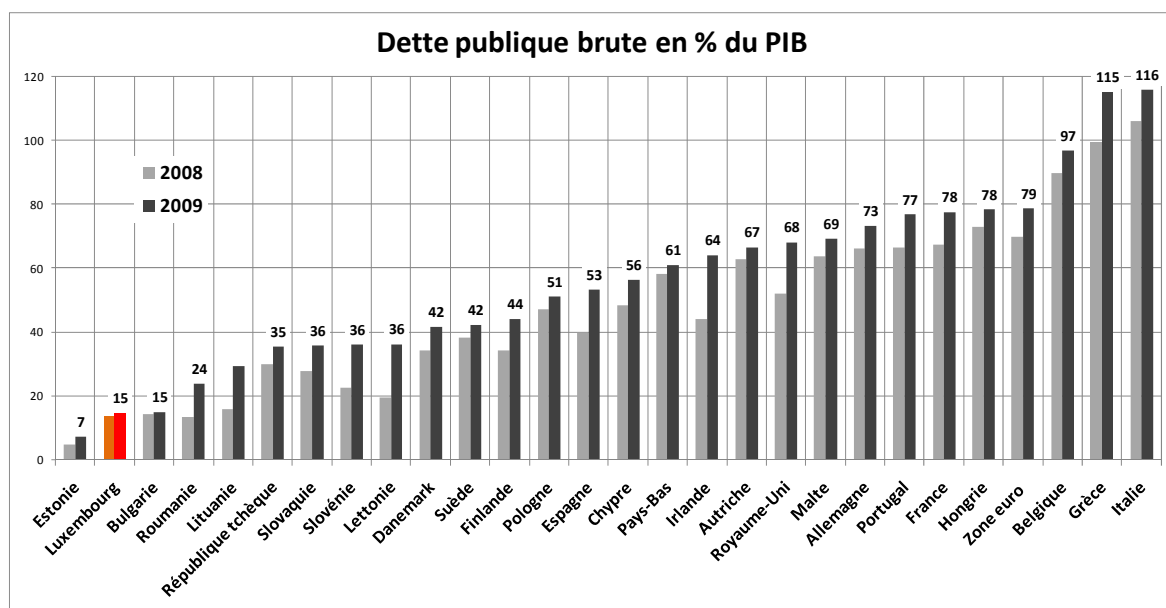
Une dette publique qui ne portera pas sur les générations futures

L'autre volet des critères de Maastricht concerne le taux d'endettement. Rappelons que, familièrement dit, pour rester dans les clous des critères de Maastricht, les déficits publics ne doivent pas excéder 3% du PIB et la dette publique doit rester au-dessous de 60% du PIB. Nous venons de voir que, malgré la crise, le Luxembourg est avec -0,7% le seul pays de la zone euro, avec la Finlande (-2,2%), à respecter ce critère pour 2009.

Concernant la dette publique, là encore, le Luxembourg connaît une situation privilégiée. Avec, en 2009, une dette publique de 14,5% du PIB, le Luxembourg est le pays de la zone euro affichant le plus faible taux d'endettement, et il n'est devancé dans l'UE que par l'Estonie.

Rappelons en outre que le niveau de la dette est lourdement obéré par le plan de sauvetage des banques en 2008. Aux dires du ministre des Finances lui-même, le volume de la dette est en effet surfait d'un tiers en 2008. Sans ce plan de sauvetage, le Luxembourg se situerait à un niveau proche de l'Estonie et se démarquerait nettement de la Bulgarie.

Graphique 21 : Dette publique brute en % du PIB



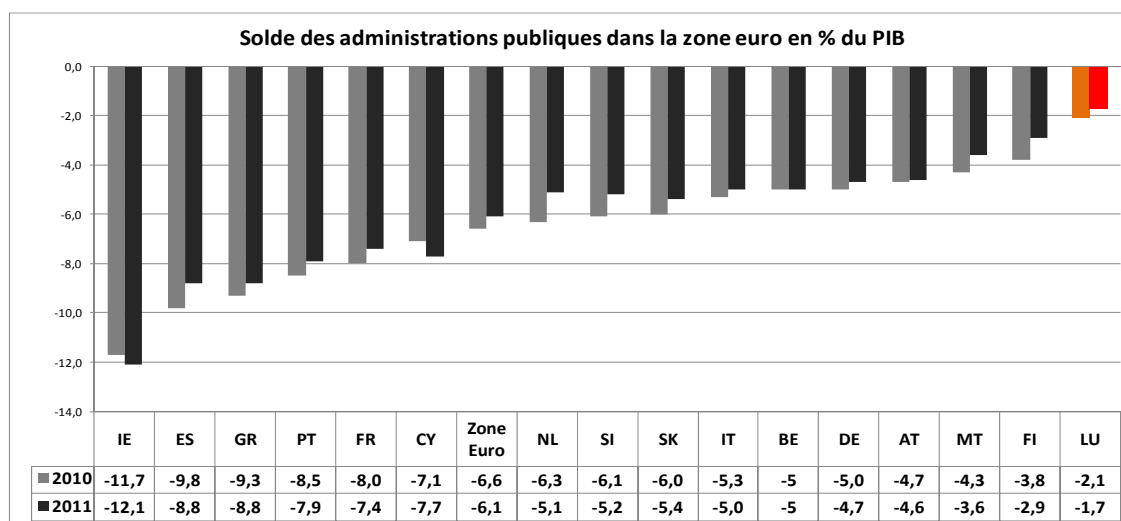
Source : Eurostat

Compte tenu du faible niveau d'endettement et des échéances de la dette (voir au point 2.6.), ce ne sont donc pas sur les générations futures que portera le fardeau de cette dette, mais bien sur les actifs d'aujourd'hui.

2010 / 2011 : le Luxembourg sera le seul pays non soumis à une procédure de déficit excessif

En 2010, le Luxembourg sera le seul pays de la zone euro à disposer d'un déficit des Administrations publiques de moins de 3% et donc, potentiellement, le seul pays qui ne fera pas l'objet d'une procédure pour déficit excessif. Il ne sera rejoint en 2011 que par la Finlande qui passerait juste sous le seuil fatidique.

Le moins que l'on puisse dire, c'est bien que le Luxembourg se situe toujours, malgré la violence de la crise et son caractère financier, dans une des situations les plus confortables de la zone euro, loin devant les autres pays.

Graphique 22 : Solde des administrations publiques dans la zone euro en % du PIB

Prévisions Commission Européenne et Statec

Des soldes cumulés qui en disent long sur la capacité des États à supporter la crise

Si l'on observe parmi les pays de l'UE15 la situation budgétaire depuis 1995, on constate que le Luxembourg fait figure de pays largement privilégié avec, en tout et pour tout, seulement deux exercices déficitaires.

Notons au passage que la soi-disant volatilité des finances publiques du Luxembourg ne se retrouve pas dans cette crise. On constate en effet que les seuls pays à avoir eu un solde globalement et structurellement positif dans l'UE15 depuis 1995 auront tous vu leurs finances publiques se détériorer plus fortement que le Luxembourg (hormis la Suède), avec une mention spéciale à l'Irlande qui était sur les 15 années passées le seul pays à rivaliser avec le Luxembourg en matière de performances économiques.

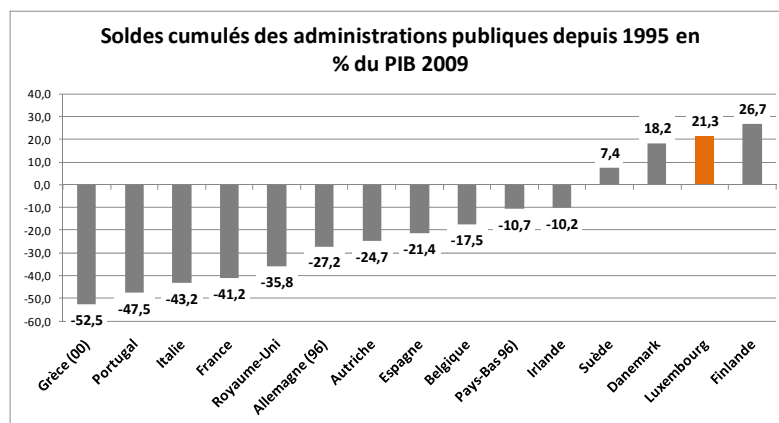
Tableau 6 : Solde des Administrations publiques en Europe

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Union européenne (15 pays)	-5,1	-4,2	-2,6	-1,8	-0,8	0,8	-1,3	-2,4	-3,0	-2,8	-2,4	-1,3	-0,8	:	:
Belgique	-4,5	-4,0	-2,3	-0,9	-0,6	0,0	0,4	-0,1	-0,1	-0,3	-2,7	0,3	-0,2	-1,2	-6,0
Danemark	-2,9	-2,0	-0,6	0,0	1,3	2,3	1,5	0,4	0,1	2,1	5,2	5,2	4,8	3,4	-2,7
Allemagne	:	-3,3	-2,6	-2,2	-1,5	1,3	-2,8	-3,7	-4,0	-3,8	-3,3	-1,6	0,2	0,0	-3,3
Irlande	-2,1	-0,1	1,1	2,4	2,7	4,8	0,9	-0,3	0,4	1,4	1,6	3,0	0,1	-7,3	-14,3
Grèce	:	:	:	:	:	-3,7	-4,5	-4,8	-5,6	-7,5	-5,2	-3,6	-5,1	-7,7	-13,6
Espagne	-6,5	-4,8	-3,4	-3,2	-1,4	-1,0	-0,6	-0,5	-0,2	-0,3	1,0	2,0	1,9	-4,1	-11,2
France	-5,5	-4,0	-3,3	-2,6	-1,8	-1,5	-1,5	-3,1	-4,1	-3,6	-2,9	-2,3	-2,7	-3,3	-7,5
Italie	-7,4	-7,0	-2,7	-2,8	-1,7	-0,8	-3,1	-2,9	-3,5	-3,5	-4,3	-3,3	-1,5	-2,7	-5,3
Luxembourg	2,4	1,2	3,7	3,4	3,4	6,0	6,1	2,1	0,5	-1,1	0,0	1,4	3,6	2,9	-0,7
Pays-Bas	:	-1,9	-1,2	-0,9	0,4	2,0	-0,2	-2,1	-3,1	-1,7	-0,3	0,5	0,2	0,7	-5,3
Autriche	-5,8	-4,0	-1,8	-2,4	-2,3	-1,7	0,0	-0,7	-1,4	-4,4	-1,7	-1,5	-0,4	-0,4	-3,4
Portugal	-5,0	-4,5	-3,5	-3,4	-2,8	-2,9	-4,3	-2,8	-2,9	-3,4	-6,1	-3,9	-2,6	-2,8	-9,4
Finlande	-6,2	-3,5	-1,4	1,5	1,6	6,8	5,0	4,0	2,4	2,3	2,7	4,0	5,2	4,2	-2,2
Suède	-7,4	-3,2	-1,5	1,1	1,3	3,7	1,6	-1,2	-0,9	0,8	2,3	2,5	3,8	2,5	-0,5
Royaume-Uni	-5,9	-4,3	-2,2	-0,1	0,9	3,6	0,5	-2,1	-3,4	-3,4	-3,4	-2,7	-2,8	-4,9	-11,5

Source : Eurostat

Ceci se retrouve dans les soldes cumulés pour lesquels seuls quatre pays de l'UE15 ont une position positive, dont bien entendu le Luxembourg qui, juste derrière la Finlande, aura connu au total un excédent correspondant à 21,3% du PIB. Il s'agit ici d'un argument important pour mieux apprécier et relativiser les déficits que nous allons connaître et qui ne feront même pas passer le Luxembourg dans une position globale négative.

Graphique 23 : Soldes cumulés des administrations publiques depuis 1995 en % du PIB 2009



Source : Eurostat, calculs CSL

Luxembourg : une situation parfaitement enviable

La situation du Luxembourg est donc particulièrement enviable :

- non seulement, il ne fera pas l'objet de procédure pour déficit excessif, avec le plus faible déficit de la zone euro pour 2010.
- Mais encore il dispose du plus faible taux d'endettement de l'ensemble de la zone euro.
- En outre, compte tenu des excédents cumulés, il est également le seul pays de la zone euro avec la Finlande à disposer d'une position patrimoniale positive.

Il y aura toujours des esprits chagrins pour souligner que, si la position globale des finances publiques est plutôt bonne, il n'en va pas de même de l'Administration centrale. Cet argument n'est pas recevable aux yeux de la CSL.

Soulignons d'emblée que, si le critère de Maastricht concernant le solde budgétaire porte sur l'ensemble des Administrations publiques et non sur l'Administration centrale, c'est bien parce que c'est cette première qui revêt de l'importance. En effet, selon les structures fiscales et les modes de transferts entre administrations, il se peut que l'une ou l'autre des administrations soit en excédent et l'autre en déficit, bien que la position globale soit pourtant en équilibre ou excédentaire.

Ainsi, dans le cas luxembourgeois, l'Administration de Sécurité sociale est en excédent ; elle doit en partie cette position excédentaire à son financement par l'Administration centrale. C'est donc le déficit de l'une, l'Administration centrale, qui crée l'excédent de l'autre, la Sécurité sociale. C'est pourquoi il importe bien avant tout d'observer la position globale des administrations.

Pour tenter une analogie, vouloir analyser séparément les performances des différentes entités administratives, plutôt que globalement, ou braquer l'attention sur la seule Administration centrale déficitaire en omettant le principe des vases communicants entre administrations revient quelque part à dire, au prétexte que seul le ministère des Finances prélève les impôts pour les redistribuer aux autres ministères, que celui-ci représente le ministère dont les finances sont saines alors que tous les autres sont en déficit.

Ainsi, ne vouloir retenir que le déficit de l'Administration centrale comme signe des difficultés de financement public du Luxembourg reviendrait donc à reprocher à l'ensemble des ministères d'être déficitaires sans tenir compte, en vertu d'une approche globale, de la situation positive du ministère des Finances, qui perçoit les impôts et engrange les recettes de l'administration, et de l'équilibre qui se crée entre les ministères du fait du principe des vases communicants.

Une situation saine, des prévisions obsolètes : même l'avenir s'annonce plus favorable au Luxembourg

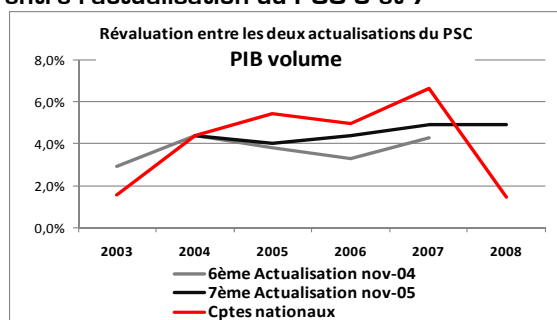
La situation luxembourgeoise passée est de bien meilleure facture que celle de l'ensemble des autres pays de la zone euro et ce depuis de nombreuses années. Pourtant, cela n'empêche pas le Gouvernement de tirer la sonnette d'alarme à chaque crise.

Ceci est regrettable puisque, au regard des révisions énormes des données, force est de constater que l'on n'est en fait même pas capable de « prévoir le passé » comme en 2006, où le budget 2005 était encore censé être en position de déficit majeur, alors qu'il était en équilibre sans que l'on ne le sache.

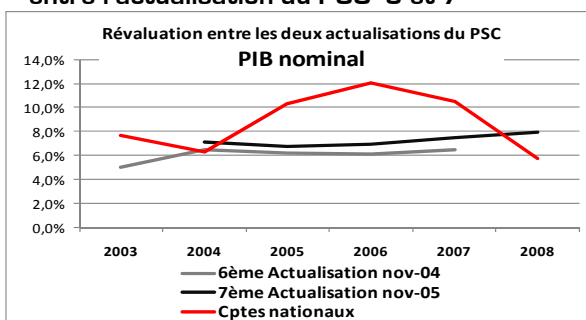
Notons d'emblée que si, en 2006, on ne prévoyait un retour à l'équilibre qu'en 2009, celui-ci s'est finalement opéré dès 2005, soit dès avant la mise en place des mesures d'ajustement budgétaire. Le retour à l'équilibre fut automatique ; il s'est opéré de lui-même, le déficit n'ayant été que de nature conjoncturelle et pas structurelle, contrairement à ce qu'affirmait le Gouvernement de l'époque.

Remarquons d'emblée une curiosité concernant les révisions du gouvernement entre les 6^{ème} et 7^{ème} actualisations du PSC. Entre les deux actualisations du PSC de 2004 et 2005, cette dernière précédant la tripartite d'avril 2006, le Gouvernement avait revu à la hausse ses prévisions relatives PIB.

Graphique 24 : Réévaluation du PIB volume entre l'actualisation du PSC 6 et 7



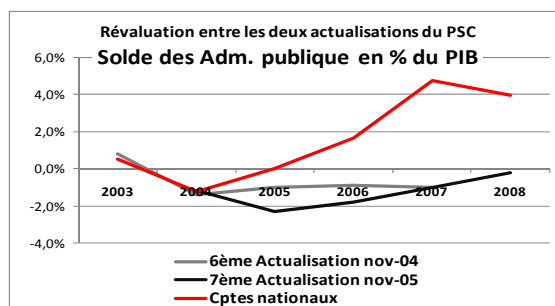
Graphique 25 : Réévaluation du PIB nominal entre l'actualisation du PSC 6 et 7



Par contre, il a dans, le même temps et de manière contradictoire, revu à la baisse la situation des finances publiques pour les années 2005 et 2006. Il s'agit bien là d'une contradiction forte pour deux raisons :

- d'une part, avec une croissance plus forte, le solde des administrations publiques devrait logiquement être plus favorable en raison d'une augmentation des rentrées fiscales ;
- et, d'autre part, à recettes et dépenses publiques inchangées, le déficit exprimé en pourcentage du PIB devrait fort logiquement être amoindri car rapporté à un PIB plus élevé.

Graphique 26 : Réévaluation du solde des Administrations publiques entre l'actualisation du PSC 6 et 7



En tout état de cause, on voit clairement que les anticipations gouvernementales étaient bien loin de la réalité puisque même en 2006, au moment de la tripartite, le Gouvernement tablait sur un déficit 2005 de quelque 2% du PIB alors que l'exercice était en équilibre.

Ainsi, la tripartite 2006 qui portait sur la « grave situation des finances publiques » reposait sur des prévisions gouvernementales particulièrement alarmistes en la matière. Le déficit des Administrations publiques ne devait être résorbé, selon les prévisions, qu'en 2009, alors qu'il avait été comblé en 2005 déjà.

Pour la période actuelle, la même recette semble être de mise. Le Gouvernement nous dépeint une situation à venir d'une noirceur telle qu'économies et ressources supplémentaires sont de première nécessité pour « rétablir l'équilibre ».

Pour 2010, on vient de constater une amélioration du solde prévu 2010 sans que les paramètres sous-jacents (croissance économique) n'aient été revus à la hausse. Rappelons que le Gouvernement, ne se basant pas « *sur les prévisions des experts, nationaux et internationaux, le FMI et le Statec* »¹³, s'en était pris aux prévisions de ce dernier concernant les finances publiques (-2,2% du PIB), les jugeant trop optimistes par rapport au -4,4% par lui prévus.

Quelques mois plus tard et sans révision à la hausse de la croissance économique, il n'en reprend pas moins le chiffre du Statec à son compte.

Aujourd'hui, l'histoire semble donc se répéter avec des prévisions particulièrement pessimistes. Selon les projections du Gouvernement, avec des recettes qui continuent à décroître et des dépenses qui se maintiennent à un niveau historiquement élevé, la situation aboutirait à un déficit durable, sur plusieurs années, d'un niveau jamais atteint auparavant. En effet, dans sa dernière actualisation du programme de stabilité et de croissance en 2010, le Gouvernement tablait sur un déficit de 3,9%, celui-ci grimpa jusqu'à 5% du PIB en 2011 et ne refluant que lentement pour atteindre 3,1% en 2014 ; soit un déficit flirtant avec les 2 milliards d'euros en 2011-2013 avant de se réduire à 1,5 milliard en 2014.

Quelques mois plus tard, et après avoir trouvé trop optimistes les prévisions du Statec prévoyant un déficit de 2,1% pour 2010 et 1,7% pour 2011, le ministre des Finances annonce un déficit de 2 à 2,4% en 2010 et 1,2% en 2011, intégrant pour cette dernière année les mesures budgétaires correspondant à une amélioration de 1 point de PIB.

Tableau 7 : Solde des Administrations publiques au Luxembourg

Solde Administrations publiques (en% du PIB)		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
5ème Actualisation	nov-03	2,4%	-0,6%	-1,8%	-2,3%	-1,5%								
6ème Actualisation	nov-04		0,8%	-1,4%	-1,0%	-0,9%	-1,0%							
7ème Actualisation	nov-05			-1,2%	-2,3%	-1,8%	-1,0%	-0,2%						
8ème Actualisation	nov-06					-1,5%	-0,9%	-0,4%	0,1%					
9ème Actualisation	oct-07					0,7%	1,0%	0,8%	1,0%	1,2%				
10ème Actualisation	oct-08						3,2%	2,3%	1,1%	0,8%	1,1%			
11ème Actualisation	janv-10							2,5%	-1,1%	-3,9%	-5,0%	-4,6%	-4,3%	-3,1%
Comptes nationaux		2,1%	0,5%	-1,1%	0,0%	1,4%	3,6%	2,9%	-0,7%	-2,1% (p)	-1,7% (p)			

Pour ces deux années, l'amélioration est tout de même de 0,4 point de PIB et devrait donc logiquement se reporter sur la trajectoire initialement prévue par le Gouvernement.

Les derniers chiffres présentés par le ministre des Finances font état d'un besoin de financement de 2,2% du PIB en 2010 pour l'ensemble des Administrations (-4,1% pour la seule Administration centrale), soit une différence de quelque 700 millions d'euros par rapport aux

¹³ Editorial de La Voix du mercredi 6 octobre 2010.

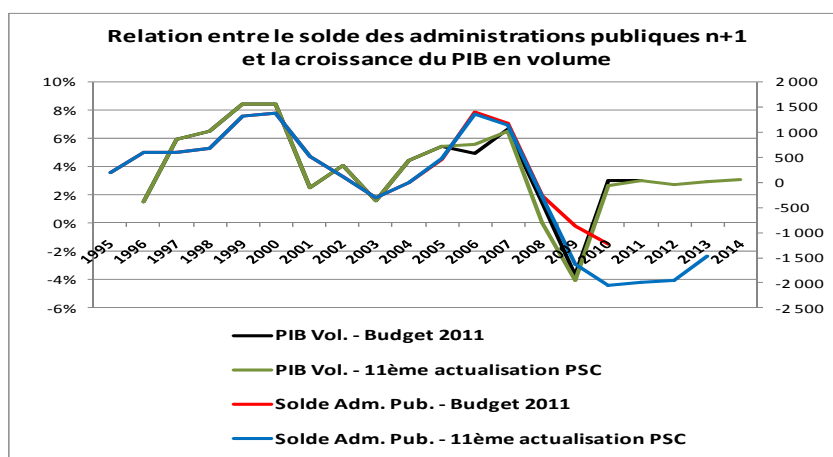
prévisions fournies par la 11^e actualisation du programme de stabilité et de croissance de janvier 2010. Or, c'est sur ce programme que repose la stratégie d'assainissement des finances publiques qui n'entrera pourtant en vigueur qu'au 1^{er} janvier 2011 !

Rappelons que la CSL, dans sa note du 4 mars 2010 relative à la 11^e actualisation du Programme de stabilité, avait déjà présenté le graphique suivant montrant qu'à son estime les prévisions du Gouvernement concernant l'état des finances publiques étaient beaucoup trop pessimistes à l'égard des prévisions de croissance économique de l'époque.

On constate en effet que jusqu'à présent il existait un lien étroit entre l'évolution des finances publiques et la croissance économique de l'année précédente respective. Les prévisions du Gouvernement au niveau des finances publiques ont rompu avec cette tendance lors de la 11^{ème} actualisation du PSC.

