



13 novembre 2014

## AVIS II/33/2014

relatif au projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2015 (volume 1)

relatif au projet de loi relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2014 - 2018 (volume 3)

relatif au projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 30 juillet 2002 concernant l'application de la taxe sur la valeur ajoutée à l'affectation d'un logement à des fins d'habitation principale et aux travaux de création et de rénovation effectués dans l'intérêt de logements affectés à des fins d'habitation principale et fixant les conditions et modalités d'exécution y relatives.

relatif au projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 23 décembre 1992 ayant trait à la déclaration et au paiement de la taxe sur la valeur ajoutée.

relatif au projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 21 décembre 1991 déterminant les limites et les conditions d'application des taux réduit, super-réduit et intermédiaire de la taxe sur la valeur ajoutée.

relatif au projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 19 mars 2014 fixant l'organisation des services d'exécution de l'administration de l'enregistrement et des domaines.

relatif au projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 23 décembre 2013 portant fixation du droit d'accise autonome et dispositions diverses sur les tabacs manufacturés.

..... AVIS .....

## Économie générale du présent avis budgétaire sur l'exercice 2015

Le présent avis porte sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2015 ainsi que sur le projet de loi de programmation financière pluriannuelle.

Il intègre également à l'analyse une série de règlements grand-ducaux transposant certaines des mesures budgétaires<sup>1</sup>, qui n'appellent cependant pas tous d'observations de la part de la Chambre des salariés.

Ce projet de loi budgétaire « classique » est accompagné, en plus d'un volume 2 et d'un volume 3 (loi de programmation financière pluriannuelle), d'un projet de loi faisant office de volume 4 et visant à la mise en œuvre concomitante à l'adoption du budget d'une partie des mesures d'épargne envisagées par le gouvernement pour respecter la trajectoire d'ajustement des finances publiques à l'horizon 2018.

Ce volume 4 relatif au projet de loi de mise en œuvre du paquet de mesures d'épargne budgétaire est avisé séparément dans un document lui dédié par notre Chambre.

Il existe des interrelations entre les volumes 1 (recettes et dépenses) et 4 (mise en œuvre de certaines mesures de réduction de la dépense budgétaires), ce qui explique aussi dans les deux avis distincts de notre Chambre les possibles répétitions de l'analyse de certaines mesures qui ont trait à la fois au volume 1 et 4.

Le présent avis consacré à la présentation du budget des recettes et dépenses de l'État ainsi que de l'ensemble des Administrations publiques se compose de six chapitres majeurs.

**Le premier chapitre se consacre à une brève analyse de la situation économique et sociale du pays au moment du dépôt du budget, situation contrastée entre de relativement bonnes performances économiques et un environnement social qui se détériore en termes d'inégalités de revenu.**

**Le second chapitre résume la situation générale des finances publiques qui est et reste comparativement saine. Ainsi, même sous le coup d'un premier effet des dispositions européennes en matière de TVA sur le commerce électronique en 2015, l'État et l'Administration centrale affichent une épargne (donc un excédent) sur leur compte courant. Le solde négatif et une partie de l'endettement de l'Administration central et de l'État, au nom desquels le gouvernement opère les premières coupes claires dans les transferts sociaux, restent conditionnés par des projets d'équipement relativement et comparativement très importants, alors que la dépense publique luxembourgeoise se situe notoirement parmi les plus faibles en Europe.**

**Le troisième chapitre est particulièrement dédié à la hausse de TVA, que la CSL se doit de rejeter puisqu'elle n'est pas la mesure fiscale la plus sociale que le gouvernement aurait pu mettre en œuvre. En effet, des pans entiers de la fiscalité restent en friche, par exemple en matière d'imposition du patrimoine où le prélèvement aurait été davantage progressif. Ce chapitre traite également de la nouvelle « contribution pour l'avenir des enfants » créée en vue de cofinancer la branche « Famille » de la Sécurité sociale. Notre Chambre ne perçoit pas cette mesure de modification de la structure de financement des prestations familiales, qui rompt avec son caractère universel, comme un gage de pérennité pour cette branche. Par conséquent, elle se doit de la rejeter.**

---

<sup>1</sup> Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 21 décembre 1991 déterminant les limites et les conditions d'application des tarifs réduit, super-réduit et intermédiaire de la taxe sur la valeur ajoutée ; Projet de règlement grand-ducal modifiant le RGD modifié du 23 décembre 1992 ayant trait à la déclaration et au paiement de la taxe sur la valeur ajoutée ; Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 30 juillet 2002 concernant l'application de la taxe sur la valeur ajoutée à l'affectation d'un logement à des fins d'habitation principale et aux travaux de création et de rénovation effectués dans l'intérêt de logements affectés à des fins d'habitation principale et fixant les conditions et modalités d'exécution y relatives ; Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 19 mars 2014 fixant l'organisation des services d'exécution de l'administration de l'enregistrement et des domaines ; Projet de règlement grand-ducal portant fixation du droit d'accise autonome et dispositions diverses sur les tabacs manufacturés ; Projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 20 avril 1962 réglant, en matière d'impôt commercial, les ventilations et la participation des communes de résidence des salariés.

Le quatrième chapitre porte sur la Sécurité sociale où les dégradations ponctuelles et unilatérales sont analysées et commentées.

Le cinquième chapitre ayant trait à la politique familiale est indiqué uniquement pour mémoire et se contente d'un renvoi aux commentaires développés par la CSL à ce sujet dans son avis relatif au projet de loi de mise en œuvre du paquet d'épargne.

Le dernier chapitre recense les mesures budgétaires qui affectent le marché de l'emploi et l'indemnisation du chômage, alors que l'on ne sait pas encore si certains de ces dispositifs installés ou renforcés du fait de la crise économique de 2009 ont vu disparaître les causes de leur existence ou de leur renforcement, à savoir la crise elle-même !

# SOMMAIRE

<b>1. Situation économique et sociale</b>	<b>13</b>
1.1. Le PIB luxembourgeois dépasse depuis longtemps le niveau d'avant-crise	13
1.2. Comparaison européenne du PIB	16
1.3. Inflation	18
1.4. Emploi et chômage	19
1.4.1. Évolution de l'emploi	19
1.4.2. Évolution du chômage	23
1.5. Progression des inégalités et de la pauvreté	28
1.5.1. Coefficient de Gini	29
1.5.2. Ratio S80/S20	30
1.5.3. Taux de risque de pauvreté	31
<b>2. Situation générale des finances publiques</b>	<b>35</b>
2.1. Finances publiques : qui dit mieux ?	35
2.2. Une situation fortement redressée en 2013	38
2.3. Budget national et budget européen : l'État et les Administrations publiques	39
2.3.1. Les entités concernées par le budget	39
2.3.2. La séquence des comptes publics : budget courant et budget en capital	40
2.3.3. L'imbrication du budget de l'État et de l'Administration publique	43
2.3.4. Le solde structurel et les nouveaux critères budgétaires	45
2.4. Les évolutions budgétaires	47
2.4.1. Le budget de l'État (gouvernement central)	47
2.4.2. Le budget de l'Administration publique (Maastricht)	48
2.5. Le solde de l'Administration centrale	53
2.6. La dette publique : une évolution pas nécessairement liée au besoin de financement	56
2.6.1. La dette publique par habitant	56
2.6.2. Le niveau absolu de la dette à nuancer	59
2.6.3. La contrepartie de la dette publique ! (Ou une position nette des finances publiques révélatrice d'une situation parfaitement saine au Luxembourg)	63
2.7. Institution d'un fonds souverain (mesure D13 du paquet d'épargne)	67

### 3. Impôts : qui paie quoi ? \_\_\_\_\_ 68

3.1.	Contribution de différents agents économiques aux recettes fiscales _____	68
3.2.	Augmentation de la TVA (article 6 du projet de loi budgétaire ainsi que projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 21 décembre 1991 déterminant les limites et les conditions d'application des tarifs réduit, super-réduit et intermédiaire de la taxe sur la valeur ajoutée.) _____	69
3.3.	Projet de règlement grand-ducal modifiant le RGD modifié du 23 décembre 1992 ayant trait à la déclaration et au paiement de la taxe sur la valeur ajoutée. _____	72
3.4.	Projet de règlement grand-ducal sur les accises en matière de tabac : hausse de la TVA tabac et cigarettes compensée par une baisse des accises _____	72
3.5.	TVA Logement _____	73
3.6.	Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 19 mars 2014 fixant l'organisation des services d'exécution de l'administration de l'enregistrement et des domaines. _____	74
3.7.	Introduction d'une nouvelle « contribution sociale en faveur de l'avenir des enfants » (article 7 du projet de loi budgétaire) : un revirement de l'Histoire que la CSL rejette _____	75
3.7.1.	Petit rappel du mode de financement de la Sécurité sociale _____	76
3.7.2.	Le cas des prestations familiales : une rupture inacceptable _____	77
3.7.3.	Données financières relatives aux prestations familiales : des incertitudes inadmissibles _____	79
3.7.4.	Une technique législative qui sème la confusion _____	81

### 4. Mesures relatives à la Sécurité sociale \_\_\_\_\_ 83

4.1.	Incidence financière des mesures de restructuration budgétaires sur les recettes et dépenses de la Sécurité sociale _____	83
4.2.	Mesures en matière d'assurance maladie : réduction de la valeur lettre-clé des laboratoires d'analyse médicale et de biologie clinique (article 35 du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour 2015) _____	83
4.3.	Mesures en matière d'assurance maladie : valeur des lettres-clés des prestataires (article 36 du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour 2015) _____	84
4.4.	Mesures en matière d'assurance maladie : coefficients des actes et services des nomenclatures des médecins et des laboratoires d'analyses médicales (article 37 du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour 2015) _____	84
4.5.	Mesures en matière d'assurance maladie : Mutualité des employeurs (article 38,39 et 40 du projet de loi concernant les recettes et dépenses du budget de l'État pour 2015) _____	85
4.6.	Mesures en matière d'assurance maladie : tarifs conventionnels (article 41 du projet de loi concernant les recettes et les dépenses du budget de l'État pour 2015) _____	86
4.7.	La renégociation du complément belge : alignement sur le régime de droit commun _____	86

4.8. Mesures dans le domaine de l'assurance dépendance : gel de la valeur monétaire et application plus efficiente des critères d'octroi des prestations (article 44 du projet de loi concernant les recettes et les dépenses du budget de l'État pour 2015. _____	87
4.9. Mesures dans le domaine de l'assurance accident : 1) Alignement du montant de la rente d'attente ; 2) Adaptation du montant de l'indemnité pour préjudice physiologique et d'agrément ; 3) Abolition de l'indemnisation du dégât causé au véhicule automoteur _____	88
<b>5. La politique familiale en ligne de mire des mesures de restriction _____</b>	<b>89</b>
<b>6. Mesures portant sur l'emploi et le chômage _____</b>	<b>89</b>
6.1. Introduction _____	89
6.2. Fin des mesures temporaires en matière de chômage _____	89
6.3. Aide au réemploi _____	92
6.4. Prérétraite solidarité _____	93
6.5. Aides à la formation des salariés _____	95
6.6. Réforme de l'Agence pour le développement de l'emploi _____	95
6.7. Évolution du Fonds pour l'emploi _____	96
6.8. Conclusion _____	99
<b>7. Conclusion : un paquet budgétaire excessif _____</b>	<b>100</b>
<b>8. Annexes _____</b>	<b>103</b>
8.1. Le solde structurel _____	103
8.2. Le concept douteux du solde structurel _____	106
8.3. La position nette des finances publiques révélatrice d'une situation saine au Luxembourg _____	112

## Sommaire des tableaux

Tableau 1 :	Taux de croissance annuels moyens de l'emploi intérieur (%).....	20
Tableau 2 :	Taux de croissance de l'emploi salarié intérieur selon le pays de résidence.....	22
Tableau 3 :	Taux d'emploi corrigé (15-64 ans) dans les pays de l'UE15.....	23
Tableau 4 :	Réduction des coefficients de Gini.....	30
Tableau 5 :	Réduction du risque de pauvreté.....	32
Tableau 6 :	Impact des pensions et des transferts sociaux sur le taux de pauvreté ; 2013 (tri selon impact décroissant des transferts sociaux).....	33
Tableau 7 :	Solde des administrations en pourcentage du PIB (2013).....	36
Tableau 8 et Tableau 9 :	Comptes généraux de l'État (en millions d'euros).....	41
Tableau 10 :	Recettes et dépenses des fonds spéciaux en millions d'euros.....	44
Tableau 11 :	Les critères à respecter par le Luxembourg en matière budgétaire.....	46
Tableau 12 :	Présentation nationale du budget.....	47
Tableau 13 et Tableau 14 :	Comptes généraux de l'État (en millions d'euros).....	48
Tableau 15 :	Situation des finances publiques luxembourgeoises.....	51
Tableau 16 :	Situation des finances publiques en 2013.....	55
Tableau 17 :	Structure de la dette de l'Administration centrale en 2013.....	62
Tableau 18 :	Rendement de certaines contributions (en millions d'euros).....	75
Tableau 19 :	Taux de cotisation à l'assurance maladie et pension.....	76
Tableau 20 :	Financement de l'assurance chômage.....	76
Tableau 21 :	Taux de cotisation à l'assurance accident et dépendance.....	77
Tableau 22 :	Recette de la contribution « avenir ».....	80
Tableau 23 :	Dotations à la Caisse nationale des prestations familiales.....	80
Tableau 24 :	Structure de la dépense en prestations familiales en % du total (2012).....	80
Tableau 25 :	Grands postes en faveur des chèques-services accueil (structures de garde pour enfants).....	81
Tableau 26 :	Dotations de la CNPF, future "Zukunftskeess", au titre de la participation de l'État au financement du "chèque-service accueil" (millions d'euros).....	81
Tableau 27 :	Evolution du solde structurel.....	104
Tableau 28 :	La variation du «déficit structurel» de la France selon le mode de calcul adopté.....	110

## Sommaire des graphiques

Graphique 1 :	PIB nominal (millions).....	13
Graphique 2 :	PIB en volume (millions 2005).....	14
Graphique 3 :	Croissance annuelle du PIB en volume.....	14
Graphique 4 :	PIB Nominal (2007 =100).....	15
Graphique 5 :	Croissance annuelle du PIB nominal .....	15
Graphique 6 :	PIB en volume (2007 = 100).....	16
Graphique 7 :	Croissance annuelle du PIB en volume.....	16
Graphique 8 :	PIB nominal 2013 (2008 = 100).....	17
Graphique 9 :	PIB en volume 2013 (2008 = 100).....	17
Graphique 10 :	Croissance du PIB en volume 2013.....	18
Graphique 11 :	Taux d'inflation annuel (septembre 2014) .....	19
Graphique 12 :	Évolution de l'emploi intérieur au Luxembourg, dans les pays voisins et dans l'UE15 et dans la zone euro (2000 = indice base 100).....	19
Graphique 13 :	Taux de croissance de l'emploi intérieur entre 2000 et 2013 .....	20
Graphique 14 :	Évolution du taux d'emploi des 15-64 ans au Luxembourg, dans les pays voisins et dans l'UE15 .....	21
Graphique 15 :	Évolution de l'emploi salarié intérieur selon le pays de résidence (personnes ; données trimestrielles).....	21
Graphique 16 :	Évolution de la répartition de l'emploi salarié intérieur selon le pays de résidence (personnes) .....	22
Graphique 17 :	Nombre de personnes au chômage.....	23
Graphique 18 :	Évolution du taux de chômage et du taux de chômage de longue durée au Luxembourg (données corrigées des variations saisonnières).....	24
Graphique 19 :	Répartition des chômeurs selon la durée d'inscription .....	24
Graphique 20 :	Répartition des chômeurs par catégorie d'âge .....	25
Graphique 21 :	Nombre de demandeurs d'emploi (janvier 2006 =100).....	25
Graphique 22 :	Les jeunes de 15 à 24 ans.....	26
Graphique 23 :	Travailleurs, chômeurs et inactifs les 15-24 ans.....	26
Graphique 24 :	Travailleurs, chômeurs et inactifs...et les 55-54 ans.....	27
Graphique 25 :	Répartition par genre des chômeurs inscrits auprès de l'Adem.....	27



Graphique 26 :	Répartition par niveau de formation des chômeurs inscrits auprès de l'Adem .....	28
Graphique 27 :	Évolutions comparées du coefficient de Gini.....	29
Graphique 28 :	Évolution de l'impact des transferts sociaux et des pensions sur le coefficient de Gini ; Luxembourg.....	30
Graphique 29 :	Évolution du ratio entre le premier et le dernier quintile de revenus .....	31
Graphique 30 :	Évolution du taux de risque de pauvreté .....	31
Graphique 31 :	Évolution de l'impact des transferts sociaux et des pensions sur le taux de risque de pauvreté ; Luxembourg .....	32
Graphique 32 :	Impact des pensions et des transferts sur le taux de pauvreté ; 2013 (tri selon impact décroissant de transferts sociaux).....	34
Graphique 33 :	Taux de risque de pauvreté des personnes employées (18-64 ans).....	34
Graphique 34 :	Solde des Administrations Publiques en pourcentage du PIB (2013).....	35
Graphique 35 :	Soldes des administrations en pourcentage du PIB .....	36
Graphique 36 :	Dettes des Administrations Publiques en pourcentage du PIB (2013).....	37
Graphique 37 :	Solde des Administrations Publiques (millions) .....	38
Graphique 38 :	Solde de l'Administration Centrale (millions) .....	38
Graphique 39 :	Soldes cumulés 2000-2013 (millions).....	39
Graphique 40 :	Evolution des recettes de l'Administration Centrale .....	48
Graphique 41 :	Evolution des dépenses de l'Administration Centrale.....	49
Graphique 42 :	Dépenses de l'Administration centrale : comparaison entre les projets de budget et les comptes nationaux (millions €).....	49
Graphique 43 :	Recettes de l'administration centrale : .....	50
Graphique 44 :	Solde de l'administration centrale : .....	50
Graphique 45 :	Evolution du PIB et des dépenses de l'AC .....	52
Graphique 46 :	Surplus/déficit des administrations publiques en % du PIB.....	53
Graphique 47 :	Solde des administrations publiques (millions) .....	54
Graphique 48 :	Administration Publiques : Dépenses de protection sociale en % du PIB (2012).....	55
Graphique 49 :	Dettes par habitant.....	56
Graphique 50 :	Agrégats par habitant en euros .....	57
Graphique 51 :	Agrégats par habitant en euros .....	57
Graphique 52 :	Dettes par habitant en 2013 (en euros).....	58

Graphique 53 : Dette par habitant corrigée des travailleurs frontaliers pour le Luxembourg en 2013 (en euros).....	59
Graphique 54 : Evolution de la dette des administrations publiques .....	59
Graphique 55 : Évolution des avoirs comptable des Fonds spéciaux.....	60
Graphique 56 : Dette brute consolidée des administrations publiques en % du PIB.....	60
Graphique 57 : Progression en point de pourcent de la dette des administrations publiques en % du PIB .....	61
Graphique 58 : Composition de la dette publique en 2013 .....	62
Graphique 59 : Comparaison des soldes de l'Administration centrale avec l'évolution de la dette publique.....	63
Graphique 60 : Position nette en pourcentage du PIB.....	64
Graphique 61 : Avoirs et engagements financiers de l'Administration centrale (millions d'euros).....	65
Graphique 62 : Revenus de la propriété de l'Administration centrale (millions d'euros) .....	65
Graphique 63 : Administration publiques – Revenus de la propriété en pourcentage du PIB (2012) .....	66
Graphique 64 : Administration centrale – Revenus de la propriété en pourcentage du PIB (2012) .....	66
Graphique 65 : Répartition de la contribution fiscale sur le total de l'IRC, l'ITS et la TVA (2000) ..	68
Graphique 66 : Répartition de la contribution fiscale sur le total de l'IRC, l'ITS et la TVA * (2013).....	68
Graphique 67 : Structure moyenne de consommation par ménage (%), 2012 .....	70
Graphique 68 : « Contribution avenir ».....	79
Graphique 69 : Nombre de personnes au chômage.....	89
Graphique 70 : Répartition des chômeurs selon la durée d'inscription .....	90
Graphique 71 : Évolution des taux de chômage et de chômage de longue durée.....	90
Graphique 72 : Part de demandeurs d'emploi indemnisés et non indemnisés .....	91
Graphique 73 : Évolution des dépenses pour les indemnités de chômage partiel effectuées par le Fonds pour l'emploi ; en millions d'euros.....	91
Graphique 74 : Évolution des dépenses d'aides à l'embauche des chômeurs âgés/de longue durée effectuées par le Fonds pour l'emploi ; en millions d'euros.....	92
Graphique 75 : Évolution des dépenses d'aide au réemploi effectuées par le Fonds pour l'emploi ; en millions d'euros .....	92
Graphique 76 : Évolution du nombre de préretraites par catégorie (au 31 décembre).....	94

Graphique 77 : Évolution des dépenses de préretraite (hors sidérurgie) effectuées par le Fonds pour l'emploi ; en millions d'euros .....	94
Graphique 78 : Nombre de demandeurs d'emploi selon leur niveau de formation .....	95
Graphique 79 : Évolution et répartition des dépenses du Fonds pour l'emploi ; en millions d'euros.....	97
Graphique 80 : Évolution et répartition des recettes du Fonds pour l'emploi ; en millions d'euros.....	97
Graphique 81 : Évolution des contributions des personnes physiques et des entreprises au Fonds pour l'emploi par le biais de l'impôt de solidarité ; en millions d'euros.....	98
Graphique 82 : Évolution des recettes, des dépenses et des avoirs du Fonds pour l'emploi.....	98
Graphique 83 : Solde des Administrations Publiques en % du PIB .....	103
Graphique 84 : Solde des Administrations Publiques en % du PIB .....	105
Graphique 85 : Dette publique 2013 en % du PIB.....	112
Graphique 86 : Position nette en pourcentage du PIB.....	113
Graphique 87 : Avoirs et engagements financiers des Administrations publiques (millions d'euros).....	113
Graphique 88 : Revenus de la propriété des Administrations publiques (millions d'euros).....	114
Graphique 89 : Position nette des différentes administrations (en millions au deuxième trimestre de 2014).....	114
Graphique 90 : Avoirs en engagements financiers de l'Administration centrale (millions d'euros).....	115
Graphique 91 : Revenus de la propriété de l'Administration centrale (millions d'euros) .....	115
Graphique 92 : Composition des avoirs et engagements de l'Administration centrale (millions d'euros au deuxième trimestre 2014).....	116
Graphique 93 : Avoirs et engagements financiers des Administrations de la sécurité sociale (millions d'euros).....	117
Graphique 94 : Revenus de la propriété des Administrations de sécurité sociale (millions d'euros).....	117
Graphique 95 : Avoirs et engagements financiers des Administrations locales (millions d'euros).....	118
Graphique 96 : Revenus de la propriété des Administrations locales (millions d'euros) .....	118
Graphique 97 : Composition des avoirs et engagements des Administrations locales (millions d'euros au deuxième trimestre 2014).....	119
Graphique 98 : Contributions des différents administrations à la dette des Administrations Publiques (millions d'euros).....	120

Graphique 99 : Contribution des différentes administrations à la dette des Administrations publiques (%).....	120
Graphique 100 : Evolution des finances de l'Administration centrale (millions) .....	121

## Sommaire des schémas

Schéma 1 : Le budget des Administrations publiques et de l'État : une vue d'ensemble .....	40
Schéma 2 : Le solde budgétaire : résultante du compte courant et du compte de capital <i>(version nationale)</i> .....	41
Schéma 3 : Le solde budgétaire : résultante du compte courant et du compte de capital <i>(version européenne)</i> .....	42
Schéma 4 : Passage du solde du budget de l'État au solde de l'Administration centrale .....	43

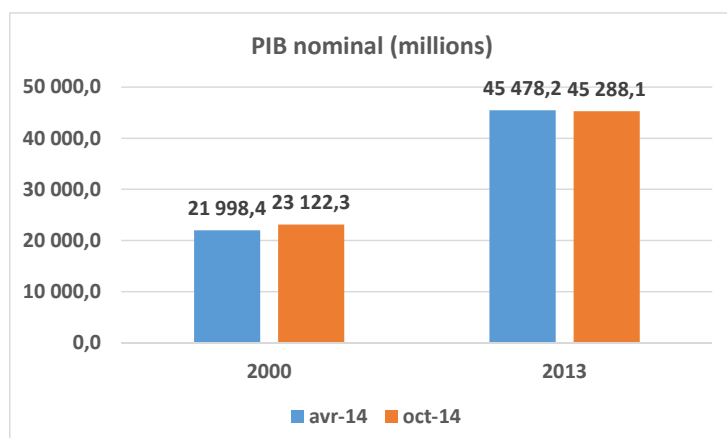
## 1. Situation économique et sociale

### 1.1. Le PIB luxembourgeois dépasse depuis longtemps le niveau d'avant-crise

Comme toujours, la nouvelle révision des comptes par le Statec nous réserve son lot de bonnes surprises, comme l'avait déjà souligné la CSL en 2010<sup>2</sup>. La nouvelle notification de ce mois d'octobre intègre les révisions traditionnelles sur les quatre années antérieures, ainsi que l'implémentation du SEC 2010<sup>3</sup>.

Concernant le PIB nominal, celui-ci a été légèrement revu à la baisse pour 2013, de 45.478 millions à 45.288. Pour l'année 2000, il a par contre été revu substantiellement à la hausse avec 23.122 millions contre 21.998 précédemment. La conséquence est une croissance nominale sur l'ensemble de la période plus faible (95,9%) que dans la notification précédente (106,7%).