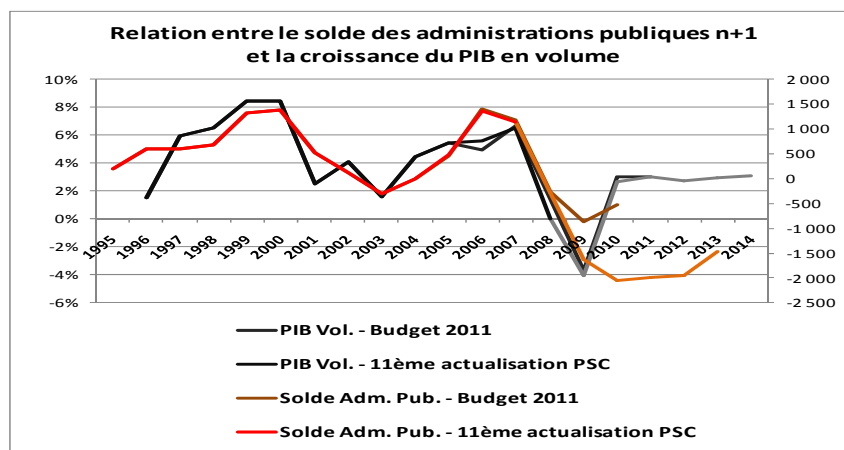
Dans le budget 2011, alors que la croissance du PIB n'a été que marginalement corrigée, on constate que le solde des Administrations publiques a quant à lui été largement revu à la hausse.

Graphique 27 : Relation entre le solde des administrations publiques et la croissance du PIB en volume



Précisons que le solde 2011 considéré précédemment ne prend pas en compte les 718 millions d'assainissement budgétaire, sans quoi, comme le montre le graphique suivant, l'amélioration est nettement plus spectaculaire.

Graphique 28 : Relation entre le solde des administrations publiques et la croissance du PIB en volume



2.1.2. Évolution prévisible 2010 et 2011

Signe d'un « *important effort collectif pour préparer l'avenir du pays* », le projet de budget 2011 répond à « *l'objectif du gouvernement d'arriver à moyen et long terme à une situation saine au niveau des finances publiques, avec un niveau d'endettement limité* ». « *C'est un premier pas pour sortir de la crise et pour rétablir l'équilibre budgétaire* », selon le ministre des Finances. Selon ses propos, le budget 2011 présente quatre caractéristiques majeures : grande discipline budgétaire, grande importance à la politique sociale et familiale, niveau élevé des investissements publics, politique fiscale attractive.

Or, il apparaît à la lecture des données que 2010 constitue en réalité déjà le premier pas, ceci sans aucune mesure légale d'assainissement.

Tableau 8 : Prévisions de recettes qui figurent au budget voté de l'exercice 2010 comparées avec les prévisions actuelles

	2009 Compte	2010		Variation*	
		Budget	Prévisions	en mio.	en %
Dépenses totales.	11 478,0	12 298,3	12 504,1	+205,8	+1,7%
1. Consommation Intermédiaire.	867,8	927,7	912,6	-15,1	-1,6%
2. Formation de capital.	735,3	1 107,3	1 030,0	-77,3	-7,0%
3. Rémunération des salariés.	2 257,4	2 371,1	2 421,3	+50,2	+2,1%
4. Subventions.	579,7	632,9	642,1	+9,2	+1,5%
5. Revenus de la propriété.	130,9	183	226,4	+43,4	+23,7%
6. Prestations sociales autres qu'en nature.	978,7	998,8	1 014,1	+15,3	+1,5%
7. Prestations sociales en nature.	81,1	67,4	86,1	+18,7	+27,7%
8. Autres transferts courants.	5 161,4	5 244,7	5 383,9	+139,2	+2,7%
9. Transferts en capital.	674,1	767,2	784,9	+17,7	+2,3%
10. Corrections sur actifs non financiers. .	11,6	-1,8	2,8	+4,6	-255,6%
Recettes totales.	10 476,1	10 036,8	10 854,8	+818,0	+8,2%
11. Impôts sur la production.	4 417,0	4 445,1	4 649,7	+204,6	+4,6%
12. Impôts courants sur le revenu.	4 699,4	4 359,8	4 782,0	+422,2	+9,7%
13. Autres recettes.	1 359,7	1 232,0	1 423,1	+191,1	+15,5%
Besoin de financement.	-1 001,9	-2 261,4	-1 649,3	+612,1	-

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

-* Variation par rapport au budget de 2010 des prévisions de 2010.

Concrètement, le projet de budget 2011 prévoit un déficit au niveau de l'Administration publique de 1,2% du PIB (520 millions d'euros). Au niveau de l'Administration centrale, le déficit s'élève à 3,4% du PIB, ce qui équivaut à 1,4 milliards d'euros.

Soulignant qu'un important effort collectif permettra de réduire le déficit au niveau de l'Administration publique de 2,2 à 1,2% et au niveau de l'Administration centrale de 4,1 à 3,4% par rapport au budget 2010, le ministre des Finances a averti que cet effort doit continuer au cours des quatre prochaines années afin de sortir de cette situation déficitaire et que l'effort de réduction du déficit s'appuiera, à raison de deux tiers, sur des mesures de réduction des dépenses et, à raison d'un tiers, sur des augmentations des recettes publiques.

Le tableau ci-après résume l'évolution des recettes et des dépenses de l'Administration centrale entre 2008 et 2011. Il compare plus particulièrement les prévisions de 2011 avec les chiffres du budget voté de 2010.

Tableau 9 : Évolution des recettes et des dépenses de l'Administration centrale entre 2008 et 2011

	2008 Compte	2009 Compte	2010 Budget	2011 Projet de budget
Recettes totales	10.529,5	10.476,1	10.036,8	11.338,8
En % du PIB.....	26,6%	27,5%	25,2%	27,1%
Variation	-	-0,5%	-4,2%	+13,0%
Dépenses totales	10.600,8	11.478,4	12.298,3	12.740,0
En % du PIB.....	26,7%	30,2%	30,9%	30,5%
Variation	-	+8,3%	+7,1%	+3,6%
Besoin de financement.....	-71,2	-1.002,3	-2.261,4	-1.401,2
En % du PIB.....	-0,2%	-2,6%	-5,7%	-3,4%

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

Les tableaux ci-après résument l'évolution prévisible de la trajectoire pluriannuelle du besoin de financement de l'Administration publique telle qu'elle se présente compte tenu des chiffres du projet de budget de l'État pour 2011.

Tableau 10 : Évolution prévisible de la trajectoire pluriannuelle du besoin de financement de l'Administration publique

- En % du PIB

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Administration publique	0,0%	1,3%	3,7%	3,0%	-0,7%	-2,2%	-1,2%
Administration centrale	-1,2%	-0,6%	1,0%	-0,2%	-2,7%	-4,1%	-3,4%
Administrations locales	-0,3%	0,2%	0,4%	0,4%	0,0%	0,0%	0,1%
Sécurité sociale	1,5%	1,8%	2,4%	2,8%	2,0%	1,9%	2,1%

- En millions

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Administration publique	6,0	459,2	1 388,5	1 182,7	-274,4	-880,4	-521,3
Administration centrale	-359,7	-219,1	358,9	-71,2	-1 002,3	-1 649,6	-1 401,2
Administrations locales	-88,2	71,3	138,7	170,0	-10,3	10,3	22,3
Sécurité sociale	453,9	607,1	890,9	1 083,9	738,2	758,9	857,6

La progression des recettes est largement moindre que par rapport au budget voté en 2010, ce qui montre que les prévisions pour 2011 sont effectivement très prudentes.

La détérioration des finances publiques, pas d'ordre structurel mais due à la crise économique et financière semble donc avoir stoppé. Les données les plus récentes pour 2010 montrent une évolution beaucoup plus favorable que prévu au printemps alors qu'aucune mesure d'assainissement budgétaire n'est déjà en place (mise à part la suppression des allocations familiales pour les étudiants universitaires).

Force est de constater que, pour 2011, la situation se présente également sous de bien meilleurs auspices que prévu dans la 11^e actualisation du programme de stabilité du début de l'année 2010. Le Gouvernement s'écarte même de sa trajectoire d'ajustement présentée dans le même document (cf. tableau ci-dessous).

Tableau 11: Déficit/excédent des Administrations publiques en 2011

	Trajectoire « à politique inchangée » *	Trajectoire d'ajustement *	Projet de budget
En millions d'euros	-2.051	-1.239	-521
En % du PIB	-5,0%	-3,0%	-1,2%

*Source : 11^e actualisation du programme de stabilité et de croissance, janvier 2010

Les finances publiques se dirigent donc vers l'équilibre avec grande promptitude, ce qui en soit n'est évidemment pas une mauvaise chose. Si les prévisions pour l'année 2011 devaient se réaliser, le déficit des finances publiques atteindrait en réalité déjà en 2011 le niveau

initialement prévu pour 2013 selon la trajectoire d'ajustement (-495 millions, respectivement -1,1% du PIB) !

L'on peut toutefois se demander en l'occurrence si tous les sacrifices demandés aux salariés et aux ménages en général sont nécessaires, voire ne risquent pas d'être contreproductifs dans un climat de relance et de confiance qui, doucement, se rétablit.

En effet, l'ensemble des mesures d'assainissement budgétaire votées et proposées, et notamment le resserrement de la vis fiscale pour les ménages à faible et moyen revenu, risque de se révéler contreproductif, d'un point de vue économique, en cassant la dynamique encore fragile de reprise économique et de confiance des consommateurs et investisseurs. Ne perdons pas de vue la perte de pouvoir d'achat engendrée par les mesures proposées qui hypothèquerait la consommation des ménages, surtout de ceux à forte propension à consommer.

Cette perte de pouvoir d'achat diminuera les débouchés pour le commerce et l'artisanat locaux, réduisant ainsi la croissance économique et pouvant même détériorer in fine la situation des finances publiques. Les consommateurs résidents, échaudés, s'orienteront encore davantage vers les commerces des régions frontalières, afin de se procurer leur panier de biens et de services à un coût moins élevé en présence de leurs budgets réduits.

2.2. Présentation nationale et européenne du budget (version « classique » vs « Maastricht »)

Le projet de budget de l'État luxembourgeois pour l'exercice 2011, tel qu'il est établi d'après les règles de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur la comptabilité de l'État, présente, par rapport au budget voté de l'exercice 2010, près de 14% d'amélioration des recettes et 5% d'augmentation des dépenses totales. Le déficit s'élèvera quant à lui à 684 millions d'euros.

Tableau 12 : Présentation « classique » du budget

	2009 Compte	2010 Budget	2011 Projet	Variations*	
				en millions	en %
Budget courant					
Recettes	8.812,8	8.398,7	9.547,2	+1.148,5	+13,7%
Dépenses	8.566,1	8.850,9	9.377,4	+526,5	+5,9%
Excédents	+246,7	-452,2	+169,9	-	-
Budget en capital					
Recettes	86,0	70,1	78,9	+8,8	+12,6%
Dépenses	1.118,2	942,9	932,8	-10,1	-1,1%
Excédents	-1.032,2	-872,8	-853,9	-	-
Budget total					
Recettes	8.898,9	8.468,8	9.626,2	+1.157,4	+13,7%
Dépenses	9.684,3	9.793,8	10.310,2	+516,4	+5,3%
Excédents	-785,5	-1.325,0	-684,0	-	-

Notes: - Les chiffres sont exprimés en millions d'euros.
- Les chiffres du budget voté de l'exercice 2010 ne tiennent pas compte des recettes d'emprunts de 2,0 milliards.
- * Variation par rapport au budget voté de 2010.

À la lecture des chiffres présentés, l'observateur constatera une grande différence entre ce déficit dans le budget « classique » de l'État (-684 millions d'euros) soumis pour approbation à la Chambre des députés et le déficit de l'Administration centrale calculé selon les normes de Maastricht (-1.401,2 millions d'euros). Il apparaît important, aux yeux de la CSL, d'explicitier les raisons de cette différence.

2.2.1. Les injonctions paradoxales du pacte de stabilité

Comme nous le rappelons aussi dans la partie 5 de l'avis, les obligations européennes formulées par le pacte de stabilité et de croissance (PSC) constituent en réalité le cadrage budgétaire

national, celui-ci se fondant impérativement dans l'environnement de surveillance et de coordination des politiques budgétaires européennes. D'ailleurs, le dialogue macrosocial luxembourgeois et les réorientations budgétaires qui peuvent en découler sont menés en vertu du respect du dispositif de l'Union économique et monétaire : le pacte de stabilité n'est pas seulement prépondérant au niveau européen, il est aussi surdéterminant au niveau national.

Or, au regard des critères de Maastricht et du système européen des comptes SEC 95, le besoin de financement de l'Administration centrale s'élèvera à 1.401, 2 millions. On constatera cependant ci-après que, en réalité, selon ces règles de budgétisation, l'organisation somme toute prévoyante de réserves budgétaires nationales en Fonds d'investissements de l'État fait gonfler « artificiellement », et pour une bonne part, ce déficit de l'Administration centrale. L'effort budgétaire réalisé dans un souci de développement économique par le biais de ces fonds de prévoyance ne relève donc pas de la vertu économique et comptable au sens des critères de Maastricht.

Le cas échéant, le solde négatif de l'Administration centrale contribue ensuite, largement au besoin de financement des Administrations publiques luxembourgeoises, déficits au nom desquels des mesures d'assainissement sont mises en place. Un petit exemple tiré de la vie quotidienne permet d'illustrer cette situation.

Prenons un ménage qui a épargné au cours des cinq dernières années une somme de 20.000 euros. Pour l'année en cours, les revenus de ce ménage, disons 50.000 euros, dépassent encore ses dépenses annuelles de 2.000 euros. À la fin de l'année, le ménage décide de rénover son logement avec la totalité de son épargne. Selon les normes de Maastricht, ce ménage sera alors en situation de « besoin de financement » à concurrence de $(20.000 - 2.000 =)$ 18.000 euros. En vertu du PSC, une procédure pour déficit excessif serait lancée contre lui, en dépit du fait qu'il aurait pourtant recouru aux 20.000 euros épargnés antérieurement pour financer la rénovation de son logement et que le solde annuel de ses comptes était positif, puisque de 2.000 euros.

Notre Chambre a déjà eu l'occasion de stigmatiser ce phénomène à plusieurs reprises, le qualifiant de « piège de Maastricht »¹⁴.

Le tableau suivant présente globalement l'ensemble des opérations qui sont effectuées pour passer des dépenses et des recettes budgétaires du budget de l'État, selon la législation sur la comptabilité de l'État, aux dépenses et recettes de l'Administration centrale, au sens du système européen des comptes SEC 95.

Tableau 13 : Opérations pour passer des dépenses et des recettes budgétaires du budget de l'État aux dépenses et recettes de l'Administration centrale

Tableau 1	2008	2009	2010*	2011
A. DEPENSES				
1) Dépenses du budget de l'Etat	11.396,4	9 684,3	10 141,9	10 310,2
Dépenses à retrancher:				
2) Dotations aux institutions de l'Etat	-40,7	-42,3	-41,8	-42,4
3) Dotations aux fonds spéciaux	-1.805,9	-1 916,2	-1 981,1	-2 017,9
4) Dotations aux Services de l'Etat à gestion séparée	-61,4	-67,1	-77,3	-74,1
5) Dotations aux établissements publics, fondations	-245,1	-262,6	-303,0	-304,1
6) Dépenses pour prises de participations	-2.405,5	-122,8	-14,2	-6,0
7) Compensation entre recettes et dépenses budgétaires	-15,2	-17,6	-16,7	-16,2
8) Autres reclassements	+318,5	+303,1	+227,6	+250,6
9) Dépenses budgétaires ajustées.	7.141,2	7 558,9	7 935,4	8 110,1

¹⁴ D'autres pièges existent : l'emprunt qui n'apparaît pas comme recette ou les transferts qui gonflent le déficit de l'Administration centrale. Nous renvoyons par exemple à l'avis de la CSL sur le projet de budget 2010 où ces pièges aux effets pervers sur les comptes de l'Administration centrale sont recensés.

Tableau 1	2008	2009	2010*	2011
Dépenses à ajouter:				
10) Dépenses des institutions de l'Etat	+41,2	+39,6	+43,0	+42,6
11) Dépenses des fonds spéciaux	+3 019,5	+3 343,6	+3 873,1	+3 983,6
12) Dépenses des Services de l'Etat à gestion séparée	+66,2	+77,3	+97,0	+100,1
13) Dépenses des établissements publics/fondations	+325,0	+431,3	+485,3	+513,3
14) Autres corrections	+7,4	+27,3	+70,3	+0,4
15) Dépenses de l'Administration centrale	10 600,5	11 477,8	12 504,1	12 740,0
B. RECETTES				
16) Recettes du budget de l'Etat	11.480,0	8 898,9	10 843,8	9 626,2
17) Cession de participations, remboursements de crédits et autres opérations financières	-2.283,6	-1,4	-1 598,9	-1,4
18) Compensation entre recettes et dépenses budgétaires	-15,2	-17,6	-16,7	-16,2
19) Autres reclassements	+310,5	+297,0	+227,6	+250,6
20) Recettes budgétaires ajustées	9.491,7	9 176,9	9 455,9	9 859,2
21) Recettes propres des institutions de l'Etat	+0,3	+0,2	+0,3	+0,0
22) Recettes des fonds spéciaux	+1.024,7	+1 085,1	+1 198,8	+1 267,3
23) Recettes propres des Services de l'Etat à gestion séparée	+25,3	+30,4	+30,9	+33,1
24) Recettes propres des établissements publics et fondations	+151,3	+153,8	+163,6	+168,7
25) Autres corrections	-164,3	+29,6	+5,3	+10,3
26) Recettes de l'Administration centrale	10.529,0	10 476,1	10 854,8	11 338,7
C. SOLDE				
27) Solde de l'Administration centrale (26)-(15)	-71,5	-1 001,8	-1 649,3	-1 401,3

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

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

Précisons que les dotations aux fonds spéciaux versées à charge du budget de l'État au profit des fonds spéciaux de l'État ne sont pas considérées comme des charges de l'État. Ces versements sont considérés, selon le SEC95 comme des transferts internes et sont dès lors à retrancher du total des dépenses de l'État. En revanche, les dépenses de ces mêmes entités sont considérées comme des charges de l'Administration centrale et sont dès lors ajoutées aux dépenses figurant au budget de l'État. Il en résulte que ce sont les dépenses effectives de ces entités qui sont prises en compte au niveau de l'Administration centrale et non pas les versements de l'État au profit de ces organismes (comme c'est le cas dans le cadre budgétaire national). On observe par exemple aussi que, à ce titre, les transactions des établissements publics entrent également en ligne de compte.

Au fil des années, les Gouvernements ont poursuivi une politique budgétaire prudente en constituant des réserves de liquidité, dont l'essence est d'être dépensée lors de temps budgétaires moins fastes. Autrement dit, les « plus-values de recettes » réalisées au cours des années de forte croissance économique ont été versées en tant que dotations budgétaires sur ces fonds de réserve afin de financer les investissements futurs, particulièrement au cours de périodes où les recettes seraient moins abondantes, mais aussi pour jouer le rôle d'amortisseur conjoncturel. **La CSL rappelle que cette constitution de réserves par le biais des fonds spéciaux a ainsi permis de mener une politique anticyclique qui a contribué à amenuiser l'impact de la plus faible conjoncture économique du début des années 2000. Ceci est également vrai dans la situation actuelle, avec la récession qui a frappé l'économie nationale en 2009.**

Ce faisant, le Luxembourg respecte pleinement les prescriptions européennes du pacte de stabilité. Certes largement aidé par un dynamisme économique remarqué dans la zone euro, il a ainsi fait preuve d'une « discipline budgétaire renforcée » et s'est plus que ménagé « la marge de manœuvre nécessaire pour faire face aux périodes de ralentissement économique »¹⁵ (que la Commission qualifie également de « matelas de sécurité suffisant »¹⁶), maintenant ses capacités de financement et un faible niveau d'endettement. Mais, de la sorte, le Luxembourg se trouve aussi confronté à la quadrature du cercle.

¹⁵ Conclusions du Conseil européen du 22 et 23 mars 2005.

¹⁶ Communiqué 263-2010 du 29.09.2010.

L'objectif de moyen terme fixé par le pacte est en effet de dégager une position budgétaire « *proche de l'équilibre ou excédentaire* »¹⁷. Cependant, une anomalie congénitale du PSC ne le rend guère explicite sur les marges de réserve dégagées, particulièrement s'il s'agit d'utiliser des excédents éventuels. **Qu'est censé faire un pays comme le Luxembourg dont l'endettement a longtemps été pratiquement nul et qui cumule des excédents budgétaires** (qu'il ne pourra dépenser, que ce soit pour investir ou couvrir ses dépenses de retraite, sans créer de déficit) ?

Outil de coordination de l'UEM, le pacte de stabilité est également un instrument efficace de la « politique de l'offre » déployée de longue date par l'UE¹⁸. La double contrainte (position excédentaire à rechercher et déficit constaté en cas d'utilisation des excédents cumulés) émanant du pacte en est le révélateur : son but est de réduire à terme les dépenses publiques et les contributions fiscales, donc, l'intervention de l'État dans l'économie¹⁹ qui est jugée comme une irruption intempestive dans le fonctionnement spontanément optimal des marchés. Cette philosophie sous-jacente au PSC pourrait être résumée de la sorte : s'il se trouve confronté à des excédents, le « bon père de famille » ne pourra pas épargner, il devra gagner moins ! De quoi largement amenuiser le pouvoir discrétionnaire de l'État.

La CSL estime que cette situation particulière du Luxembourg, pourtant favorable et vertueuse, c'est-à-dire de se constituer des réserves lorsque les recettes abondent, devrait être prise en considération dans l'appréciation de l'état des finances publiques dans le cadre de la procédure dite de déficit excessif, dût-elle entraîner un changement dans la méthodologie européenne. Sans quoi, tant qu'il y aura d'éventuelles plus-values de recettes qui seront transférées sur les fonds spéciaux, celles-ci constitueront toujours à l'avenir une source potentielle d'aggravation du déficit budgétaire, voire de création toute artificielle d'un besoin de financement.

Et, force est de constater que, intra-muros, l'« *hystérie des déficits* » suscitée par les normes de Maastricht, ainsi stigmatisées par Paul Krugman (même si, au Luxembourg, ceux-ci sont largement « dans les clous » et qu'ils ont été en partie provoqués pour compenser l'incivisme des banquiers), sert de moteur à la reconfiguration à la baisse des dépenses (et donc des recettes)²⁰.

Actuellement, ce « piège de Maastricht » se referme de nouveau sur le Luxembourg. Si ce jeu d'écriture n'est certes pas cette fois à la source d'une procédure en déficit excessif contre le Luxembourg (qui reste bien loin des seuils d'activation de celle-ci et qui, lors de la 11^e actualisation

¹⁷ Rappelons que, sans consultation aucune des partenaires sociaux, le Luxembourg s'est fixé pour objectif budgétaire à moyen terme un excédent structurel de 0,5%, alors que pour la période de programmation précédente, il s'était autorisé un déficit de 0,8%. Ce changement d'objectif viserait à intégrer le passif implicite lié au financement futur des pensions. Or, la réforme du PSC de 2005 stipulait que les objectifs à moyen terme seraient dorénavant différenciés et que ceux-ci pourraient se situer « *entre -1 % du PIB pour les pays à faible dette et à potentiel de croissance élevé et l'équilibre ou l'excédent budgétaire pour les pays à forte dette et à potentiel de croissance réduit* » [Conclusions du Conseil européen du 22 et 23 mars 2005].

¹⁸ La « politique de l'offre » désigne les actions que des autorités publiques mettent en place pour stimuler l'offre des entreprises, plutôt que d'agir sur la demande émanant des consommateurs, en vue de relancer, d'un point de vue libéral, l'emploi et la production. Il s'agit concrètement de rétablir les conditions favorables au développement de l'offre, par exemple : réduire la contribution fiscale des entreprises et/ou des ménages à revenus élevés, pratiquer une déréglementation systématique, réduire les dépenses de l'État ou encore favoriser l'actionnariat dans le partage de la valeur ajoutée en instituant une modération salariale, voire en poussant carrément à la déflation salariale. Elle s'accompagne aussi d'une flexibilisation et de la précarisation du travail ainsi que de la réduction des droits sociaux.

¹⁹ Le SEC95 est d'ailleurs une présentation dite économique du budget par opposition à la version administrative nationale (voir l'exposé des motifs et le volume III du projet de budget à ce sujet).

²⁰ Selon le Conseil, « *Il convient d'accorder la priorité aux stratégies d'assainissement budgétaire favorisant la croissance et principalement centrées sur la limitation des dépenses.* » (17 juin 2010 ; voir aussi en partie 5). Souvenons-nous également que les auteurs du projet de budget ont, dans un passé récent, affiché l'objectif de « *réduire progressivement et de manière durable* » la part des dépenses et des recettes publiques dans le PIB du Luxembourg, soit la part de l'État dans l'économie. Ce faisant, la philosophie du pacte de stabilité est donc également entièrement respectée.

de son programme de stabilité, a fait preuve d'un zèle tout particulier pour assainir ses déficits prévisionnels – et pour partie surfaits ; voir également supra en partie 2], **le Gouvernement luxembourgeois profite néanmoins de cet artifice comptable pour contraindre à des réformes sociales, ce que la CSL trouve hautement regrettable.**

Ce mécanisme de thésaurisation à travers les Fonds d'investissement, répétons-le, n'est pas critiqué par la CSL, puisqu'il permet, le cas échéant, de mener une politique contre-cyclique. En revanche, ce que la CSL juge déplacé, c'est le double langage tenu par le Gouvernement qui, d'une part, dit agir en « bon père de famille » en se ménageant à bon escient des réserves de liquidité pour les jours difficiles ou pour ses investissements à venir et qui, d'autre part, demande l'approbation du corps social pour les coupes budgétaires nécessitées par un déficit (excessif ou non) des comptes publics provoqué en bonne partie par l'utilisation de réserves budgétaires.

2.2.2. Quantification de l'effet comptable dû à la norme de Maastricht

Analysons maintenant plus en détail l'impact des règles de budgétisation européennes sur les finances publiques luxembourgeoises. Le tableau suivant reprend les données présentées dans le volume III du projet de budget de l'État et montre que, par exemple **pour l'exercice 2005, le déficit de l'Administration centrale (-381,7) est entièrement dû au déficit des « Fonds spéciaux » (-500,9) qui ont puisé à cette hauteur dans leurs réserves les ressources nécessaires aux besoins d'investissement estimés cette année-là par le Gouvernement.**

La rubrique « Recettes propres des fonds spéciaux » comprend l'intégralité des recettes qui sont enregistrées directement dans la comptabilité des fonds et qui ne transitent donc pas par les caisses de l'État central.

Tableau 14: Recettes et dépenses des fonds spéciaux en millions d'euros

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1) Dotations aux fonds spéciaux	1.425,9	2.004,8	2.220,5	1.805,9	1.916,2	1.981,1	2.017,9
2) Recettes propres des fonds spéciaux	692,7	769,1	879,3	1.024,7	1.085,1	1.198,8	1.267,3
3) Recettes totales des fonds spéciaux (= 1 + 2)	2.118,6	2.773,9	3099,8	2.830,6	3.001,3	3.179,9	3.285,2
4) Dépenses des fonds spéciaux	2.619,5	2.826,5	2.865,1	3.019,5	3.343,6	3.873,1	3.983,6
5) Solde annuel des fonds spéciaux* (= 3 - 4)	-500,9	-42,6	+234,7	-188,9	-342,3	-693,2	-698,4
6) Solde annuel de l'Admin. centrale	-381,7	-242,4	352,3	-71,5	-1.001,8	-1.649,3	-1.401,3

* Abstraction faite des avoirs cumulés des fonds.

Source : volume III du projet de budget pour les exercices 2008, 2009, 2010 et 2011

Les calculs effectués ci-dessus illustrent également le scénario d'un État sans réserves budgétaires, qui ne disposerait pas du mécanisme des fonds spéciaux et de leurs avoirs. En 2005, si 2,1 milliards de dépenses d'investissements seraient passés par le budget, l'État aurait dû recourir à l'emprunt de 500 millions d'euros pour financer les dépenses estimées nécessaires cette année-là, ce qui aurait détérioré sa situation financière sur le plan de la dette publique. Le Luxembourg a pu recourir à ses réserves constituées dans les avoirs des fonds.

Notons encore qu'en 2006, malgré un solde pratiquement en équilibre des fonds spéciaux, l'Administration présente un déficit de 242 millions. Ceci est dû au fait que, en 2006, les recettes extraordinaires provenant de la cession de participations [446 millions générés par l'« opération Arcelor-Mittal »] sont considérées comme des opérations financières et ne figurent dès lors pas dans les recettes de l'Administration centrale ; elles doivent donc être retranchées du budget de l'État central. Initialement, une telle évolution était également prévue pour l'exercice 2007 ; les plus-values réalisées au niveau du compte général ont toutefois permis de redresser le solde négatif des fonds spéciaux par des dotations supplémentaires.

Pour 2008 le système des Fonds spéciaux fit à nouveau passer l'Administration dans le rouge. Alors qu'il y a contribué fortement pour 2009 (un tiers) et 2010 (40%), il serait responsable, selon les prévisions, de la moitié du déficit de l'Administration centrale en 2011 ! Autrement dit, si le recours aux réserves budgétaires était neutralisé dans la méthodologie européenne, en éliminant le solde négatif des opérations sur fonds d'investissement dû au recours aux réserves, le déficit prévisionnel de l'Administration centrale pour 2011, qui s'élève à -1.401,2 millions (soit -3,4% du PIB), n'aurait plus été que de l'ordre de -702,8 millions d'euros (soit à peu près -1,7% du PIB). Qui plus est, les Administrations publiques auraient même été excédentaires.

Il importe de souligner l'effort de transparence fourni par les auteurs du projet de budget depuis la présentation du projet 2008 et l'introduction des comptes des Administrations publiques dans leur version dite de Maastricht. Ainsi, afin de permettre aux citoyens d'analyser en pleine transparence les fondements et les objectifs de la politique budgétaire, le Gouvernement présente un rapport spécifique au sujet de son encadrement par l'Europe (volume III). Toutefois, force est de constater que cette façon de procéder reste également source d'une très grande confusion.

Les normes de Maastricht (discipline budgétaire) sont contraignantes pour l'État qui veut respecter le pacte de stabilité et de croissance ; celui-ci doit rendre ses comptes dans la version du SEC95 et s'engager à prendre les mesures budgétaires correctrices nécessaires pour atteindre les objectifs de son programme de stabilité. Or, il existe une embuche notamment liée à l'existence des Fonds spéciaux qui sont responsables d'une grande partie du déficit de l'Administration centrale. Ceci semble quelque peu paradoxal : le système de Maastricht, censé inciter, avec ses procédures de déficit excessif, les États membres à mener une politique budgétaire saine et a priori anticyclique, ne semble pas adapté à des excédents budgétaires.

En effet, le Luxembourg a mené une stratégie qui dépasse allègrement l'idée du pacte de stabilité en créant des réserves pendant les phases de haute conjoncture, auxquelles il a recouru pour mener une politique anticyclique lors de la récente récession. Le système de comptabilité européen ne tient d'ailleurs aucun compte de l'origine des fonds utilisés, sans distinguer entre des fonds provenant d'un emprunt ou d'une réserve.

La CSL a déjà interpellé à plusieurs reprises le Gouvernement pour qu'il intervienne auprès de l'Eurogroupe afin de faire valoir sa position budgétaire quelque peu atypique et que soit tenu compte de ce phénomène. Une révision de la méthode européenne ne serait partant pas superflue²¹.

Par ailleurs, il convient de relever dans ce contexte que les réserves accumulées au niveau de l'assurance pension risquent ne pas pouvoir être utilisées en cas de besoin sans mettre les Administrations de la Sécurité sociale dans une situation déficitaire et, le cas échéant, par conséquent les Administrations publiques dans leur ensemble.

Du fait des normes comptables européennes, une épée de Damoclès existe donc en matière de finances publiques, suspendue alors que la situation financière de l'assurance pension est pourtant exceptionnellement favorable.

²¹ Évidemment, le recours à la méthode de la « règle d'or », c'est-à-dire à la vérification du solde structurel de moyen terme hors investissements publics, aurait le mérite d'être une simplification dans le bon sens et permettrait d'ailleurs sans conteste au Luxembourg de se distinguer à nouveau (voir à ce sujet l'avis de la CSL sur le projet de budget 2010).

2.3. Incidence des mesures d'assainissement budgétaire

Le tableau suivant compare la situation budgétaire projetée pour 2011 par rapport à 2010 : budget 2010 à gauche, prévisions récentes 2010 à droite.

On constate aisément que la situation pour 2010 est bien meilleure qu'initialement prévu, ceci à politique inchangée ! L'amélioration conjoncturelle a donc mécaniquement réduit le déficit en 2010. Mais en réalité, on ne peut pas parler d'amélioration conjoncturelle par rapport aux données de base utilisées par le Gouvernement pour établir ces prévisions au printemps 2010. En effet, à ce moment là, on partait déjà d'une croissance du PIB de 3% pour 2010 et 2011.

Tableau 15 : Situation budgétaire de l'Administration centrale

	2009 Compte	2010 Budget	2011 Prévisions	Variation*		2009 Compte	2010 Prévisions	2011 Prévisions	Variation*		
				en mio.	en %				en mio.	en %	
Dépenses totales.	11 478,0	12 298,3	12 740,0	+441,7	+3,6%	Dépenses totales.	11 478,0	12 504,1	12 740,0	+235,6	+1,9%
Recettes totales.	10 476,1	10 036,8	11 338,8	+1 302,0	+13,0%	Recettes totales.	10 476,1	10 854,8	11 338,8	+484,0	+4,5%
Besoin de financement.	-1 001,9	-2 261,4	-1 401,2	+860,2	-	Besoin de financement.	-1 001,9	-1 649,3	-1 401,2	+248,1	-

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

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

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

* Variation des prévisions de 2011 par rapport aux prévisions de 2010.

Source : fiches IGF

Pour 2011, l'amélioration par rapport à 2010 n'est en fait que légère (248 millions) malgré les mesures d'assainissement proposées de 718 millions (dont une partie est énumérée dans le tableau suivant). Ceci peut être en partie lié au jeu comptable des Fonds d'investissement (cf. supra), mais est notamment dû à une présentation confuse des chiffres par le Gouvernement.

Le tableau suivant ne retrace pas de manière transparente les mesures instaurées et les efforts entrepris.

Selon le projet de budget, les prévisions pour 2011 qui sont renseignées dans le tableau ci-avant tiennent compte de l'incidence budgétaire des mesures qui ont été retenues par le Gouvernement dans le cadre du programme de rétablissement de l'équilibre de la situation financière de l'Administration publique à l'horizon de 2014.

L'incidence globale de ces mesures peut être estimée à quelque 718 millions ou à 1,8% par rapport au PIB. Il ressort que les mesures d'assainissement prises au niveau des dépenses contribuent pour un montant de 482 millions (67%) à l'assainissement des finances publiques et celles prises au niveau des recettes à raison de 236 millions (33%).

La CSL se demande à quoi correspond alors cette amélioration budgétaire de 1,8% du PIB, respectivement les 718 millions. Le tableau ci-après présente des épargnes en partie par rapport au budget 2010. Pour les investissements – domaine qui ne brille certainement non plus par une très grande transparence (cf. infra) - on présente des épargnes par rapport à des prévisions pour 2011. Il s'agit, aux yeux de la CSL, de toute façon pour ce point d'une épargne partiellement fictive puisqu'au cours des dernières années les investissements annoncés n'ont jamais été réalisés (cf. infra). Ainsi, la comparaison avec d'anciennes prévisions budgétaires pour 2011 paraît donc curieuse. Comme le ministre l'a annoncé, la différence par rapport aux « prévisions d'octobre 2009 » serait de -361 (-27%), mais par rapport au « nouveau programme » prévisionnel 2010, elle est en réalité de -86 millions seulement ! L'effort en matière de dépenses d'investissement semble donc pour le moins virtuel. Pourtant, les dépenses sociales sont, elles, bel et bien réduites par rapport à des dépenses réelles.

Tableau 16 : Incidence des mesures d'assainissement

A) Au niveau des dépenses	
1) Frais de fonctionnement de l'administration centrale*	-34
2) Réaménagement des modalités d'intervention de l'Etat en faveur des étudiants.	-33
3) Ajustement des pensions.	+37
4) Transferts en capitaux, y compris les subventions en capital aux entreprises*	-17
5) Dépenses d'investissement**	-361
6) Sous-total.	-482
B) Au niveau des recettes	
1) Relèvement du taux de la dernière tranche de l'impôt sur le revenu.	+27
2) Impôt de solidarité:	
- Personnes physiques (2,5% à 4,0%).	+52
- Collectivités (4,0% à 5,0%).	+14
3) Prélèvement de crise	+73
4) Modification du régime fiscal en matière de droits d'enregistrement des actes d'acquisition d'immubles.	+70
6) Sous-total.	+236
Note: - Les chiffres de ce tableau sont exprimés en millions d'euros.	
- * Economies par rapport au budget voté de 2010.	
- ** Economies par rapport au budget de 2010	
(programme pluriannuel 2009-2013).	

Source : projet de budget 2011

Or, il ne semble pas y avoir amélioration de 1,8% ni par rapport à 2010, ni par rapport aux prévisions de janvier pour 2011.

Tableau 17 : Déficit des Administrations publiques et centrale en % du PIB et en millions d'euros

	2010		Trajectoire 2011		Projet 2011	
Ad. publiques	-2.2	-880.4	-5.0	-2.051	-1.2	-521.3
Ad. centrale	-4.1	-1.649.6	-6.6	-2.707	-3.4	-1.404.2

Par ailleurs, le tableau relatif aux mesures d'assainissement annoncées n'est pas complet : y manquent notamment les épargnes résultant des modulations prévues au niveau du forfait d'éducation et de la bonification d'intérêt. **Si le Gouvernement entendait retirer ces mesures, cela trouverait évidemment l'appui de notre Chambre.**

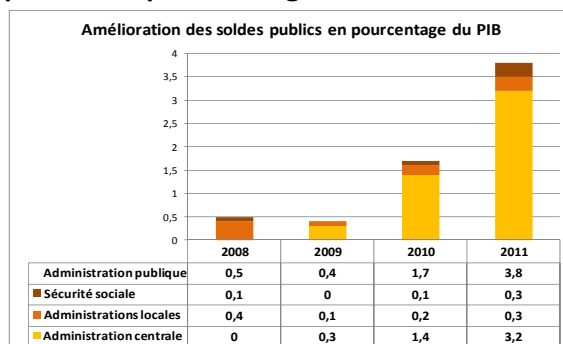
Par contre elle ne peut en aucun cas approuver un éventuel retrait de l'imposition minimale forfaitaire prévue pour les Soparfis. Il s'agit de la seule mesure qui contrebalance quelque peu l'important déséquilibre entre la charge fiscale des personnes physiques et morales. Le Gouvernement devrait donc fournir les motivations demandées par le Conseil d'État à l'instar des autres pays qui ont instauré une telle imposition minimale. **À défaut et à titre subsidiaire, la CSL se prononce pour une solution de rechange à l'instar du Conseil d'État prévoyant une extension de l'imposition minimale à tous les organismes à caractère collectif ; il conviendra toutefois d'éviter que cette solution ne permette aux sociétés à participation financière d'échapper à nouveau à l'imposition.**

Une telle mesure, introduite pour 2011, devrait logiquement être comptabilisée en tant que recette pour cette même année selon la méthodologie de Maastricht, même si l'impôt sera prélevé, le cas échéant, en 2012 seulement.

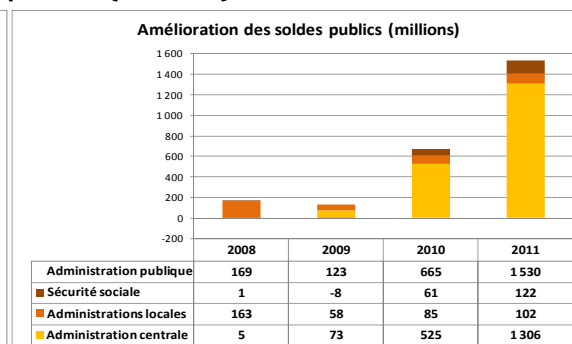
Récapitulons : finalement, pour 2010, avant même la mise en place des mesures d'assainissement, si ce n'est 8 millions d'euros liés à la suppression des allocations familiales pour les plus de 18 ans à partir d'octobre, on note une amélioration du solde de l'ensemble des Administrations publiques de 1,7 point de PIB.

Pour 2011, l'amélioration est nettement plus substantielle puisqu'elle porte sur 3,8 points de PIB, alors que les mesures d'assainissement chiffrées par le gouvernement à 718 millions représenteraient quelque 1,7% du PIB en 2011. Nous sommes donc en présence d'une amélioration en quelques mois de plus de deux points de PIB !

Graphique 29 : Amélioration des soldes publics en pourcentage du PIB



Graphique 30 : Amélioration des soldes publics (millions)



Si pour les Administrations locales et la Sécurité sociale, les améliorations portent sur quelques décimales, pour l'Administration centrale, l'amélioration est pour le moins spectaculaire puisqu'elle porte sur 1,4 point de PIB en 2010.

Certes, le PIB 2010 a été revu à la hausse par rapport au PSC, mais cette hausse est de 1,8 % en valeur (709 millions d'euros), soit simplement 0,1 point de plus que l'amélioration du solde des Administrations publiques qui serait de 665 millions selon le projet de budget (en prenant le milieu de la fourchette donnée par le gouvernement pour l'Administration centrale).

La seule progression du PIB ne suffit donc pas à expliquer la très nette amélioration à laquelle nous devrions assister en 2010.

Pour 2011, les améliorations des soldes de la Sécurité sociale ainsi que des Administrations locales sont de 0,3% de PIB chacune. Pour l'Administration centrale, l'amélioration est de 3,2% du PIB alors que, rappelons-le, les mesures d'assainissement de 718 millions correspondent à 1,7 point de PIB en 2011.

Cette amélioration du solde de 3,2 points de PIB correspond à 1.306 millions d'euros, soit un niveau nettement supérieur à l'ensemble des mesures d'assainissement. Dans une interview au magazine Paperjam, le ministre des Finances Luc Frieden a déclaré, en répondant à une question sur les parts respectives entre la conjoncture et les mesures d'assainissement dans la réduction du déficit annoncé, que « *C'est moitié-moitié. Mais il est évident que sans les mesures d'assainissement budgétaire, nos finances publiques afficheraient un déficit de 3% et l'Administration centrale de près de 5%. Il est donc nécessaire de réduire le déficit et les mesures que nous avons prises y ont contribué substantiellement. Il convient maintenant de maintenir cet effort. À court terme, nous avons conscience que certaines décisions ne sont pas populaires. Mais à partir du moment où notre action se situe dans la durée, il n'y a pas d'alternative à ces mesures de réduction du déficit budgétaire et nous devons continuer sur cette même trajectoire au cours des prochaines années.* »²²

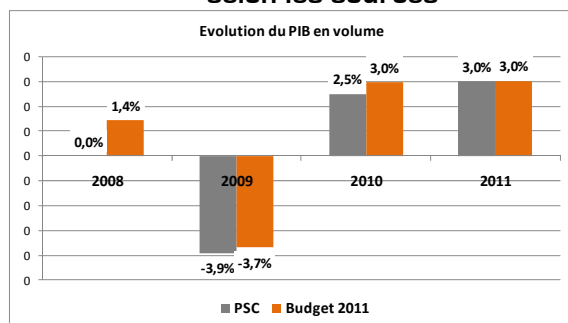
L'amélioration serait donc due pour moitié à la conjoncture et pour moitié aux mesures d'assainissement. La déclaration du ministre des Finances correspond à peu de choses près aux 718 millions de mesures sur les 1.530 millions d'amélioration totale du solde des Administrations publiques.

²² <http://www.paperjam.lu/article/fr/luc-frieden-«nous-avons-conscience-que-certaines-décisions-ne-sont-pas-populaires»>

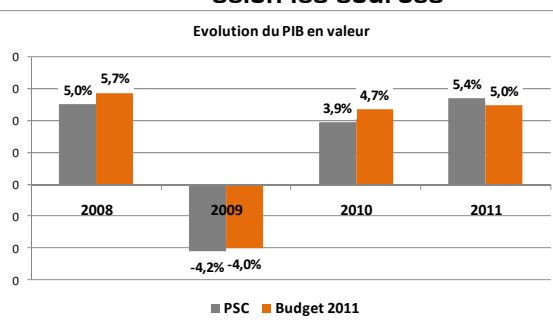
Si l'on sait d'où provient l'amélioration due aux mesures d'assainissement, pour peu que l'on accorde crédit aux estimations gouvernementales qui ne sont étayées par aucune méthodologie et source, selon les dires du ministre des Finances, il resterait donc 812 millions d'euros liés à l'amélioration conjoncturelle.

Quelle aura donc été l'amélioration conjoncturelle entre janvier 2010 (date de la 11^{ème} actualisation du PSC) et octobre 2010 (date de dépôt du projet de budget 2011) permettant une telle amélioration ?

Graphique 31 : Évolution du PIB en volume selon les sources



Graphique 32 : Évolution du PIB en valeur selon les sources

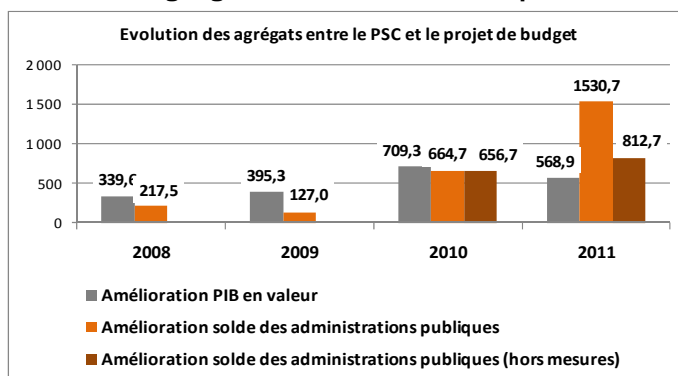


Comme on peut le constater, la croissance a été quelque peu revue à la hausse, mais cela suffit-il à expliquer une telle amélioration des finances publiques hors mesures budgétaires ?

Comme le montre le graphique ci-dessous, il est vrai que la conjoncture s'avère finalement légèrement plus favorable que le Gouvernement ne l'anticipait initialement, ce qui se reflète dans les valeurs du PIB qui sont, pour toutes les années, supérieures aux prévisions contenues dans le PSC. Il est donc logique que le solde des Administrations publiques le soit également.

Cependant, si pour les années 2008 et 2009 les révisions provenant des comptes nationaux du Statec sont cohérentes, pour les années 2010 et 2011, eu égard aux prévisions du Gouvernement, il semble bien qu'il y ait un problème. Pour 2010, l'amélioration du solde est presque équivalente à celle du PIB, ce qui semble déjà peu probable, mais pour 2011, même hors mesures d'assainissement, l'amélioration du solde est nettement plus importante que celle du PIB.

Graphique 33 : Évolution des agrégats entre le PSC et le projet de budget



Il est donc bien peu probable que l'on puisse imputer la moitié de l'amélioration du solde des Administrations publiques à un retour d'une conjoncture plus favorable. En effet, si la conjoncture s'est avérée finalement légèrement plus favorable, le solde budgétaire s'améliore lui sans commune mesure avec « l'amélioration conjoncturelle », qui est somme toute relativement marginale.

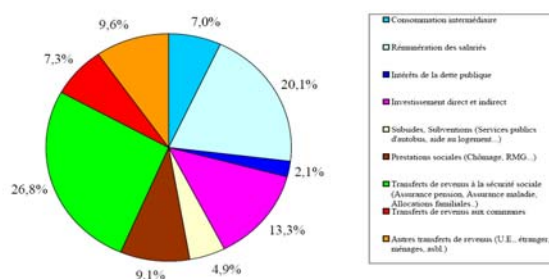
On peut donc affirmer que ce ne sont pas seulement les mesures d'assainissement et l'amélioration de la conjoncture qui auront permis l'amélioration substantielle de l'état des finances publiques, mais bien des prévisions par trop pessimistes, à croissance pratiquement inchangée.