Graphique 1 : PIB nominal (millions)



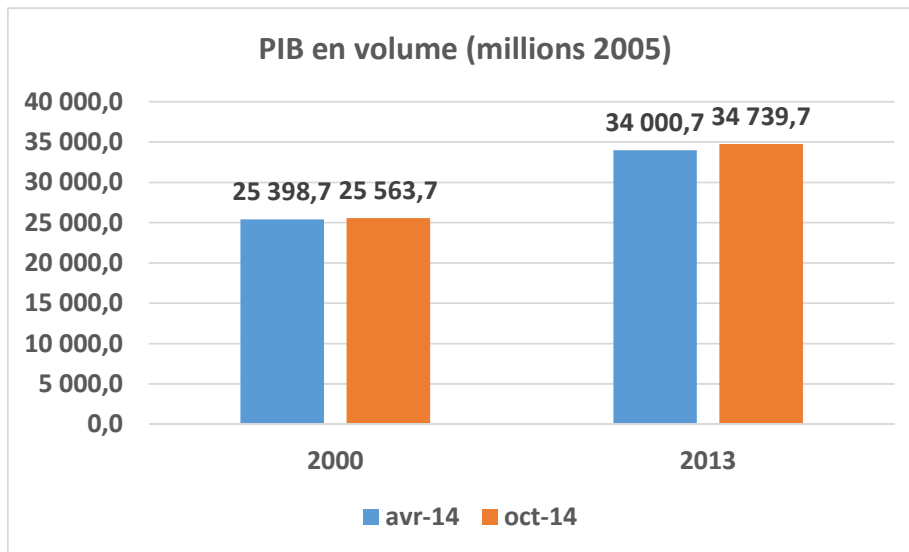
Source : Statec

Concernant le PIB en volume, on note le phénomène inverse. Si le PIB 2000 a été revu à la hausse, c'est surtout le PIB 2013 qui a été largement révisé. Au total, sur l'ensemble de la période, la croissance du PIB en volume aura été de 35,9% contre 33,9% précédemment.

<sup>2</sup> <http://www.csl.lu/component/rubberdoc/doc/577/raw>

<sup>3</sup> Précision méthodologique : le passage au SEC 2010 ne devait que marginalement changer le niveau de PIB (de l'ordre d'un point de %) et ne pas changer les taux de croissance. Les révisions entre les deux notifications sont donc, pour une majeure partie, indépendantes du changement de normes comptables.

Graphique 2 : PIB en volume (millions 2005)

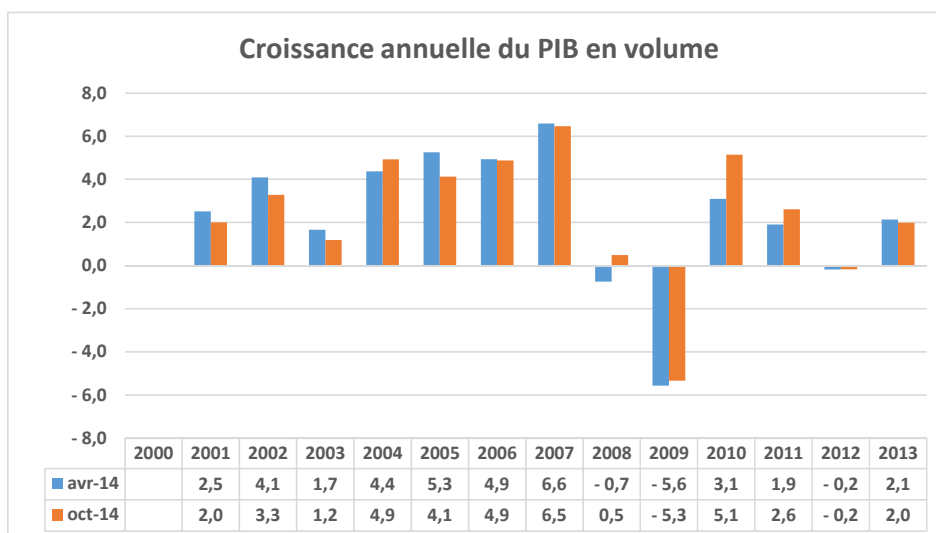


Source : Statec

Le différentiel de croissance sur l'ensemble de la période peut sembler anodin : deux points de pourcentage supplémentaires sur 13 ans, mais il est contradictoire avec une croissance nominale revue à la baisse. Le déflateur du PIB a donc progressé moins rapidement qu'initialement calculé (44% contre 54% sur l'ensemble de la période). **Ceci a bien évidemment une incidence sur le CSU nominal qui aura progressé moins rapidement qu'initialement prévu.**

La révision du Statec devrait donc également avoir un impact sur les recommandations macroéconomiques de la Commission européenne qui se basent souvent sur ce CSU nominal, qui au reste, rappelons-le, n'est pas pertinent pour le Luxembourg !

Graphique 3 : Croissance annuelle du PIB en volume



Source : Statec

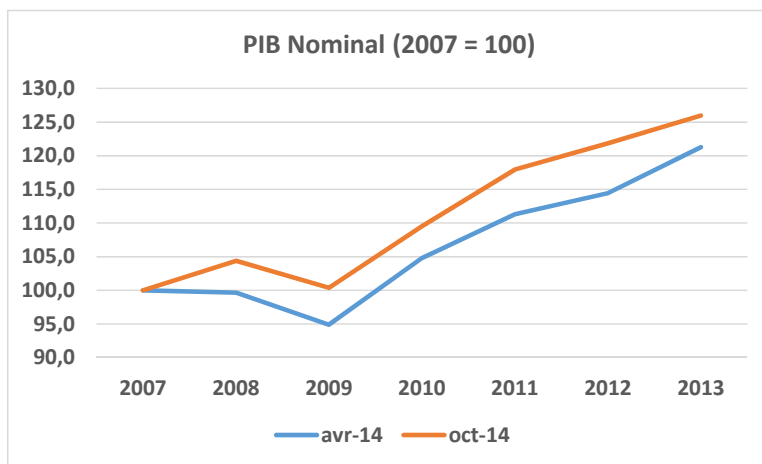
Ce qui est surtout intéressant, c'est la progression du PIB depuis la crise. Selon certains, le niveau d'activité (mesuré par le PIB en volume) n'avait toujours pas retrouvé son niveau d'avant-crise en

2011 (voire en 2012), ceci n'ayant d'ailleurs pourtant aucunement empêché les employeurs de continuer leurs embauches.

Il était déjà clair qu'en valeur, le PIB avait depuis longtemps dépassé son niveau d'avant crise (2007), comme l'illustrent les graphiques ci-dessous. Mais plus intéressant, la nouvelle notification nous indique même que le niveau de 2008 qui constituait le maximum était dépassé dès 2010 et que sa baisse était nettement moins forte qu'initialement calculé. Ainsi, en 2008, en lieu et place d'une baisse de 0,3%, le PIB a finalement augmenté de 4,4% et en 2009, il n'a diminué que de 3,8% au lieu de 4,8%.

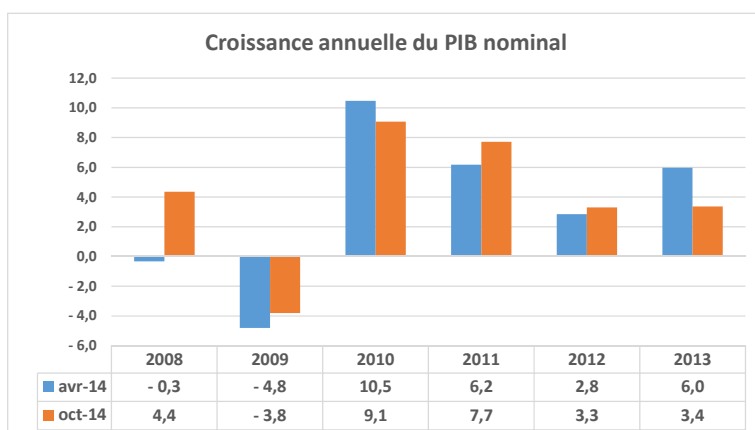
Au total, depuis 2007, la croissance nominale a même été de 26% contre 21,3% initialement prévu. Nous reviendrons sur les finances publiques, mais cela signifie également que l'incidence sur les recettes fiscales (dépendant des agrégats nominaux) a également dû être largement sous-estimée.

Graphique 4 : PIB Nominal (2007 = 100)



Source : Statec

Graphique 5 : Croissance annuelle du PIB nominal



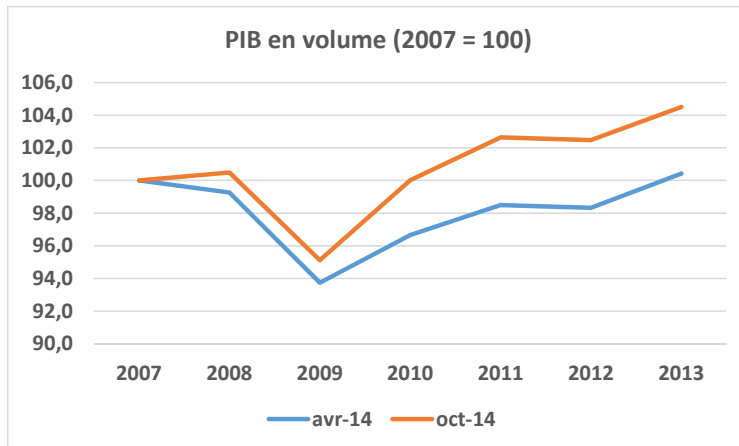
Source : Statec

Concernant le PIB en volume, le cas est encore plus intéressant puisqu'il est censé représenter l'activité « réelle » dont notamment des organisations patronales se plaignaient d'un niveau toujours inférieur à l'avant-crise. On peut constater que dans l'ancienne version des comptes nationaux, ce

n'est qu'en 2013 que le « niveau d'activité réelle » aurait été rejoint. Dans la nouvelle version, **il l'était déjà dès 2010**.

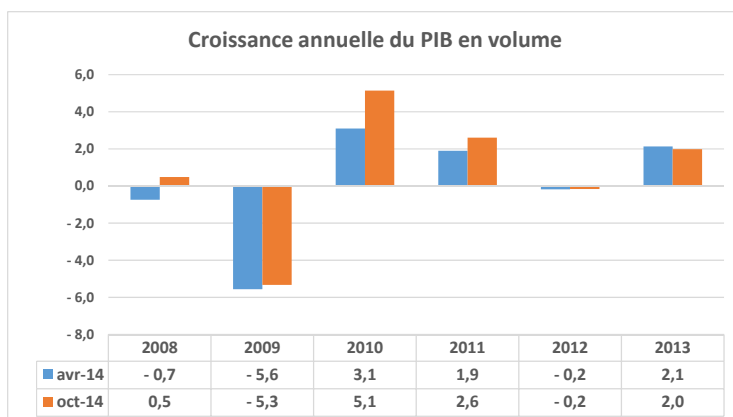
D'ailleurs, l'évolution de l'emploi à la hausse traduit bien une augmentation d'activité et non une philanthropie envers les salariés.

**Graphique 6 : PIB en volume (2007 = 100)**



Source: Statec

**Graphique 7 : Croissance annuelle du PIB en volume**



Source : Statec

## 1.2. Comparaison européenne du PIB

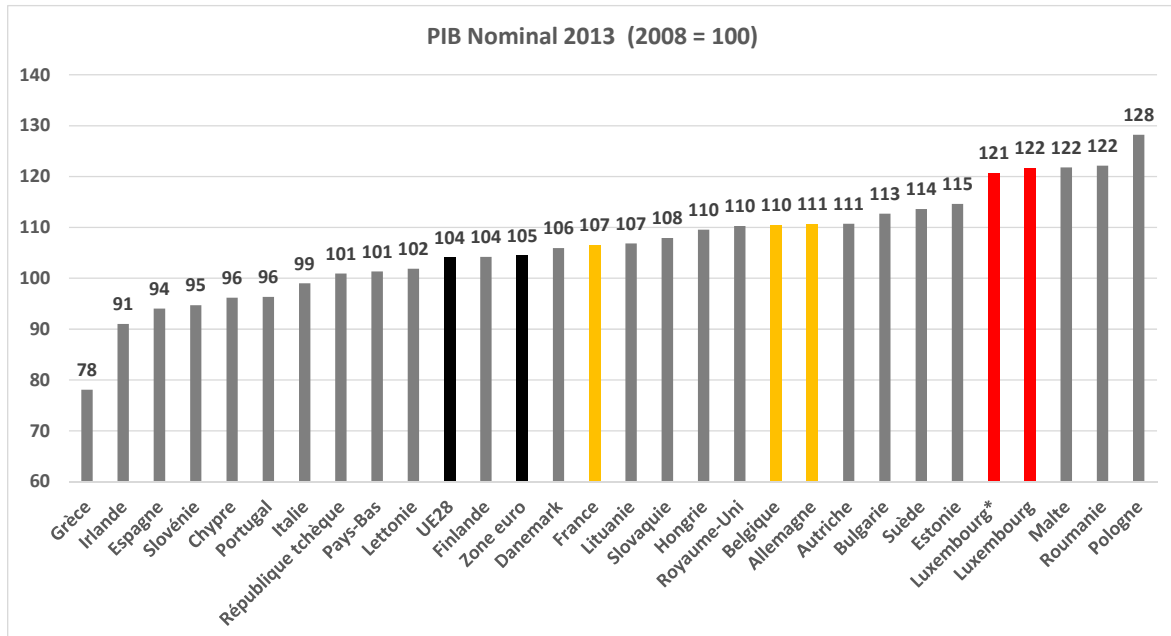
Comme d'habitude, d'un point de vue macroéconomique, le Luxembourg fait figure d'exception dans le paysage européen. Si le Luxembourg n'est pas une île isolée, on constate qu'il constitue tout de même une terre émergée à un niveau tel que les générations futures ne doivent pas craindre la montée des océans.

Que ce soit en termes nominaux ou en volume, le Luxembourg figure parmi les pays ayant le plus progressé depuis 2008. Il est vrai que concernant le PIB en volume, cette progression doit à la révision des comptes et à l'introduction du SEC 2010 conjointe à la révision des comptes (Luxembourg\* dans le graphique) qui n'est pas encore implémentée par Eurostat.



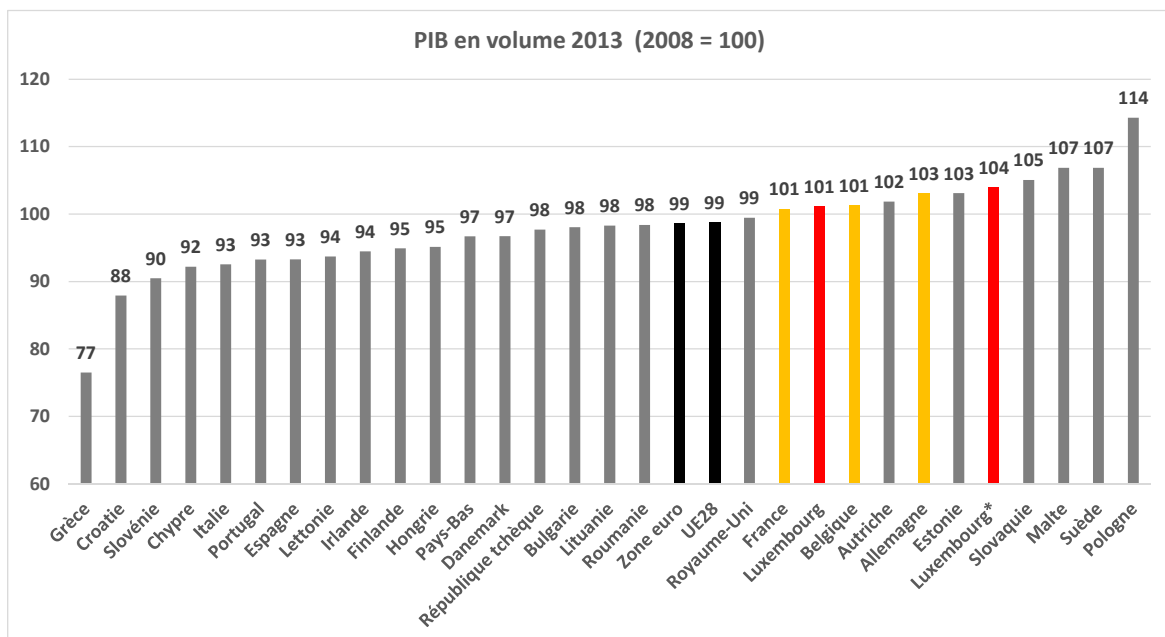
Toutefois, l'intégration des nouvelles données ne devrait pas changer la donne de manière significative puisque d'une part, traditionnellement, les comptes nationaux des autres pays ne connaissent pas de révision de l'ampleur de celle du Luxembourg et que d'autre part, le passage au SEC 2010 ne change pas fondamentalement la croissance en volume selon le Statec.

Graphique 8 : PIB nominal 2013 (2008 = 100)



Source : Eurostat et Statec

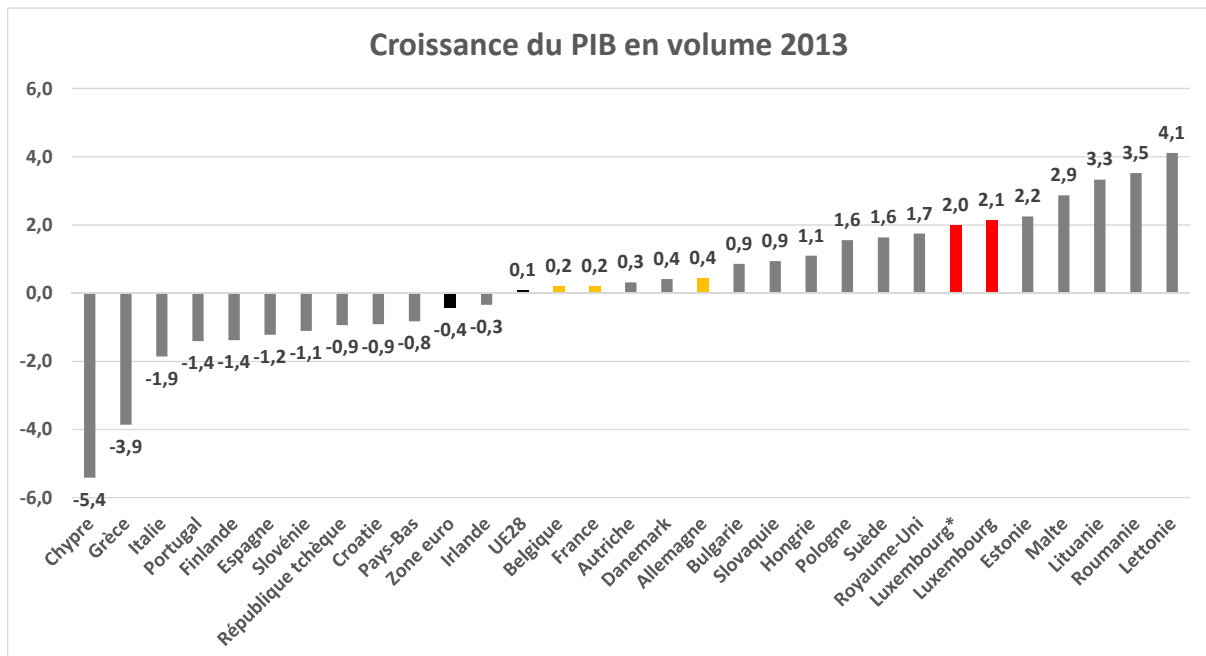
Graphique 9 : PIB en volume 2013 (2008 = 100)



Sources : Eurostat, Statec

Concernant la croissance réalisée en 2013, ici encore, le Luxembourg fait figure de « pays émergent » avec une croissance en volume robuste de 2%, juste devancé par cinq pays partant de niveaux largement plus faibles et en phase de rattrapage par rapport au reste de l'Union.

Graphique 10 : Croissance du PIB en volume 2013



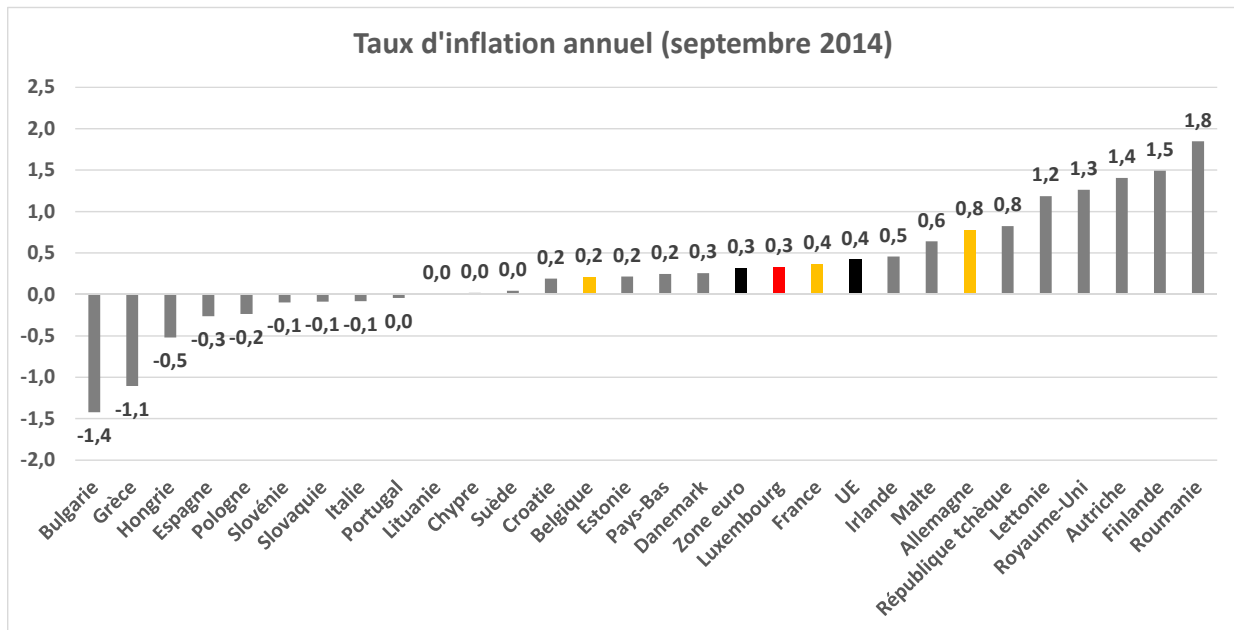
Sources : Eurostat, Statec

### 1.3. Inflation

En septembre, le taux d'inflation luxembourgeois était de 0,3% sur un an. Ceci n'empêche pourtant pas certains observateurs de souligner, en dépit des faits, que le Luxembourg connaît toujours une inflation supérieure aux pays voisins et perdrait ainsi en compétitivité. Non seulement ce n'est pas le cas, mais en outre, il convient de rappeler que la BCE estime l'inflation actuelle trop basse et trop loin de l'objectif de 2%.

Ajoutons que dans tous les cas, des différences de quelques dixièmes de points ne suffisent pas à tirer des conclusions. Celles-ci sont en effet, dans ce que l'on appelle couramment « l'épaisseur du trait », c'est-à-dire qu'elles peuvent très bien être dues à des considérations méthodologiques et ne permettent pas de conclure à des différences statistiquement significatives.

Graphique 11 : Taux d'inflation annuel (septembre 2014)



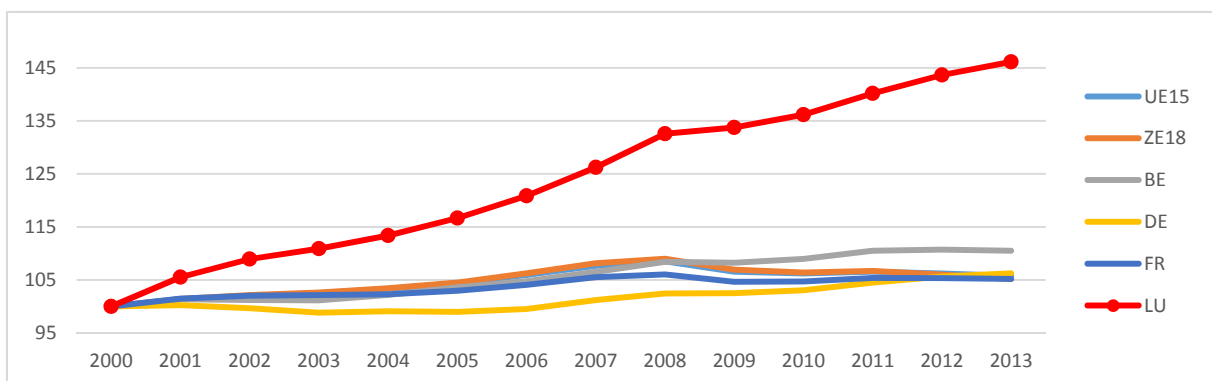
Sources : Eurostat, Statec

## 1.4. Emploi et chômage

### 1.4.1. Évolution de l'emploi

Le Luxembourg a connu, au cours des quinze dernières années, une très forte croissance de l'emploi intérieur. En effet, sur cette période, le nombre d'emplois situés au Luxembourg a été multiplié par environ 1,46, tandis que dans les pays voisins, la meilleure performance, celle de la Belgique, n'affiche qu'une multiplication par 1,1 du nombre d'emplois dans le pays.

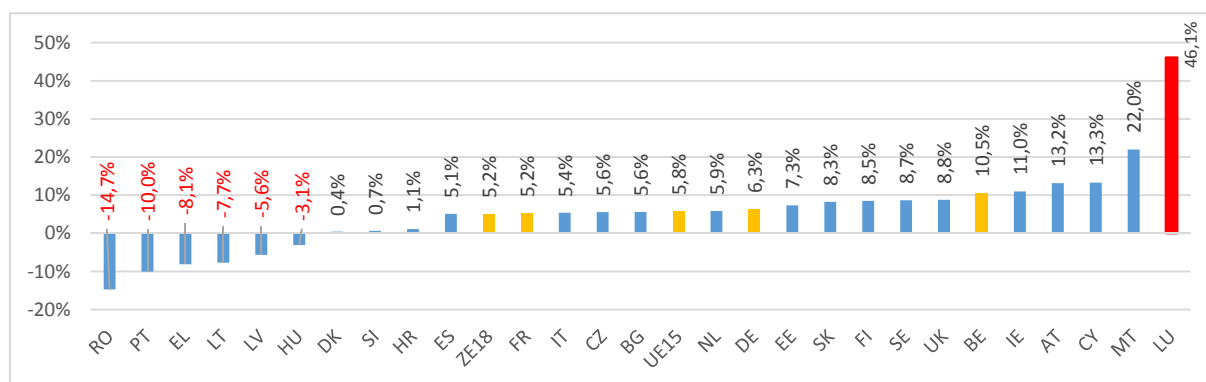
Graphique 12 : Évolution de l'emploi intérieur au Luxembourg, dans les pays voisins et dans l'UE15 et dans la zone euro (2000 = indice base 100)



Source : Eurostat, Calculs : CSL

Si l'on compare le résultat luxembourgeois en la matière avec l'ensemble de pays de l'Union européenne, on constate que le Luxembourg est en tête en termes d'emplois créés depuis l'année 2000 et qu'il performe deux fois mieux que le deuxième classé.