2.4. Dépenses budgétaires

Au total, le projet de budget 2011 prévoit des dépenses de 12,7 milliards d'euros. Les transferts sociaux et les prestations sociales constituent le plus gros paquet de dépenses (36%), suivis des rémunérations aux salariés de l'État (20%) et des investissements (13%). En maintenant les investissements à un niveau élevé, il s'agit de soutenir les entreprises du secteur de la construction ainsi que l'artisanat, de favoriser le développement économique du pays et de garantir une qualité de vie élevée au Luxembourg.

Graphique 34 : Répartition des dépenses de l'administration centrale suivant leur nature économique (2011)

Répartition des dépenses de l'administration centrale suivant leur nature économique (2011)



Source : fiches IGF

Selon le projet de budget, « Afin de pouvoir s'exprimer en connaissance de cause au sujet de la progression de 5,3% du total des dépenses de l'État entre 2010 et 2011, il convient de relever qu'au cours des années écoulées, les changements au niveau de la structure des dépenses de l'État ont abouti à un accroissement sensible de la rigidité budgétaire et dès lors également à une réduction des marges de manœuvre dont dispose le Gouvernement pour mener son action politique. Une proportion de plus en plus élevée des dépenses publiques est en effet fixée par ou en vertu de dispositions légales, réglementaires et conventionnelles ».

Pour la Chambre des salariés, il s'agit d'une affirmation gratuite. La soi-disant rigidité budgétaire est avancée comme argument pour réduire notamment les transferts sociaux. La CSL demande un relevé des dépenses en fonction de leur « rigidité ».

Si on considère que l'augmentation des transferts sociaux résultant d'une forte croissance de l'emploi constitue un élément de cette « rigidité », il y a lieu de souligner que cette même « rigidité » joue au niveau des recettes.

Le budget 2011 « met un frein à l'augmentation des dépenses ». Les dépenses prévues dans le projet de budget n'augmentent que de 3,6% par rapport au budget 2010. Hors inflation, l'augmentation n'est que de 1%. Les frais de fonctionnement de l'État seront même réduits de 3,7%, a indiqué le ministre.

Cette réduction de 3,7% devant correspondre aux 34 millions affichés en tant que mesure d'assainissement, l'Administration centrale aurait, par déduction, eu des frais de fonctionnement de 919 millions, ce qui correspondait à 7,3% des dépenses de l'Administration centrale en 2010.

Les postes suivants sont affichés comme priorités du projet de budget pour 2011 :

- développement des infrastructures familiales et sociales ;
- transferts de l'État à la Sécurité sociale ;
- **efforts dans l'intérêt du logement ;**
- poursuite de la modernisation des infrastructures publiques ;
- efforts en faveur du transport public ;
- engagement en faveur de l'aide publique au développement ;
- efforts en faveur de l'innovation et de la recherche ;
- réalisation des objectifs dans le domaine de la protection de l'environnement ;
- interventions du Fonds pour l'emploi.

2.4.1. Les transferts de l'État à la Sécurité sociale

Les transferts de l'État à la Sécurité sociale constituant une des priorités affichés du projet de budget, la CSL se doit toutefois de relever que la participation de l'État au financement de l'assurance dépendance reste gelée à 140 millions et diminue de ce fait en termes relatifs.

Selon l'accord tripartite de 2006, « *Le taux de la contribution dépendance à charge des assurés passera le 1^{er} janvier 2007 de 1% à 1,4%. La participation de l'État au financement de l'assurance dépendance est gelée à son montant nominal inscrit au budget 2006. Les partenaires sociaux et le Gouvernement conviennent de renégocier le financement de l'assurance dépendance fin 2009* ».

La contribution de l'État est dès lors fixée à 140 millions pour l'exercice 2011 également. Selon la loi initiale, si cette contribution représente au 31 décembre de l'année 2009 moins de 40% des dépenses totales, y compris la dotation à la réserve, elle sera portée à ce seuil à partir du 1^{er} janvier de l'année subséquente, sans préjudice d'une nouvelle intervention législative à intervenir avant le 31 décembre 2009.

Cette intervention a en effet lieu par la voie de la loi budgétaire de l'exercice précédent qui prévoit de maintenir la contribution à 140 millions pour 2010. Elle est répétée maintenant pour 2011.

Notre Chambre voit dans cette mesure un manque de respect de l'accord tripartite. Elle rappelle que les assurés subissent depuis presque quatre années maintenant une augmentation de leur contribution de 40%.

Rappelons que jusqu'en 2006, le budget de l'État contribuait en raison de 45% des dépenses totales, y compris la dotation à la réserve. Une exception fut décidée pour l'exercice 2004, où la participation fut fixée à 40%.

D'après les informations de la CNS, la participation de 45% se calculait par rapport au total des dépenses courantes, auxquelles il faut ajouter la dotation au fonds de roulement et retirer les prélèvements aux provisions.

Tableau 18 : Participation de l'État à l'assurance dépendance en millions d'euros

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Contribution de l'État	138	149,4	140	140	140	140	140
Dépenses courantes totales	390,9	396,6	424,9	532,5*			
Dotation au fonds de roulement	2,8	2,6	0,5	2,3			
Prélèvements aux provisions	87,2	67,2	90,6	175,3			
Dépenses courantes totales + dotations au fond de roulement moins prélèvements aux provisions	306,5	332	334,8	359,5			
Pourcentage contribution/dépenses	45%	45%	41,8%	38,9%			

Note : *En raison du dépassement du délai autorisé pour effectuer des écritures comptables, un montant pour provisions à constituer de l'ordre de 290,5 millions EUR n'a pu être intégré dans le décompte pour l'exercice 2008. Le montant des dépenses courantes dans le tableau précédent inclut ainsi un montant supplémentaire de 290,5 millions EUR.

Source : rapports généraux de la Sécurité sociale

Le tableau ci-dessus montre qu'en 2007, la participation de l'État est tombée substantiellement en dessous de la barre des 45% des dépenses et se rapproche du seuil de 40%, dépassé en 2008.

La CSL estime que l'État doit prendre ses responsabilités en matière de financement de la sécurité sociale et revoir, le cas échéant, sa participation annuelle au financement de l'assurance dépendance à la hausse.

2.4.2. La politique du logement

Il apparaît quelque peu cocasse aux yeux de la CSL de présenter les efforts dans l'intérêt du logement comme priorité politique et, en même temps, via d'autres projets de loi, abolir la bonification d'intérêt et moduler le crédit d'impôt au niveau des droits d'enregistrements.

Pour cette dernière mesure, le Gouvernement n'avance pas de données chiffrées. Ainsi, notre Chambre aimerait pouvoir apprécier combien de ménages seraient dorénavant exclus du bénéfice de cette mesure. Combien de ménages n'auraient pas bénéficié du crédit en 2009 si les nouvelles mesures avaient été appliquées ?

Notons que la limite de 35.000 euros au niveau du revenu imposable correspond à un montant mensuel 2.916, tandis que le seuil des 60.000 euros correspond à 5.000 par mois, ce qui pourrait exclure une partie de la population, qu'il est toutefois impossible de quantifier faute de données publiques adéquates. En reprenant l'exemple de calcul du Gouvernement dans le projet de loi afférent avec un revenu annuel de 42.000 euros au lieu de 37.000 : si l'acquéreur d'un revenu annuel de 42.000 euros décide d'acheter pour 400.000 euros un immeuble d'habitation, il devrait payer 400.000 euros à 7% = 28.000 euros à titre de droits d'enregistrement et de transcription. S'il dispose encore de la totalité de son crédit d'impôt de 20.000 euros, le crédit d'impôt imputable à la valeur de l'immeuble est de 20.000 euros : dans la mesure où le triple de l'excès de revenu ($3 \times 7.000 = 21.000$ euros) est bien supérieur au crédit d'impôt imputable à la valeur de l'immeuble, le droit de l'acquéreur à l'abattement disparaît.

Un revenu imposable annuel de 42.000 euros équivaut à un revenu imposable mensuel de 3.500 euros, ce qui correspondrait à un salaire brut de 3.900-4.000 euros. La CSL aurait aimé pouvoir bénéficier d'informations précises quant aux populations dorénavant évincées du dispositif de « l'acte bon marché ».

Vu les tensions sur le marché du logement luxembourgeois, la Chambre des salariés se doit de rejeter la mesure proposée par le Gouvernement. L'absence de données chiffrées quant à l'impact sur les différentes catégories de ménages ne permet en effet pas d'apprécier la mesure en connaissance de cause.

Rappelons d'ailleurs que la suppression du droit d'apport pour les entreprises a causé une chute des recettes au niveau des droits d'enregistrement qui serait donc compensée à partir de 2011 par la présente mesure concernant le crédit d'impôt pour personnes physiques en matière de droits d'enregistrement. En fin de compte, cette mesure s'insère donc parfaitement dans la tendance d'une contribution de moins en moins grande des personnes morales au financement des dépenses publiques compensée par une augmentation de la participation des personnes physiques.

En ce qui concerne la bonification d'intérêt, la Chambre des salariés tient à faire observer que son abrogation vise une mesure d'application générale puisque soumise à aucun critère social, qui aura par conséquent un impact certes légitime sur des ménages qui auraient pu en bénéficier jusqu'alors sans en avoir réellement besoin, mais qui lèsera aussi les ménages à faible revenu. Pour cette catégorie de citoyens, pour qui la bonification d'intérêt aurait pu être fort bénéfique, cette suppression n'est accompagnée d'aucune mesure alternative. Or, une compensation aurait pu être réalisée par la création d'une nouvelle mesure subordonnée à des

conditions de revenus, sinon au moins par le renforcement d'une mesure sociale existante, par exemple la subvention d'intérêt. Ce d'autant plus que les ménages bénéficiant de la bonification d'intérêt pouvaient aussi avoir droit à la subvention d'intérêt. En effet, le montant des avantages pour enfants dans la subvention d'intérêt était déduit de la bonification d'intérêt. La CSL s'oppose donc également à la suppression pure et simple de cette mesure.

2.4.3. La politique familiale

Par ailleurs, si le développement des infrastructures familiales constitue une des priorités affichées par le Gouvernement, quelques bémols sont nécessaires en ce qui concerne la politique familiale en général :

- désindexation des prestations familiales ;
- chèques services limités aux enfants résidents de moins de 13 ans ;
- suppression des allocations familiales à partir de 18 ans compensée, voire surcompensée surtout pour les ménages résidents aisés ;
- division de fait du boni pour enfants par deux pour les étudiants universitaires.

Si notre Chambre salue les efforts du Gouvernement en faveur de la multiplication des structures de garde pour enfant, elle donne toutefois à considérer que les prestations familiales en espèces ont été gelées en matière d'indexation. En effet, le chapitre 3 de la loi du 27 juin 2006 adaptant certaines modalités d'application de l'échelle mobile des salaires et des traitements a modifié les modalités de calcul du forfait d'éducation et des prestations versées par la Caisse nationale des prestations familiales en inscrivant les montants des prestations dans la loi sans référence à l'indexation.

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

Sur le plan national, l'abolition de l'indexation des prestations familiales a été effectivement compensée par l'introduction d'un crédit d'impôt pour enfant appelé boni pour enfant. Même en tenant compte de la plus-value des recettes de l'État due à la suppression de la modération d'impôt pour enfant, les dépenses au titre du boni pour enfant dépassent largement le gain résultant de l'abolition de l'indexation des prestations familiales.

Toutefois, sur le plan individuel, le gel des prestations familiales peut conduire à des situations de baisse de la valeur réelle de ces prestations.

À titre d'exemple, l'indemnité forfaitaire mensuelle pour congé parental à plein temps a été fixée à 1.778,31 euros. Depuis l'entrée en vigueur de la loi citée ci-dessus, quatre tranches indiciaires ont trouvé leur application. Si l'indexation des prestations familiales avait été maintenue en vigueur, le montant de l'indemnité pour congé parental serait maintenant de 1.963 euros, soit une différence de 136,74 euros. Sur la durée totale du congé parental, la perte due à la désindexation de l'indemnité représente ainsi plus de 1.108 euros pour le bénéficiaire.

De même, en ce qui concerne les allocations familiales, si la suppression de l'indexation accompagnée de l'introduction du boni pour enfant a incontestablement amélioré la situation des familles qui ne payaient pas d'impôts en raison de la faiblesse de leurs revenus, les ménages qui ont perdu l'intégralité de la modération d'impôt pour enfant ont pu constater une diminution de leurs allocations en termes réels, le boni pour enfant n'ayant pas, dans leur cas, compensé la suppression de la modération d'impôt et de l'indexation.

De plus, il convient de souligner que le boni a été de fait réduit de moitié pour les étudiants universitaires résidents puisque la moitié est dorénavant accordée sous forme de prêt.

Au niveau de la politique familiale, le Gouvernement entreprend depuis quelques années une politique de remplacement progressif de prestations en espèces ou du gel de leurs montantes par des prestations en nature. Cette politique défavorise « à la marge » des ménages résidents, parfois les moins aisés, parfois les plus aisés, mais touche en général surtout les ménages non résidents.

La CSL tient à relever cette problématique qui mène à une situation dangereuse de division de notre société, particulièrement dans le monde du travail. Par ailleurs, il n'est pas la hauteur de l'image d'un pays qui se veut capitale européenne et, au niveau de la Grande-Région, un laboratoire de l'intégration européenne, de mener des politiques qui se font aux dépens des travailleurs non résidents.

Par ailleurs, la plus récente des mesures, à savoir la suppression des allocations familiales compensée très imparfaitement au niveau des aides étatiques pour des études supérieures engendre, une amélioration budgétaire de l'ordre de 33 millions d'euros. En somme, une amélioration marginale par rapport aux risques pour la cohésion sociale au Luxembourg, pour le climat dans les entreprises et pour la « réputation européenne » de notre pays déjà mise à mal dans d'autres domaines.

Du point de vue des finances publiques, il ne faut pas oublier que les frontaliers consomment également sur le territoire national et que les ménages non résidents et non salariés au Luxembourg apportent d'importantes rentrées fiscales au travers des accises.

En outre, un salarié frontalier génère un coût pour les finances publiques nettement inférieur à un salarié résident :

- pas de coût de formation initiale ;
- peu de besoin d'infrastructures si ce n'est celles qui lui permettent de venir travailler au Luxembourg ;
- pas de coûts de maisons de retraite.

2.5. Recettes budgétaires

L'évolution des recettes est très positive par rapport aux prévisions du printemps 2010.

Le tableau ci-dessous retrace leur évolution au cours des huit premiers mois. En extrapolant sur ces recettes pour toute l'année, tout en sachant que les rentrées fiscales ne sont pas nécessairement réparties de manière équilibrée sur une année, on aurait des recettes de l'ordre de 9.126 millions d'euros, c'est-à-dire 657 millions de plus que prévu.

Tableau 19 : Évolution des recettes budgétaires au 31.08.2010

Libellé	Budget voté 2010	Situation fin août			
		2009	2010	Variation 2009-2010	% encaissé
Impôt sur le revenu des collectivités.....	1.200,0	843,3	875,7	+3,8%	73%
Impôt sur le revenu des personnes physiques	450,0	258,4	287,0	+11,1%	64%
Impôt retenu sur les traitements et salaires	2.055,0	1.364,5	1.427,2	+4,6%	69%
Impôt retenu sur les revenus de capitaux	200,0	193,4	182,0	-5,9%	91%
Impôt sur la fortune	150,0	132,2	125,1	-5,4%	83%
Recettes communes UEBl.: accises.....	940,0	624,7	632,5	+1,3%	67%
Droits d'accises autonomes: huiles minérales	130,0	82,7	93,0	+12,5%	72%
Taxe sur la valeur ajoutée	1.900,4	1.254,4	1.341,0	+6,9%	71%
Taxe d'abonnement	550,0	339,7	431,4	+27,0%	78%
Droits d'enregistrement.....	100,0	66,7	68,5	+2,7%	69%
Autres recettes	793,4	598,4	620,8	37,7%	78%
Total des recettes courantes et en capital	8.468,8	5.758,4	6.084,2	+5,7%	72%

Note. : Les chiffres de ce tableau sont exprimés en millions d'euros; les recettes d'emprunts ne sont pas comprises

Pour 2009, les 8 premiers mois représentent seulement 64,7% des recettes totales de l'année. Si l'on applique ce pourcentage à 2010, on aurait même des recettes de l'ordre de 9.404 millions d'euros.

Pour ce qui est des prévisions pour 2011, le projet de budget prévoit les recettes reprises dans le tableau suivant. L'impôt sur les collectivités a été fixé à 1,45 milliards d'euros, l'impôt sur le revenu à 2,7 milliards d'euros, la TVA à 2,1 milliards d'euros et la taxe d'abonnement à 630 millions d'euros. Toutes ces recettes ont été fixées à un niveau plus élevé qu'en 2010. Il s'agit, selon le ministre des Finances d'une approche « prudente, mais optimiste ».

Tableau 20 : Évolution des recettes budgétaires (2009-2011)

	Compte provisoire 2009	Budget définitif 2010	Projet de budget 2011
1. Impôts directs	4.643,6	4.319,8	5.030,2
dont:			
Impôt général sur le revenu	4.152,9	3.906,0	4.461,0
Impôt fixé par voie d'assiette	478,8	450,0	530,0
Impôt sur le revenu des collectivités	1.416,8	1.200,0	1.450,0
Impôt retenu sur les traitements et salaires.....	1.995,7	2.055,0	2.260,0
	Compte provisoire 2009	Budget définitif 2010	Projet de budget 2011
Impôt retenu sur les revenus de capitaux	260,7	200,0	220,0
Impôt concernant les contribuables non résidents	1,0	1,0	1,0
Impôt sur la fortune	210,9	150,0	180,0
Impôts de solidarité sur le revenu des collectivités	59,0	50,0	76,3
Impôts de solidarité sur le revenu des personnes physiques	63,4	64,2	125,4
Impôt sur le revenu retenu sur les tantièmes	22,8	22,0	22,0
Impôt retenu sur les revenus de l'épargne (non résidents)	61,0	55,0	45,0
Retenue libératoire nationale sur les intérêts	54,6	60,0	35,0
Contributions de crise	-	-	73,0
Autres impôts directs	18,9	12,6	12,5
2. Impôts indirects	3.737,9	3.789,6	4.200,3
dont:			
Taxe sur les véhicules automoteurs	28,9	27,2	25,0
Part dans les recettes communes de l'U.E.B.L.....	953,8	940,0	950,0
Droits d'enregistrement	106,6	100,0	160,0
Droits d'hypothèques	18,9	18,0	30,0
Taxe sur la valeur ajoutée	1.886,3	1.900,4	2.100,3
Taxe sur les assurances	38,3	32,5	38,0
Taxe d'abonnement sur les titres de sociétés	478,7	550,0	630,0
Autres impôts indirects	226,4	221,5	267,0
3. Autres recettes	517,4	359,4	395,7
dont:			
Intérêts de fonds en dépôt	42,1	50,0	50,0
ARCELOR MITTAL: dividende	26,5	20,0	23,8
SES-Global S.A.: dividende	42,6	10,0	10,0
P. et T.: part de l'Etat dans le bénéfice	20,0	20,0	20,0
Droits de timbre	11,7	12,0	11,4
Droits de succession	52,3	47,0	49,0
Autres recettes	322,2	200,4	231,6
Recettes budgétaires	8.898,9	8.468,8	9.626,2

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

La CSL estime toutefois que l'approche est plus prudente qu'optimiste. En effet, il convient de ne pas oublier que, notamment, l'impôt sur le revenu des collectivités réagit avec un certain retard à la conjoncture. Néanmoins, pour ce poste il ne faut pas oublier les 50 millions de recettes supplémentaire dues à l'imposition minimale forfaitaire des Soparfis.

Globalement, le niveau de recettes se situerait seulement à un niveau légèrement supérieur à 2010 puisqu'on ne peut pas comparer les 9.626 millions avec les 8.468 millions inscrits dans le tableau ci avant qui sont, selon les données du ministre présentées par ailleurs, largement dépassées.

À noter encore que la progression semble relativement faible notamment au vu des mesures fiscales planifiées qui engendreront des recettes supplémentaires.

Part contributive des recettes fiscales principales : les ménages davantage sollicités que les entreprises

Depuis l'an 2000, qui a vu l'introduction d'un nouvel objectif stratégique européen, à savoir devenir « *l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique au monde* », on observe à l'aide du tableau suivant un écart de rendement, en réalité croissant, entre les principales sources de recettes actuelles en valeur [soit la taxe sur la valeur ajoutée (TVA brute⁽¹⁾), l'impôt sur les traitements et salaires (ITS) ainsi que l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC), hors droits d'accise. Cette évolution constitue une accélération de la tendance constatée depuis 1970, la crise économique récente n'ayant guère modifié cette configuration.

Tableau 21 : Évolution 2000-2009 des principales recettes fiscales (base 100 en 2000)

	2000-2009	2000-2008
TVA brute	91,3	90
ITS	69,5	80,4
IRC	38,9	33
PIB	72,9	80,1
EBE-RM	78,8	100,1
Rémunération salariés	75,6	70,1

Note : concept des Administrations publiques et UE, hors cotisations sociales

Source : Statec

Alors que, du fait de la décélération conjoncturelle de 2008 et 2009, le PIB n'a progressé que de 73% entre 2000 et 2009 (contre 80% si l'on compare à 2008), les recettes de TVA ont crû de 91% sur la même période, sans d'ailleurs connaître aucune discontinuité. Pour sa part, l'IRC n'a fourni qu'un rendement accru de seulement 39% (33% seulement si l'on s'arrête à 2008, soit avant l'année de récession), en comparaison des 69% de croissance de l'ITS (80% si l'on omet 2009). La progression de ces diverses recettes entre 2008 et 2009 a été respectivement de + 0,6% (TVA), + 4,5% (IRC) et - 6,1% (ITS).

Ces précédentes évolutions prennent toute leur signification si on les met en parallèle avec deux autres agrégats : l'excédent brut d'exploitation et les revenus mixtes (EBERM), c'est-à-dire l'indicateur macroéconomique de la rentabilité des entreprises cumulée aux revenus des indépendants, d'une part, et la masse salariale, partie essentielle de la base imposable de l'ITS, d'autre part. Si, entre 2000 et 2008, le premier fait un saut de 100%, tandis que le second progresse de 70% seulement, la situation est pratiquement à l'équilibre en 2009, avec 75% de progression pour la rémunération salariale et 79% pour l'EBERM, par rapport à 2000. Ce quasi-équilibre temporaire doit bien sûr à la crise économique.

⁽¹⁾ C'est-à-dire la totalité des recettes de TVA avant affectation au budget ordinaire. Ce montant brut permet à l'État de remplir l'ensemble de ses obligations financières, notamment internationales, en amont de l'affectation au budget. Cette TVA que nous appelons brute est en réalité une TVA nette aux yeux de l'Administration de l'enregistrement et des domaines. Celle-ci provisionne en effet des remboursements de TVA prévus par les dispositions légales applicables en la matière qui n'entrent pas dans les circuits budgétaires classiques : quelque 990 millions pour 2008 et 1 milliard prévu pour 2009. Ainsi, en 2008, l'Administration de l'enregistrement et des domaines a récolté 3,4 milliards d'euros au titre de la TVA, dont seuls 57% ont été affectés au budget ordinaire des recettes.

Ainsi, tandis que, au plus fort de la crise, les bases imposables des entreprises et des ménages ont crû sur le même rythme par rapport à l'année de base 2000, la contribution fiscale des seconds a progressé de 69% contre seulement 39% pour les premiers. Exprimé autrement, le rapport entre les contributions fiscales de ces deux grandes catégories de contribuables est passé de 1,1 en 2000 à 1,4 en 2009, alors que le rapport entre la capacité fiscale des ménages et des entreprises est resté inchangé à 1,1. Bien que leur capacité fiscale soit équivalente, notre Chambre regrette que leur contribution fiscale ne le soit guère. Rappelons d'ailleurs que, selon le ministre des Finances, quelque 80% des entreprises ne paieraient pas d'impôts, contre 40% des ménages fiscaux selon les dernières informations disponibles.

Enfin, sur la longue durée, on observera dans le tableau suivant que, tant en pourcentage du total des recettes fiscales que de sa catégorie d'impôt (CI) répertoriée par la comptabilité nationale, l'IRC suit une trajectoire descendante depuis 1970, respectivement depuis 2000. De son côté, l'ITS stagne pratiquement, sur la même période, mais, en % de sa catégorie d'impôt, progresse de 6 points jusqu'en 2008, pour retomber à 40% en 2009 du fait de la crise.

Tableau 22 : Part des principaux impôts en % du total des recettes fiscales et de leur catégorie d'impôt (CI)

	1970	1980	1990	1995	2000	2008	2009
ITS/total	20,6	26,1	22	20	18,4	21,2	20,2
ITS/CI	34,1	43	40,8	37,4	37,9	42,2	39,8
IRC/total	18,8	15,3	13,8	15,4	16,1	13,7	14,5
IRC/CI	31	25,2	25,5	28,7	33,2	27,2	28,6
TVA/total	14,9	16,3	19	19,1	19,3	23,4	23,9
TVA/CI	51,7	50,8	50,2	49,6	48	57,2	59,6

Source : Statec

Sans surprise, la TVA poursuit sa progression continue, à 24% du total des recettes d'impôts.

2.6. Évolution de la dette publique

Pour procéder au financement du déficit public, le Gouvernement prévoit, d'une part, de puiser dans les réserves de l'État (dont les avoirs se situent à 1,5 milliards d'euros, mais dont une partie est déjà engagée pour financer les grands projets d'investissements) et, d'autre part, de procéder à un emprunt de 500 millions d'euros (300 millions d'euros pour le budget de l'État, 100 millions d'euros pour le fond des rails et 100 millions pour le fond des routes).

Concernant la dette publique, elle s'élève actuellement à 7,6 milliards d'euros (19% du PIB). Ce montant comprend l'emprunt de 2 milliards d'euros émis en 2008 pour acquérir une participation de l'État dans le capital d'une importante banque de la place financière afin d'assurer la stabilité financière et 1 milliard d'euros sur le compte des communes. Le ministre des Finances a rappelé que le gouvernement entend maintenir la dette publique en-dessous de 30% du PIB au cours des prochaines années afin de garantir la soutenabilité à long terme des finances publiques.

Tableau 23 : Évolution de la dette publique en millions

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Administration publique ...	1.837,5	2.256,9	2.502,0	5.394,9	5.527,2	7.662,1
Administration centrale	1.042,9	1.432,5	1.675,1	4.535,5	4.658,8	6.728,1
Administrations locales	794,5	833,4	827,0	859,4	868,4	934,1
Sécurité sociale	-	-	-	-	-	-

Tableau 24 : Évolution de la dette publique en % du PIB

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

Or, si l'on ne tient pas compte des emprunts qui ont été émis en vue de la stabilisation du secteur financier, l'évolution prévisible de la dette de l'Administration publique se présente alors comme suit.

Tableau 25 : Évolution de la dette publique (hors stabilisation bancaire)

- En millions

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Administration publique ...	1.837,5	2.256,9	2.502,0	3.394,9	3.527,2	5.662,1
Administration centrale	1.042,9	1.432,5	1.675,1	2.535,5	2.658,8	4.728,1
Administrations locales	794,5	833,4	827,0	859,4	868,4	934,1
Sécurité sociale	-	-	-	-	-	-

- En % du PIB

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Administration publique ...	6,1%	6,7%	6,7%	8,6%	9,3%	14,2%
Administration centrale	3,4%	4,2%	4,5%	6,4%	7,0%	11,9%
Administrations locales	2,6%	2,5%	2,2%	2,2%	2,3%	2,3%
Sécurité sociale	-	-	-	-	-	-

La CSL estime que cette deuxième présentation, hors stabilisation de la place financière, donne une image plus juste de la réalité de la dette publique. Il convient en effet de souligner que la dette publique a une contrepartie dans l'actif du bilan de l'État, qui, s'il elle n'est certes pas toujours liquide, fait néanmoins partie du patrimoine de l'État.

Pour cette raison, il importe également de considérer le concept de la dette publique nette tenant compte de tous les avoirs des Administrations publiques.

Notons par exemple que, selon le projet de loi n°6153 portant règlement du compte général de l'exercice 2009, l'avoir des fonds spéciaux de l'État est arrêté à 2.134,6 millions d'euros.

Selon les données du projet de budget, ces avoirs s'élèveront à 1,6 milliards en fin 2010.

Faut-il par ailleurs mentionner la réserve financière des Administrations de la Sécurité sociale, notamment de la CNAP, certes pas mobilisable pour des dépenses courantes, mais qui constitue néanmoins un actif considérable dans le bilan des Administrations publiques dépassant même largement le montant de la dette publique ?

De plus, il conviendrait de pouvoir comparer la dette du pays à son patrimoine. Or, il est pour le moment impossible de faire le bilan complet de celui-ci.

Rappelons d'ailleurs que la durée de vie moyenne des emprunts de l'État est de 6 ans et 193 jours au 30.09.2010. La dette publique ne pose donc aucun problème pour les générations futures, sa charge reposant sur les générations actuelles. Fût-elle à plus long terme, celle-ci, intelligemment et correctement utilisée, constituerait alors aussi un financement des investissements en faveur des générations futures.

Par ailleurs, comme le rappelle le président de l'OFCE²³, il appartient aux autorités publiques, « *d'investir à tous les âges [...] tant en actifs matériels qu'immatériels* ». Il n'est en effet « *ni rationnel ni équitable d'exiger que le financement de ces investissements ne soit supporté que par les générations présentes* ». D'où aussi l'utilité de la dette publique. Et viser un endettement public nul à long terme, comme on peut le faire miroiter, n'est donc pas équitable vis-à-vis des générations à venir. Cela poserait en outre « *un problème d'acceptabilité politique. Comme le souligne [l'économiste belge] Paul de Grauwe, l'incitation des Gouvernements à investir risque d'être d'autant plus faible qu'ils savent que le coût de l'investissement ne sera supporté que par les électeurs présents, alors que ses avantages profiteront à l'ensemble des générations présentes et à venir* ». Et Fitoussi de se demander si le recul de l'investissement public en Europe depuis le début des années 1990 constitue un hasard. Ce recul est en tout cas problématique dans ce sens que les investissements en infrastructure et en capital humain sont déterminants de la croissance économique à long terme. L'argument d'une dette publique nuisible pour les générations futures pourrait donc se retourner contre celles-ci en leur laissant « *en héritage une économie peu productive, incapable de croissance soutenue* ».

Enfin, n'oublions pas que l'État est un agent économique qui n'est comparable ni aux ménages, ni au « bon père de famille », ni à une entreprise. D'une part, il est le seul agent à pouvoir fixer son propre revenu. Ensuite, celui-ci a un horizon de vie infini et ne rembourse donc jamais sa dette ce qui « *signifie simplement qu'il peut maintenir constant dans le temps son ratio d'endettement* »²⁴.

²³ Observatoire français des conjonctures économiques, présidé par Jean-Paul Fitoussi. Citation extraite de *La dette publique, une question d'avenir*, Le Monde, 29 avril 2004.

²⁴ Idem.

Partie 3



Les investissements publics

Partie 3 : Les investissements publics

La Chambre des salariés salue la poursuite, en 2011, des efforts du Gouvernement en vue de la modernisation des infrastructures publiques. Le niveau des investissements directs de l'Administration centrale passerait, selon les prévisions, de 1,93% du PIB en 2009 (735 millions d'euros) via 2,78% en 2010 (1.107 millions d'euros) à 2,26% en 2011 (944 millions d'euros).

En dehors des investissements publics, la CSL tient à souligner que les investissements productifs des entreprises à long terme risquent d'être négligés en raison de la recherche effrénée de rendements élevés à court terme, notamment par la compression maximale, voire exagérée, des coûts souvent salariaux, demandés par les marchés financiers.

L'exigence de produire des bilans et résultats trimestriels pour les entreprises cotés en Bourse et l'hypersensibilité des bourses à ces données constituent un des éléments de cette myopie qui risque de mettre à mal la productivité à long terme des entreprises. D'ailleurs, cette exigence constitue certainement des coûts non négligeables pour ces entreprises.

Dans ce contexte, il convient aussi de revoir les systèmes de rémunération des dirigeants d'entreprises souvent axés sur les cours des actions de l'entreprise et le rendement à court terme ; ces dirigeants étant protégés toutefois par des « golden handshake » et des parachutes dorés, leur manque de responsabilisation n'est pas étonnant.

3.1. Pour plus de transparence dans la politique des investissements publics

Comme l'exécution des grands projets d'infrastructures ne peut être réalisée que dans un cadre pluriannuel, le projet de budget annuel ne permet pas de suivre globalement l'effort financier qui est déployé par l'État dans ce domaine. C'est pourquoi le Gouvernement fait l'effort louable de présenter avec son projet de budget un volume II retraçant un programme pluriannuel des dépenses d'investissement.

Pour ce qui concerne les chiffres du projet de budget 2010, le niveau des investissements de l'État passerait, selon les prévisions, de 1.107 en 2010 à 944 millions en 2011, ainsi qu'il ressort du tableau ci-après.

Pour ce qui est des exercices 2009 à 2011, il convient de souligner que le total des dépenses d'investissements directs et indirects de l'Administration centrale évolue comme suit :

Tableau 26 : Total des investissements de l'Administration centrale

	2008 Compte	2009 Compte	2010 Budget	2011 Prévisions
Investissements directs (Formation de capital)...	752,9	735,3	1.107,3	944,0
Investissements indirects (transferts en capital)	566,9	674,1	767,2	744,7
Total	1.319,8	1.409,4	1.874,5	1.688,2
En % du PIB	3,33%	3,70%	4,71%	4,06%

	2008 Compte	2009 Prévisions	2010 Prévisions
Investissements directs (Formation de capital)	750,5	892,3	1.107,3
Investissements indirects (transferts en capital)	607,9	793,3	772,2
Total	1.362,4	1.685,6	1.879,5

Tableau 27 : Investissements directs de l'Administration centrale

	2007 Compte	2008 Prévisions	2008 Compte	2009 Prévisions de 2008	2009 Prévisions de 2009	2009 Compte	2010 Prévisions de 2009	2010 Prévisions de 2010	2011 Prévisions de 2010
1) Crédits budgétaires	199,0	190,1	186,6	169,5	169,1	159,3	191,7	191,7	163,5
2) Fonds d'investissements de l'État	515,1	605,6	517,6	701,3	598,4	484,0	735,9	735,9	635,1
3) Établissements publics	44,2	56,2	44,4	99,5	120,3	88,7	159,9	159,0	137,8
4) Autres services de l'État à gestion séparée)	7,1	13,3	9,4	16,4	17,2	10,2	23,1	23,7	20,3
5) Cessions de biens d'investissements	-13,1		-5,1		-12,7	-7,0	-2,4	-2,9	-12,8
6) Total des investissements	752,2	865,2	752,9	986,7	892,3	735,3	1.107,3	1107,3	944,0

Chiffres en millions d'euros

La CSL note que nombre de dépenses qui sont projetées ne sont en réalité jamais exécutées au cours de l'année pour laquelle les crédits sont prévus, soit en raison des retards et aléas de chantier, soit probablement en raison de goulots d'étranglement du côté de l'offre.

Le tableau ci-dessus montre en effet que, pour 2008, les investissements effectifs représentent 752,9 millions d'euros, alors que le Gouvernement prévoyait des dépenses de l'ordre de 865,2 millions. De même, pour 2009, les prévisions initiales faites en 2008 tablaient sur des dépenses de 986,7 millions, alors que ce montant a été réduit de presque 10% à seulement 892,3 millions en 2009. Selon les données publiées maintenant, on est même passé à 735,3 millions d'euros seulement, soit une baisse de plus de 25% par rapport à ce qui était initialement prévu.

Au vu de ces évolutions, la CSL doute que les chiffres présentés pour 2010 soient encore valables dans une année.

Par ailleurs, notre Chambre souhaite interpellier les honorables Députés et leur demander des explications supplémentaires quant à l'évolution des investissements en 2009. En pleine crise, 2009 étant finalement l'année où le PIB a chuté, le Gouvernement n'aurait pas fait d'effort substantiel pour soutenir la conjoncture, ceci contrairement aux annonces.

À noter que les investissements indirects de l'Administration centrale sont également moins élevés que prévu ! Qu'en est-il aussi du plan de relance présenté au printemps 2009 ? Quel a été son impact ?

Au niveau des investissements, l'Administration centrale est même redescendue en dessous du montant de 2008, alors que le plan de conjoncture prévoyait une « mise en œuvre conséquente de l'important programme d'investissements de l'État prévu au budget 2009 ».

De plus, ce plan prévoyait la réalisation d'investissements supplémentaires par l'État de l'ordre de 70 millions en 2009.

Si de tels phénomènes sont compréhensibles dans les années de forte croissance, ils le sont beaucoup moins pour les années de ralentissement, voire de recul de l'activité. En effet, c'est avant tout pour cette raison qu'un accroissement des investissements est prévu.

Afin d'améliorer la transparence en matière d'investissements publics, la Chambre des salariés demande par conséquent, à côté de la programmation pluriannuelle des investissements, également une présentation, publiée avec le projet de budget, d'un tableau annuel des investissements effectivement réalisés.

La CSL n'entend aucunement remettre en cause les dépenses d'investissement élevées de l'État luxembourgeois qui ont toujours trouvé un accueil favorable quasi-unanime dans les milieux politiques et syndicaux du pays.

Elle rappelle d'ailleurs les propos de Jean-Paul Fitoussi qui estime que négliger les investissements nécessaires, en argumentant que la dette publique deviendrait trop élevée, pénaliserait fortement les générations futures. L'utilité de la dette publique réside justement dans le fait de pouvoir répartir sur plusieurs générations la charge financière des investissements profitant à plusieurs générations.

La CSL ne pourrait donc approuver une diminution graduelle du niveau des investissements publics au cours des années prochaines.

Elle estime néanmoins qu'un minimum de transparence en la matière rendrait l'évaluation de la politique d'investissement plus pratique et plus approfondie. Le déchiffrement de la politique d'investissements de l'État, à l'instar de la politique fiscale, n'est naturellement guère chose aisée, et elle l'est d'autant moins que la communication en matière budgétaire relève souvent de l'imbroglio.

Ainsi, l'IGF fournit des données apparemment plus récentes que le projet de budget, qui est, dès son dépôt, déjà dépassé. Ces fiches indiquent un nouveau programme d'investissement par rapport aux anciennes prévisions d'octobre 2009. Les dépenses d'investissement totales devraient ainsi être 23% inférieures à ce qui avait originellement prévu, d'un montant d'1,7 milliard d'euros.

Tableau 28 : Investissements de l'Administration centrale

	2009	2010	2011
Formation de capital (Investissements directs)			
- prévisions d'octobre 2009.....	892	1 107	1 305
- nouveau programme.....	735	1 030	944
- différence.....	-157	-77	-361
Transferts en capital à payer (Investissements indirects)			
- prévisions d'octobre 2009.....	793	767	890
- nouveau programme.....	674	785	744
- différence.....	-119	18	-145
Total			
- prévisions d'octobre 2009.....	1 686	1 874	2 194
- nouveau programme.....	1 409	1 815	1 689
- différence.....	-276	-60	-506

Note: Les chiffres sont exprimés en millions d'euros

Source : fiches IGF

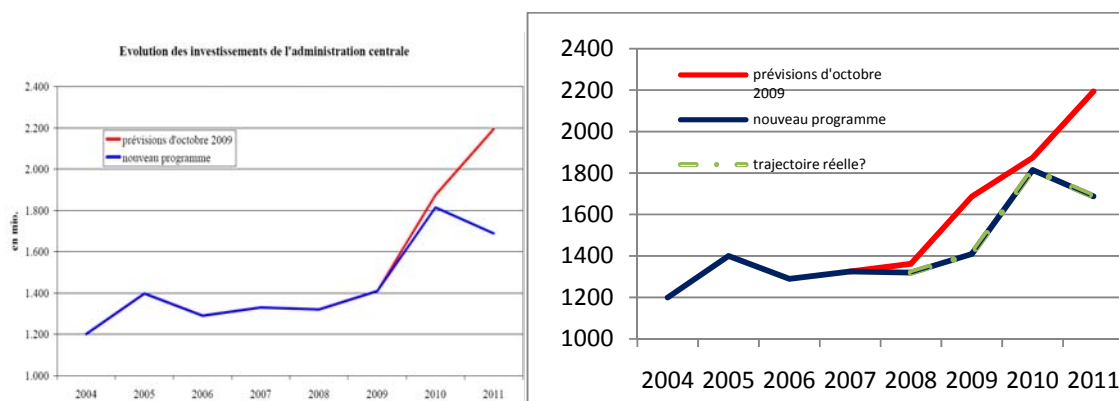
Tableau 29 : Total des investissements de l'Administration centrale

	2008 Compte	2009 Compte	2010 Budget	2011 Prévisions
Investissements directs (Formation de capital)...	752,9	735,3	1.107,3	944,0
Investissements indirects (transferts en capital).....	566,9	674,1	767,2	744,7
Total	1.319,8	1.409,4	1.874,5	1.688,2
En % du PIB.....	3,33%	3,70%	4,71%	4,06%

Source : projet de budget 2011

En vertu de ces données actuelles et des anciennes prévisions, le graphique de l'IGF devrait cependant plutôt ressembler au graphique de droite ci-dessous.

Graphique 35 : Évolution des investissements de l'administration centrale



Source : fiches IGF

Il n'apparaît d'ailleurs pas clairement, aux yeux de la CSL, ce que sont ces prévisions d'octobre 2009. S'il s'agit du projet de budget 2010, déposé à cette date, les données pour 2011 relatives aux transferts en capital n'étaient alors pas publiées telles quelles. De plus, il existe alors des divergences entre les informations fournies par les fiches de l'IGF et le projet de budget 2010, qui peuvent certes être marginales, mais pas forcément sans conséquences.

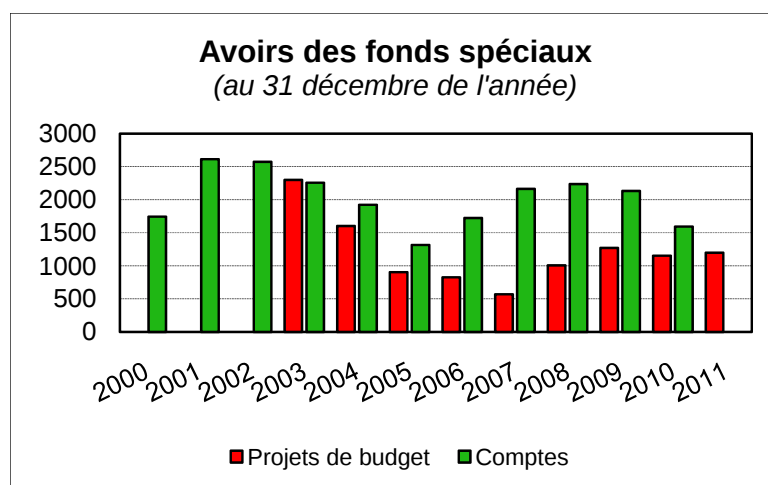
Qui plus est, la comparaison avec d'anciennes prévisions budgétaires dans le cadre du tableau sur l'incidence des mesures d'assainissement paraît curieuse alors qu'existe un « nouveau programme » actualisé. Comme le ministre y a lui-même fait allusion, en réalité, la différence par rapport aux « prévisions d'octobre 2009 » s'élève à -361 (-27%), respectivement - 506 millions, mais par rapport au « nouveau programme » prévisionnel 2010, elle n'est plus que de -86, respectivement -126 millions ! **L'effort en matière d'investissement semble donc devenir, si pas virtuel, pour le moins largement inférieur aux annonces. Pourtant, les dépenses sociales sont, elles, bien réduites par rapport à des dépenses réelles.**

Agir de la sorte pour l'établissement du budget reviendrait à faire calculer aux macro-économistes des prévisions de croissance du PIB non pas sur la base des dernières estimations de cette croissance (nouveau programme, dans le cas d'espèce), mais sur les prévisions précédentes (prévisions d'octobre 2009). Admettons que cette méthode paraîtrait pour le moins fantaisiste.

3.2. Situation financière des Fonds d'investissements

2008 et 2009 ont constitué deux années de tous les dangers. Il s'avère a posteriori que seule 2009 aura été une année de récession, alors que 2008 a finalement affiché une croissance économique positive ; il n'est donc pas anormal que les avoirs des fonds spéciaux en fin d'année reprennent un trend baissier, comme déjà rencontré dans un passé récent. À la fin de l'exercice 2008, l'Administration centrale dispose de réserves sous la forme de fonds spéciaux de l'ordre de 2.237,1 millions d'euros. Si 2009 présente un résultat légèrement inférieur, à 2,2 milliards, 2010 voit logiquement les avoirs régresser à 1,6 milliard.

Les avoirs en fin d'année ont atteint un point culminant en 2001. Ils ont ensuite diminué en raison d'une alimentation moins généreuse et du défaut de plus-values budgétaires en 2005. En 2007 et 2008, les avoirs des fonds spéciaux ont à nouveau atteint des montants remarquables, équivalents à 2003 et proches de 2001 et 2002.

Graphique 36 : Avoirs des fonds spéciaux

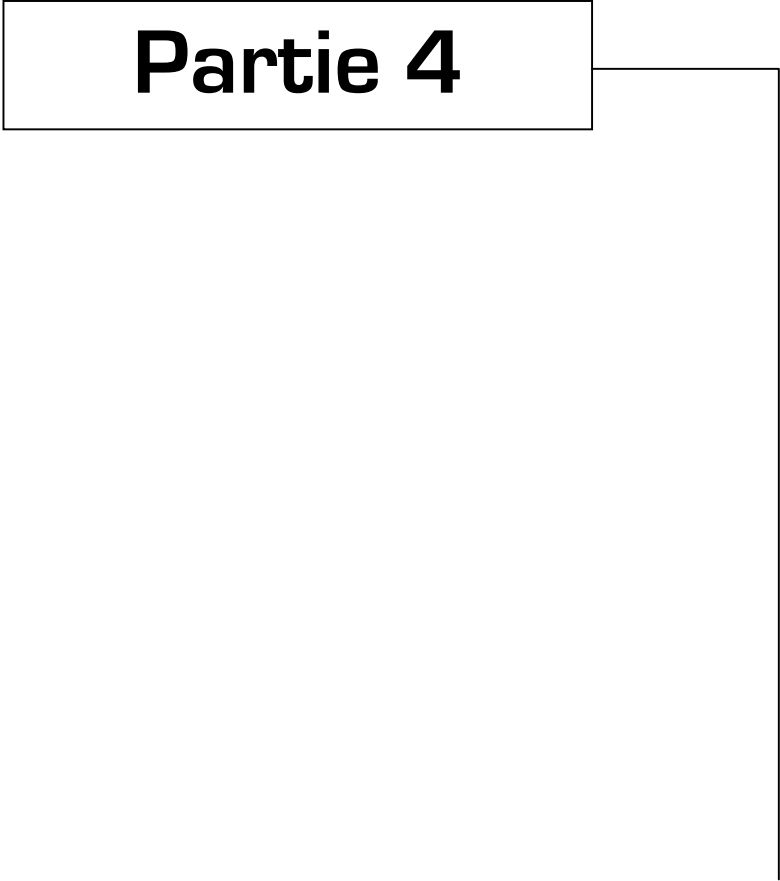
Source : projets de budget et comptes respectifs ; graphique : CSL

La CSL a pu faire observer que les prévisions des dernières années relatives à l'évolution des fonds spéciaux ont péché par pessimisme, comme l'illustre le graphique précédent.