Graphique 13 : Taux de croissance de l'emploi intérieur entre 2000 et 2013



Source : Eurostat, Calculs : CSL

Ces résultats révèlent que le Luxembourg a connu un taux de croissance annuel moyen de l'emploi intérieur qui est de l'ordre de 3% par an entre 2000 et 2013. Si ce taux de croissance annuel moyen s'est légèrement affaibli au cours des dernières années sous l'influence de la crise, il reste cependant, et de loin, le plus élevé comparativement aux pays voisins, à l'UE15 ou à la zone euro.

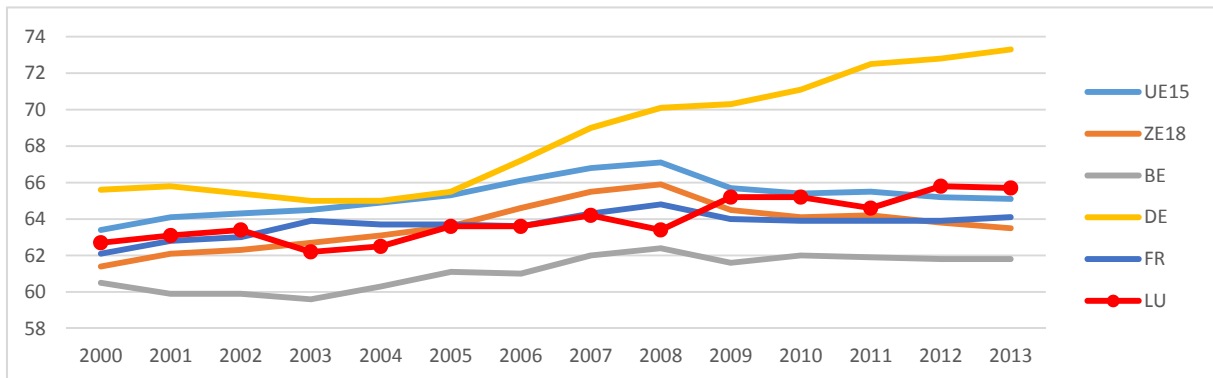
Tableau 1 : Taux de croissance annuels moyens de l'emploi intérieur (%)

	2000-2013	2003-2013	2007-2013	2010-2013
UE15	0,43%	0,31%	-0,36%	-0,14%
ZE18	0,39%	0,24%	-0,56%	-0,39%
BE	0,77%	0,89%	0,73%	0,47%
DE	0,47%	0,73%	0,98%	1,02%
FR	0,39%	0,29%	-0,07%	0,15%
LU	2,96%	2,80%	2,97%	2,38%

Source : Eurostat, Calculs : CSL

Toutefois, ces créations d'emploi n'ont eu qu'un effet limité sur le taux d'emploi du Luxembourg. Depuis 2000, celui-ci n'a en effet qu'augmenté d'environ 3 points de pourcentage pour se rapprocher, en 2013, d'un taux d'emploi de 66%. Si celui-ci est nettement plus élevé que celui de la Belgique, de la France ou de la moyenne des pays de la zone euro, il reste très en deçà du taux allemand, qui est monté jusqu'à un peu plus de 73% au fil des années 2000. Cette situation peut s'expliquer par le fort recours fait par les entreprises sises au Luxembourg à la main-d'œuvre frontalière qui n'apparaît donc pas dans le calcul du taux d'emploi.

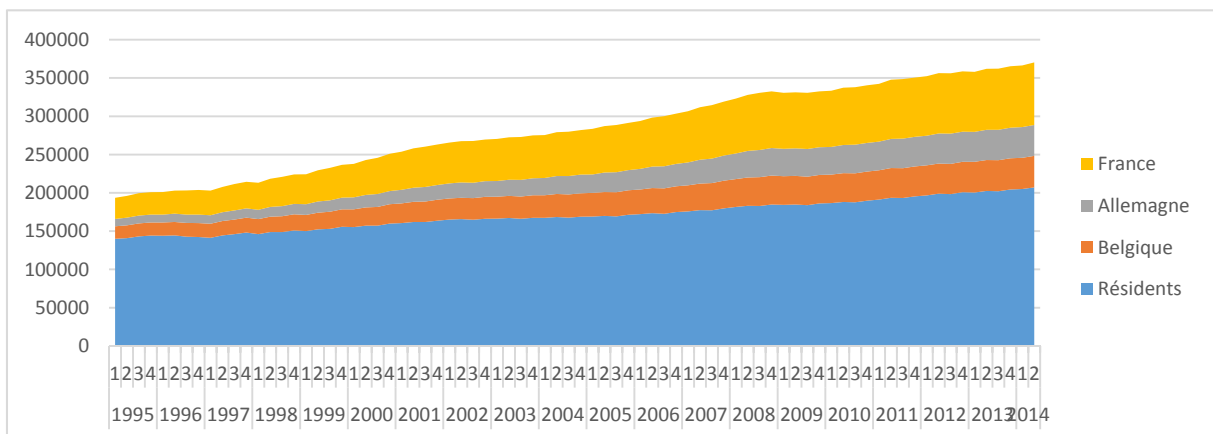
Graphique 14 : Évolution du taux d'emploi des 15-64 ans au Luxembourg, dans les pays voisins et dans l'UE15



Source : Eurostat

En effet, si on détaille l'évolution de l'emploi intérieur au Luxembourg selon le lieu de résidence des travailleurs, on constate que la part des salariés frontaliers exerçant leur métier au Luxembourg est en forte augmentation depuis près de vingt ans.

Graphique 15 : Évolution de l'emploi salarié intérieur selon le pays de résidence (personnes ; données trimestrielles)



Source : Statec

Ainsi, si au deuxième trimestre 1995 les résidents luxembourgeois (qu'ils soient de nationalité luxembourgeoise ou non) représentaient près de 72% de l'emploi salarié intérieur, cette part est en recul constant depuis. Au deuxième trimestre 2014, ce ne sont donc plus que 55% des emplois salariés dans le pays qui sont occupés par des personnes résidentes, tandis qu'environ 45% sont occupés par des personnes ayant leur résidence dans un des trois pays voisins, majoritairement la France<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Les résidents français, quelle que soit leur nationalité, représentent en effet environ 50% des travailleurs frontaliers au Luxembourg, tandis que les résidents belges et allemandes représentent environ 25% chacun de la main d'œuvre frontalière.

Tableau 2 : Taux de croissance de l'emploi salarié intérieur selon le pays de résidence

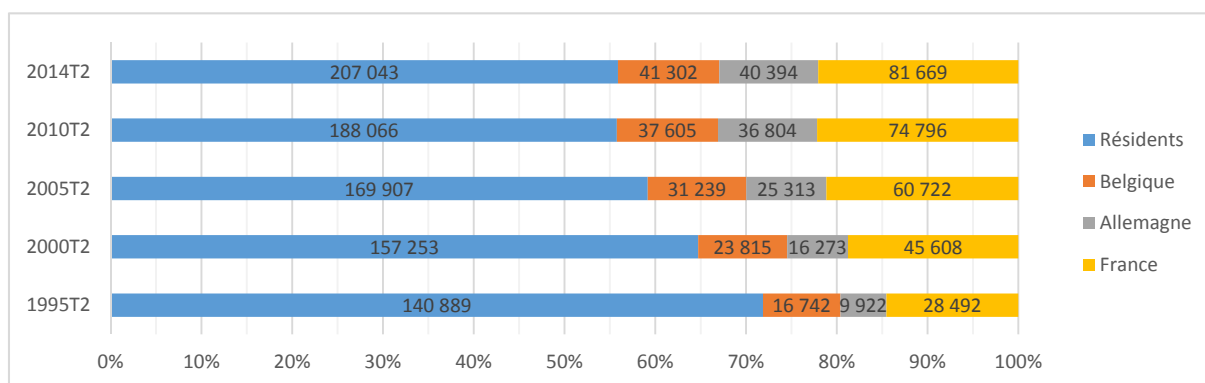
	Résidents	Frontaliers			
		Ensemble	Belgique	Allemagne	France
2004T2 à 2014T2	+22,9%	+47,6%	+37,8%	+72,7%	+42,5%
2009T2 à 2014T2	+12,1%	+11,4%	+10,7%	+12,3%	+11,4%

Source : Statec ; Calculs. CSL

Si l'on considère les taux de croissance de l'emploi salarié intérieur selon le pays de résidence des salariés, on constate que celui-ci a connu de fortes fluctuations au cours des dernières années. En effet, si au cours des dix dernières années le nombre d'emplois occupés par des salariés frontaliers a augmenté deux fois plus vite que celui des emplois occupés par des résidents, on assiste sur la période récente à une égalisation de ces taux. Au cours des cinq dernières années, **le taux de croissance de l'emploi frontalier a nettement ralenti** et s'établit désormais à environ 11,4% en moyenne, soit à un rythme à peine plus faible que celui des résidents. Si l'on analyse la situation selon les différents pays, tous ont été affectés mais c'est du côté allemand que le flux de nouveaux frontaliers s'est le plus ralenti par rapport à la période allant des deuxièmes trimestres 2004 à 2014.

Toutefois, comme déjà mentionné ci-dessus, ces évolutions ne permettent pas forcément de conclure à une éviction par les frontaliers des résidents luxembourgeois sur le marché de l'emploi. En effet, bon nombre d'autres facteurs peuvent expliquer les hausses concomitantes de l'emploi et du chômage au Luxembourg, comme, pour n'en citer qu'un, l'inadéquation entre compétences recherchées par les entreprises qui recrutent et celles dont disposent les travailleurs résidents.

Graphique 16 : Évolution de la répartition de l'emploi salarié intérieur selon le pays de résidence (personnes)



Source : Statec

Du coup, si l'on rapporte non pas le nombre d'emplois occupés par les résidents mais le nombre total d'emplois existant au Luxembourg et qu'on rapporte ce dernier au nombre de personnes résidentes en âge de travailler<sup>55</sup>, on se rend compte que ce taux d'emploi corrigé dépasse, pour le Luxembourg et depuis 2006, l'unité.

<sup>55</sup> Le taux d'emploi se définit habituellement comme étant le rapport entre le nombre d'emploi occupés par des résidents de 15 à 64 ans et le nombre total de résidents de cette tranche d'âge. Le taux d'emploi corrigé quant à lui se calcule comme étant le rapport entre le nombre total nombre d'emploi occupés par des résidents de 15 à 64 ans et le nombre total de résidents indifféremment de leur âge.

Tableau 3 : Taux d'emploi corrigé (15-64 ans) dans les pays de l'UE15

	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
AT	69,2%	69,1%	70,1%	71,3%	72,4%	71,5%	72,1%	72,8%	73,8%	74,1%
BE	61,2%	62,2%	62,4%	62,8%	63,3%	62,7%	62,7%	62,7%	62,5%	62,2%
DE	70,4%	70,6%	71,4%	73,0%	74,1%	74,6%	75,3%	76,3%	76,9%	77,1%
DK	77,6%	77,3%	78,7%	80,7%	81,7%	78,6%	76,6%	76,4%	76,3%	76,5%
EL	57,4%	62,7%	63,8%	64,6%	65,1%	64,8%	63,4%	60,5%	55,8%	54,2%
ES	59,9%	64,7%	66,3%	67,1%	65,7%	60,9%	59,6%	58,6%	56,2%	55,0%
FI	66,3%	68,4%	69,4%	70,9%	72,2%	70,1%	69,9%	71,0%	71,4%	70,8%
FR	64,9%	64,5%	64,7%	65,1%	65,1%	64,1%	63,9%	64,1%	64,2%	64,2%
IE	67,2%	70,0%	71,2%	71,6%	69,4%	64,8%	62,6%	60,2%	60,3%	62,2%
IT	59,6%	62,8%	64,0%	64,6%	64,3%	62,8%	62,2%	62,1%	63,7%	62,5%
LU	91,1%	99,1%	100,7%	103,4%	106,5%	105,0%	104,8%	105,4%	104,8%	104,0%
NL	75,4%	75,0%	76,2%	78,0%	79,0%	78,2%	77,6%	78,0%	78,1%	77,6%
PT	72,7%	72,7%	73,0%	72,9%	73,1%	71,3%	70,3%	69,4%	66,9%	65,5%
SE	75,6%	74,0%	74,7%	75,6%	75,7%	73,4%	73,7%	75,1%	75,7%	76,4%
UE15	66,8%	68,0%	68,7%	69,5%	69,6%	68,2%	67,9%	67,9%	67,9%	67,8%
UK	71,9%	72,5%	72,4%	72,2%	72,1%	70,5%	70,2%	70,2%	70,8%	71,8%

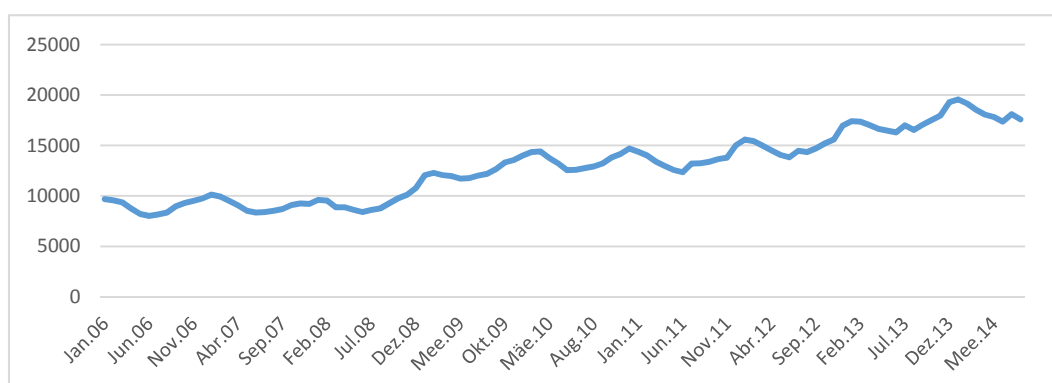
Source : Eurostat ; Calculs : CSL

Cela signifie que le Luxembourg ne dispose pas de suffisamment de personnes en âge de travailler (soit de 15 à 64 ans) pour pourvoir tous les emplois existant dans le pays. Ou, pour le dire autrement, il existe, au Luxembourg, plus de postes de travail que de personnes en âge de travailler.

#### 1.4.2. Évolution du chômage

C'est dans un contexte de hausse substantielle du taux de chômage luxembourgeois que le gouvernement se propose de diminuer les dépenses du ministère du Travail par le biais de différentes mesures annoncées dans le cadre du redressement des comptes publics.

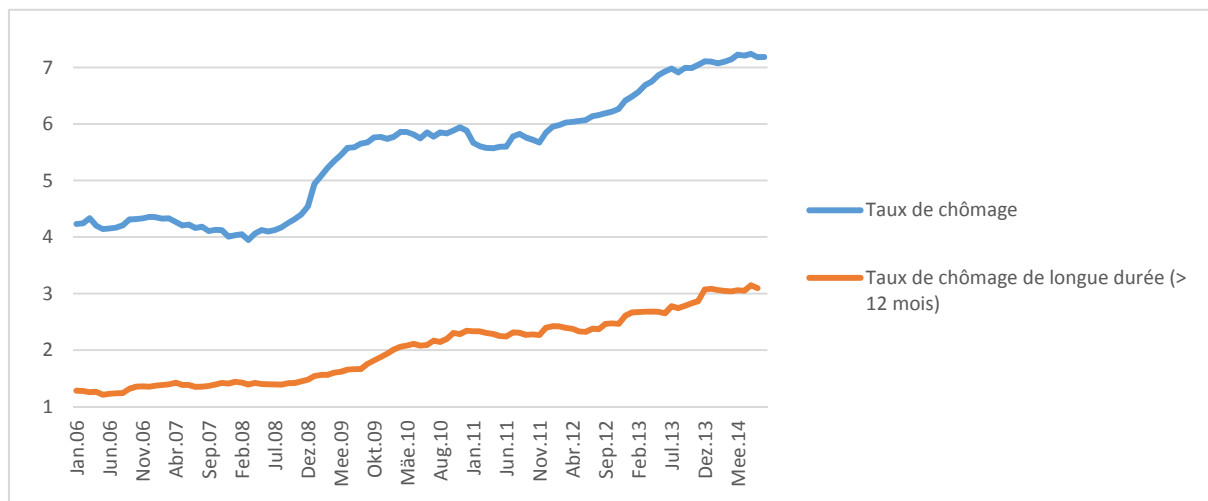
Graphique 17 : Nombre de personnes au chômage



Source : Adem

Le graphique précédent montre que la tendance à la hausse du nombre de demandeurs d'emplois entamée en 2008 n'est pas prête à s'infléchir.

Graphique 18 : Évolution du taux de chômage et du taux de chômage de longue durée au Luxembourg (données corrigées des variations saisonnières)

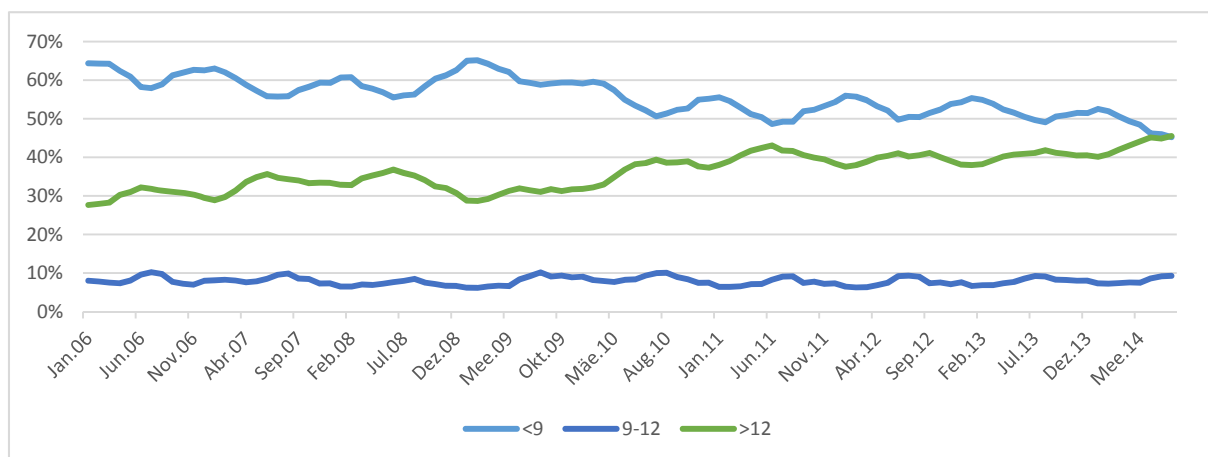


Source : Adem

Ainsi, on est, en moins de dix ans, passé d'un taux de chômage aux alentours de 4,2% à un taux de chômage d'environ 7,2% au mois de septembre 2014, soit une augmentation de 3 points de pourcentage ou de près de 70%.

Pour ce qui est du chômage de longue durée, celui-ci évolue de façon tout aussi inquiétante. En effet, environ 40% des personnes demandeuses d'emploi sont à la recherche d'un nouveau poste de travail depuis plus d'un an. Cet allongement de la durée du chômage est en partie le reflet d'une inadéquation entre d'une part les compétences et le savoir-faire des demandeurs d'emploi, et d'autre part les exigences posées par les employeurs.

Graphique 19 : Répartition des chômeurs selon la durée d'inscription



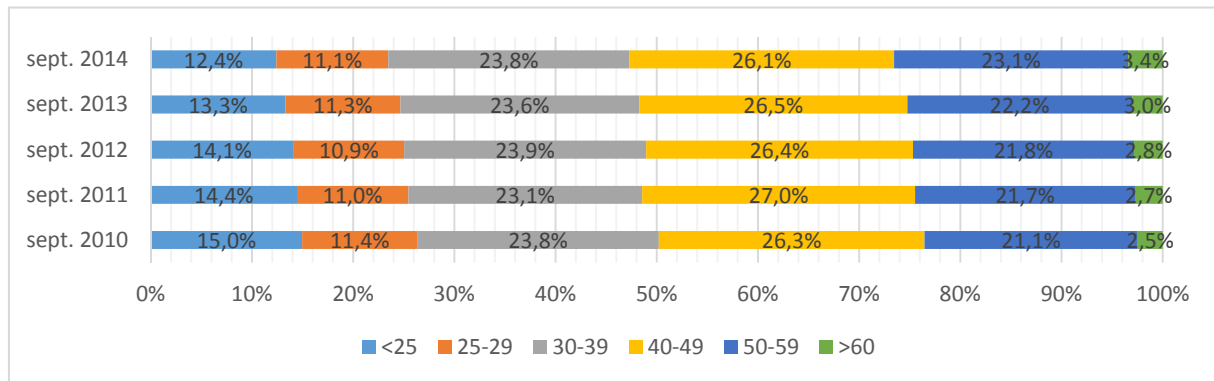
Source : Adem

Si l'on se réfère aux chiffres publiés par l'Adem, force est de constater que le nombre de personnes au chômage depuis plus de douze mois est en augmentation constante, passant d'un peu moins de 30% en 2006 à environ 45% des demandeurs d'emploi au cours des derniers mois. Le même constat peut se faire à partir du taux de chômage de longue durée (> 12 mois) qui est passé d'un peu plus de 1% en 2006 à environ 3% depuis le début de l'année.



La décomposition du chômage par catégorie d'âge montre que ce sont de plus en plus des personnes proches de la fin de la vie active qui se retrouvent en situation de chômage, tandis que la part des jeunes chômeurs a plutôt tendance à se réduire.

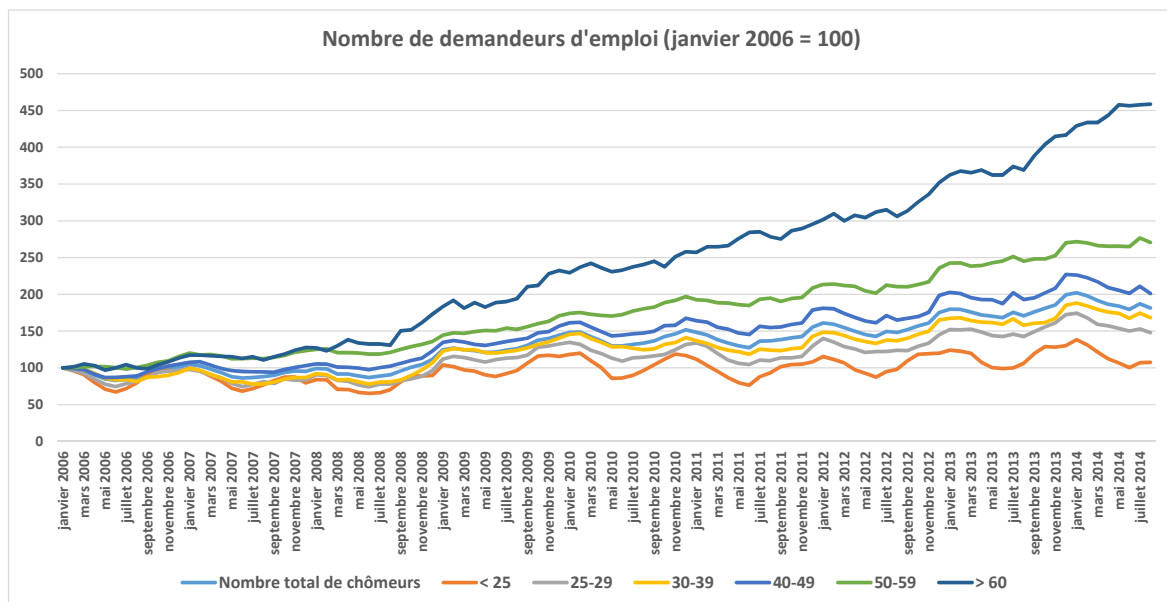
Graphique 20 : Répartition des chômeurs par catégorie d'âge



Source : Adem

Comme l'illustre le graphique ci-dessous qui reprend la répartition des chômeurs selon leur âge avec une base 100 pour l'année 2006, le chômage des jeunes est effectivement celui qui a le moins augmenté, bien qu'il soit évidemment trop élevé en niveau. En termes absolus, et malgré la crise, il est toujours comparable à celui de 2006. En outre, on note un lien entre la catégorie d'âge des chômeurs et l'accroissement du nombre de chômeurs au sein de cette catégorie.

Graphique 21 : Nombre de demandeurs d'emploi (janvier 2006 = 100)



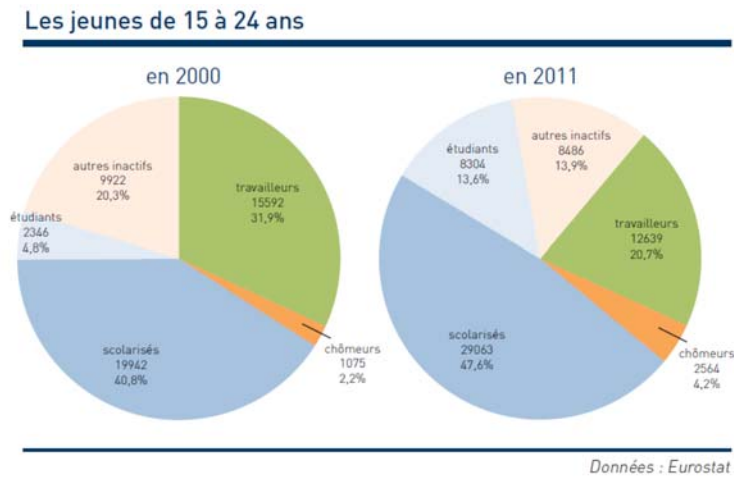
Source : Adem ; Calculs : CSL

D'ailleurs, avec un taux de chômage des moins de 25 ans de 16,8% en 2013 (Eurostat), le Luxembourg dispose même du 6<sup>ème</sup> taux de chômage des jeunes le plus faible de l'UE.