Ceci a été particulièrement flagrant en 2007, où les avoirs des fonds spéciaux au 31 décembre ont presque atteint le quadruple de ce qui avait initialement été prévu. Alors que les prévisions tablaient sur des avoirs de quelque 570 millions d'euros fin 2007, le montant réel des avoirs a été de 2.164 millions d'euros. Une situation semblable s'est produite en 2008, où l'exercice s'est clôturé au bout du compte avec des avoirs plus que doublés par rapport aux prévisions. En réalité, hormis 2003, les prévisions ont toujours été démenties au cours des sept dernières années.

Naturellement, ce pessimisme semble à nouveau reprendre vigueur quant à la situation des réserves de l'État qui semblent s'épuiser, les avoirs de certains des grands fonds spéciaux virant même au négatif d'ici 2014. Gageons que la recrudescence de l'activité économique en 2010 et 2011 permettra de démentir ce pessimisme et fourniront à l'État les plus-values nécessaires pour alimenter à nouveau ses réserves.

Partie 4

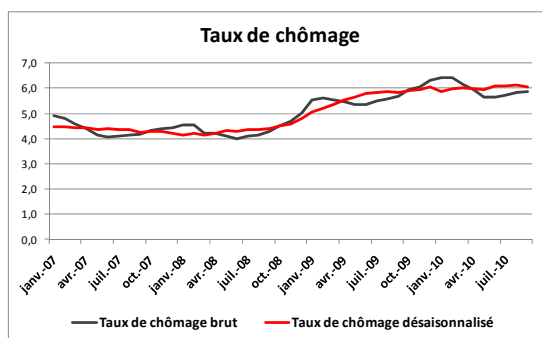


Chômage et Fonds pour
l'emploi

Partie 4 : Chômage et Fonds pour l'emploi

Depuis le début de la crise, le chômage est en progression au Luxembourg comme dans les autres pays européens. En septembre de cette année, le taux de chômage atteignait 5,9% de la population active en données brutes et 6,1% en données désaisonnalisées. C'est fin 2008-début 2009 que la courbe du chômage a le plus progressé. Depuis, la progression se poursuit à un rythme ralenti.

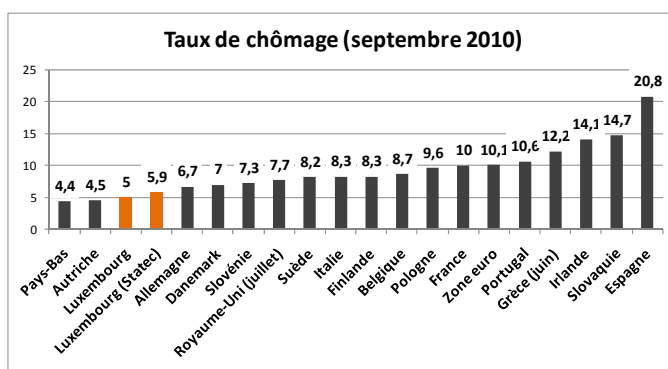
Graphique 37 : Taux de chômage



Source : Statec

Malgré cette progression, le Luxembourg fait tout de même figure de privilégié au sein de l'UE15. Le Luxembourg reste en effet un des pays disposant du plus faible taux de chômage avec entre 5 et 5,9% selon les sources et méthodes.

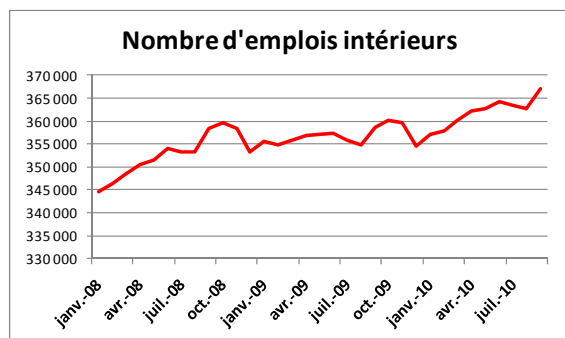
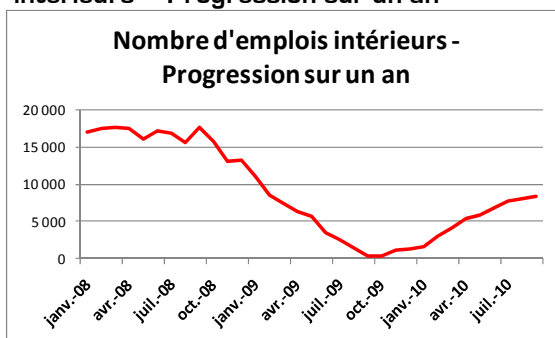
Graphique 38 : Taux de chômage (septembre 2010)



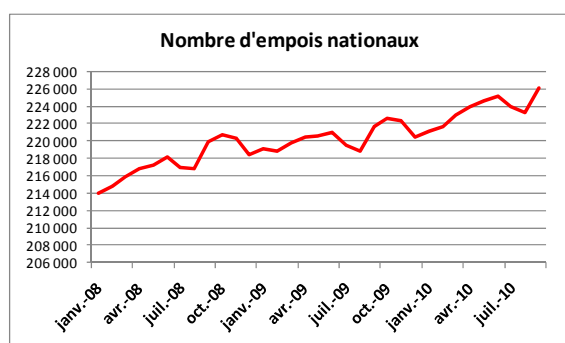
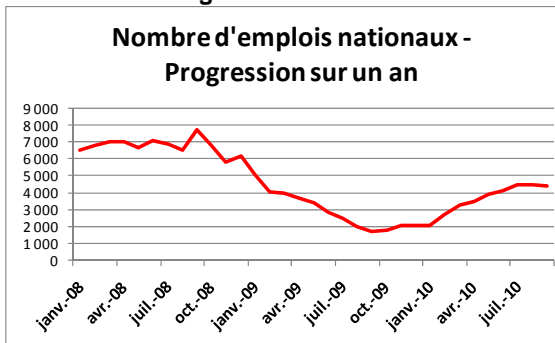
Source : Eurostat (chômage au sens du BIT), Statec

Le chômage augmente, mais l'emploi grimpe malgré la crise

Bien que le chômage augmente, l'emploi a repris sa croissance depuis la fin 2009. Notons au passage que la progression de l'emploi n'aura jamais été négative durant la crise et que, en dépit de la dernière tranche indiciaire, il semble difficile d'affirmer que « l'index tue l'emploi » puisque celui-ci, contre vents et marées ou index et crises, continue sa progression, contrairement à ce qui se passe dans d'autres pays européens.

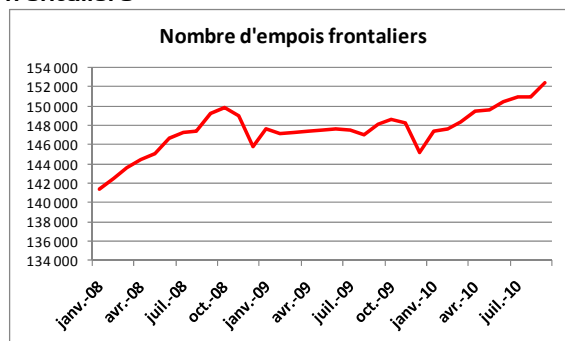
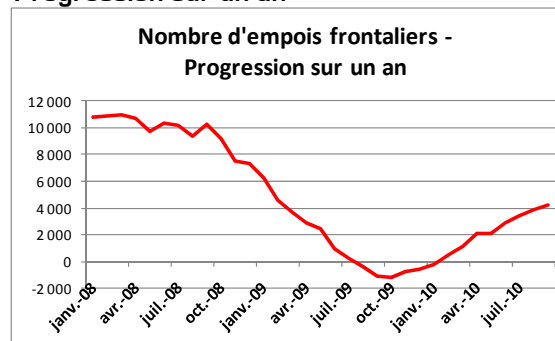
Graphique 39 : Nombre d'emplois**Graphique 40 : Nombre d'emplois intérieurs intérieurs – Progression sur un an**

Il en est de même pour l'emploi national.

Graphique 41 : Nombre d'emploi**Graphique 42 : Nombre d'emplois nationaux nationaux - Progression sur un an**

On peut constater qu'au plus fort de la crise, l'emploi national a connu une progression plus rapide sur un an que l'emploi intérieur. Ainsi, en septembre-octobre 2009, l'emploi national a vu sa progression sur un an se réduire à un peu moins de 1.800 unités. Cependant, l'emploi intérieur de son côté ne progressait que d'un peu moins de 400 unités.

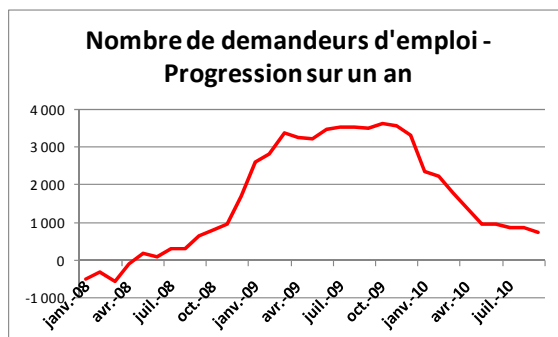
La différence est à rechercher dans l'emploi frontalier qui d'août 2009 à janvier 2010 était en progression annuelle négative, la baisse culminant à près de 1.200 unités en septembre/octobre 2009²⁵.

Graphique 43 : Nombre d'emplois frontaliers**Graphique 44 : Nombre d'emplois frontaliers Progression sur un an**

²⁵ Le solde de 200 unités manquantes provient de l'augmentation d'environ 200 emplois de fonctionnaires internationaux.

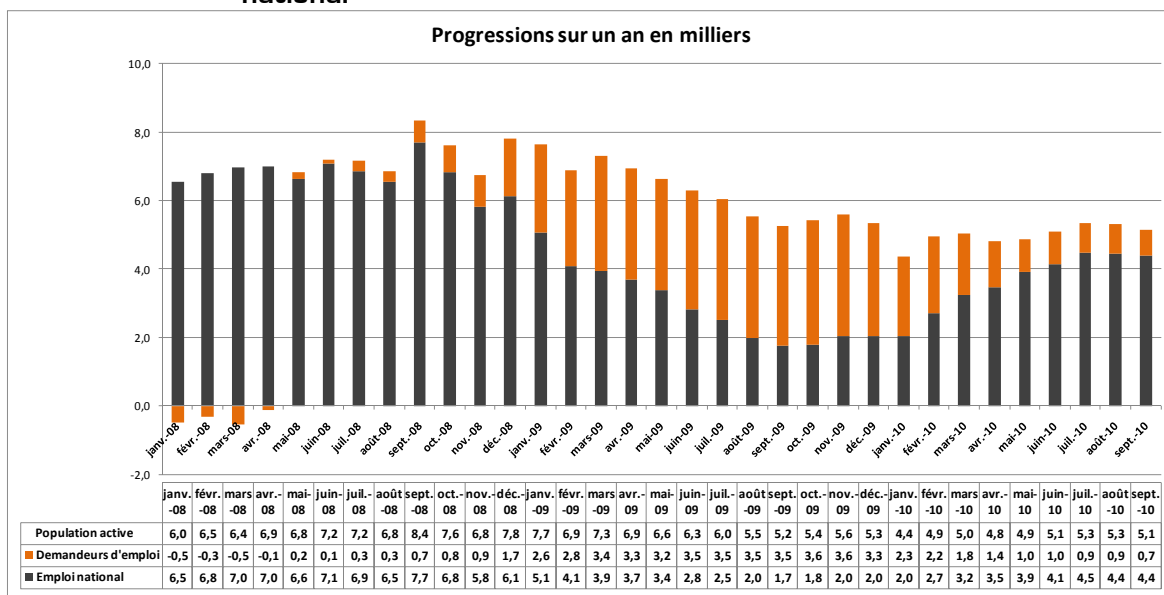
En conséquence, la progression du nombre de demandeurs d'emploi est en fort ralentissement, bien que toujours positive.

Graphique 45 : Nombre de demandeurs d'emploi – Progression sur un an

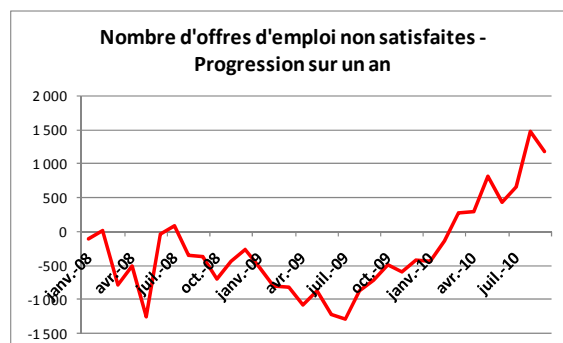


Si le chômage a progressé malgré une poursuite des créations d'emploi, c'est parce que ces dernières n'ont pas suffi à absorber l'augmentation de la population active comme l'illustre le graphique ci-dessous. On constate toutefois que l'augmentation de l'emploi national est sur les derniers mois très proche de l'augmentation de la population active. Cependant, il est possible que si la reprise se poursuit, on assiste à une augmentation du nombre de personnes entrant sur le marché du travail et donc de la population active.

Graphique 46 : Progressions sur un an : population active, demandeurs et emploi national



Un autre indicateur qui semble aller dans le bon sens sur la situation de l'emploi est celui des offres d'emploi non satisfaites. Alors que leur progression sur un an était négative jusqu'en début d'année, on note une augmentation sensible de cet indicateur.

Graphique 47 : Nombre d'offres d'emploi non satisfaites – Progression sur un an

Si la conjoncture continuait dans le sens que l'on connaît depuis le début d'année, la situation sur le marché de l'emploi devrait pouvoir se stabiliser concernant le nombre de demandeurs d'emploi ou le taux de chômage et s'améliorer encore concernant l'emploi lui-même.

Après un taux de chômage de 5,7% en 2009, 6% en 2010, le Gouvernement anticipe un taux de chômage de 6,3% en 2011, soit une progression équivalente à la progression de 2010, malgré la reprise attendue. Les dernières données sur l'emploi pourraient plutôt laisser présager une stabilisation du chômage pour 2011 à un niveau élevé par rapport aux niveaux qu'a connus le Luxembourg au cours des dernières années.

Le niveau du chômage reste donc élevé en 2011, notamment si l'on compare à la moyenne des années passées.

Phénomène bien connu au Luxembourg, malgré une hausse de l'emploi, certes ralentie, le Grand-Duché ne parvient pas à diminuer son taux de chômage. C'est notamment le chômage de longue durée qui a fortement augmenté au cours des douze derniers mois. Si, en août 2009, 32,7% des demandeurs étaient inscrits depuis plus de 12 mois, le mois d'août 2010 présente 40% de demandeurs d'emploi de longue durée.

Tableau 30 : Taux de chômage – Répartition par sexe et par durée d'inscription

Répartition par sexe et par durée d'inscription

	Mois	-1	1-2	2-3	3-6	6-9	9-12	>12	Total
juil-10	Total	1319	1010	769	1947	1683	1369	5542	13639
	%	9,7	7,4	5,6	14,3	12,4	10,0	40,6	100
août-10	Hommes	839	644	501	981	833	721	3157	7676
	Femmes	639	465	353	903	727	668	2356	6111
	Total	1478	1109	854	1884	1560	1389	5513	13787
	%	10,7	8,0	6,2	13,7	11,3	10,1	40,0	100
août-09	Total	1362	1242	831	2138	1789	1329	4219	12910
	%	10,5	9,6	6,4	16,6	13,9	10,3	32,7	100

	Personnes résidentes bénéficiant d'une mesure pour l'emploi			Demandeurs d'emploi résidents		
	Total	DE indemnisés	Autres	Total	DE indemnisés	Autres
moy. 2008	3108	366	2742	9916	4385	5531
moy. 2009	3097	404	2693	13228	6249	6979
août-09	3032	404	2628	12910	6353	6557
sep-09	3246	458	2788	13394	6173	7221
oct-09	3278	432	2846	14062	6353	7709
nov-09	3313	439	2874	14351	6638	7713
déc-09	3197	356	2841	14816	7004	7812
jan-10	3358	360	2998	15137	7204	7933
fév-10	3482	384	3098	15222	7308	7914
mars-10	3644	415	3229	14653	6859	7794
avr-10	3849	452	3397	14111	6350	7761
mai-10	3997	507	3490	13438	6074	7364
juin-10	3990	500	3490	13477	5940	7537
juil-10	3802	420	3382	13639	6003	7636
août-10	3795	392	3403	13787	6047	7740
août-09	3032	404	2628	12910	6353	6557

Sources : ADEM, STATEC

Le nombre de demandeurs d'emploi de longue durée ayant augmenté, « logiquement » le nombre de demandeurs d'emploi non indemnisés a également progressé en 2010, après avoir baissé en termes relatifs en 2009 en raison de l'arrivée massive de nouveaux inscrits.

Il faut dès lors assurer une prise en charge conséquente et analyser si les mesures récentes améliorant la durée de l'indemnisation de certaines catégories de demandeurs d'emploi est suffisante.

Rappelons que la CSL a toujours encouragé une prolongation généralisée de la durée d'indemnisation au-delà de 365 jours, à l'instar de ce qui est pratiqué dans la plupart des pays de l'UE-15.

Conformément à la loi du 22 décembre 2006 promouvant le maintien dans l'emploi et définissant des mesures spéciales en matière de sécurité sociale et de politique de l'environnement, la durée de l'indemnisation est égale à la durée de travail, calculée en mois entiers, effectuée au cours de la période servant de référence au calcul de la condition de stage.

Ainsi, la personne qui au bout d'un contrat de travail à durée déterminée de six mois se retrouve sans emploi sera admise aux indemnités de chômage pour une durée maximale de six mois. Avant cette loi, une durée maximale d'indemnisation de douze mois ou 365 jours de calendrier par période de 24 mois était applicable.

Cette mesure a été prise pour éviter des abus, ceci toutefois sans analyse chiffrée documentant les éventuels abus commis par des demandeurs d'emploi. S'il s'agit d'un phénomène limité, la fin ne justifie ici vraiment pas les moyens. On peut noter que si les abus avaient existé, ils ne semblaient avoir aucune incidence sur le taux de chômage. En effet, après la mise en application de cette mesure en juillet 2007 on ne peut noter aucune baisse significative du chômage, malgré un rythme de créations d'emploi élevé, puisque le taux de chômage annuel moyen qui était de 4,4% en 2006 est demeuré à ce niveau en 2007 et 2008.

Le législateur devrait faire une distinction entre les « fraudeurs » qui travaillent quelques mois pour pouvoir ensuite être indemnisés et les demandeurs d'emploi qui, eu égard à leur profil, éprouvent réellement des difficultés pour se réinsérer définitivement dans le marché de l'emploi. Il faudrait une solution plus ciblée, permettant d'éviter de pénaliser tous les demandeurs d'emploi concernés par cette nouvelle règle.

La CSL estime que dans la phase de mauvaise conjoncture dans laquelle nous nous trouvons actuellement, le principe de proportionnalité n'est plus tenable.

Les personnes dont le CDD prend fin en ce moment (voire les personnes dont le CDI est résilié après moins de 12 mois) vont éprouver les plus grandes difficultés pour trouver un nouvel emploi au vu de la faible croissance de l'emploi et il y a donc lieu de les indemniser pour une durée conséquente au-delà du principe de proportionnalité.

Ainsi faudrait-il supprimer la condition de disponibilité absolue pour le marché de l'emploi afin que les chômeurs puissent toucher une indemnité de chômage afin de suivre une formation permettant une réorientation professionnelle.

Évidemment il convient de se donner les moyens financiers nécessaires, soit via les mécanismes de financement propres du Fonds pour l'emploi, soit via des dotations budgétaires.

En effet, selon le projet de budget 2011, le Fonds pour l'emploi sera vide fin 2011. Il convient toutefois de noter que, fin 2010, s'y trouvent encore 43 millions de plus que prévu dans le projet de budget 2010.

Néanmoins, au vu de l'évolution prévisible des avoirs du Fonds et au vu de la stagnation pronostiquée du taux de chômage à un niveau élevé, il faudrait absolument augmenter tel que prévu le taux de l'impôt de solidarité sur le revenu des entreprises.

Une source de financement supplémentaire serait d'ailleurs l'introduction d'un taux majoré pour les entreprises à partir d'un certain niveau de revenu, à l'instar de ce qui est prévu pour les personnes physiques.

En effet, au regard du tableau suivant, l'on constate que la part fournie par les personnes morales est largement inférieure à celle des personnes physiques. Ce déséquilibre est encore renforcé par les dispositions prévues dans le cadre du projet relatif au paquet fiscal d'assainissement budgétaire.

Tableau 31 : Recettes du Fonds pour l'emploi

Recettes du Fonds pour l'emploi												
	Compte 2008		Budget 2009		Compte 2009		Projet de budget 2010		Budget 2010		Projet de budget 2011	
	En euros	En %	En euros	En %	En euros	En %	En euros	En %	En euros	En %	En euros	En %
IS collectivités	56.992.709	11,5	56.160.000	10,6	59032966	9,4%	50.000.000	14,9	61666667	17,8%	76315790	15,9%
IS pers. physiques	57.618.122	11,6	62.530.000	11,8	63448918	10,1%	64.230.000	19,2	67435897	19,5%	125360502	26,0%
Contrib. carburants	142.411.869	28,8	130.000.000	24,5	134348141	21,4%	125.000.00	37,3	130000000	37,6%	130000000	27,0%
Remboursements	37.645.067	7,6	44.640.000	8,4	38230658	6,1%	46.000.000	13,7	36600000	10,6%	39700000	8,2%
Dotation budgétaire normale	50.000.000	10,1	50.000.000	9,4	50000000	8,0%	50.000.000	14,9	50000000	14,5%	110000000	22,9%
Dotation budgétaire supplémentaire	150.000.000	30,4	187.106.257	35,3	282106257	45,0%	-	-	0	0,0%	0	0,0%
Total	494.667.767	100	530.436.257	100	627166940	100,0%	335.230.000	100	345702564	100,0%	481376292	100,0%

Tableau 32 : Dépenses du Fonds pour l'emploi

Dépenses du Fonds pour l'emploi												
	Compte 2008		Budget 2009		Compte 2009		Projet de budget		Budget 2010		Projet de budget 2011	
	En euros	En %	En millions	En %	En millions	En %	En millions	En %	En millions	En %	En millions	En %
Indemnités de chômage	131.302.895	34,1	247.000.000	48,8	250901679	49,1%	272.250.000	46,5	260000000	47,3%	282500000	50,8%
Chômage des jeunes	10.016.309	2,6	8.230.000	1,6	6451090	1,3%	24.134.255	4,1	23394255	4,3%	12500000	2,2%
Actions en faveur de l'emploi	186.814.946	48,6	180.388.000	35,6	190419143	37,2%	207.505.000	35,4	209685000	38,1%	202335200	36,4%
Section spéciale (Formation)	18.415.344	4,8	25.750.000	5,1	25920887	5,1%	28.850.000	4,9	20675000	3,8%	21890000	3,9%
Sidérurgie	35.000.581	9,1	45.150.000	8,9	34427712	6,7%	53.150.000	9,1	36250000	6,6%	37350000	6,7%
Remboursements	3.114.938	0,8	-	-	3086644	0,6%	-	-	200000	0,0%	0	0,0%
Total	384.665.013	100	506.518.000	100	511207155	100,0%	585.889.255	100	550204255	100,0%	556575200	100,0%

Le tableau suivant montre des baisses inexplicables (inexplicables) de certains postes de dépenses).

Tableau 33 : Les dépenses les plus importantes en raison de leur montant et de leur variation (Fonds pour l'emploi)

Les dépenses les plus importantes en raison de leur montant et de leur variation							
	Compte 2009	Budget 2010	Projet de budget 2011	Variation par rapport à 2009		Variation par rapport à 2010	
Chômage complet	181828537	192000000	200000000	18171463	10,0%	8000000	4,2%
Chômage partiel	55708663	31000000	25000000	-30708663	-55,1%	-6000000	-19,4%
Remboursement chômage frontaliers	0	22000000	50000000	50000000	-	28000000	127,3%
Chômage pour intempéries/accidentiel et technique	13364479	15000000	7500000	-5864479	-43,9%	-7500000	-50,0%
Contrat appui emploi Etat, communes, Asbl, etc. (CAE)	2727114	9178238	6500000	3772886	138,3%	-2678238	-29,2%
Contrat d'insertion à l'emploi (CIE)	3677155	14216017	6000000	2322845	63,2%	-8216017	-57,8%
Aide au réemploi (hors sidérurgie)	27828737	35000000	30000000	2171263	7,8%	-5000000	-14,3%
Aides incapacité de travail et réinsertion professionnelle	36929833	35000000	30000000	-6929833	-18,8%	-5000000	-14,3%

Ces données et comparaisons ne sont toutefois pas nécessairement très parlantes puisque celles pour 2010 n'ont pas été actualisées en fonction des dépenses probables. Le Gouvernement devrait faire l'effort d'ajouter une colonne pour l'exercice en cours, et pas uniquement pour le Fonds pour l'emploi, permettant de la sorte d'évaluer les dépenses prévues pour 2011 par rapport au réalisé probable en 2010.

Partie 5

Nouvelles dispositions
européennes de
renforcement de la
gouvernance économique et
du cadre de stabilité

Partie 5 : Nouvelles dispositions européennes de renforcement de la gouvernance économique et du cadre de stabilité

La Commission européenne a formulé fin septembre 2010 des propositions de textes juridiques pour renforcer la gouvernance budgétaire et économique²⁶, le Pacte de stabilité ayant montré des signes d'insuffisance.

De plus, les institutions européennes sont unanimes dans leur **constat de déséquilibres macroéconomiques importants**, notamment en termes d'écarts tendanciels marqués et durables enregistrés en matière de compétitivité, ceux-ci s'avérant à leurs yeux préjudiciables pour l'Union européenne et, en particulier, pour l'euro. Pour remédier aux déséquilibres de compétitivité et aux déséquilibres extérieurs, la Commission indique dans ses exposés des motifs que des changements significatifs s'imposent dans le domaine des prix et des coûts relatifs et de la répartition de la demande et de l'offre entre le secteur des biens non exportables et le secteur de l'exportation. L'économie de nombreux États membres de la zone euro se caractériserait en outre par une grande rigidité de leurs marchés du travail et des produits.

Pour y remédier, il est proposé d'évaluer périodiquement les risques de déséquilibres macroéconomiques au moyen d'un **tableau de bord d'indicateurs économiques et d'un bilan technique approfondi** par pays, en liaison avec la politique budgétaire et les réformes structurelles de la stratégie « Europe 2020 » (LDI) dans le cadre d'un « **semestre européen** »²⁷. En cas de déséquilibres macroéconomiques graves ou qui menacent (ou sont susceptibles de menacer) le bon fonctionnement de l'UEM ou de ses États membres, le Conseil pourra adopter des recommandations et lancer une nouvelle « **procédure concernant les déséquilibres excessifs** » inscrite dans la loi.

À côté des améliorations de la surveillance des politiques macroéconomiques et des réformes structurelles comprises dans la nouvelle procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques et macrofinanciers excessifs, la Commission européenne a également adopté un ensemble de propositions législatives prévoyant un important renforcement de la gouvernance budgétaire de la zone euro.

Le pacte de stabilité et de croissance, instrument principal de coordination et de surveillance budgétaire, repose théoriquement sur l'objectif de finances publiques saines afin d'obtenir des

²⁶ COM (2010) 522 final, COM (2010) 523 final, COM (2010) 524 final, COM (2010) 525 final, COM (2010) 526 final, COM (2010) 527 final. Ces propositions pourraient toutefois être modifiées à la suite de l'accord franco-allemand du 19 octobre 2010 en marge du sommet tripartite de Deauville, qui fut à l'ordre du jour du Conseil européen du 28 et 29 octobre 2010. Le descriptif et les commentaires afférents des propositions législatives de la Commission ne tiennent évidemment pas compte des amendements éventuels qui pourraient être déposés dans les jours à venir.

Schéma 1 : Le semestre européen



conditions plus propices à la stabilité des prix et à une croissance forte et durable, favorisée par la stabilité financière et créatrice d'emplois. Les lacunes et les points faibles détectés notamment à l'occasion de la récente crise économique mondiale ont créé, aux yeux des autorités européennes, la nécessité de renforcer d'urgence le cadre de l'UEM en place, afin d'ancrer la stabilité macroéconomique et la viabilité des finances publiques, qui sont, pour la Commission, des préalables indispensables à une croissance durable de la production et de l'emploi.

C'est ainsi que, par exemple, selon la Commission, les rentrées exceptionnelles engrangées en période de croissance ne sont pas suffisamment mises à profit pour créer une marge de manœuvre permettant de faire face aux revirements de conjoncture. D'après la Commission, la réduction du niveau d'endettement est primordiale pour la plupart des pays, compte tenu des effets négatifs qu'il exercerait sur les incitations économiques et sur la croissance, à travers les hausses d'impôts et les primes de risque. De plus, un assainissement de grande ampleur sera nécessaire, dans la plupart des États membres, pour replacer la dette publique sur une trajectoire décroissante, d'autant plus urgente que ceux-ci sont en outre confrontés aux conséquences du vieillissement démographique.

C'est pourquoi, les institutions européennes, par la voix de la Commission, propose un nouveau concept de « **politique budgétaire prudente** » qui permettra de renforcer le pacte en le dotant d'instruments d'exécution plus efficaces. Ce faisant, une place beaucoup plus grande est accordée aux niveaux et à l'évolution de la dette et à la viabilité globale des finances publiques, mis sur un pied d'égalité avec le déficit.

5.1. Prévention et correction des déséquilibres macroéconomiques et mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro

5.1.1. Évaluation périodique et mécanisme d'alerte

Le tableau de bord se caractérisera, selon la Commission, par sa transparence et sa simplicité et reposera sur des raisonnements économiques (ex. : productivité, coût unitaire de la main-d'œuvre, taux de change effectif réel, emploi, dette publique, crédit dans le secteur privé). Le tableau pourra évoluer en fonction des risques ou des données disponibles.

Les seuils d'alerte seront fixés et annoncés pour chaque indicateur afin de renforcer la transparence et le degré de responsabilité ; ils ne seront toutefois pas des objectifs ou des instruments de politique. Les seuils devraient donc être considérés comme des valeurs indicatives servant à orienter l'évaluation, mais pas interprétés de manière mécanique ; ils devraient être complétés par une analyse économique ainsi qu'une évaluation technique par pays.

La Commission publiera régulièrement ses résultats (au moins une fois par an) pour chaque État membre et signalera l'éventuelle apparition de déséquilibres. Les États membres touchés par un déséquilibre, ou risquant de l'être, feront l'objet d'un bilan approfondi et, le cas échéant, la Commission recommandera des mesures préventives au Conseil. Si les déséquilibres sont graves ou compromettant pour l'UEM, une recommandation d'action corrective dans un délai donné est émise par le Conseil.

L'idée de l'action corrective est de soumettre les États membres en situation de déséquilibre excessif à la pression accrue des pairs. Selon la nature des déséquilibres constatés, **les prescriptions politiques pourraient potentiellement porter sur des aspects de la politique budgétaire, salariale, macro-structurelle ou macro-prudentielle** sous le contrôle des autorités nationales.

Le délai imparti à l'État membre est fonction de la gravité et de l'urgence des déséquilibres ainsi que de la capacité des pouvoirs publics à y remédier. En effet, contrairement à la politique budgétaire, les gouvernements ne disposent pas forcément de tous les leviers de correction desdits déséquilibres. De plus, les mesures peuvent avoir des effets plus ou moins rapides, selon la nature du déséquilibre. Ainsi, en raison des possibles décalages entre l'adoption de l'action corrective et ses effets sur le terrain, la résolution des déséquilibres macroéconomiques pourrait prendre du temps.

5.1.2. Mesures d'exécution et sanctions

Un respect insuffisant des recommandations fondées sur la surveillance des déséquilibres pourrait être considéré comme une circonstance aggravante lors de l'évaluation de la situation budgétaire au titre du pacte de stabilité et de croissance, ce qui créerait des synergies se renforçant mutuellement entre plusieurs volets d'action au niveau du contrôle de l'application.

Comme dans le domaine budgétaire, pour les États membres de la zone euro, le mécanisme d'exécution pourrait à terme déboucher sur des sanctions. Si un État membre persiste en effet à ne pas se conformer aux recommandations du Conseil l'invitant à remédier à ses déséquilibres macroéconomiques excessifs, il se verra infliger une amende annuelle, et ce, jusqu'à ce que le Conseil constate qu'une action corrective a été engagée.

Par manquement persistant, on entend l'absence de mise en conformité avec les recommandations du Conseil dans les délais fixés (par deux fois). De même, une amende annuelle sera due si l'État membre persiste à ne pas fournir de plan de mesures correctives (suffisant) dans les délais fixés (par deux fois). L'amende annuelle devra inciter les États membres de la zone euro à se conformer aux recommandations ou à élaborer un plan de mesures correctives satisfaisant, même après le paiement d'une première amende.

Identique pour tous les membres de la zone euro, **l'amende est égale à 0,1% du PIB** enregistré l'année précédente par l'État membre concerné. En règle générale, la Commission proposera l'amende maximale prévue et sa proposition sera réputée adoptée si le Conseil n'émet aucun avis contraire à la majorité qualifiée dans les dix jours qui suivent son adoption par la Commission (« majorité inversée »).

Conformément à la pratique établie dans le volet correctif du pacte de stabilité et de croissance, ces recettes d'amende seront réparties entre les États membres dont la monnaie est l'euro et qui ne font pas l'objet d'une procédure concernant les déséquilibres excessifs ni d'une procédure concernant les déficits excessifs, proportionnellement à leur part dans le RNB total des États membres admissibles.

5.2. Amélioration du volet préventif et correctif du pacte de stabilité et de croissance

5.2.1. Volet préventif du pacte (règlement (CE) n° 1466/97)

Le volet préventif du pacte est censé garantir la mise en œuvre, par les États membres, de politiques budgétaires prudentes. Ceux-ci sont invités à présenter des programmes de stabilité ou de convergence expliquant comment ils entendent atteindre leur objectif budgétaire à moyen terme (OMT), défini en pourcentage du PIB structurel (0,5% du PIB pour le Luxembourg, pour la période 2010-2014).

Les États membres n'ayant pas atteint leur OMT sont censés s'en rapprocher à un rythme annuel de 0,5% du PIB en termes structurels (voire supérieur si l'État membre présente ou combine endettement et déséquilibre excessifs).

Ces exigences sont maintenues mais rendues opérationnelles par un nouveau principe de politique budgétaire prudente. Suivant ce principe, la croissance annuelle des dépenses ne devrait pas dépasser un taux de croissance prudent du PIB sur le moyen terme, soit 10 ans (et devrait même lui être nettement inférieure, si l'OMT n'a pas été atteint), à moins que l'OMT n'ait été largement dépassé ou que le surcroît de hausse des dépenses par rapport à ce taux de croissance prudent sur le moyen terme ne soit contrebalancé par des mesures discrétionnaires du côté des recettes ; il s'agirait essentiellement d'obtenir que les recettes exceptionnelles ne soient pas dépensées, mais consacrées à la réduction de la dette et de disposer d'un matelas de sécurité suffisant lorsque la conjoncture se retourne.

La Commission pourra adresser un avertissement aux États membres de la zone euro qui s'écartent sensiblement d'une politique budgétaire prudente, et pour la première fois, bien que dans le cadre préventif, la recommandation sera assortie d'un mécanisme d'exécution sous la forme d'un **dépôt portant intérêt de 0,2% du PIB**, selon la procédure de « vote inversé ». Le dépôt plus intérêts sera restitué si le Conseil acquiert la certitude qu'il a été mis fin à la situation qui en a motivé la constitution.

Les programmes de stabilité sont présentés tous les ans entre le 1^{er} et le 30 avril et sont examinés dans les trois mois.

5.2.2. Volet correctif du pacte (règlement (CE) no 1467/97)

Le volet correctif est modifié de telle manière que la décision d'engager la procédure concernant les déficits excessifs accordera une plus grande importance à l'évolution de la dette, qui sera placée sur un pied d'égalité avec l'évolution du déficit. Les États membres dont la dette dépasse 60% du PIB devront prendre des mesures pour la réduire à un rythme satisfaisant, ce rythme étant défini comme égal à $1/20^{\circ}$ de la différence avec le seuil de 60% au cours des trois années précédentes. Ainsi, pour une dette de 80%, la réduction annuelle moyenne de la dette devra être d'un point de % par an.

Toutefois, le non-respect de ce critère numérique ne signifiera pas nécessairement que la PDE sera déclenchée pour le pays concerné, une telle décision devant tenir compte de tous les facteurs pertinents, notamment ceux qui influent sur l'évolution de la dette (croissance nominale très faible entravant la réduction de la dette, par exemple) ainsi que des risques découlant de la structure de la dette, de l'endettement du secteur privé et des passifs potentiels liés au vieillissement démographique.

Les dispositions particulières du pacte, en ce qui concerne le critère du déficit, applicables aux réformes des systèmes de retraite (consistant à introduire un système à piliers multiples comportant un pilier obligatoire financé par capitalisation) seront également étendues au critère de la dette : la même période transitoire de cinq ans sera prévue pour tenir compte des coûts nets de telles réformes lors de l'évaluation de la conformité avec le critère de la dette.

L'exécution sera renforcée par l'introduction d'une **nouvelle série de sanctions financières**, adoptée selon le vote inversé, pour les États membres de la zone euro, lesquelles s'appliqueraient plus tôt et de manière graduée.

Plus précisément, un **dépôt ne portant pas intérêt, de 0,2 % du PIB²⁸**, serait imposé suite à la décision de placer un pays en déficit excessif. Ce dépôt serait converti en amende en cas de non-respect des recommandations initiales de corriger le déficit dans les 6 mois. La mise en demeure se fait dans les deux mois si le Conseil ne constate pas d'action suivie d'effets. La sanction est

²⁸ Plus un dixième de la différence entre le déficit exprimé en pourcentage du PIB de l'année précédente et, soit la valeur de référence du déficit public, soit, si le non-respect de la discipline budgétaire inclut le non-respect du critère de la dette, le solde des administrations publiques qui aurait dû être obtenu la même année en pourcentage du PIB conformément à la mise en demeure adressée.

imposée quatre mois au plus tard après la mise en demeure (intensification possible de la sanction dans les deux mois suivants).

Le dépôt ne portant pas intérêt ou l'amende ne pourront être réduits ou annulés que sur un vote du Conseil à l'unanimité ou sur la base d'une proposition spécifique de la Commission, si des circonstances économiques exceptionnelles le justifient ou à la suite d'une demande motivée de l'État membre concerné. Outre les aménagements possibles par pays, la possibilité d'étendre les délais en cas de crise économique générale est introduite. Le Conseil examine, en outre, si le contenu du programme de stabilité favorise une convergence durable au sein de la zone euro et une coordination plus étroite des politiques économiques, et si les politiques économiques de l'État membre concerné sont conformes aux grandes orientations de politique économique des États membres et de l'Union.

5.3. Une amélioration de la gouvernance économique et du cadre de stabilité, mais aussi de l'optimalité démocratique ?

La CSL tient à rappeler qu'elle a déjà fait part à deux reprises à la Chambre des députés et au Gouvernement de ses inquiétudes quant aux nouvelles procédures prévues au niveau de la gouvernance économique européenne. Les commentaires qui suivent reprennent pour partie le contenu de ces communications.

5.3.1. De l'opacité des procédures et du déficit démocratique qui l'accompagne

Lors de son commentaire de la 11^{ème} actualisation du programme de stabilité luxembourgeois, la CSL écrivait qu'« *Il conviendrait pourtant de pouvoir mener un dialogue et des consultations relatives aux objectifs retenus dans l'actualisation du [programme de stabilité] national. L'élaboration de ce programme sans véritable consultation, ni des partenaires sociaux, ni des instances intégrées à la procédure législative, exclut donc du débat démocratique les grandes orientations du budget de l'État. En fin de compte, la Chambre des députés adopte en fin d'année un budget dont les grandes orientations ne peuvent plus être modifiées parce qu'elles s'inscrivent dans un cadre plus vaste déjà préfixé par le Gouvernement* ».

En effet, bien que le programme de stabilité annuel façonne préalablement les contours du projet de budget national annuel, son élaboration ne respecte pas la procédure législative normale, puisqu'il n'est pas soumis au vote de la Chambre des députés, ni n'est soumise à une quelconque délibération citoyenne. Conséquemment, le budget de l'État dans sa formule dite classique, adopté par le Parlement, se voit cantonné dans un second rôle, de type administratif, les obligations européennes formulées par le pacte de stabilité et de croissance préfigurant les lignes de force budgétaires nationales qui doivent impérativement se fondre dans l'environnement de surveillance et de coordination des politiques budgétaires européennes. Et c'est d'ailleurs au nom du respect de cette nomenclature contraignante que la discussion macrosociale au sein de la Tripartite est convoquée et que les réorientations budgétaires à la baisse sont conduites. Le pacte de stabilité n'est pas seulement prépondérant au niveau européen, il est surdéterminant aussi au niveau national.

Force est de constater que l'avènement du « semestre européen », qui permettra de coordonner à la fois la politique budgétaire, la politique économique et les réformes structurelles tout en renforçant l'emprise de la gouvernance européenne sur celles-ci, n'améliore en rien cette réalité déjà pour le moins contestable. Bien au contraire.

Rappelons à cet égard que la réforme du PSC de 2005 avait pourtant confirmé « *qu'une coordination renforcée des politiques budgétaires doit être conforme au principe de subsidiarité prévu par le traité et ne pas porter atteinte aux prérogatives des gouvernements nationaux d'arrêter leurs politiques structurelles et budgétaires* ». Le Conseil invitait d'ailleurs « *les*

gouvernements des États membres à présenter les programmes de stabilité/convergence et les avis du Conseil y relatifs à leurs parlements nationaux ». Ces bonnes intentions ne sont-elles pas oubliées en chemin par la réforme du PSC de 2010 ? D'un point de vue du nécessaire débat démocratique, à la fois politique et social, les remarques formulées au sujet de la 11^e actualisation par la CSL lui semble plus que jamais d'actualité.

Ainsi, la ligne de conduite édictée par la Commission européenne dans le processus de renforcement de la gouvernance budgétaire et économique prévoit que ce semestre européen soit mis en place dès 2011 et que, dès lors, la transition soit assurée par le programme national de réforme (dénommé jusqu'à présent plan national pour l'innovation et le plein emploi) qui sera déposé en novembre 2010. Or, bien que ce programme de réforme sera rendu public après son dépôt, son élaboration se déroule comme d'accoutumé dans le plus grand secret d'une officine, à l'abri des regards et, surtout, du débat démocratique. Ceci est hautement regrettable alors que le programme pourrait bien contenir des résolutions visant directement ou indirectement des fondamentaux de notre modèle socio-économique.

Ce problème d'opacité et de semi-clandestinité ne vaut cependant pas que pour le programme de stabilité ou le programme national de réforme ; il surgira aussi, dorénavant, pour le bilan macroéconomique dans le cadre du semestre européen et de la gouvernance de la stratégie « UE 2020 »²⁹. À l'instar de ce qui se fait déjà dans le cadre de la surveillance budgétaire, le Luxembourg, comme chaque État membre, s'engage en effet à prendre les mesures correctrices nécessaires pour atteindre un équilibre macroéconomique sous peine de sanctions. Ainsi, vu le peu de cas qu'en font les institutions européennes, à l'instar de la BCE (et vu les raccourcis intellectuels qui gangrènent la question), il n'est pas interdit de penser que le Luxembourg devra désormais s'acquitter d'une amende s'il veut maintenir son système d'indexation automatique des salaires.

Tout comme pour le programme de stabilité, les modalités d'élaboration et de communication des bilans économiques risquent à nouveau d'être peu transparentes et gérées par la technocratie, sans examen par la Chambre des députés et en dehors de toute consultation de la société civile. Pourtant, alors que les politiques budgétaires, économiques et structurelles seront surveillées pendant une période annuelle de six mois afin de détecter toute incompatibilité et tout déséquilibre naissant, une nécessité démocratique d'appropriation nationale se fait légitimement jour, notamment par le biais du Parlement, mais au-delà par la population dans son ensemble. La pratique de ces procédures anciennes et désormais renforcées a montré que cette appropriation fait défaut, ce qui n'est probablement pas sans lien avec la montée graduelle d'un euroscepticisme certain.

²⁹ Rappelons que, « *par le renforcement de la compétitivité, de la productivité, du potentiel de croissance, de la cohésion sociale et de la convergence économique, cette nouvelle stratégie répond au défi que représente la réorientation des politiques axées sur la gestion de crise vers l'introduction de réformes à moyen et à long terme qui favorisent la croissance et l'emploi et garantissent la viabilité des finances publiques, notamment par la réforme des régimes de retraite. Les États membres sont déterminés à assurer la viabilité des finances publiques et à atteindre sans tarder les objectifs budgétaires. [...] Tous les États membres sont prêts, s'il y a lieu, à prendre des mesures supplémentaires pour accélérer l'assainissement budgétaire. Il convient d'accorder la priorité aux stratégies d'assainissement budgétaire favorisant la croissance et principalement centrées sur la limitation des dépenses* » [conclusions du Conseil européen du 17 juin 2010].

Schéma 2 : Gouvernance de la stratégie Europe 2020



Source : Commission européenne, *Governance, Tools and Policy Cycle of Europe 2020*

Avec l'introduction du « semestre européen », citoyens et députés ne font-ils pas désormais face à plus qu'un droit de regard renforcé de l'UE, mais bien à un véritable contrôle européen, voire à un partage, à une cogestion de compétences entre les pays membres et l'Union européenne ? En effet, lorsque des (risques de) déséquilibres budgétaires ou macroéconomiques seront constatés, le Conseil adressera aux États membres concernés des prescriptions politiques qui pourront porter, le cas échéant, sur des aspects de la politique budgétaire, salariale ou macro-structurelle et qui, si elles ne sont pas suivies d'effets, entraîneront des sanctions à l'encontre des retardataires ou des récalcitrants.

Sur le plan national, il convient par conséquent de s'interroger sur l'opportunité d'instaurer une nouvelle procédure budgétaire, voire, au-delà, une procédure globale et intégrée relative aux orientations budgétaires, macroéconomiques et structurelles de l'année, qui permettra aux corps constitués et à la société civile d'être saisis et consultés en temps et en heure sur ces orientations fondamentales. Dorénavant, le programme de stabilité mais aussi le programme national de réforme doivent être déposés en avril, préfigurant notamment des grandes orientations budgétaires d'octobre. Ceci implique par conséquent une analyse des données budgétaires et macroéconomiques bien avant le traditionnel mois d'octobre, respectivement avant le nouveau mois d'avril.

Pour ce qui concerne le budget à proprement parler, une nouvelle procédure en deux temps permettrait par exemple aux Chambres professionnelles de se consacrer à l'analyse des grandes orientations budgétaires en première étape (semestre européen) et aux détails des politiques nationales au cours de la seconde étape (semestre national).

La CSL donne aussi à considérer que le semestre européen qui sera instauré d'après la volonté de la Commission et du Conseil, impliquant l'avancement au mois d'avril des programmes de stabilité des États membres génère le risque d'une incertitude accrue en ce qui concerne la préparation des décisions macroéconomiques. De ce fait, on ne saurait être trop prudent face à l'utilisation de versions trop récentes des comptes nationaux et des indicateurs de « compétitivité » qui en découlent. Selon le Statec, il faut en effet attendre près de quatre années avant de connaître la version définitive des comptes au Luxembourg, et, en outre, les révisions qui les touchent peuvent y être plus prononcées qu'ailleurs en Europe³⁰.