Le flash info N°2 septembre 2012 de la CSL avait montré les mécanismes sous-jacents à l'augmentation du chômage des jeunes. Entre 2000 et 2011, la population des 15-24 ans a augmenté de 2,0 % par année. Elle gagne aussi en importance au sein de la population résidente

(0,5 % par an). Parallèlement, le taux de scolarisation croît fortement (de 6,8 points de % dans le secondaire et le primaire, de 8,8 points dans le supérieur) et la part des autres inactifs chute (6,4 points). Ces évolutions s'accordent avec les objectifs de l'Union européenne pour 2020 en matière d'éducation.

Graphique 22 : Les jeunes de 15 à 24 ans

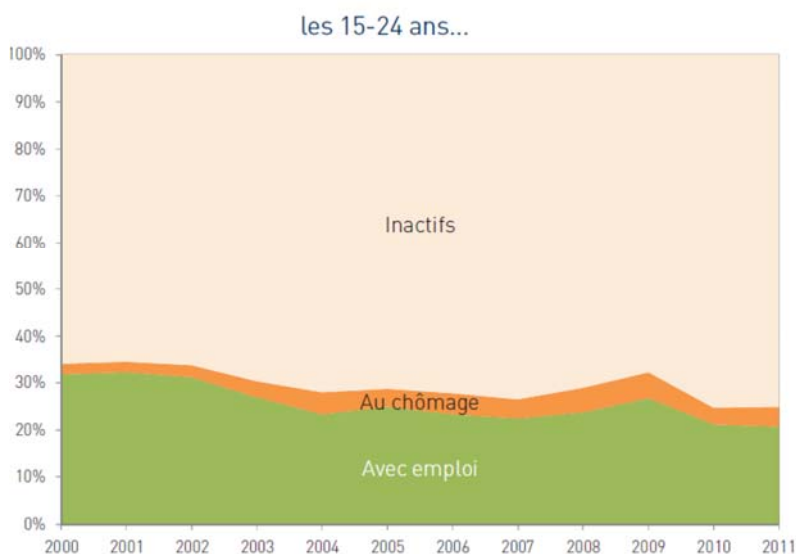


Source : Eurostat

Le taux d'activité des jeunes a diminué d'un quart (de 34,1 à 24,9 %) entre 2000 et 2011. Dans le même temps, la proportion de jeunes ayant un emploi est presque divisée par 2 (de 31,9 à 20,7 %), alors que celle des chômeurs double (de 2,2 à 4,2 %). **Ces évolutions contraires font exploser le taux de chômage des jeunes** (6,5 % en 2000, 16,9 % en 2011).

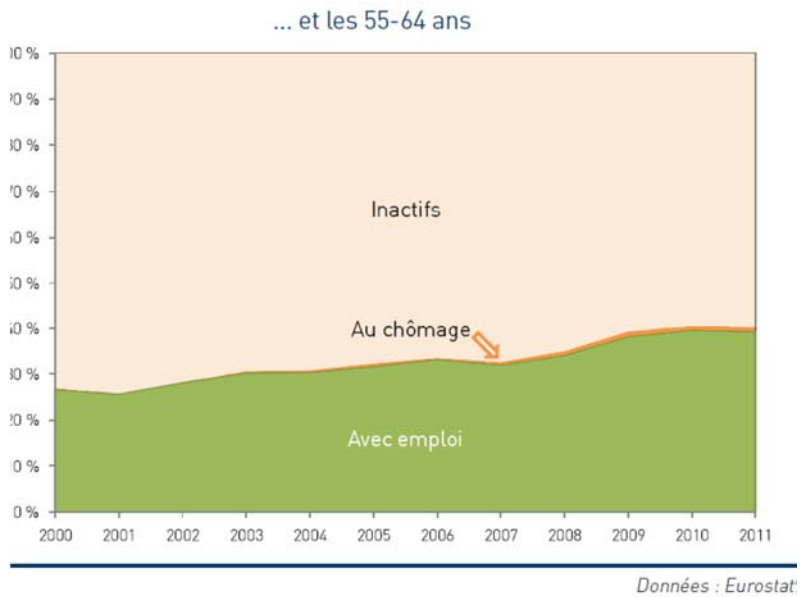
Graphique 23 : Travailleurs, chômeurs et inactifs les 15-24 ans...

### Travailleurs, chômeurs et inactifs



Source: Eurostat

Graphique 24 : Travailleurs, chômeurs et inactifs...et les 55-54 ans



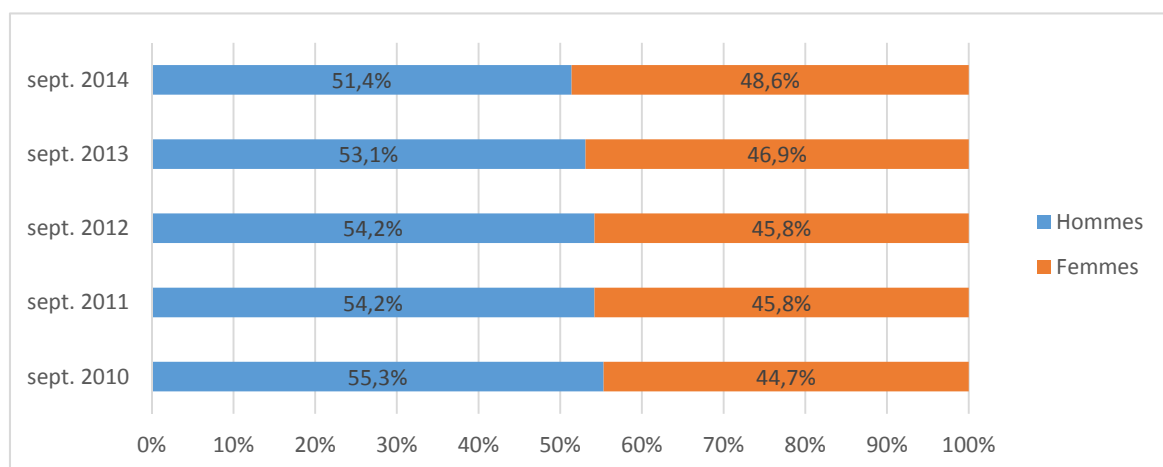
Source : Eurostat

Sur la même période, le taux d'activité des 55-64 ans a progressé de 50 % suite à l'augmentation conjointe de leur taux d'emploi (de 26,7 à 39,3 %) et de la proportion de chômeurs âgés (de 0,3 à 1,1 %).

**Le mauvais fonctionnement de la procédure de reclassement professionnel est certainement responsable d'une partie de cette augmentation du chômage des personnes âgées ; pour cette raison, la Chambre des salariés vient de déposer une proposition de loi visant à réformer la procédure de reclassement actuelle.**

Par ailleurs, ce sont les hommes qui sont tendanciellement plus touchés par le chômage, quoiqu'il semble, au cours des dernières années, que cette proportion hommes/femmes soit en passe de s'inverser.

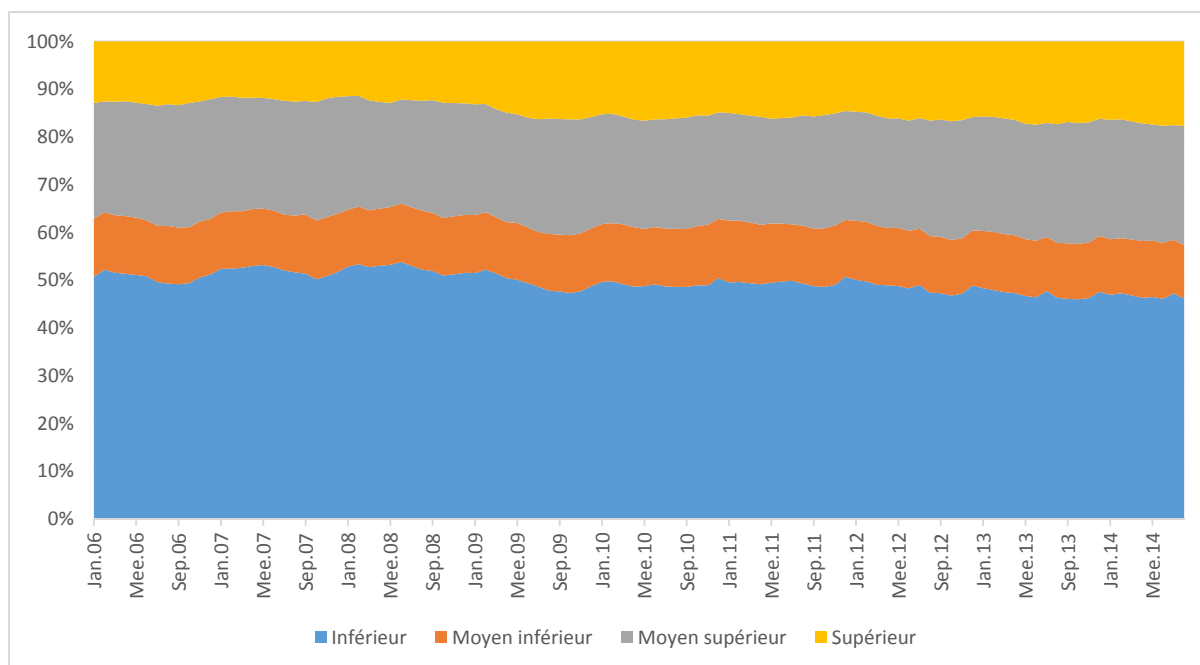
Graphique 25 : Répartition par genre des chômeurs inscrits auprès de l'Adem



Source : Adem

En termes de niveau de formation<sup>6</sup>, ce sont les personnes ayant un faible niveau de diplôme (inférieur au diplôme de fins d'études secondaires, soit les niveaux inférieur et moyen inférieur dans le graphique ci-dessous) qui sont les plus touchées. En effet, celles-ci représentent près de 54% des chômeurs répertoriés dans les fichiers de l'Adem.

Graphique 26 : Répartition par niveau de formation des chômeurs inscrits auprès de l'Adem



Source : Adem

Cependant, on constate que la part de ces individus tend à diminuer légèrement au fil des années, le chômage affectant aussi de plus en plus de personnes ayant un diplôme de l'enseignement secondaire, voire de l'enseignement supérieur.

Considérant donc que bon nombre de chômeurs sont âgés et faiblement diplômés et, qui plus est, chômeurs de longue durée<sup>7</sup>, il n'est donc pas étonnant que ceux-ci fassent face à des difficultés pour se réintégrer sur un marché de l'emploi dynamique et soumis à une forte concurrence par les travailleurs frontaliers, qui sont bien souvent plus jeunes et mieux formés.

## 1.5. Progression des inégalités et de la pauvreté

Afin de mesurer la progression des inégalités, on peut recourir à différents indicateurs qui permettent d'en retracer les évolutions au fil des années. On peut notamment se référer au coefficient de Gini ainsi qu'au ratio entre les revenus des groupes de personnes les plus démunies, respectivement les plus aisées.

<sup>6</sup> Inférieur = scolarité obligatoire ; Moyen inférieur = 10<sup>e</sup> ou 11<sup>e</sup> / 4<sup>ème</sup> ou 3<sup>ème</sup> ; Moyen supérieur = 12<sup>e</sup> à 14<sup>ème</sup> / 2<sup>ème</sup> ou 1<sup>ère</sup> ; Supérieur = diplôme universitaire

<sup>7</sup> N'oublions pas qu'un épisode de chômage prolongé n'est pas sans avoir des conséquences délétères sur la probabilité d'embauche, car cet épisode de chômage sur un CV est souvent interprété (à tort) comme un signal négatif par les employeurs potentiels qui peuvent le considérer comme absence de motivation pour le travail ou comme la faiblesse des compétences des personnes concernées.

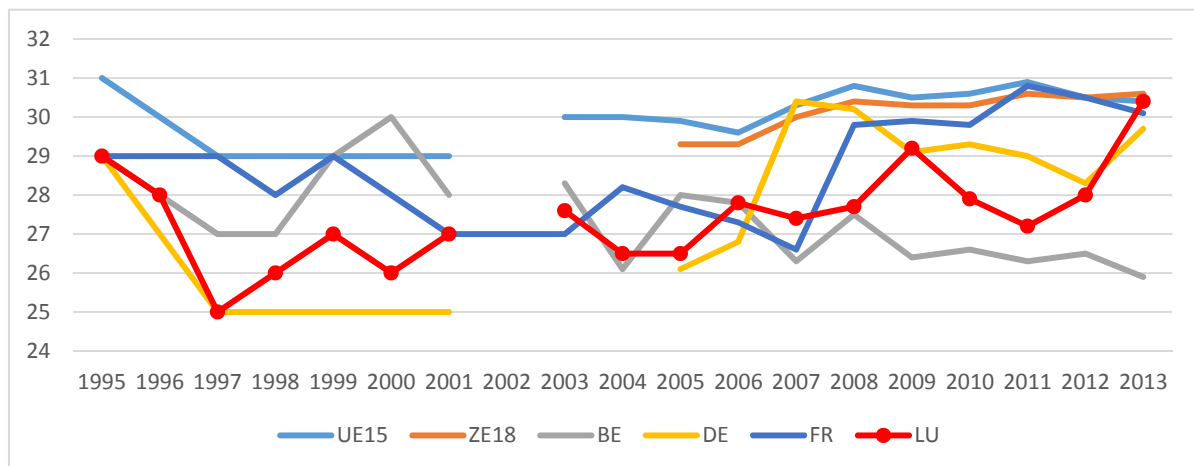
### 1.5.1. Coefficient de Gini<sup>9</sup>

Le coefficient de Gini permet de donner une indication sur l'égalité dans l'ensemble de la distribution de revenus. Cet indicateur prend des valeurs qui vont de zéro, situation dans laquelle tous les individus ont un revenu strictement égal, à cent, ce qui signifie alors qu'une seule et unique personne détient tous les revenus et que les autres individus n'ont rien.

Pour ce qui est de l'évolution de cet indicateur au Luxembourg au cours des vingt dernières années, on constate que s'il a diminué au milieu des années 1990 pour plus ou moins se stabiliser à un niveau relativement bas pendant une bonne dizaine d'années, depuis 2011 il s'est repositionné sur une trajectoire fortement ascendante, indiquant une montée des inégalités dans la distribution de revenus.

Du coup, le Luxembourg devient, par rapport à ses pays voisins, le pays où les revenus sont le plus inégalement distribués, alors même qu'il y a quelques années encore, on y constatait une des plus faibles valeurs du coefficient de Gini.

Graphique 27 : Évolutions comparées du coefficient de Gini



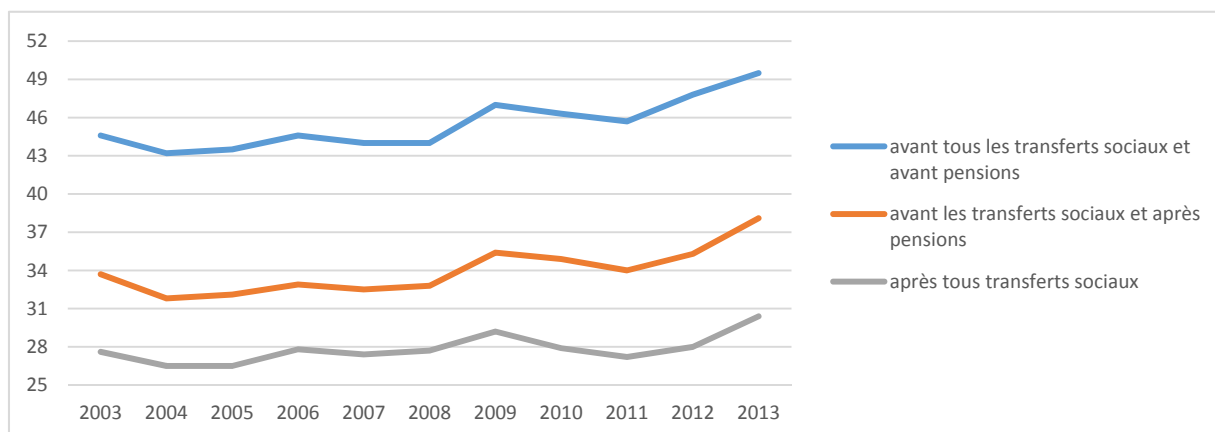
Source : Eurostat

On peut également analyser l'impact des pensions et des transferts sociaux sur la distribution des revenus au Luxembourg. En agissant de la sorte, on se rend compte que hors pensions et transferts sociaux, la situation des personnes résidentes serait nettement pire, le coefficient de Gini prenant dans ce cas de figure une valeur qui serait, en 2013, 19 points plus élevés que la situation réelle.

Dans ce contexte, ce sont les pensions qui égalisent le plus la distribution de revenus, puisque leur prise en compte fait passer le coefficient de 49,5 à environ 38 pour l'année 2013, soit une diminution d'un peu plus de 11 points.

<sup>9</sup> Le coefficient de Gini est calculé à partir du revenu disponible équivalent des ménages. On parle de revenu disponible équivalent pour tenir compte de la composition du ménage. Le premier adulte compte pour 1, les autres adultes et les enfants de plus de 14 ans pour 0,5 chacun et les enfants de moins de 14 ans pour 0,3. À titre d'exemple, un parent isolé avec deux enfants de moins de 14 ans peut percevoir un revenu annuel de 50 000 euros, mais son revenu disponible équivalent ne sera que de  $50\ 000 / (1 + 0,3 + 0,3) = 31\ 250$  euros.

Graphique 28 : Évolution de l'impact des transferts sociaux et des pensions sur le coefficient de Gini ; Luxembourg



Source : Eurostat ; Calculs : CSL

Tableau 4 : Réduction des coefficients de Gini

Réduction du coefficient de Gini (en points de pourcentage)	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Par les pensions	11	11	11	12	12	11	12	11	12	13	11
Par les transferts sociaux	6	5	6	5	5	5	6	7	7	7	8

Source : Eurostat ; Calculs : CSL

Toutefois, les transferts sociaux ont eux aussi un impact considérable sur les inégalités au Luxembourg. En effet, on passe avec la prise en compte des pensions et des transferts sociaux à un coefficient de Gini de 30,4 au lieu de 38, ce qui représente une diminution d'environ 8 points en 2013 du simple fait des transferts sociaux.

Force est donc de constater que les pensions surtout, mais aussi les transferts sociaux sont des outils importants et non négligeables dans la lutte contre les inégalités.

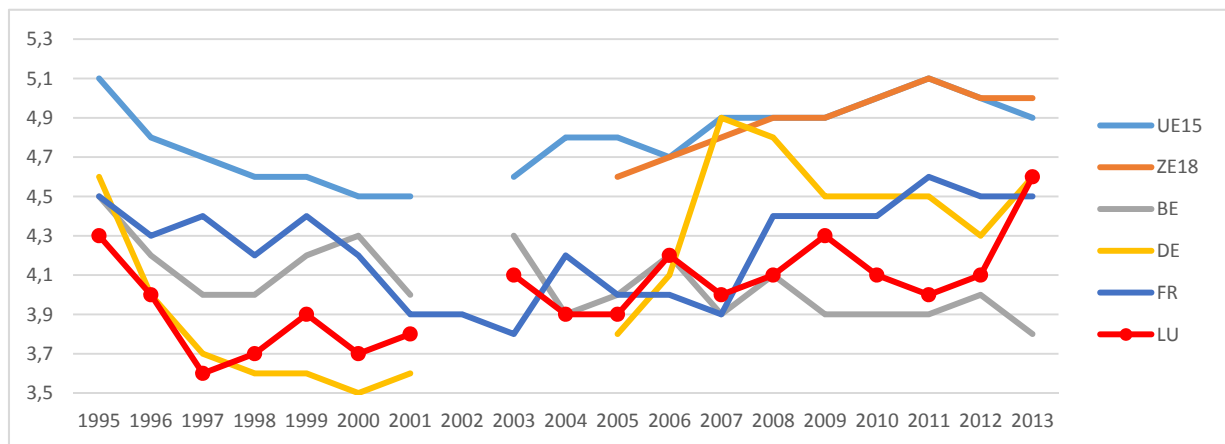
### 1.5.2. Ratio S80/S20<sup>9</sup>

Le ratio S80/S20 permet la comparaison entre les parts du revenu disponible équivalent perçues par les 20% d'individus les plus riches (S80 ou cinquième quintile) et les 20% d'individus les plus pauvres (S20 ou premier quintile). Si ce rapport augmente, cela signifie que l'écart de revenus entre le premier et le cinquième quintile s'accroît. Dans le cas contraire, on assiste à une réduction de l'écart entre les revenus des plus riches et ceux des plus pauvres.

Dans le cas du Luxembourg, et tout comme on l'a déjà constaté à l'aide du coefficient de Gini, on fait face à une augmentation des inégalités. Si celle-ci se faisait de façon graduelle et relativement lente au cours des années 2000, en 2012 et surtout en 2013, on assiste à une remontée fulgurante des écarts entre les revenus des plus démunis et les revenus des ménages les plus aisés.

<sup>9</sup> Le ratio S80/S20 est lui aussi calculé à partir du revenu disponible équivalent. Pour plus de détails, voir la note de bas de page précédente.

Graphique 29 : Évolution du ratio entre le premier et le dernier quintile de revenus



Source : Eurostat

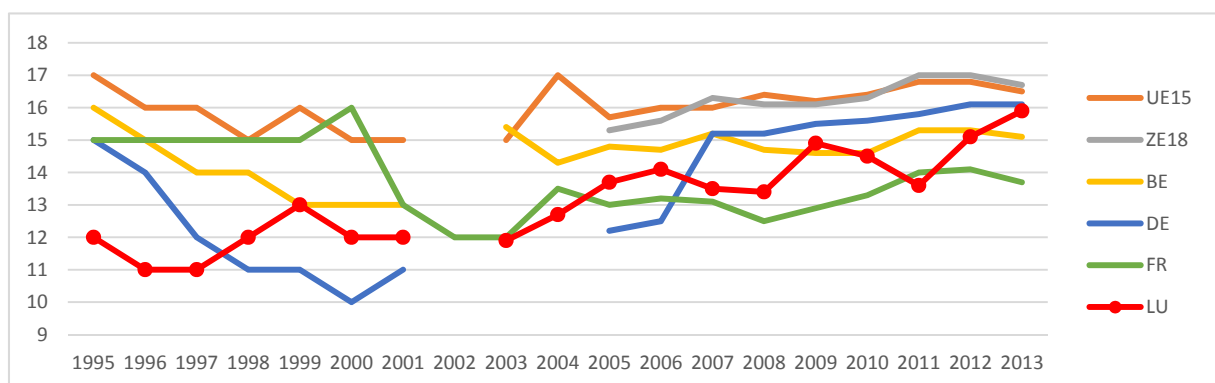
Par rapport à ses voisins, le Luxembourg, pays le plus égalitaire en termes de S80/S20 il y a encore une vingtaine d'années, est à présent en passe de devenir celui où la distance entre les revenus des plus riches et des plus pauvres est la plus importante.

### 1.5.3. Taux de risque de pauvreté

Les évolutions décrites ci-dessus ne restent pas sans conséquences. En effet, on assiste, en parallèle avec la montée des inégalités, à une paupérisation croissante de la population luxembourgeoise.

Dans la Grande Région, le Luxembourg était, il y a vingt ans à peine, le pays affichant le taux de pauvreté le plus bas, avec au moins trois points de pourcentage de différence par rapport à ses voisins et près de cinq points moins élevé que celui de l'UE-15.

Graphique 30 : Évolution du taux de risque de pauvreté



Source : Eurostat

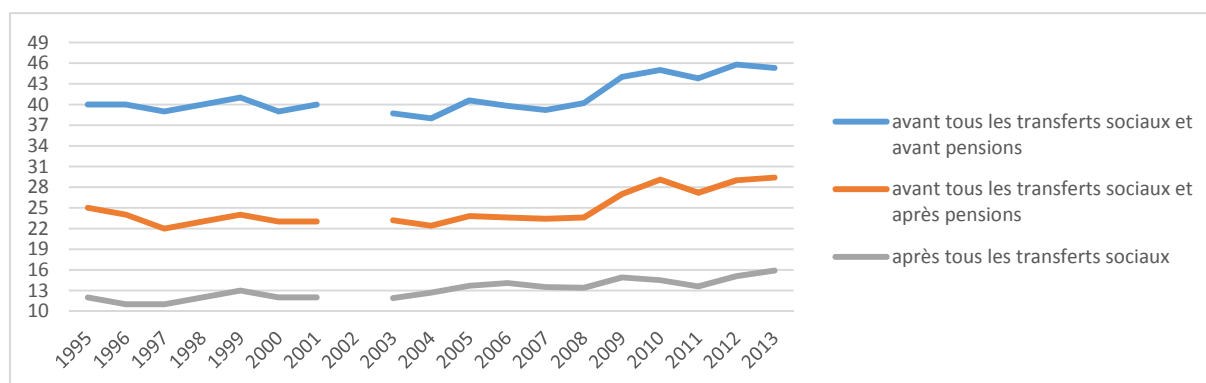
Aujourd'hui, on assiste à un revirement de la situation. En effet, le taux de risque de pauvreté est maintenant, avec celui de l'Allemagne, le plus élevé parmi les pays voisins et se rapproche de la moyenne européenne elle aussi partie à la hausse.

Afin de mieux apprécier comment a évolué la pauvreté au Luxembourg au cours des dernières années, et surtout pour montrer comment les transferts sociaux contribuent de façon considérable

à la réduction de celle-ci, nous pouvons nous référer aux taux de risque de pauvreté avant pensions et transferts sociaux.

Hors toute mesure de redistribution, le Luxembourg connaîtrait un taux de pauvreté de près de 45%, presque une personne sur deux serait alors, selon la définition officielle<sup>10</sup>, en situation de pauvreté monétaire.

**Graphique 31 : Évolution de l'impact des transferts sociaux et des pensions sur le taux de risque de pauvreté ; Luxembourg**



Source : Eurostat

La prise en compte des pensions, permet de faire chuter ce taux de risque de pauvreté (hors toute redistribution) de près de 16 points de pourcentage en 2013. On arriverait alors après pensions, mais avant transferts sociaux, à un taux de pauvreté pour le Luxembourg qui s'établirait aux alentours de 29%, soit environ une personne sur trois en situation de risque de pauvreté.