Ce qui, pour certains, ressemble, après l'abandon de la politique monétaire, à une mise sous tutelle du cadrage budgétaire national peut, pour les fédéralistes, s'apparenter à une avancée institutionnelle tendant vers une entité européenne souveraine et légitime en charge de la politique économique. Toutefois, vouloir coordonner les politiques budgétaires ou économiques est une chose, en définir le contenu (sous couvert de préserver l'UEM et sous peine de sanctions) en est une autre et, à cet égard, le renforcement du pacte de stabilité et de croissance constitue, en plus d'une aberration économique certaine, une fuite en avant dans le traitement comptable de la chose publique.

5.3.2. L'emprise(ire) des comptes

En renforcement de ce déficit démocratique qui entoure les procédures de surveillance et de coordination des politiques nationales, s'ajoute un obstacle supplémentaire, dont les effets sont non moins délétères. Toujours dans commentaire de la 11^e actualisation, la CSL poursuivait : *« Il importe donc de renverser la logique actuelle, où l'on fixe un cadre budgétaire préalable à la mise en place des politiques, pour un cadre de raisonnement où l'on se fixe les orientations à suivre et ensuite les moyens que l'on se donne pour y parvenir. Prendre le point de vue de la recherche d'un équilibre budgétaire et comptable n'implique-t-il pas nécessairement que le développement d'une quelconque*

³⁰ Voir Statec, *Note sur les statistiques officielles en matière de comptes nationaux et de finances publiques*, 20 octobre 2009.

politique représente alors un problème majeur ? Celui-ci ne pourra jamais être résolu à moins que ne soit prise en compte la fonction sociétale de ces politiques.

En d'autres termes, il conviendrait de se détacher d'une approche purement comptable de la chose publique imposée par le pacte de stabilité et de fournir un contenu politique à l'utilisation des finances publiques, c'est-à-dire de recentrer l'exercice budgétaire sur les finalités de la dépense publique en tant qu'outil politique. En effet, c'est bien d'hommes et de femmes politiques dont les citoyens et le pays ont besoin, pas de comptables ! »

Tout d'abord, d'un point de vue institutionnel, force est aussi de constater que, de facto, les ressorts ministériels et domaines d'action politique autres que l'ECOFIN semblent évincés et passer au second rang. Les ministres des Finances et de l'Économie, respectivement les directions générales compétentes, auront encore davantage de poids par rapport aux ministres compétents dans les domaines sociaux et environnementaux. Les finances publiques et la « compétitivité » constituent plus que jamais la grille de lecture dominante, pour ne pas dire unique, dans le renforcement de la gouvernance européenne et dans l'orientation des politiques à moyen et à long terme en faveur de la croissance et de l'emploi. En ce, la fin du système à trois piliers connu depuis la stratégie de Lisbonne, à savoir l'environnemental, le social et l'économique est officiellement annoncée.

Le contenu des politiques économiques et budgétaires est donc plus que jamais dicté et contraint par des normes comptables et technocratiques désincarnées dont la seule visée est de retrouver et de maintenir, coûte que coûte, équilibre et stabilité. Les politiques publiques sont soumises à une logique des règles, fondée à la fois sur une batterie de ratios uniformes, qui doivent permettre de juger de la situation des pays, sans tenir compte d'ailleurs des asymétries existantes entre eux, de même que sur une pédagogie de la sanction ; l'essence anti-discrétionnaire de cette logique marchériste vise in fine à diminuer la capacité d'intervention politique dans le bon fonctionnement spontané des marchés. Privées de toutes marges de manœuvre discrétionnaires³¹, les politiques publiques deviennent alors le contraire même d'une politique. Dans cette perspective, on ne peut plus guère penser à la chose publique. À ce stade minimal de démocratie, où le contenu est organisé par des comptables autour de la rigueur et la solidité des finances publiques, il est procédé à l'évidement du contenu des politiques de même qu'à une certaine dépolitisation des finances publiques.

Là aussi, cette logique consacrée et renforcée par les autorités européennes marque une évolution préoccupante de la démocratie qui dérive en technocratie. Certes, ce train de réformes est probablement gouverné en partie par des impératifs de communication à destination des marchés financiers, dont on sait qu'ils exercent une fonction de juges en dernier ressort des règles budgétaires, par la discipline qu'ils imposent³². En effet, tandis qu'ils disposent d'une puissance coercitive objective, ceux-ci servent d'auxiliaire, de bras armé aux règles du Traité pour assurer la normalisation des politiques économiques et budgétaires.

Néanmoins, avec cette consécration de l'emprise[ire] des comptables au détriment des hommes et femmes politiques, l'UE arrive à un point de contradiction : au nom de l'euro, de la compétitivité, de la croissance et de l'emploi, il est procédé à une déresponsabilisation des processus nationaux et des institutions afférentes qui prélude à l'affaiblissement, si pas à la disparition, de la démocratie politique, mais aussi sociale (l'autonomie tarifaire des partenaires sociaux étant notamment mise en cause). Par le semestre européen, les institutions européennes ne montrent-elles aux populations, consciemment ou non, qu'un conclave supranational de techniciens éclairés par la recherche de la

³¹ Selon le Conseil, « Il convient d'accorder la priorité aux stratégies d'assainissement budgétaire favorisant la croissance et principalement centrées sur la limitation des dépenses. ». Toutefois, il convient d'indiquer que la réforme du pacte de stabilité proposée par la Commission permettra un surcroît de croissance des dépenses par rapport à leur évolution « prudente » si cet écart est compensé par des augmentations discrétionnaires des recettes.

³² Voir à ce sujet la très explicite *Note d'information - L'objectif pour 2014 : l'équilibre budgétaire* du ministère des Finances sur la crainte de voir la note « triple A » du Luxembourg être revue à la baisse comme un des éléments générateurs du plan d'austérité.

compétitivité du territoire européen agira bien plus efficacement en vue de maintenir l'Europe compétitive que les régimes électifs nationaux qui la composent, trop soucieux de développer des politiques sociales en faveur de leurs opinions, rompant à cette fin avec la règle comptable ?

La convergence européenne vers un supranationalisme budgétaire et économique n'est pas forcément et automatiquement un mal en soi, tout dépend en effet des orientations qui lui sont données et des valeurs qui lui sont sous-jacentes. Mais quel est en réalité le sens de cette approche comptable ? Est-elle réellement pragmatique ? En faveur des générations futures et d'un plein emploi de qualité ? Qu'il soit permis d'en douter. Cette vision de la chose publique n'est évidemment pas dépourvue d'intention politique et idéologique ; elle est l'expression ou la traduction d'une politique économique et sociale particulière que les économistes surnomment d'« offre »³³, nourrie au « marchéisme » et qui caractérise l'action européenne depuis des décennies (voir aussi le point 2.2 à ce sujet).

Alors que s'impose davantage le règne du chiffre et des indicateurs, notons aussi qu'en matière de déséquilibre macroéconomique excessif, les indicateurs de compétitivité qui seront retenus dans le tableau de bord de la Commission promettent une course perdue d'avance au Luxembourg. Le tableau suivant offre un aperçu de ce à quoi pourrait ressembler ce tableau de bord.

Tableau 34 : Tableau de bord de la Commission sur la compétitivité

Indicator	1995	2000	2005	2007	2008	2009	2010 ¹	2011 ¹
Current account balance	12.1	13.2	11.0	9.7	5.3	5.7	3.6	4.2
Trade balance - goods & services	21.2	21.6	25.6	33.5	32.5	33.7	34.2	34.3
Trade balance - goods	-8.9	-12.6	-11.9	-8.9	-10.4	-7.3	-7.6	-3.3
Trade balance - services	30.1	33.6	37.3	42.1	43.0	41.1	41.8	42.6
Net foreign assets	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A
Export market perf. G & S % change	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A
REER (DPC) index 2000=100	106.6	98.1	107.4	109.9	111.4	110.9	#N/A	#N/A
vs 35 industrial countries	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A
vs rest of euro area	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A
REER (GDP deflator) index 2000=100	106.2	98.2	107.5	113.7	117.5	115.5	#N/A	#N/A
vs 35 industrial countries	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A
vs rest of euro area	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A
REER (exp. price defl.) index 2000=100	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A
vs 35 industrial countries	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A
vs rest of euro area	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A
REER (ULC tot. econ.) index 2000=100	107.5	99.0	108.8	109.9	114.6	116.7	#N/A	#N/A
vs 35 industrial countries	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A
vs rest of euro area	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A
Terms of trade index 2000=100	103.9	100.0	103.5	105.9	107.6	108.0	108.3	108.6
Goods & services	103.9	100.0	103.5	105.9	107.6	108.0	108.3	108.6
Goods	109.4	100.0	101.8	107.5	107.8	108.5	107.4	108.0
Services	110.2	100.0	104.4	103.4	107.0	106.9	107.3	107.3
Openness:								
a1. Exports (constant prices)	124.0	150.0	186.2	182.3	185.0	178.4	180.0	184.3
a2. Imports (constant prices)	103.2	129.0	143.9	156.4	161.5	152.4	153.8	159.5
a3. Exports and imports (constant prices)								
b. Net foreign direct investment (FDI)	#N/A	#N/A	-22.4	-127.4	-60.1	-41.5	#N/A	#N/A
c. FDI intensity	#N/A	#N/A	31.9	43.7	23.0	#N/A	#N/A	#N/A
d. Net portfolio investment	#N/A	#N/A	129.6	261.2	59.5	5.4	#N/A	#N/A
Profitability:								
a. 1/RULC (index 2000=100)	57.1	100.0	101.2	108.1	106.3	98.0	101.3	103.6
b. Gross operating surplus as a % of GVA	47.3	46.2	47.3	50.5	50.2	47.0	49.0	50.2
c. Employee wage bill as a % of GVA	52.0	51.6	51.5	48.1	48.9	52.2	51.0	49.9
d. (NDP - TCE) as a % of NKS	21.0	23.5	22.1	24.0	22.4	19.2	19.3	19.4
Economic structure (% of GVA):								
Agriculture (ISIC A_B)	1.0	0.7	0.4	0.3	0.3	0.3	#N/A	#N/A
Industry (ISIC C_E)	13.1	12.6	11.4	10.5	10.0	8.5	#N/A	#N/A
Building (ISIC F)	6.3	5.7	6.1	5.7	5.8	5.9	#N/A	#N/A
Market Services (ISIC G_K)	42.8	65.2	56.6	69.0	69.1	69.5	#N/A	#N/A
Other Services (ISIC L_P)	16.9	15.4	15.5	14.5	14.8	15.7	#N/A	#N/A
Share of services in total trade								
Exports	68.4	72.6	75.0	77.9	77.8	80.0	79.8	79.8
Imports	49.2	58.5	51.7	65.9	65.2	68.7	68.4	68.1
1. RCA for all exports (vs World):								
raw-material-intensive	0.3	0.3	0.3	0.3	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A
labour-intensive	1.3	1.2	1.5	1.4	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A
capital-intensive	2.4	2.4	2.3	2.5	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A
difficult-to-imitate research-intensive	0.7	0.7	0.6	0.5	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A
easy-to-imitate research-intensive	0.4	0.7	0.6	0.5	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A
2. RCA for exports of goods (vs World):								
low-technology goods	0.6	0.6	1.0	0.9	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A
medium-to-low-technology goods	3.0	2.5	2.4	2.3	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A
medium-to-high-technology goods	0.5	0.6	0.7	0.5	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A
high-technology goods	0.4	0.6	0.4	0.5	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A
- ICT	0.4	0.6	0.4	0.5	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A

Footnote: 1 = Commission autumn 2009 forecast; REER = real effective exchange rate; DPC = deflator of private consumption; FDI intensity = average of inward and outward FDI flows as a % of GDP; 1/RULC = Nominal GDP/employee wage bill; GVA = gross value added; NDP = Net domestic product; TCE = total compensation of employees; NKS = net capital stock; RCA = revealed comparative advantage; 1 based on factor intensity of total exports; and 2 based on technology intensity of exports of manufactured goods.

Source: Commission Services

³³ La « politique de l'offre » désigne les actions que des autorités publiques mettent en place pour stimuler l'offre des entreprises, plutôt que d'agir sur la demande émanant des consommateurs, en vue de relancer, d'un point de vue libéral, l'emploi et la production. Il s'agit concrètement de rétablir les conditions favorables au développement de l'offre, par exemple : réduire la contribution fiscale des entreprises et/ou des ménages à revenus élevés, pratiquer une déréglementation systématique, réduire les dépenses de l'État ou encore favoriser l'actionnariat dans le partage de la valeur ajoutée en instituant une modération salariale, voire en poussant carrément à la déflation salariale. Elle s'accompagne aussi d'une flexibilisation et de la précarisation du travail ainsi que de la réduction des droits sociaux.

Notre Chambre met en garde contre des conclusions tirées trop hâtivement d'une dégradation des indicateurs de compétitivité qui sont identiques pour tous les pays, indépendamment de la taille de ceux-ci et de la structure de leur économie. Ainsi, dans un contexte de crise, le Luxembourg voit ses indicateurs de compétitivité se détériorer comme tous les pays, et peut-être même plus sévèrement que ses voisins, l'économie luxembourgeoise étant plus réactive à la conjoncture. La CSL renvoie aussi le lecteur à l'encadré de la première partie sur un exemple type d'indicateur de compétitivité peu pertinent pour le Luxembourg, le CSU nominal.

Dans le passé, on a pu constater des erreurs de jugement, et il serait dangereux pour l'équilibre du pays de se lancer hâtivement dans des choix basés sur des évolutions à court terme. Les réformes structurelles s'envisagent en effet lorsqu'il y a des problèmes structurels et non conjoncturels. Tout empressement à vouloir modifier l'équilibre existant par des réformes hâtives fait encourir le risque de rompre cet équilibre.

Aussi, en raison même des règles de gouvernance actuelles, posons-nous la question avec Jean-Paul Fitoussi : *« Quel est alors le mécanisme implicite de retour à la vertu - non écrit dans les traités - mais qui découle logiquement de la "constitution européenne" ? La réponse se trouve dans la doctrine de l'économie de marché : la flexibilité des salaires et des prix. [...] En bref, l'ajustement des pays, en l'absence de mobilité du travail (faible en Europe en raison d'obstacles culturels et linguistiques), est supposé s'accomplir par la déflation. »* Or, la crise étant passée par là, cette *« option politique de la déflation n'est tout simplement pas disponible. Elle aurait pour effet de faire croître les dettes (privées et publiques) en termes réels. »*³⁴

La politique de l'offre qui se voit consolidée dans la stratégie « UE 2020 » et dans la gouvernance européenne constitue, dans une zone où les échanges commerciaux sont essentiellement intra-européens, un non-sens tant pour sortir de l'ornière de la récession que pour orienter les politiques à plus long terme.

Et Fitoussi d'ajouter : *« La zone euro est déjà en retard de croissance sur les autres grandes régions du monde, par manque de cohésion, par excès de croyance doctrinale. Plutôt que de tirer parti de finances publiques plus saines qu'ailleurs, elle met toute son énergie au service de l'apurement du passé plutôt qu'à celui de la construction du futur. Cela ressemble à s'y méprendre à une "conjuraison des imbéciles" pour reprendre le titre du beau roman de John Kennedy Toole. »*³⁵

5.3.3. Quelles réformes souhaiter ?

Faut-il, alors que la zone euro a déjà introduit la monnaie unique aux conditions allemandes, accepter à présent une Union économique et sociale aux conditions allemandes, sous l'emprise de règles comptables ? Comme le formule Patrick Artus, *« on ne peut guère imaginer voir l'économie européenne brusquement transformée en "superéconomie" allemande »*³⁶ ! Ce n'est ni imaginable économiquement, ni souhaitable socialement.

Il est en effet impossible que, dans une zone aussi intégrée que la zone euro, chaque État membre devienne exportateur net. En effet, tous les pays ne peuvent pas être compétitifs en même temps, dans le sens où tous afficheraient une balance courante excédentaire. Les excédents d'une économie nationale [privés et publics] sont dans la zone monétaire européenne le reflet des déficits d'une autre économie. Car c'est bien au détriment de ses « partenaires » européens que l'Allemagne doit l'essentiel de son succès commercial, et non pas à la Chine ou un autre pays émergent, comme on pourrait trop vite le penser. Comme l'indique, entre autres, Patrick Artus, *« Berlin a ainsi favorisé une politique de compression des coûts salariaux, avec comme objectif de*

³⁴ *La Grèce : une tragédie européenne*, Le Monde, 05.05.2010.

³⁵ Ibid.

³⁶ Artus, Virard, *Pourquoi il faut partager les revenus Le seul antidote à l'appauvrissement collectif*, LA découverte, 2010

conquérir des parts de marchés vis-à-vis de ses partenaires de la zone euro, ce qui s'est révélé jusqu'à la crise une stratégie payante. [...] En 2009, les exportations allemandes en direction des vingt-six autres États membres de l'Union européenne représentaient 63% du total [...], dont 43% pour la zone euro [...] Au point de poser quelques problèmes à ses partenaires »³⁷.

Et Artus d'expliquer qu'il existe une logique de différenciation économique et de spécialisation productive dans une Union économique et monétaire³⁸ sans instrument de coordination économique et fiscal digne de ce nom, et sans mécanisme stabilisateur en cas de chocs. C'est davantage cette logique qu'il conviendrait d'inverser par l'instauration de solidarités et de coopérations pérennes, par exemple budgétaires, au lieu de recourir à des instruments inadéquats de gouvernance économique. *« Sans aucun mécanisme de solidarité, il existe un risque d'hétérogénéité croissante qui deviendrait inévitablement dangereuse pour la stabilité économique, politique et sociale du continent. »³⁹*

L'UE se trompe en se concentrant sur les finances publiques. Avant la crise, celles-ci ne constituaient d'ailleurs aucunement un problème. C'est bien la crise qui est à l'origine de l'accélération des déficits et de l'endettement. Ainsi, dans le cas du Luxembourg, près de 5 points de PIB d'endettement sont liés au sauvetage des banques ! Il est par ailleurs étonnant que les institutions européennes n'acceptent pas le coût macroéconomique et fiscal de la récession que le retour à une croissance « durable », soutenue par une relance adéquate, permettrait d'éponger en bonne partie à moyen terme. Là encore, interviennent en toile de fond les marchés financiers dont l'horizon temporel est radicalement différent de celui des États débiteurs. Le semestre européen reposant sur des normes uniformes pousse à des ajustements aberrant dans les pires conditions économiques [croissance faiblarde, chômage élevé, risque de déflation].

Si les instances européennes doivent intervenir, c'est uniquement pour organiser une coopération entre les pays membres ou pour entraver des comportements dangereux des partenaires. La coordination des politiques économiques ne devrait pas être archiboutée sur l'équilibre budgétaire, mais soutenir l'activité et la réalisation d'objectifs de développement économique, social et environnemental soutenables.

Une politique budgétaire asymétrique, telle que proposée par exemple par l'IMK, qui consisterait en une politique plus restrictive dans les pays dont la dette est élevée (comme la Grèce par exemple), mais parallèlement en une politique plus expansive de stimulation de la demande intérieure dans les pays qui ont une balance commerciale excédentaire (Allemagne, Pays-Bas et Autriche) ne serait pas contreproductive comme l'est celle visant une augmentation globale de la compétitivité extérieure par une réduction généralisée des coûts salariaux.

La zone euro ne peut en effet pas se passer d'une demande interne soutenue. Avant la crise, la forte croissance de la demande intérieure de l'Espagne, de l'Irlande, du Portugal et de la Grèce avait permis de compenser la sévère cure d'austérité que s'impose l'Allemagne depuis quinze ans déjà. Si ces pays vont maintenant devoir se serrer la ceinture pour faire face au surendettement contracté avant la crise, il faudrait que d'autres, qui, comme l'Allemagne, mais aussi les Pays-Bas, l'Autriche, les pays scandinaves et le Luxembourg, dégagent des excédents extérieurs, soutiennent activement leur demande intérieure.

De cette manière, les chances d'une croissance plus forte et auto-entretenu augmenteraient. Une accélération de la conjoncture engendrerait des recettes fiscales plus importantes

³⁷ Op. cit.

³⁸ L'Allemagne a par exemple choisi la compétitivité-coûts, l'industrie du haut de gamme et les exportations tandis que l'Espagne, à l'opposé, développait un modèle dominé par la construction et le tourisme.

³⁹ Op. cit.

permettant de financer le prolongement des mesures anti-crise et de poursuivre la consolidation budgétaire plus rapidement.

Un pays qui connaît un excédent de la balance courante excessif serait invité à stimuler sa demande intérieure et ses marchés à travers une politique axée sur une politique fiscale expansive, le soutien aux investissements et des réformes structurelles visant un niveau d'emploi plus élevé, une augmentation du coût salarial unitaire nominal et une répartition de revenus plus égalitaire afin de favoriser la consommation des ménages. Ceci aurait un impact positif sur les exportations des pays déficitaires qui mettraient en place une politique fiscale plus restrictive.

Sur une période allant de 1999 à 2007, le Luxembourg et l'Allemagne sont les seuls pays de la zone euro, dans lesquels la contribution à la croissance de l'excédent extérieur (en moyenne sur la période) a été supérieure à celle de la demande intérieure. La croissance en Espagne, au Portugal et en Grèce a principalement été tirée par la consommation des ménages, alors que ces pays ont affiché un déficit extérieur en moyenne sur la période.

Puisque, dans le contexte actuel de défiance et de repli national, personne ne semble prêt à accepter des abandons de souveraineté supplémentaires au profit de l'Union européenne, les débats sur la gouvernance économique de la zone euro s'orientent vers le seul renforcement des sanctions en cas de non-observation des règles du PSC, bien que ces dernières aient prouvé leur inefficacité dans le passé. Rappelons à ce titre que des pays comme l'Irlande et l'Espagne n'étaient absolument pas en infraction aux règles du PSC avant de s'effondrer totalement dans la crise.

Ne conviendrait-il pas dès lors d'inverser la logique en passant à une pédagogie de la récompense (financière) pour les élèves respectueux des normes de stabilité. Alors que des efforts intenses sont manifestement accomplis en phase de convergence pour obtenir une place dans l'UEM, les sanctions ne semblent guère exercer d'effets dissuasifs sur les États membres chargés de la stabilité. Continuer à stimuler par la carotte, plutôt que le bâton, constitue une option à étudier

Simultanément il conviendrait à la fois d'empêcher les États membres de recourir au dumping fiscal et social comme alternative à la dévaluation monétaire recherchée par la stratégie de la compétitivité européenne et d'exploiter le développement commun et coordonné de la demande intérieure de l'UE qui aurait un effet multiplicateur sur la croissance et l'emploi.

Notre Chambre est d'avis que la priorité immédiate n'est d'ailleurs pas 2020, mais la poursuite au niveau européen des mesures de soutien de la conjoncture en vue de relancer les emplois et la mise en œuvre des programmes destinés à réduire le chômage en offrant aux chômeurs un travail de qualité et une formation. Au-delà de la lutte contre le chômage, la nouvelle stratégie doit s'engager en faveur du plein emploi et de l'emploi de qualité, avec à l'appui de cet engagement des objectifs numériques précis.

D'autre part, au lieu d'infliger aux travailleurs des mesures d'austérité, il est plus important de s'assurer que les risques de voir les institutions financières provoquer une fois encore une crise majeure, comme elles l'ont fait il y a deux ans, soient limités.

Une autre priorité immédiate est l'identification claire d'une stratégie déterminée, bénéficiant de sources de financement améliorées, afin de faire face au changement climatique. Il s'agit de définir une stratégie européenne visant une économie à faible teneur en carbone basée sur les principes de juste transition, de dialogue social, de nouveaux droits et de droits étendus en matière de protection de la santé et de l'environnement au travail ainsi que pour la formation et les compétences « vertes », afin que chaque lieu de travail puisse être un lieu de travail « vert ».

D'autres pistes méritent encore d'être étudiées, tel le recours à la « règle d'or » qui garantirait que les générations futures ne soient pas lésées. Un déficit structurel de moyen terme correspondant à l'investissement public aurait plus de sens que la recherche forcée de l'équilibre. Le Luxembourg, là aussi, serait un élève modèle.

Luxembourg, le 11 novembre 2010

Pour la Chambre des salariés,

La direction



René PIZZAFERRI



Norbert TREMUTH

Le président



Jean-Claude REDING

L'avis a été adopté à l'unanimité.