**Tableau 5 : Réduction du risque de pauvreté**

Réduction du taux de risque de pauvreté (en points de pourcentage)	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Par les pensions</b>	16	16	17	16	16	17	17	16	17	17	16
<b>Par les transferts sociaux</b>	11	10	10	10	10	10	12	15	14	14	14

Source : Eurostat ; Calculs : CSL

En rajoutant l'impact des transferts sociaux, le taux de risque de pauvreté se réduit encore de 14 points de pourcentage, pour arriver au taux officiel de 16%. On constate, au vu du tableau ci-avant, que si l'impact des pensions sur le taux de pauvreté luxembourgeois est resté stable au fil des années, celui des transferts sociaux a quant à lui pris de l'ampleur, sous les effets de la crise et le caractère anticyclique des transferts sociaux.

Si l'on compare l'impact des pensions et des transferts sociaux dans les différents pays européens, on constate que le Luxembourg compte parmi les pays où ces deux éléments font le plus baisser le taux de pauvreté. Si l'on se restreint à l'impact qu'ont les seuls transferts sociaux, le Luxembourg se classe en cinquième position au sein de l'Union européenne, et fait nettement mieux que ses pays voisins.

<sup>10</sup> Pour rappel, on considère comme étant en situation de (risque de) pauvreté les personnes ayant un revenu disponible inférieur à 60% du revenu médian, c'est-à-dire du montant qui divise la population en deux groupes de même taille, l'un percevant des revenus supérieurs à la médiane, et l'autre des revenus inférieurs à la médiane.

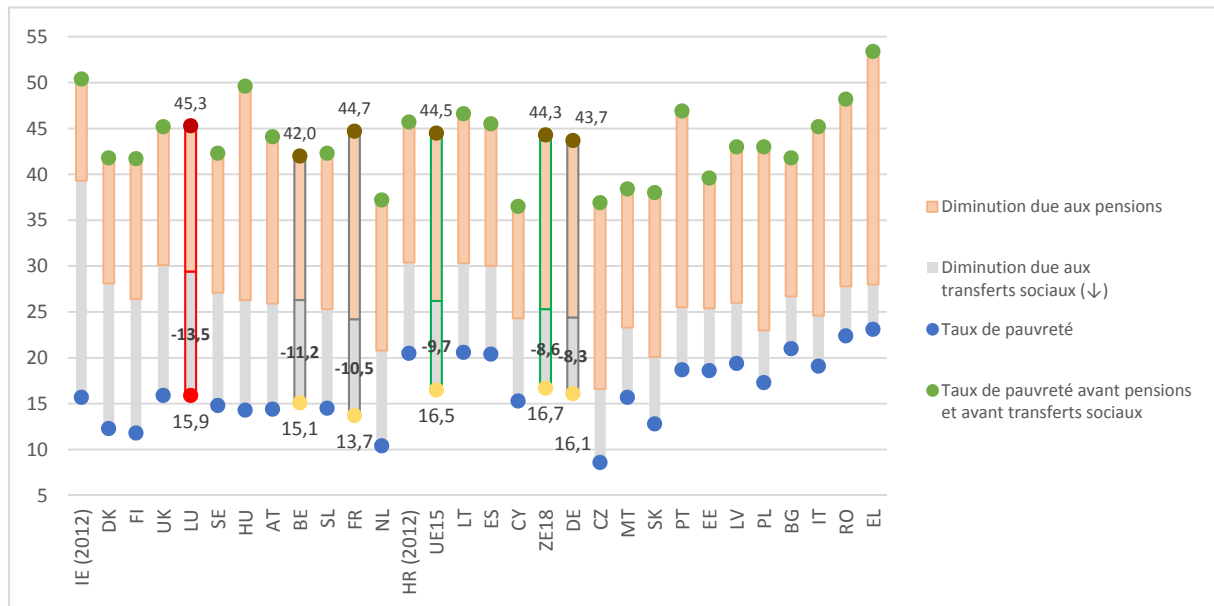


Tableau 6 : Impact des pensions et des transferts sociaux sur le taux de pauvreté ; 2013 (tri selon impact décroissant des transferts sociaux)

Pays	Taux de pauvreté avant pensions et	Diminution due aux	Diminution due aux	Taux de
Irlande (2012)	50,4	11,1	23,6	15,7
Danemark	41,8	13,7	15,8	12,3
Finlande	41,7	15,3	14,6	11,8
Royaume-Uni	45,2	15,1	14,2	15,9
<b>Luxembourg</b>	<b>45,3</b>	<b>15,9</b>	<b>13,5</b>	<b>15,9</b>
Suède	42,3	15,2	12,3	14,8
Hongrie	49,6	23,3	12	14,3
Autriche	44,1	18,2	11,5	14,4
<b>Belgique</b>	<b>42</b>	<b>15,7</b>	<b>11,2</b>	<b>15,1</b>
Slovénie	42,3	17	10,8	14,5
<b>France</b>	<b>44,7</b>	<b>20,5</b>	<b>10,5</b>	<b>13,7</b>
Pays-Bas	37,2	16,4	10,4	10,4
Croatie (2012)	45,7	15,3	9,9	20,5
<b>UE15</b>	<b>44,5</b>	<b>18,3</b>	<b>9,7</b>	<b>16,5</b>
Lettonie	46,6	16,3	9,7	20,6
Espagne	45,5	15,5	9,6	20,4
Chypre	36,5	12,2	9	15,3
<b>ZE18</b>	<b>44,3</b>	<b>19</b>	<b>8,6</b>	<b>16,7</b>
<b>Allemagne</b>	<b>43,7</b>	<b>19,3</b>	<b>8,3</b>	<b>16,1</b>
Répu. Tchèque	36,9	20,3	8	8,6
Malte	38,4	15,1	7,6	15,7
Slovaquie	38	17,9	7,3	12,8
Portugal	46,9	21,4	6,8	18,7
Estonie	39,6	14,2	6,8	18,6
Lituanie	43	17	6,6	19,4
Pologne	43	20	5,7	17,3
Bulgarie	41,8	15,1	5,7	21
Italie	45,2	20,6	5,5	19,1
Roumanie	48,2	20,4	5,4	22,4
Grèce	53,4	25,4	4,9	23,1

Source : Eurostat ; Calculs : CSL

Graphique 32 : Impact des pensions et des transferts sur le taux de pauvreté ; 2013 (tri selon impact décroissant de transferts sociaux)

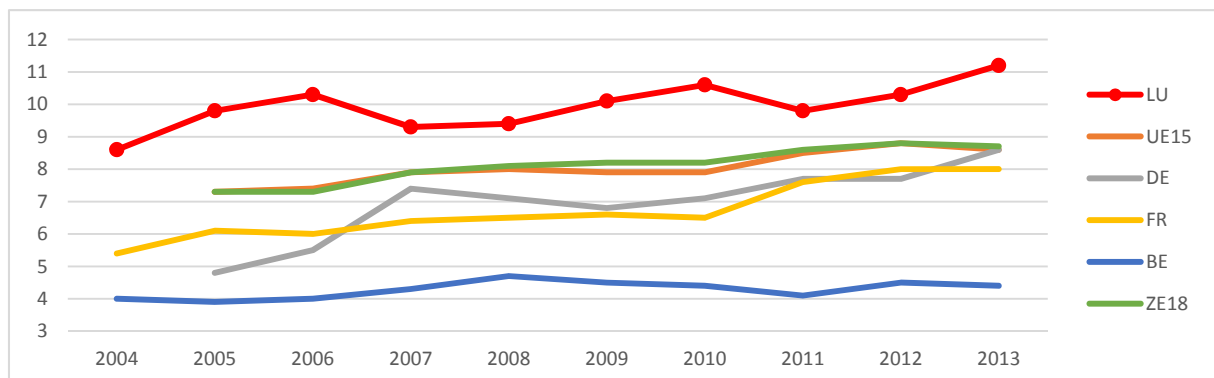


Source : Eurostat ; Calculs : CSL

Une réduction des pensions, des transferts sociaux ou des deux en même temps, ne serait donc pas sans conséquences néfastes pour le pays, puisque cela ferait sombrer bon nombre de personnes dans la pauvreté. Cela d'autant plus que le montant du salaire social minimum brut<sup>11</sup> (SSM), soit 1 921,03 euros mensuels, est déjà très proche du seuil de risque de pauvreté<sup>12</sup> (exprimé sous forme de revenu disponible) qui s'établit à 1 665,08 euros par mois en 2013.

La proximité entre le montant du SSM et le seuil de risque de pauvreté évoquée ci-dessous, contribue à expliquer un des résultats les plus inquiétants qui ressortent de l'analyse de la pauvreté luxembourgeoise : celle de l'existence de nombreux travailleurs pauvres.

Graphique 33 : Taux de risque de pauvreté des personnes employées (18-64 ans)



Source : Eurostat

<sup>11</sup> Pour rappel, au 31 décembre 2012, 17% des salariés, soit près de 27 000 personnes étaient rémunérées au SSM.

<sup>12</sup> C'est-à-dire du niveau de revenu en-dessous duquel on est considéré comme pauvre.

En effet, si on considère le taux de risque de pauvreté des personnes en âge de travailler employées, on constate que le Luxembourg affiche, et de loin, la performance la plus médiocre comparativement à ses voisins. Pire encore, le Luxembourg connaît un taux de travailleurs pauvres qui est 2 points de pourcentage supérieur à la valeur observée pour l'Union européenne à quinze pays et pour la zone euro.

Si l'on compare les taux luxembourgeois et belge, on se trouve même face à un taux de risque de pauvreté des personnes employées trois fois plus élevé au Luxembourg qu'en Belgique.

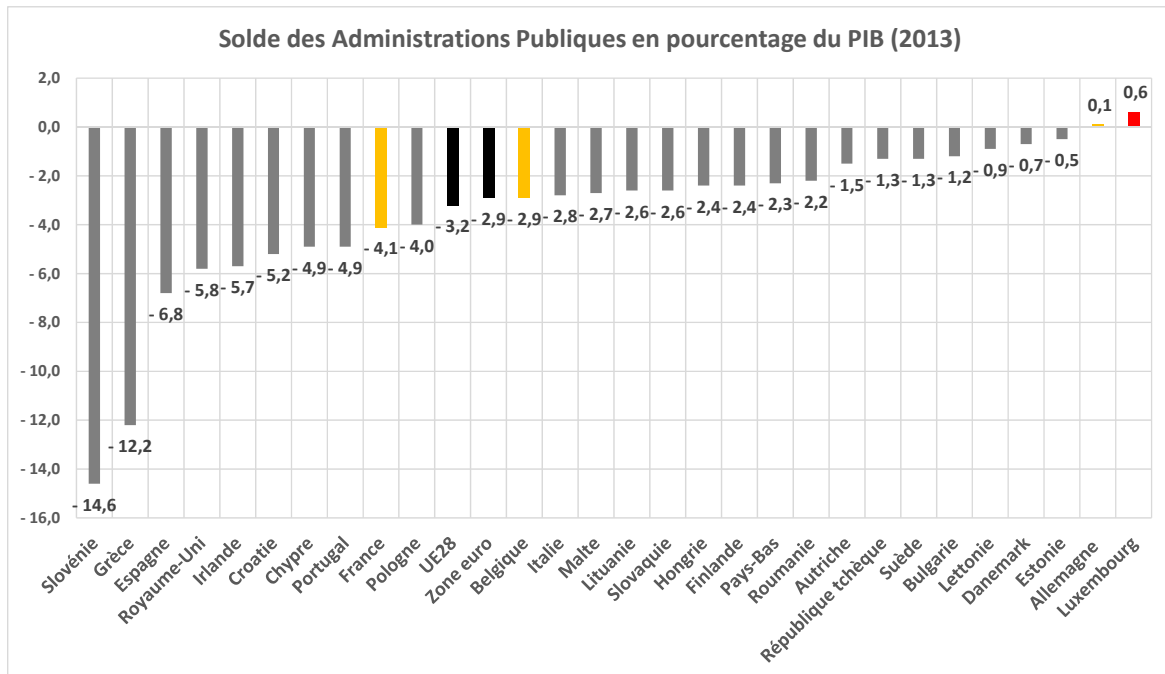
## 2. Situation générale des finances publiques

Avant de cerner le détail des évolutions budgétaires à proprement parler, il convient de se remettre en mémoire la situation dans les autres pays européens ainsi que certains éléments caractéristiques du budget luxembourgeois.

### 2.1. Finances publiques : qui dit mieux ?

En 2013, le Luxembourg était le pays européen avec le plus fort excédent du solde des Administrations publiques. Le seul autre pays à connaître un solde positif était l'Allemagne. Mais si l'Allemagne a connu en 2013 son premier budget équilibré depuis 1969, la situation luxembourgeoise est bien plus enviable avec depuis 2007 un des trois meilleurs excédents de l'ensemble de l'UE.

Graphique 34 : Solde des Administrations Publiques en pourcentage du PIB (2013)



Source : Eurostat

Bien que l'épargne de l'Administration centrale, c'est-à-dire le solde de son compte courant, soit excédentaire, cette dernière est réputée déficitaire du fait d'un taux d'investissement public massif dans l'économie, ce qui rend à la fois son compte de capital déficitaire et réduit en conséquence sa capacité globale de financement (déficit de -1,1%).

Tableau 7 : Solde des administrations en pourcentage du PIB (2013)

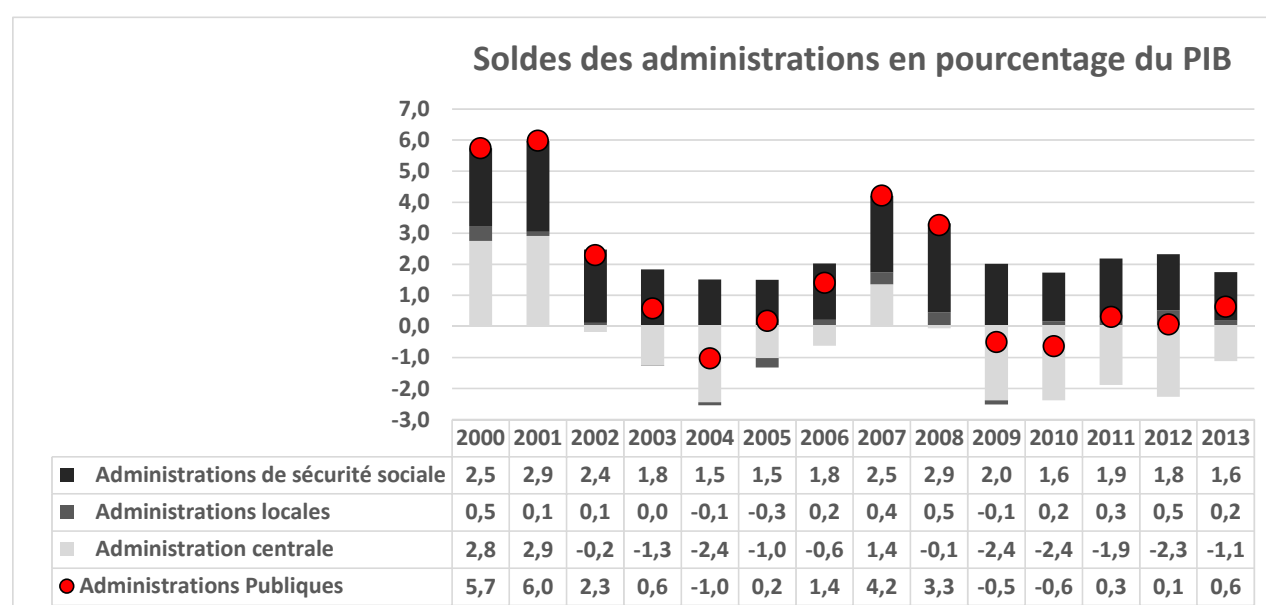
	Administrations publiques	Administration centrale	Administrations locales	Sécurité sociale	Etats fédérés
Union européenne (28 pays)	-3,2	-2,9	0,0		
Zone euro (18 pays)	-2,9	-2,5	0,0		
Belgique	-2,9	-2,4	-0,2	-0,1	-0,2
Bulgarie	-1,2	-1,5	0,4	-0,1	
République tchèque	-1,3	-1,7	0,3	0,0	
Danemark	-0,7	-0,8	0,0	0,0	
Allemagne	0,1	-0,2	0,2	0,2	-0,1
Estonie	-0,5	-0,3	-0,5	0,3	
Irlande	-5,7	-5,7	0,0		
Grèce	-12,2	-14,5	0,4	1,8	
Espagne	-6,8	-4,7	0,5	-1,1	-1,5
France	-4,1	-3,2	-0,4	-0,5	
Croatie	-5,2	-5,7	0,0	0,5	
Italie	-2,8	-2,9	0,0	0,1	
Chypre	-4,9	-4,6	0,1	-0,5	
Lettonie	-0,9	-0,1	-0,4	-0,4	
Lituanie	-2,6	-1,3	-0,3	-1,0	
<b>Luxembourg</b>	<b>0,6</b>	<b>-1,1</b>	<b>0,2</b>	<b>1,6</b>	
Hongrie	-2,4	-5,4	2,5	0,5	
Malte	-2,7	-2,7	0,0		
Pays-Bas	-2,3	-0,8	-0,3	-1,2	
Autriche	-1,5	-1,4	-0,1	0,1	-0,2
Pologne	-4,0	-3,6	-0,2	-0,3	
Portugal	-4,9	-5,3	0,2	0,2	
Roumanie	-2,2	-2,8	0,1	0,5	
Slovénie	-14,6	-14,5	-0,1	0,1	
Slovaquie	-2,6	-2,6	0,2	-0,3	
Finlande	-2,4	-3,5	-0,8	1,9	
Suède	-1,3	-1,1	0,0	-0,1	
Royaume-Uni	-5,8	-5,5	-0,3		

Source : Eurostat

En grisé, les valeurs supérieures au Luxembourg.

En rouge, les valeurs négatives.

Graphique 35 : Soldes des administrations en pourcentage du PIB



Source : Statec

On remarquera que l'Administration centrale opère d'importants transferts vers les autres administrations, lesquelles sont excédentaires.

Il convient en effet de garder à l'esprit que le solde de financement à tel ou tel niveau des administrations dépend de l'organisation d'un État. Un État fédéral connaîtra certainement une autre situation qu'un État centralisé comme le Luxembourg : dans ce dernier, beaucoup de dépenses sont effectuées directement par l'Administration centrale.

Au Luxembourg, les investissements des communes représentent plus de 40% des investissements globaux réalisés par l'Administration publique. Ces investissements sont certes réalisés en partie à travers l'excédent des recettes courantes sur les dépenses courantes des communes, mais aussi grâce aux aides à l'investissement (transferts en capital) en provenance de l'Administration centrale.

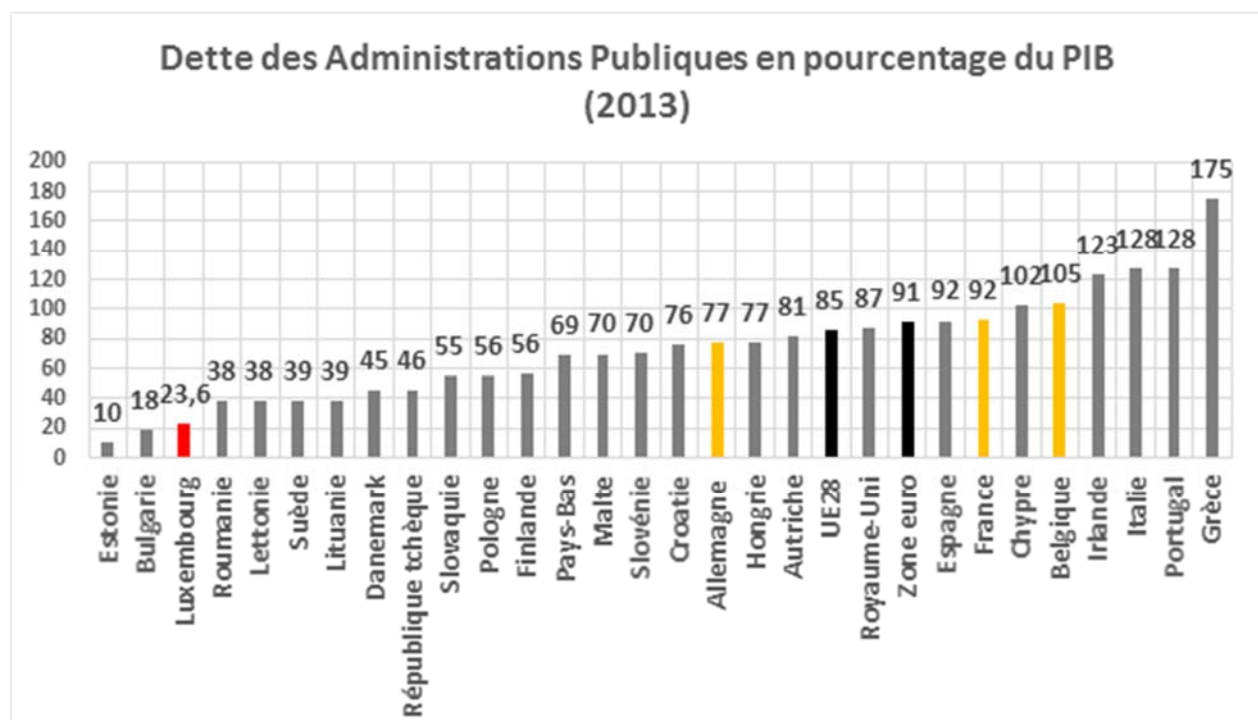
Or, les recettes courantes des communes sont déjà en grande partie constituées par des dépenses courantes de l'Administration centrale (transferts courants). Il en va de même pour les Administrations de la Sécurité sociale.

D'où la nécessité de se concentrer sur le besoin de financement total de l'Administration publique (Administration centrale + communes + Sécurité sociale) au lieu de se focaliser uniquement sur le déficit de l'Administration centrale.

En outre, il importe de garder en mémoire que l'augmentation de la dette publique sur une année ne correspond pas nécessairement au déficit de l'Administration centrale sur cette même année (cf. infra).

Du côté de la dette publique au Luxembourg, celle-ci ne représente que 23,6% du PIB et n'est devancée que par deux autres pays.

Graphique 36 : Dette des Administrations Publiques en pourcentage du PIB (2013)



Source : Eurostat

En outre, comme nous le verrons, le critère de la dette retenu dans le cadre budgétaire européen est bien une dette brute qui ne tient pas compte du patrimoine, particulièrement financier, de l'État. En la matière, le classement luxembourgeois est même encore meilleur puisqu'un seul pays (la Finlande) dispose d'un patrimoine supérieur.

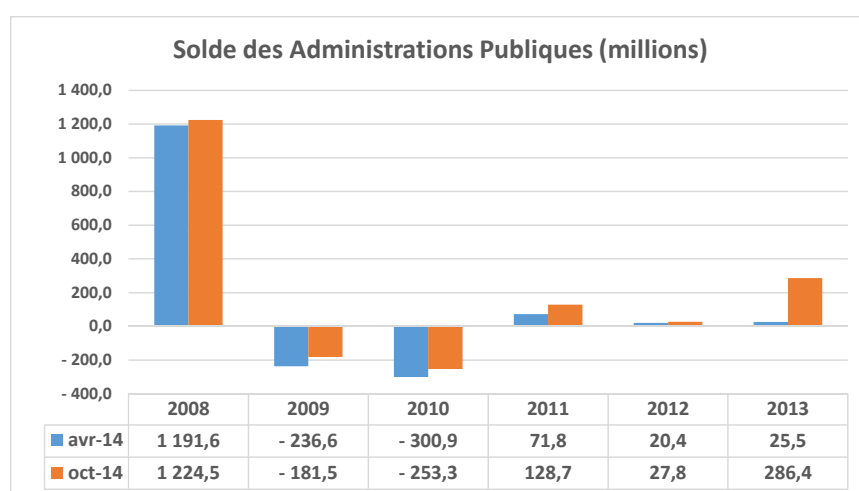
## 2.2. Une situation fortement redressée en 2013

Concernant les finances publiques, une fois encore la révision des comptes d'octobre 2014 apporte ses bonnes surprises. Qu'il s'agisse de l'ensemble des Administrations publiques ou de l'administration centrale, **le solde est revu à la hausse de quelques 250 millions.**

De ce fait, en 2013, les Administrations publiques passent d'un excédent de 0,1% à un excédent de 0,6% du PIB et l'Administration centrale d'un déficit de 1,6% à 1,1%.

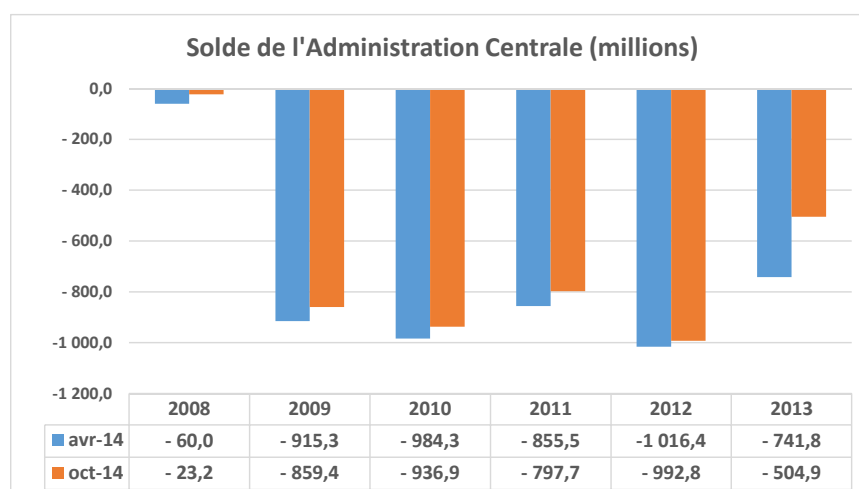
Notons que cette amélioration de l'ordre de 250 millions dépasse le montant des recettes attendues de l'augmentation de la TVA ; elle surpasse également les recettes attendues de la contribution dite « pour l'avenir des enfants ». Et finalement, elle excède également largement le montant épargné majoritairement sur le dos des ménages par les mesures du soi-disant paquet d'épargne.

Graphique 37 : Solde des Administrations Publiques (millions)



Source: Statec

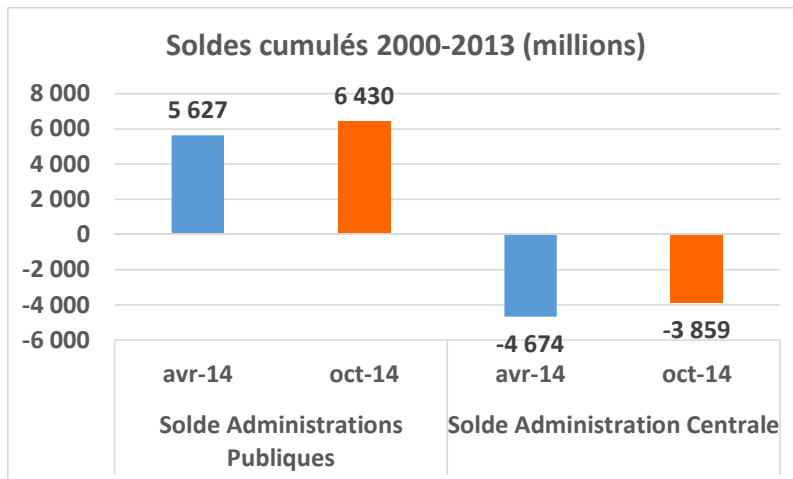
Graphique 38 : Solde de l'Administration Centrale (millions)



Source : Statec

Les soldes ont systématiquement été revus à la hausse depuis 2000. Au total, si l'on se penche sur les soldes cumulés, on s'aperçoit que les Administrations publiques dans leur ensemble ont accumulé 800 millions de plus et l'Administration centrale a eu un déficit cumulé de 800 millions de moins, ce qui correspond respectivement à des améliorations de 14% et de 17%.

Graphique 39 : Soldes cumulés 2000-2013 (millions)



Source: Statec

Deux remarques :

- En 2013, l'Allemagne avait un solde tout juste équilibré pour la première fois depuis 1969 et le Luxembourg était donc le seul pays en excédent.
- Le besoin d'endettement de l'Administration centrale (solde cumulé) était finalement nettement plus faible qu'initialement calculé, de tout de même près d'un milliard, (1,8% du PIB 2013).

## 2.3. Budget national et budget européen : l'État et les Administrations publiques

### 2.3.1. Les entités concernées par le budget

La présentation du budget dite de Maastricht (SEC95/2010) est prépondérante, puisque les obligations européennes en matière de finances publiques, auxquelles sont soumis les comptes luxembourgeois et qui sont sources de potentielles sanctions, se vérifient dans ce format.

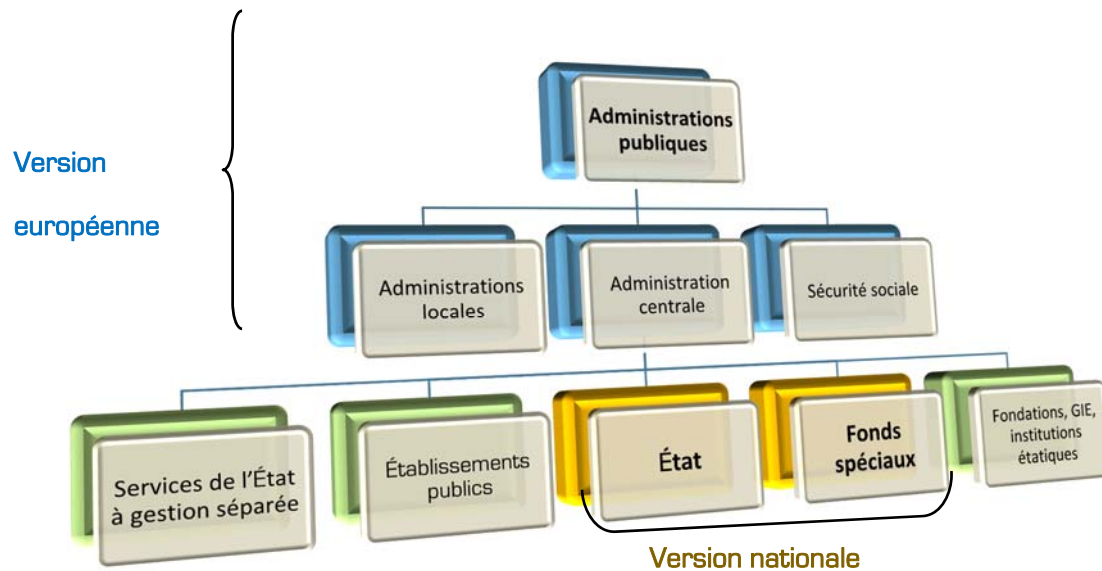
Pour le monitoring qu'exerce l'UE sur le budget national dans le cadre du Pacte de stabilité et du Pacte budgétaire, la présentation du budget de l'État au sens strict (loi budgétaire du 8 juin 1999), qui permet à la Chambre des Députés de contrôler les dépenses du gouvernement, bien que complémentaire, n'apparaît donc plus que comme subsidiaire et largement incomplète au regard des obligations et attentes européennes.

Le schéma suivant permet de vérifier comment les budgets s'articulent au niveau national et européen, selon un découpage administratif approprié.

Parmi les critères européens à respecter figure le solde des administrations publiques, à savoir la différence entre leurs recettes et leurs dépenses totales. Dans le jargon européen, ce solde budgétaire est nommé capacité (+) ou besoin (-) de financement.

Les Administrations publiques sont composées des administrations locales (communes, entités fédérées le cas échéant), de la Sécurité sociale et de l'Administration centrale.

### Schéma 1 : Le budget des Administrations publiques et de l'État : une vue d'ensemble



C'est au sein de cette dernière que l'on retrouve le budget de l'État à proprement parler (fonds dits ordinaires), qui, avec les fonds spéciaux (autrement dit les comptes spéciaux du Trésor pour investissements ou dépenses spécifiques), constituent le budget national que la Chambre est chargée d'adopter et dont elle contrôle l'exécution.

Il y a donc bien une relation étroite entre la version nationale et administrative du budget et sa mouture européenne axée sur le rôle économique de l'État, mais il importe de comprendre que le cadre européen relatif aux finances publiques (solde et dette publics) ne tient compte que de la position budgétaire globale, de l'ensemble du corps administratif, qui s'apprécie par les résultats des seules Administrations publiques ; il ne s'arrête donc ni sur la situation de l'Administration centrale ni, encore moins, sur celle de l'État.

#### 2.3.2. La séquence des comptes publics : budget courant et budget en capital

La présentation européenne et la version nationale se rejoignent au moins sur un point : elles ont ceci de commun qu'elles se composent à la fois d'un volet dit « courant » des comptes et d'un volet « en capital » (en gros, le volet des investissements directs et indirects).

Ainsi le budget national se compose-t-il à la fois 1) d'un budget courant (pour les dépenses courantes) et 2) d'un budget en capital (pour des dépenses d'investissement<sup>13</sup>), la somme des deux comptes

<sup>13</sup> En principe, les dépenses du budget en capital sont cadrées par le programme pluriannuel d'investissements actualisé chaque année. Elles correspondent aux dépenses d'investissements directs, aux transferts en capital vers le secteur public ou le secteur privé (investissements indirects), au remboursement du principal de la dette publique ou encore à la prise de participation dans les entreprises et institutions financières. Pour ce qui est



fournissant 3) le solde total. Si le solde est positif, le budget est dit excédentaire, s'il est négatif, il est donc en déficit.

**Schéma 2 : Le solde budgétaire : résultante du compte courant et du compte de capital**  
*(version nationale)*

<b>1) Budget courant</b>	
Recettes	
- Dépenses	
<b>= Solde</b>	
(soit l'épargne ou la désépargne sur compte courant)	
<b>2 Budget en capital</b>	
Recettes	
- Dépenses	
<b>= Solde</b>	
<b>3 Budget total</b>	
Recettes courantes + recettes en capital	
- Dépenses courantes + dépenses en capital	
<b>= Solde total</b>	

En matière de gestion des finances publiques, les États membres se sont dotés sur le plan européen de conventions pour formaliser leurs comptes et fixer le cadre statistique aux orientations de leurs politiques (SEC95).

Le tableau suivant illustre ce trait habituel d'un budget de l'État affichant un solde courant toujours positif.

**Tableau 8 et Tableau 9 : Comptes généraux de l'État (en millions d'euros)**  
**Comptes généraux de l'État (en millions d'euros)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Solde courant	1.186,1	891,1	902,1	848,2	650,6	96,0	850,7	1367,6
Solde en capital	-1.183,9	-888,7	-901,9	-847,9	-804,9	-790,3	-598,9	-916,0
Solde total	2,2	2,4	0,2	0,3	-154,3	-694,3	251,8	451,6

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
					Projet de compte	Compte	Budget	Projet de budget
Solde courant	988,1	246,7	361,5	773,3	420,8	402,5	792,6	538,6
Solde en capital	-904,5	-1.032,2	549,3	-1.134,5	-626,8	-1080*	-964,7	-
Solde total	83,6	-785,5	910,8	-361,2	-206	-677,5	-172,2	1048,8
								-511,2

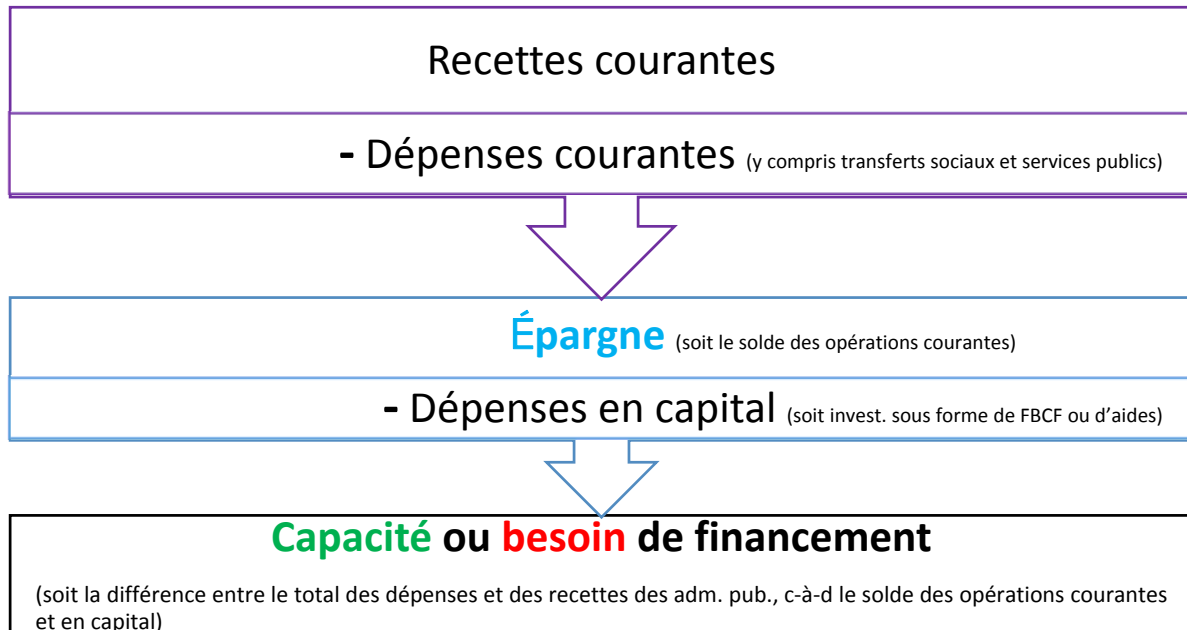
\* Hors recettes d'emprunt pour un montant de 3 milliards en 2013 et de l'amortissement de la dette de 2 milliards pour la même année.

Source : comptes généraux

Schématiquement, selon la nomenclature européenne, on aura donc pour les Administrations publiques (et à l'identique pour l'Administration centrale et les autres entités publiques) une séquence des comptes comme suit.

des recettes en capital, elles découlent notamment des participations financières de l'État au capital d'entreprises commerciales de droit privé et public ainsi que des emprunts (IGF).

Schéma 3 : Le solde budgétaire : résultante du compte courant et du compte de capital  
(version européenne)



Le solde courant constitue une épargne brute (ou une désépargne en cas de solde négatif) des Administrations dont on déduit les dépenses d'investissements directs (formation brute de capital) ou indirects (aides et transferts) pour obtenir le solde global, c'est-à-dire la capacité ou le besoin de financement des Administrations publiques étroitement surveillés par l'UE dans le cadre de la procédure relative au déficit excessif.

Autrement dit, plus l'épargne brute (version SEC95) sera importante (ou bien le solde courant selon la loi budgétaire de 1999), mieux les dépenses d'investissements seront autofinancées sans créer un besoin de recourir à l'emprunt.

Rappelons d'ailleurs ici que la loi budgétaire actuelle (article 5) interdit de recourir au produit de l'emprunt pour financer les dépenses courantes : le solde courant doit donc être au minimum à l'équilibre chaque année. De fait, ce principe se reflète obligatoirement dans la version européenne des comptes.

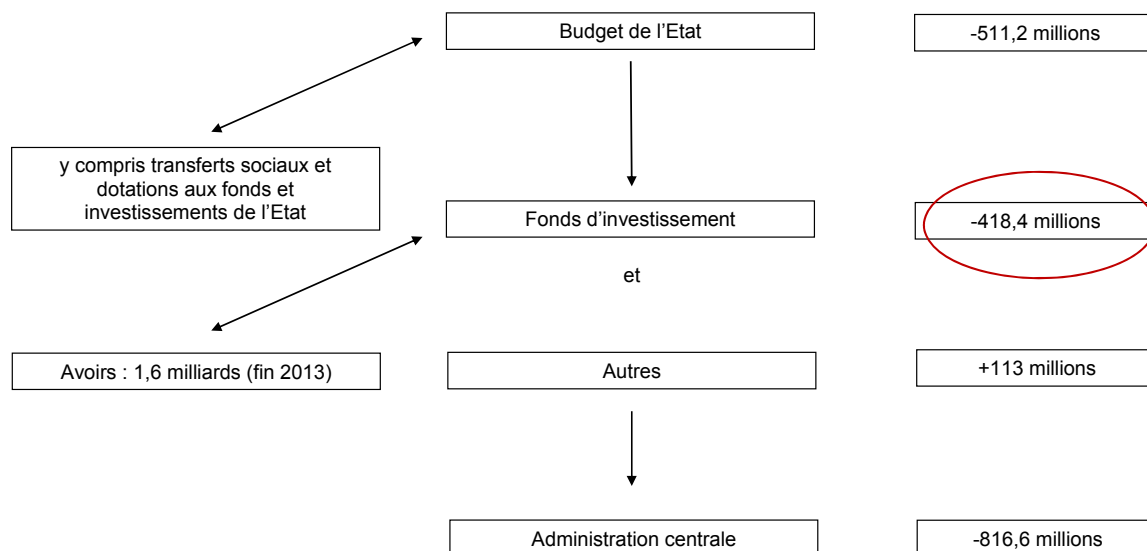
Tous ces éléments préalables doivent être conservés en mémoire lorsque l'on analyse les évolutions budgétaires annuelles, que ce soit dans le format national ou européen. En effet, ce n'est pas seulement le déséquilibre ou l'équilibre du compte courant qui détermine le solde des finances publiques, mais l'effet de l'investissement est tout aussi primordial que les dépenses courantes.

Or, il est notoire que l'investissement au Luxembourg est comparativement très élevé, alors que les dépenses publiques totales (en % du PIB) rangent dans le même temps parmi les plus faibles en Europe. Ceci n'est évidemment pas sans conséquences sur le solde global des finances publiques.

### 2.3.3. L'imbrication du budget de l'État et de l'Administration publique

On peut schématiser les différences et le passage d'un budget d'État « version nationale classique » à l'autre (Administration centrale version « européenne ») comme suit.

Schéma 4 : Passage du solde du budget de l'État au solde de l'Administration centrale



On voit que le déficit de l'État de 511 millions s'accroît lorsqu'il est considéré du point de vue européen comme celui de l'Administration centrale.

Ceci s'explique essentiellement par l'excédent des dépenses sur les recettes des fonds spéciaux à hauteur de 418 millions<sup>14</sup>, qui ne sont pas traités comme entités autonomes (loi budgétaire), mais bien comme faisant partie intégrante de l'Administration centrale. Nous reviendrons sur cette question plus loin.

Ajoutons que la version européenne du budget ne s'intéresse qu'aux comptes consolidés, c'est-à-dire aux comptes de l'Administration publique, en éliminant l'effet des transferts entre sous-entités.

En effet, le déficit de l'administration centrale est pour partie bien artificiel dans la mesure où il découle de transferts vers l'administration de sécurité sociale et qu'il résulte en partie du recours aux réserves des Fonds spéciaux (cf. infra). Il s'agit donc d'un transfert interne entre administrations qui globalement est neutre.

Les règles particulières de budgétisation européennes peuvent exercer un effet comptable sur les finances publiques luxembourgeoises.

**Le Luxembourg est en effet placé sous une double contrainte (position proche de l'équilibre ou excédentaire à rechercher et déficit constaté en cas d'utilisation des excédents cumulés) émanant du Pacte de stabilité renforcé, dont la philosophie sous-jacente pourrait être résumée de la sorte : s'il se trouve confronté à des excédents, le « bon père de famille » n'épargnera pas, il devra gagner moins.**

<sup>14</sup> Donnée non-consolidée.

Alors que le Luxembourg avait pour habitude de se constituer des réserves lorsque les recettes abondent, celles-ci ne sont pas comptabilisées dans l'appréciation de l'état des finances publiques dans le cadre de la procédure dite de déficit excessif, dont le Luxembourg reste bien loin des seuils d'activation. Or, **selon la méthodologie européenne, tout recours aux réserves à des fins d'investissement accroît le déficit public.**

Une partie du patrimoine financier de l'État se retrouve en effet dans les avoirs spéciaux, dits fonds spéciaux. Lorsque l'on puise sur ces avoirs pour financer les dépenses au titre de ces « fonds » [en réalité au titre de l'Administration centrale selon la méthodologie européenne, fonds et État ne formant qu'une seule entité], on crée un besoin de financement parce que ces dépenses spéciales d'une année t ne sont pas couvertes par les recettes de la même année t.

Or, régulièrement donc, à moins de plus-values de recettes qui viendraient alimenter les avoirs ou d'une alimentation par l'emprunt, l'Administration centrale recourt en partie à cette réserve d'argent disponible, mais qui n'est pas considéré comme une recette courante au sens européen

Dès lors, une partie du déficit annoncé ou définitif s'explique par l'utilisation de ces sommes épargnées.

Ainsi, le déficit des fonds spéciaux de l'État qui recourent une partie de l'investissement, soit la différence entre les recettes et les dépenses de ceux-ci, correspond en 2012 à 380 millions, soit à la ponction qui s'opérera sur les avoirs desdits fonds (la réserve) ou par l'émission d'un emprunt. Ce déficit des fonds explique 30% du déficit de l'Administration centrale.

**Tableau 10 : Recettes et dépenses des fonds spéciaux en millions d'euros**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014*	2015*
<b>1) Recettes des fonds spéciaux</b>	1 878,2	2 244,6	2 354,7	2 495,7	2 617,8	2 686,5	3 074,6	3 212,9	5 515,3	4 120,0	4 392,9
<b>2) Dépenses des fonds spéciaux</b>	2 419,5	2 536,5	2 550,7	2 687,4	2 886,5	3 226,0	3 301,9	3 596,2	3 632,1	4 561,4	4 811,3
<b>3) Différence</b>	<b>-541,3</b>	<b>-291,9</b>	<b>-196,0</b>	<b>-191,7</b>	<b>-268,7</b>	<b>-539,5</b>	<b>-227,3</b>	<b>-383,3</b>	<b>1 883,2</b>	-441,4	-418,4
<b>4) Solde de l'AC</b>	<b>-303,0</b>	<b>-207,6</b>	<b>488,1</b>	<b>-23,2</b>	<b>-859,4</b>	<b>-936,9</b>	<b>-797,7</b>	<b>-992,8</b>	<b>-504,9</b>	-622,3	-816,6

\* Données issues du volume II, qui ne sont pas consolidées et ne peuvent donc pas s'interpréter de manière aussi précise que les années précédentes.

Source : Statec, projet de budget 2015

En fin 2013, un montant approximatif de 1,7 milliard se loge dans cette réserve partiellement alimentée par l'emprunt de 3 milliards d'euros.

Autre exemple, pour l'exercice 2005, le déficit de l'Administration centrale [-303,0] est explicable par le déficit des « Fonds spéciaux » [-541,3], qui ont puisé dans leurs réserves une bonne partie des ressources nécessaires pour couvrir les besoins d'investissement et de « dépenses spéciales » de cette année-là.

### 2.3.4. Le solde structurel et les nouveaux critères budgétaires

En plus de respecter le critère de la dette publique et le critère d'un déficit non excessif (maximum 3% du PIB), le Luxembourg doit annuellement respecter un critère devenu central, dit du solde structurel, qui doit actuellement correspondre à +0,5% du PIB, soit son objectif de moyen terme.

Le solde structurel représente le solde nominal corrigé des variations conjoncturelles<sup>15</sup> et des éventuelles mesures budgétaires ponctuelles ou temporaires<sup>16</sup>. En cas de non-respect de ce critère, le Luxembourg est prié de fournir le détail des voies et moyens budgétaires qui l'y conduiront selon une trajectoire d'ajustement de 0,5% l'an.

Ainsi, suite au renforcement du Pacte de stabilité et l'entrée en vigueur du Pacte budgétaire, le Luxembourg, à l'instar de tous les États membres, est dans l'obligation de satisfaire à certains critères budgétaires supplémentaires.

Sur la base des indications publiques les plus récentes au moment de la rédaction du présent avis, on peut tirer un bilan qui sera toutefois forcément provisoire, puisque nombre de ces données feront l'objet d'une révision immanquable dans les semaines à venir<sup>17</sup>. Ce qui, comme la CSL l'a déjà souligné, rend leur utilisation pour cadrer financièrement l'ensemble des politiques publiques quelque peu irresponsable.

De manière nonchalante, les auteurs du projet notent que les prévisions au sujet de l'évolution du solde structurel de l'Administration publique se basent sur la méthodologie du STATEC qui est commentée en détail dans l'annexe 7 du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle. Dans le cadre de la gouvernance économique européenne, l'évaluation de la situation des finances publiques en 2015 sera faite sur base de la méthodologie commune élaborée par la Commission européenne. Selon cette méthodologie et les prévisions les plus récentes disponibles, le solde structurel pour 2015 est estimé à -1,3% du PIB. La Commission européenne procédera encore à une actualisation de sa prévision au cours de l'exercice d'évaluation tenant en compte toutes les mesures prises par le gouvernement pour 2015.

Ce qui rend l'utilisation de ce critère basé sur une autre méthodologie que celle finalement juridiquement contraignante encore plus incompréhensible (cf. annexe pour de plus amples développements).

<sup>15</sup> Quantifiées par l'output gap/écart de production en lien avec les paramètres d'ajustement budgétaire au cycle, c'est-à-dire la semi-élasticité des finances publiques à la conjoncture. Un écart de production positif signifie que le solde structurel est inférieur au nominal. Un écart négatif signifie en revanche que le structurel est supérieur au solde nominal. Soulignons bien ici qu'il ne s'agit pas de l'effet de la conjoncture en soi, mais bien de la variation de la conjoncture par rapport à une norme potentielle qui serait anti-inflationniste. Voir ci-contre l'encadré intitulé « Du solde nominal au solde structurel : un exemple ».

<sup>16</sup> Par exemple la vente d'actifs non financiers, les recettes d'une mise aux enchères de licences publiques, les coûts à court terme liés à une urgence découlant d'un désastre naturel, les amnisties fiscales ou les recettes provenant d'un transfert du patrimoine ou des engagements liés aux retraites. Celles-ci sont pratiquement inexistantes au Luxembourg ; seule l'année 2006 en aurait connues à hauteur de 0,3% du PIB.

<sup>17</sup> Comme le précise le Statec, « *les grandeurs sur lesquelles le calcul du solde structurel est basé sont très fragiles : le PIB potentiel et l'écart de production ("output-gap") sont souvent largement révisés, a fortiori sur le futur mais également sur les périodes passées* » (NDC 1/2011). Non seulement l'instabilité est-elle grande pour le solde structurel, mais elle l'est également pour le solde nominal effectif.

Tableau 11 : Les critères à respecter par le Luxembourg en matière budgétaire

Critères	Seuil	2013 (PdB 2013)	2013 (14 APS)	2013 (PdB 2014)	2013 (PdB 2015)	2014 (PdB 2014)	2014 (PdB 2015)	2015 (PdB 2015)
Solde nominal	- 3% du PIB	-1,5%	-0,7%	0,0%	0,6%	0,2%	0,2%	-0,2%
Solde structurel	- 0,5% du PIB	0,1%	0,7%	1,2%	1,7%*	0,9%	1,0%	0,5%
Objectif de moyen terme (OMT) structurel pour GDL	0,5% du PIB	0,1%	0,7%	1,2%	1,7%*	0,9%	1,0%	0,5%
Évolution annuelle du solde structurel (si OMT pas respecté)	0,5% du PIB	-	-	-	-	-	-	-
Croissance des dépenses totales ajustées (admissibles par Commission pour GDL)	seuil	3,65%				3,8%		
	prévu	2,7%				3,5%		
Dettes publiques	60% du PIB	26%	23,8%	23,1%	23,6%	23,3%	23,0%	24,1%
Dettes publiques > 60%	Réduire l'écart d'1/20 <sup>e</sup> par année	-	-	-	-	-	-	-

\* selon la note de conjoncture du Statac (mai 2014)

Note : pour les années 2013 et 2014, il y a plusieurs données établies à des dates différentes pour montrer la volatilité des données utilisées ; PdB = projet de budget ; APS = actualisation du programme de stabilité

Les trois critères nominaux sont tous largement respectés par le Luxembourg (déficit inférieur à 3% du PIB ou encore dette publique inférieure à 60%, la réduction de l'écart au 60% ne s'appliquant pas).

Selon le projet de plan budgétaire du Grand-Duché de Luxembourg 2014-2015 du 15 octobre 2015 transféré à la Commission européenne dans le cadre des nouvelles procédures de surveillance européennes, la norme de croissance des dépenses également nominale est réputée respectée : « en ce qui concerne le second critère du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance, le taux de croissance des dépenses ajustées en 2015 serait en-dessous du taux de croissance de référence des dépenses ajustées ». Pour compléter : « Il est entendu que cette conclusion ne préjuge pas de l'évaluation à venir de la COM qui va prendre en compte un certain nombre d'hypothèses qui ne sont pas encore connues à l'heure actuelle (et ne le seront qu'au moment de la publication de ses prévisions d'automne) ».

Ajoutons que celle-ci est calquée sur l'évolution moyenne sur 10 ans de la croissance potentielle. Bien que apparemment non applicable en 2015, **il serait ainsi intéressant de vérifier a posteriori le respect de ou l'infraction à cette norme de dépenses, à l'aune des données exprimées en termes potentiels.**

Alors que le Luxembourg connaît actuellement un des ratios des dépenses publiques relativement au PIB parmi les plus faibles d'Europe, la nouvelle règle des dépenses devrait tendre à diminuer le poids de celles-ci dans l'économie, par rapport au PIB. **Comme la CSL l'a déjà dénoncé, c'est évidemment là toute l'ambition des Pactes européens : viser à réduire le rôle de l'État dans l'économie pour favoriser davantage les marchés et la libre entreprise.**

**Les trois autres critères exprimés en termes structurels (hors effets du cycle économique, soit en neutralisant l'influence de la bonne ou de la mauvaise conjoncture, non pas dans l'absolu mais par rapport à une référence potentielle non inflationniste, qui est virtuelle et théorique) sont également conformes.**

La visibilité étant très faible pour 2015, la situation pourrait toutefois ne pas rester si favorable en ce qui concerne les indicateurs de dépenses et de soldes.

## 2.4. Les évolutions budgétaires

S'il convient de garder un œil sur le projet de budget de l'État luxembourgeois, tel qu'il est établi d'après les règles de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur la comptabilité de l'État, notre Chambre ne passera donc que rapidement en revue celui-ci pour accorder une attention plus prononcée à la version européenne du budget, qui est prépondérante au regard des engagements internationaux contraignants du Luxembourg vis-à-vis de l'Union économique et monétaire.

### 2.4.1. Le budget de l'État (gouvernement central)

Pour l'année 2015, il est projeté que le total des recettes soit inférieur au total des dépenses de l'État, budget donc déficitaire, à hauteur de 511 millions d'euros (version nationale).

**On observera que comme à son habitude, dans le respect parfait de l'obligation imposée par la loi budgétaire, le budget courant sera bien plus qu'à l'équilibre, puisqu'il dégagera une épargne de près de 539 millions ; ce solde resterait légèrement positif même sans les mesures d'épargne du gouvernement.**

Toutefois, comme le budget en capital sera déficitaire pour un montant prévisionnel de 1.048,8 millions, le solde budgétaire total est négatif.

Pour l'exercice 2015, comme au cours des années précédentes, le déficit programmé est, imputable à la politique d'« investissement » du gouvernement (dépenses en capital).

Tableau 12 : Présentation nationale du budget

	2013 Compte	2014 Budget	2015 Projet	Variations	
				en millions	en %
<b>Budget courant</b>					
Recettes	11 363,6	12 052,0	12 224,5	+172,5	+1,4%
Dépenses	10 961,1	11 259,4	11 685,9	+426,5	+3,8%
Excédents	+402,5	+792,6	+538,6	-	-
<b>Budget en capital</b>					
Recettes	97,7	73,4	73,0	-0,3	-0,4%
Dépenses	1 177,7	1 038,1	1 121,8	+83,7	+8,1%
Excédents	-1 080,0	-964,7	-1 048,8	-	-
<b>Budget total</b>					
Recettes	11 461,4	12 125,4	12 297,6	+172,2	+1,4%
Dépenses	12 138,8	12 297,5	12 808,8	+511,3	+4,2%
Excédents	-677,5	-172,1	-511,2	-	-

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

Hors recettes d'emprunts de 3.037 mio. et amortissement de la dette de 2.000 mio. en 2013  
(suivant la loi sur la comptabilité de l'Etat)

Source : Projet de budget de l'Etat 2015

Le tableau suivant illustre ce trait habituel d'un budget de l'État affichant un solde courant toujours positif.

**Tableau 13 et Tableau 14 : Comptes généraux de l'État (en millions d'euros)**  
Comptes généraux de l'État (en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Solde courant	1.186,1	891,1	902,1	848,2	650,6	96,0	850,7	1367,6
Solde en capital	-1.183,9	-888,7	-901,9	-847,9	-804,9	-790,3	-598,9	-916,0
Solde total	2,2	2,4	0,2	0,3	-154,3	-694,3	251,8	451,6

	2008	2009	2010	2011	2012 Projet de compte	2013 Compte	2014 Budget	2015 Projet de budget
Solde courant	988,1	246,7	361,5	773,3	420,8	402,5	792,6	538,6
Solde en capital	-904,5	-1.032,2	549,3	-1.134,5	-626,8	-1080*	-964,7	-
Solde total	83,6	-785,5	910,8	-361,2	-206	-677,5	-172,2	1048,8

\* Hors recettes d'emprunt pour un montant de 3 milliards en 2013 et de l'amortissement de la dette de 2 milliards pour la même année.

Source : comptes généraux

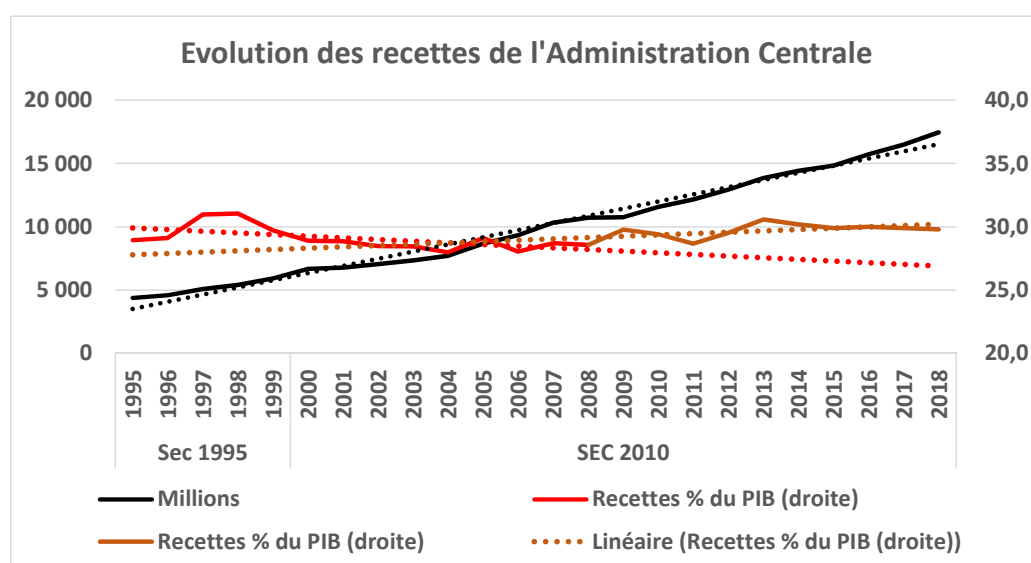
## 2.4.2. Le budget de l'Administration publique (Maastricht)

Ce format requiert la plus grande attention, puisque c'est celui auquel recourt la Commission pour ses analyses dans le cadre du semestre européen.

### 2.4.2.1. Trajectoires de long terme des recettes et dépenses de l'Administration centrale

Du côté des recettes, on peut noter une trajectoire très plate puisqu'elles représentaient 29,8% du PIB en moyenne de 1995 à 2000, soit un pourcentage similaire à celui de 2015-2018 avec 29,9%. On notera cependant que la tendance était décroissante jusqu'en 2009 (partie rouge de la courbe), puis est devenue croissante, notamment à la faveur de la crise (chute du PIB d'abord et mesure de redressement budgétaire par la suite).

**Graphique 40 : Evolution des recettes de l'Administration Centrale**



Source : Statec

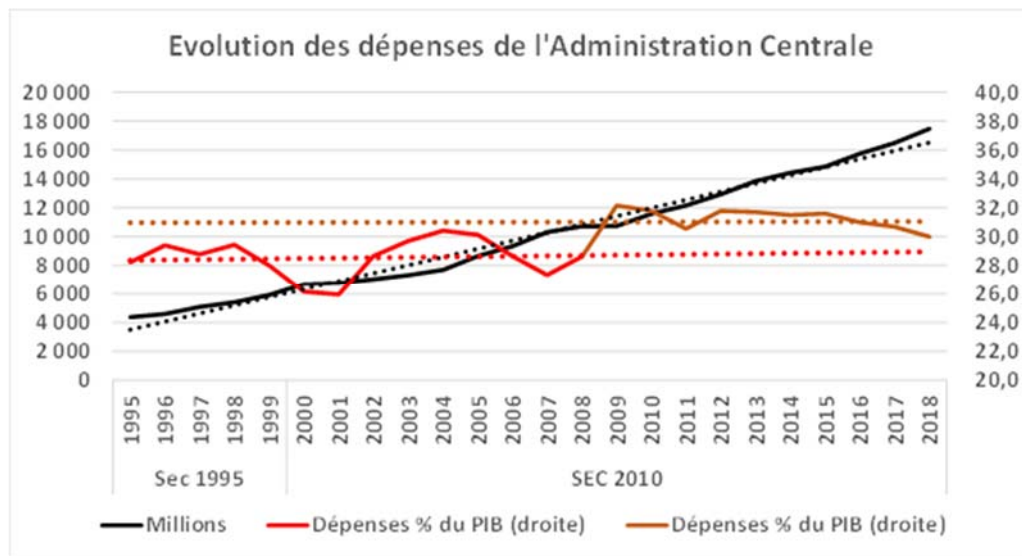
Les dépenses quant à elles, se positionnent plutôt sur une trajectoire ascendante, mais avec une pente extrêmement douce. De 28,3% du PIB en moyenne jusqu'en 2000, elles sont passées à 31,6%



en moyenne de 2009 à 2013. Bien sûr, la crise n'y est pas étrangère en raison d'un double effet de progression plus lente du PIB d'une part, et plus rapide de certaines dépenses d'autre part.

Les projections obtenues à partir du projet de Budget tablent sur une stabilisation, voire une légère baisse, des dépenses de l'Administration centrale en % du PIB de 2015 à 2018. Il en est de même avant la crise si l'on isole cette période.

Graphique 41 : Evolution des dépenses de l'Administration Centrale



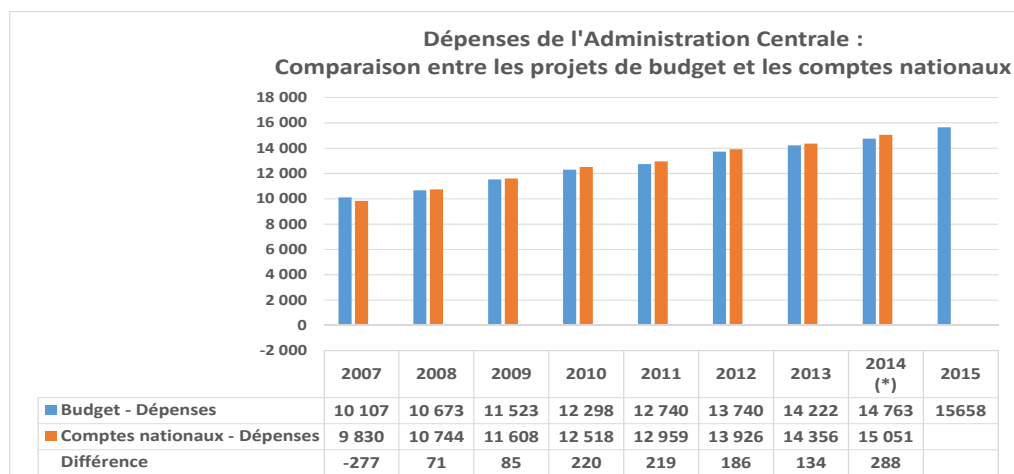
Source : Statec

#### 2.4.2.2. Amplification presque systématique des déficits dans les projets de budget

Ajoutons encore que, lorsque l'on observe dans le détail les budgets proposés et les résultats antérieurs dans les comptes nationaux, on peut déceler certaines constantes.

Du côté des dépenses, les prévisions sont relativement bonnes, même si depuis 2010, les dépenses avaient tendance à être légèrement sous-évaluées.

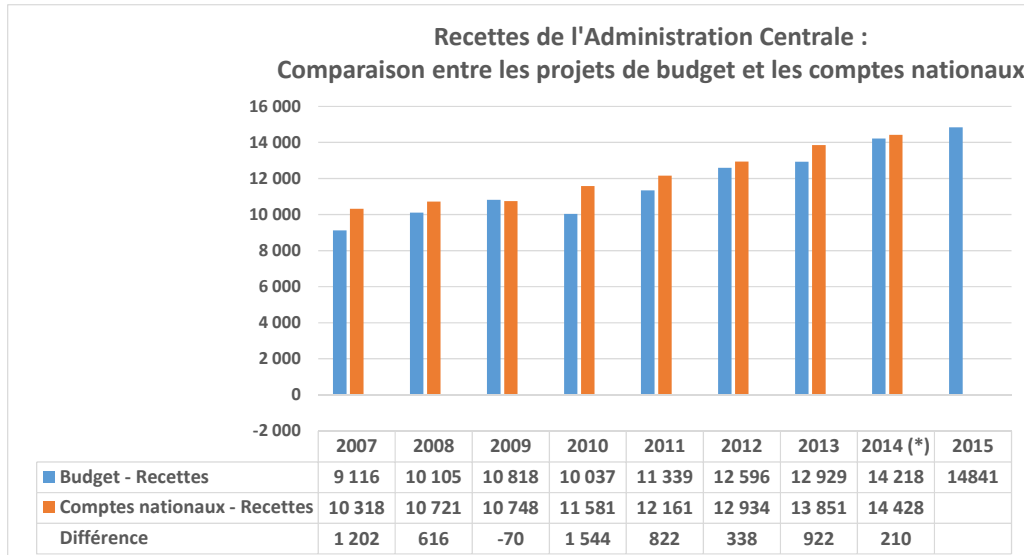
Graphique 42 : Dépenses de l'Administration centrale : comparaison entre les projets de budget et les comptes nationaux (millions €)



Sources : Statec et projets de budget  
2014 (\*) : exécution probable

Mais, du côté des recettes, la sous-estimation est presque systématique, sauf en 2009, la crise n'ayant logiquement pas été anticipée. En outre, on peut constater une ampleur des sous-estimations particulièrement forte, avec parfois, plus d'un milliard !

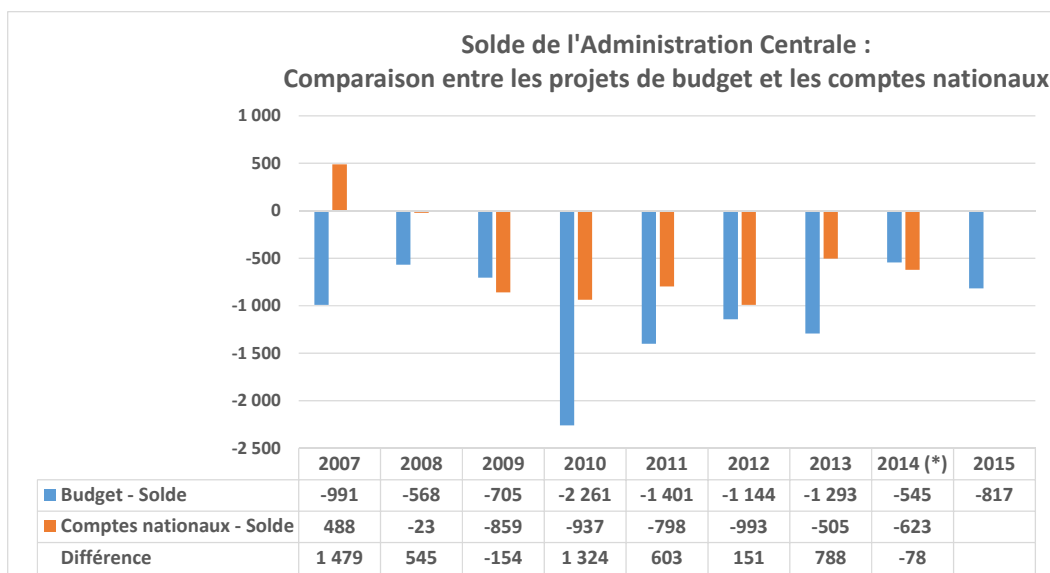
**Graphique 43 : Recettes de l'administration centrale : comparaison entre les projets de budget et les comptes nationaux (Millions)**



Source Statec et projets de budget  
2014 (\*) : exécution probable

La conséquence est presque systématiquement une exagération du déficit de l'administration centrale, excepté en 2009, année qui est sortie de l'ordinaire avec la chute du PIB. Pour 2013 par exemple, le solde actuel est même sous-estimé de 788 millions !

**Graphique 44 : Solde de l'administration centrale : comparaison entre les projets de budget et les comptes nationaux (Millions)**



Source Statec et projets de budget  
2014 (\*) : exécution probable

La CSL se voit ainsi confortée dans l'idée que les difficultés financières des Administrations publiques découlaient en 2009-2010 d'un passage à vide d'ordre conjoncturel qui a nettement moins affecté

le Luxembourg que les autres pays européens<sup>18</sup>. Néanmoins, en dépit de ce creux, le Luxembourg s'est malgré tout comparativement bien tenu.

Au vu de ces données, il semble d'ailleurs invraisemblable que le solde anticipé pour 2014 soit juste. Si l'on en croit en effet les données les plus récentes, 2014, année plutôt accommodante sur le plan économique, connaîtrait une hausse de l'ITS et de la TVA (pourtant toujours sous l'ancien régime) de 4 points inférieure à celle enregistrée en 2013, ce qui paraît pour le moins surprenant.

Très probablement le solde s'améliorera-t-il encore de manière sensible au fil des prochains mois.

Tableau 15 : Situation des finances publiques luxembourgeoises

En % du PIB	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014*	2015
Administration publique ...	3,3%	-0,5%	-0,6%	0,3%	0,1%	0,6%	0,2%	-0,2%
Administration centrale.....	-0,1%	-2,4%	-2,4%	-1,9%	-2,3%	-1,1%	-1,3%	-1,6%
Administration locale.....	0,5%	-0,1%	0,2%	0,3%	0,5%	0,2%	0,1%	-0,1%
Sécurité sociale.....	2,9%	2,0%	1,6%	1,9%	1,8%	1,6%	1,4%	1,6%

Note: \* Compte prévisionnel  
(suivant SEC2010)

En millions	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014*	2015
Administration publique ...	1.224,5	-181,5	-253,3	128,7	27,8	286,6	91,9	-75,7
Administration centrale.....	-23,2	-859,4	-936,9	-797,7	-992,8	-504,8	-622,3	-816,6
Administration locale.....	169,8	-49,0	64,2	132,4	227,8	85,7	44,9	-53,5
Sécurité sociale.....	1.078,0	726,9	619,5	794,1	792,9	705,7	669,3	794,4

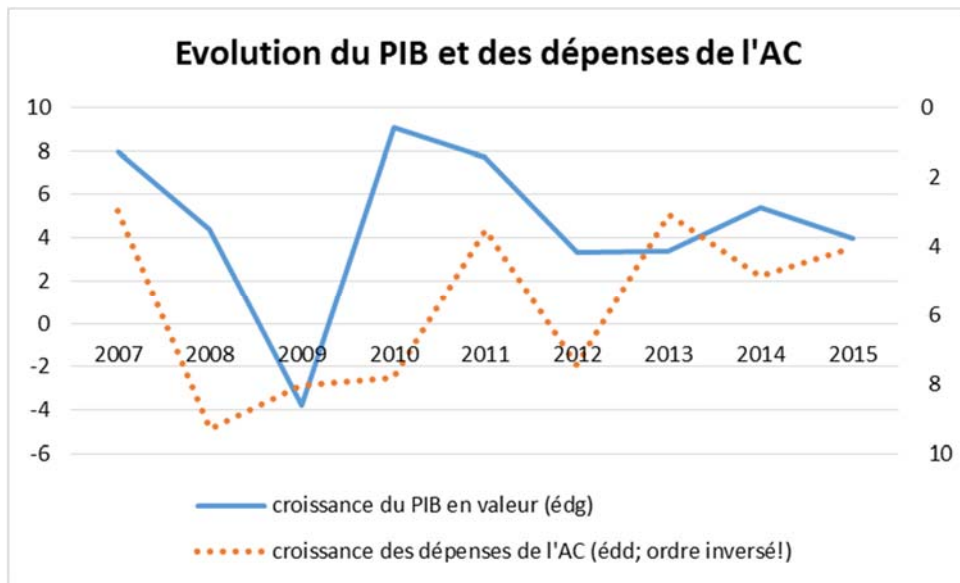
Note: \* Compte prévisionnel  
(suivant SEC2010)

Observons en outre que les dépenses sont loin d'être en situation de dérapage, comme d'aucuns le laissent entendre.

Alors que, parmi tous les scénarii macroéconomiques imaginés au moment de la récession mondialisée, le scénario qui s'est déroulé depuis la crise est celui dit de la récession en double creux (ou en W, cf. courbe bleue dans le graphique ci-après), la croissance des dépenses de l'Administration centrale (AC) au cours de la période de crise suit également parfaitement ce scénario : en cas de creux conjoncturel, la croissance des dépenses accélère le rythme, mais elle est largement plus modérée lorsque l'on est en phase de haute conjoncture.

<sup>18</sup> Rappelons que l'année 2009 a encore vu des affectations de plus-values de recettes aux fonds spéciaux de 700 millions d'euros cumulés entre 2006 et 2008.

Graphique 45 : Evolution du PIB et des dépenses de l'AC



Source : Statec

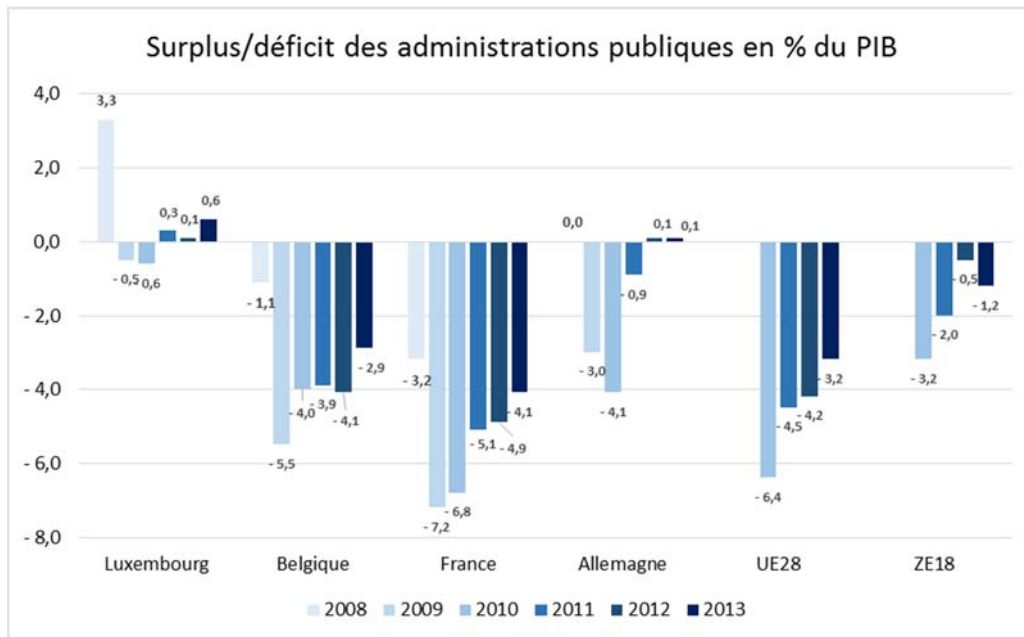
La dimension conjoncturelle des besoins de financement de l'Administration centrale, mais surtout publique (seule entité considérée dans le cadre budgétaire européen légal) apparaît donc clairement à la lumière d'un scénario de croissance en W (double creux) depuis la survenance de la crise économique mondiale et l'effondrement du PIB luxembourgeois entre 2008 et 2009, **Pratiquement chaque année déficitaire depuis 2007 relève d'un moindre dynamisme conjoncturel au Luxembourg, expliquant aussi l'évolution plus ou moins rapide des dépenses sur cette période.**

**Autant dire que la situation luxembourgeoise est pour le moins enviable.** Bien sûr, l'Administration centrale est annoncée déficitaire en raison de ses investissements massifs, et l'excédent de la Sécurité sociale masque la situation plus délicate de la première.

Au final, le Luxembourg affiche, exception faite des années de crise 2009 et 2010, un solde des Administrations publiques en pourcentage du PIB toujours positif. En comparaison avec les économies limitrophes sa situation est particulièrement favorable car seule l'Allemagne présente un solde positif en % du PIB mais seulement depuis 2012.

Si l'on se focalise sur la situation de l'UE28, on constatera que le Luxembourg sort particulièrement bien son épingle du jeu européen avec des excédents depuis 2011 car bien que les déficits moyens observés au niveau de l'UE28 aient été réduits depuis 2010, ils sont demeurés dans la zone négative.

Graphique 46 : Surplus/déficit des administrations publiques en % du PIB



Source : Eurostat

NB : Les données pour l'UE28 et la ZE18 ne sont disponibles qu'à partir de 2010

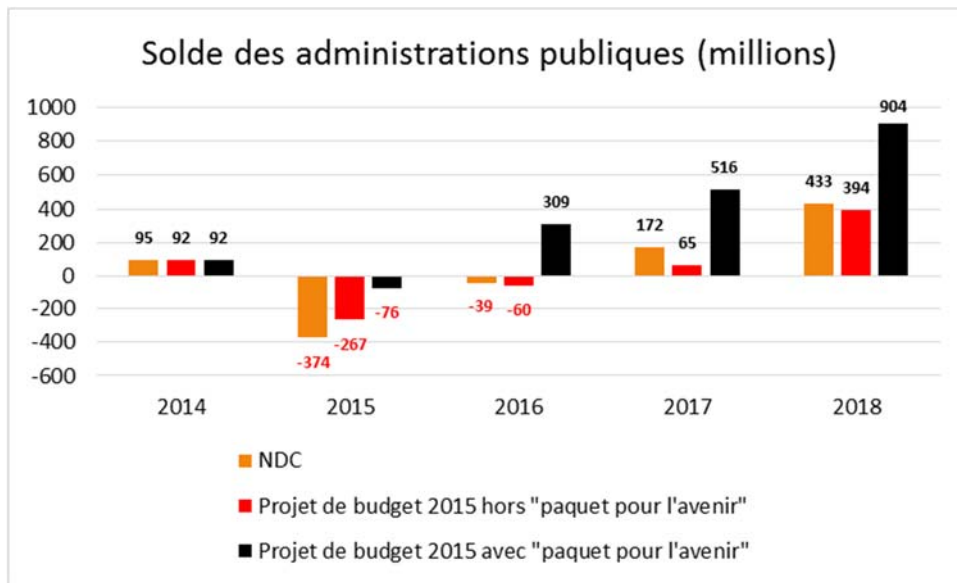
## 2.5. Le solde de l'Administration centrale

Selon les projections de la dernière note de conjoncture (NDC) publiée par le Statec<sup>19</sup>, hors mesures d'économies additionnelles annoncées par le gouvernement, c'est-à-dire en ne tenant compte que de l'augmentation de deux points de la plupart des taux de TVA, le solde de l'ensemble des administrations publiques reviendrait à l'équilibre en 2017, voire 2016, le déficit n'étant que de 39 millions. Autant dire que ce dernier est largement dans la marge d'erreur et que l'on peut y voir un équilibre.

Notons encore que les projections de la dernière NDC sont plus favorables que celles du projet de budget 2015 puisque finalement, le seul déficit significatif interviendrait en 2015 (-374 millions et -0,7% du PIB).

<sup>19</sup> Note de conjoncture n°1 2014 - Mai 2014.

Graphique 47 : Solde des administrations publiques (millions)



Source : Statec

Dans ces conditions, l'augmentation de deux points de la plupart des taux de TVA ayant été actée, on peut se demander quelle est la légitimité d'ajouter des mesures supplémentaires d'austérité. Celles-ci aboutiraient en réalité à une « économie » de 509,6 millions en 2018. Plus en détails, ces « économies » portent, de plus, pour près d'un quart d'entre elles sur le ministère de la Famille alors qu'elles sont appelées avec euphémisme « paquet pour l'avenir » (en réalité un paquet de mesures d'épargne !). Par ailleurs, les ministères de l'Intérieur, des Finances et du Développement durable et des Infrastructures sont aussi mais dans une moindre mesure, touchés par ces mesures d'économies respectivement à hauteur de 12%, 7,1% et 6,6% de l'ensemble des mesures d'économies.

La question qui se pose est donc pourquoi ajouter des mesures supplémentaires alors que la situation reviendra à l'équilibre et qu'en tout état de cause, les déficits anticipés resteraient parmi les plus faibles d'Europe ?

Deux raisons semblent invoquées :

- Le déficit récurrent de l'administration centrale et la nécessité d'endettement qu'elle engendre.
- Un solde structurel qui resterait négatif en 2018, alors que l'objectif est de +0,5% [cf. annexes pour le commentaire de la CSL par rapport à cet objectif].

À la lecture du tableau suivant, on peut constater que **même pour l'Administration centrale, seuls cinq pays font mieux que le Luxembourg** et que parmi ces cinq pays, aucun d'entre eux ne présente un solde de l'ensemble des administrations publiques meilleur que le Luxembourg.

Tableau 16 : Situation des finances publiques en 2013

	Administrations publiques	Administration centrale	Administrations locales	Sécurité sociale	Etats fédérés
Union européenne (28 pays)	-3,2	-2,9	0,0		
Zone euro (18 pays)	-2,9	-2,5	0,0		
Belgique	-2,9	-2,4	-0,2	-0,1	-0,2
Bulgarie	-1,2	-1,5	0,4	-0,1	
République tchèque	-1,3	-1,7	0,3	0,0	
Danemark	-0,7	-0,8	0,0	0,0	
Allemagne	0,1	-0,2	0,2	0,2	-0,1
Estonie	-0,5	-0,3	-0,5	0,3	
Irlande	-5,7	-5,7	0,0		
Grèce	-12,2	-14,5	0,4	1,8	
Espagne	-6,8	-4,7	0,5	-1,1	-1,5
France	-4,1	-3,2	-0,4	-0,5	
Croatie	-5,2	-5,7	0,0	0,5	
Italie	-2,8	-2,9	0,0	0,1	
Chypre	-4,9	-4,6	0,1	-0,5	
Lettonie	-0,9	-0,1	-0,4	-0,4	
Lituanie	-2,6	-1,3	-0,3	-1,0	
<b>Luxembourg</b>	<b>0,6</b>	<b>-1,1</b>	<b>0,2</b>	<b>1,6</b>	
Hongrie	-2,4	-5,4	2,5	0,5	
Malte	-2,7	-2,7	0,0		
Pays-Bas	-2,3	-0,8	-0,3	-1,2	
Autriche	-1,5	-1,4	-0,1	0,1	-0,2
Pologne	-4,0	-3,6	-0,2	-0,3	
Portugal	-4,9	-5,3	0,2	0,2	
Roumanie	-2,2	-2,8	0,1	0,5	
Slovénie	-14,6	-14,5	-0,1	0,1	
Slovaquie	-2,6	-2,6	0,2	-0,3	
Finlande	-2,4	-3,5	-0,8	1,9	
Suède	-1,3	-1,1	0,0	-0,1	
Royaume-Uni	-5,8	-5,5	-0,3		

Source : Eurostat

En grisé, les valeurs supérieures au Luxembourg.

En rouge, les valeurs négatives.

Sources : Eurostat ; Statec

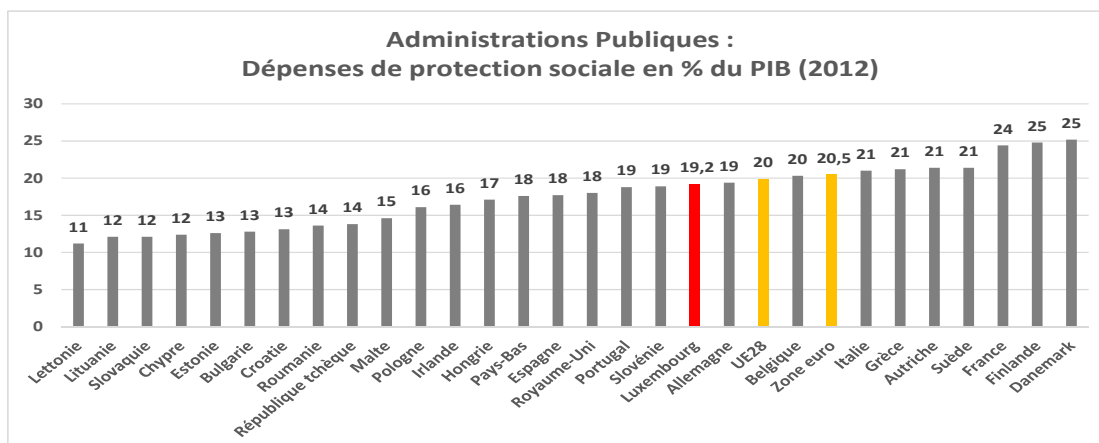
La seule question pertinente concernant le déficit de l'Administration centrale est donc la suivante : le taux auquel elle emprunte est-il supérieur au taux de rendement des placements de l'administration de sécurité sociale (cf. infra) ?

Par ailleurs, soulignons que ce déficit de l'Administration centrale ne correspond aucunement à l'augmentation de la dette (cf. infra).

Depuis plusieurs années, la CSL demande plus de transparence à cet égard. Il faudrait expliciter dans le projet de budget les raisons de l'augmentation de la dette publique : quelle partie de la dette résulte vraiment d'un besoin de financement des investissements, quelle partie résulte des opportunités de marché (profiter des taux d'intérêt très bas), quelle partie est plutôt artificielle (loi de garantie, engagement européens), etc.

Rappelons également que les dépenses de protection sociale dans leur ensemble restent dans une norme plutôt inférieure avec 19,2% du PIB. Le Luxembourg est en effet devancé par la moyenne de la zone euro, ainsi que par ses trois voisins.

Graphique 48 : Administrations Publiques : Dépenses de protection sociale en % du PIB (2012)



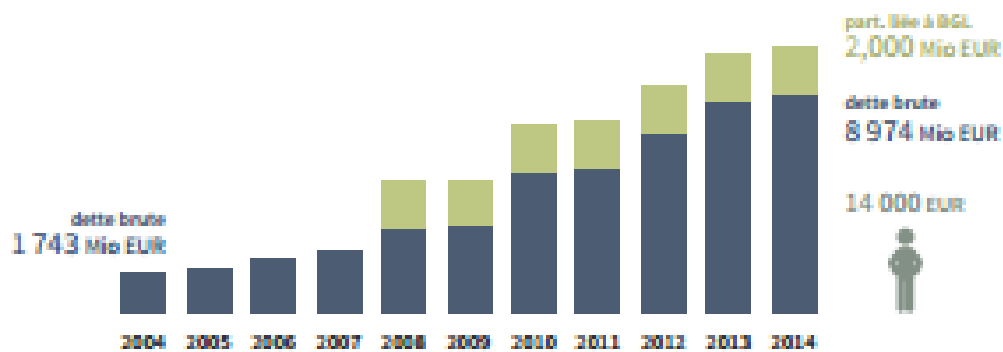
Source : Eurostat

## 2.6. La dette publique : une évolution pas nécessairement liée au besoin de financement

### 2.6.1. La dette publique par habitant

Lors de la présentation du budget 2015 à la Chambre, le ministre des Finances a fait état d'un endettement de 14.000 euros par habitant, endettement pesant sur les générations futures qu'il conviendrait de préserver d'une telle charge.

Graphique 49 : Dette par habitant



Source : Projet de budget 2015

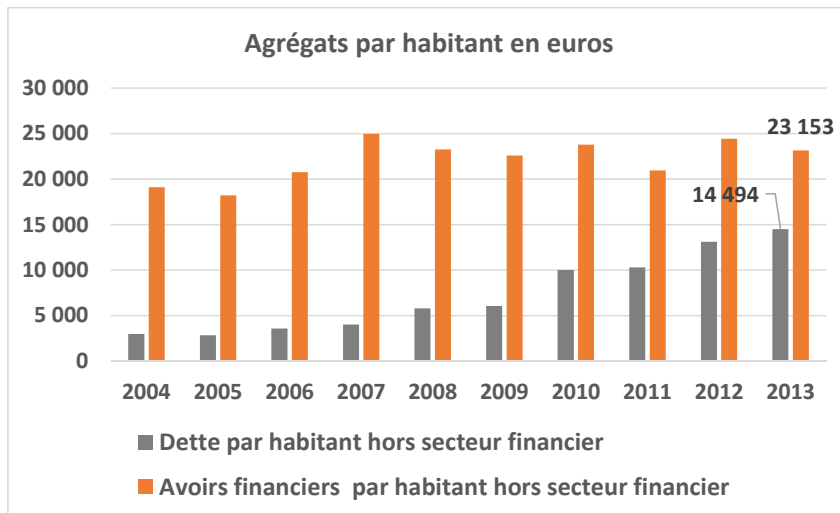
Alors que l'argument de l'attention à porter aux générations futures est souvent utilisé au-delà du raisonnable (cf. à ce sujet le point relatif au future fonds souverain), il convient de relativiser ce chiffre. D'une part, le Luxembourg est un des pays avec le moins de dette, que ce soit en pourcentage du PIB ou par habitant, mais d'autre part, il est également un des pays disposant du plus important patrimoine financier.

Au niveau de l'**Administration centrale**, si la dette par habitant (hors soutien au secteur financier) en 2013 était de 14.494 euros par habitant, il importe de souligner que les avoirs financiers<sup>20</sup> (hors participation de soutien au secteur financier) étaient de 23.153 euros par habitant.

<sup>20</sup> Pour la définition, cf. annexe.



Graphique 50 : Agrégats par habitant en euros



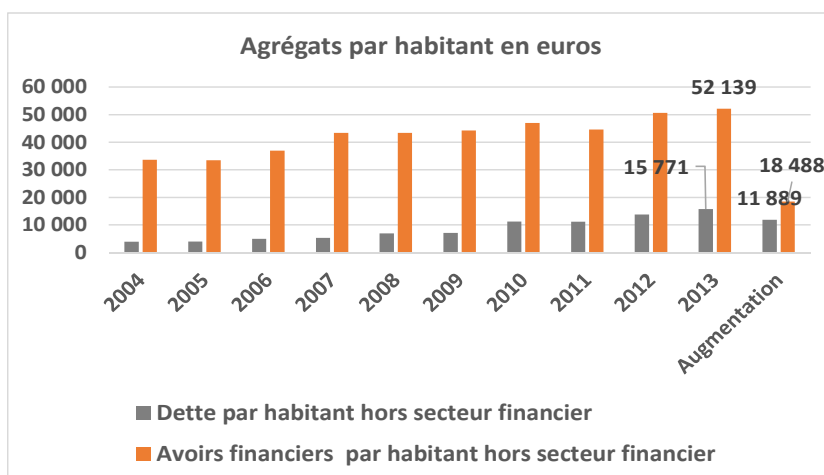
Sources : Eurostat, Statec

Loin de léguer aux « générations futures » un fardeau, comme le Premier ministre l'a aussi laissé croire, l'Administration centrale leur lègue/transmet par conséquent un patrimoine non négligeable, sans compter le patrimoine non financier qui n'apparaît pas ici dans les avoirs par habitant.

De plus, le graphique précédent n'intègre que l'Administration centrale. Or, l'Administration centrale finance l'excédent des autres secteurs administratifs. Il en ressort, au niveau de l'ensemble des Administrations publiques, des chiffres bien plus éloquentes.

Alors que la dette atteignait 15.771 euros par habitant en 2013, les avoirs financiers atteignaient quant à eux 52.139 euros par habitant. Mieux encore, l'État luxembourgeois a fait progresser le patrimoine à léguer aux générations futures ; tandis que la dette a augmenté depuis 2004 de 11.900 euros par habitant, le patrimoine financier national augmentait de 18.500 euros par habitant.

Graphique 51 : Agrégats par habitant en euros



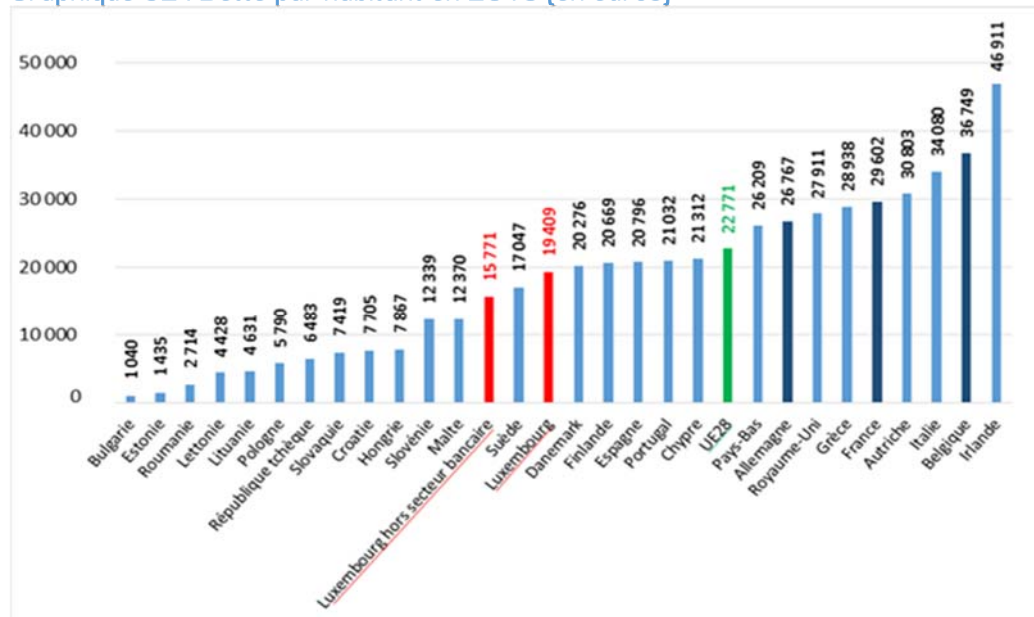
Sources : Eurostat, Statec

Ajoutons d'ailleurs que, compte tenu de ce faible niveau d'endettement et des échéances de la dette, ce sont en vérité les générations présentes davantage que futures qui porteront le fardeau de cette dette, autrement dit les actifs d'aujourd'hui.

En comparaison internationale<sup>21</sup> le Luxembourg affiche avec et hors<sup>22</sup> sauvetage du secteur bancaire une dette par habitant très inférieure à celle de l'Union européenne des 28 et de la zone euro des 18.

Ainsi, même en prenant le sauvetage du secteur bancaire en considération, le Luxembourg ne présente en aucune manière un profil atypique se caractérisant par une dette par habitant qui serait particulièrement excessive. À l'aune du graphique ci-après, si le Luxembourg se caractérisait véritablement par un endettement pesant sur les générations futures alors, la situation serait encore plus critique dans les autres pays les plus développés, notamment en France et en Belgique qui présentent des niveaux d'endettement par habitant considérablement plus élevés.

Graphique 52 : Dette par habitant en 2013 (en euros)



Source : Eurostat

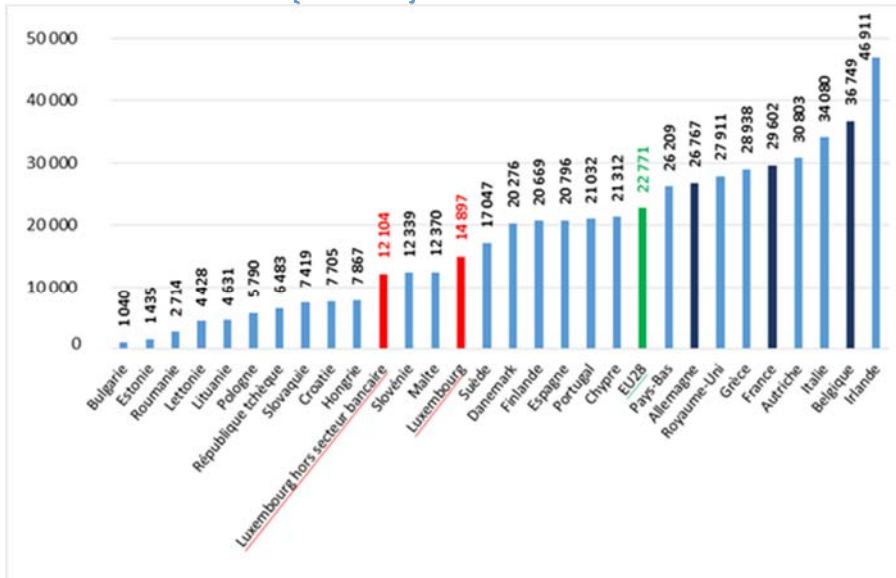
Il convient aussi de conserver à l'esprit que cette statistique pour le Luxembourg est biaisée dans la mesure où l'endettement des administrations n'est pas le seul fait des résidents mais aussi des travailleurs frontaliers qui bénéficient chaque jour d'une grande partie des biens et services publics au Luxembourg et qui ne sont néanmoins pas comptabilisés dans sa population au dénominateur.

Dans les faits, ce chiffre annoncé lors de la présentation du budget n'est donc pas révélateur de la réalité de l'endettement par « personne qui bénéficie des biens et services publics » du Luxembourg, ni même par contribuable ! Le graphique ci-après révèle que la prise en considération des travailleurs frontaliers réduit considérablement la dette par « habitant » du Luxembourg hors sauvetage du secteur bancaire qui ne s'élèverait plus que de 12.104 euros par personne bénéficiant des biens et services publics du Luxembourg.

<sup>21</sup> A noter qu'il s'agit ici des données d'Eurostat mises à jour le 6 août 2014.

<sup>22</sup> Référencé « Luxembourg hors secteur bancaire » dans le graphique.

Graphique 53 : Dette par habitant corrigée des travailleurs frontaliers pour le Luxembourg en 2013 (en euros)



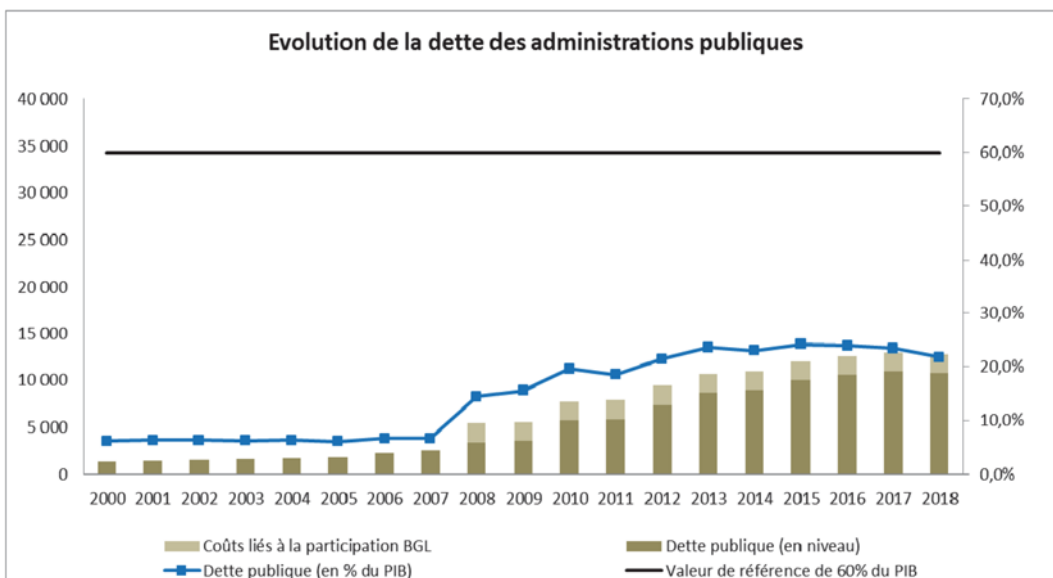
Source : Eurostat

Dans ce cadre, la dette par « habitant » du Luxembourg est aussi considérablement inférieure à celle des économies voisines et plus particulièrement de la Belgique qui dispose quant à elle d'une dette par habitant plus de trois fois plus importante que celle de notre économie.

## 2.6.2. Le niveau absolu de la dette à nuancer

Sur le graphique suivant, la dette publique est exprimée en données brutes. Or, l'Administration publique dispose d'une série d'actifs qui réduisent cette dette brute.

Graphique 54 : Evolution de la dette des administrations publiques

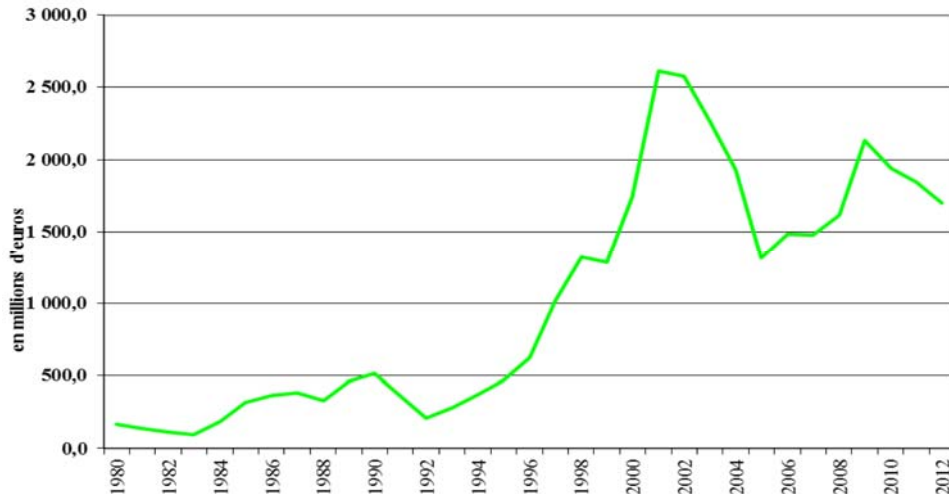


Source : Eurostat et projet de budget 2015

La réserve de la CNAP s'élève en 2013 à 13,6 milliards d'euros ; en 2014, selon les estimations à 14,5 milliards et en 2015 à 15,3 milliards (selon un Tableau de bord de l'assurance pension, 29 octobre 2013).

Par ailleurs, les avoirs de l'État sur ses Fonds spéciaux sont également encore considérables avec 1,6 milliard d'euros au 31 décembre 2013.

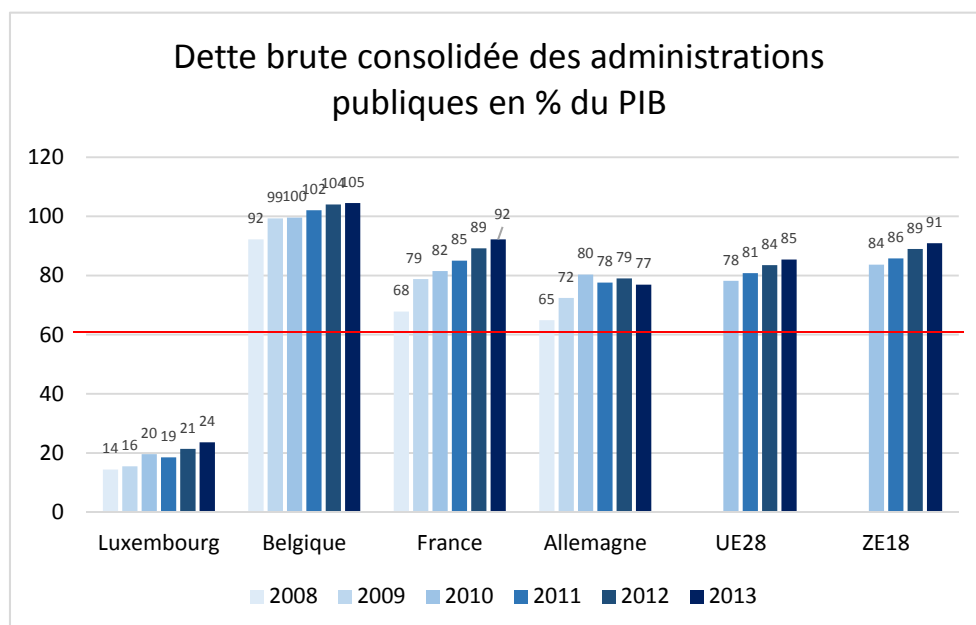
**Graphique 55 : Évolution des avoirs comptable des Fonds spéciaux**



Source : Éléments d'information et de réflexion sur les finances publiques, IGF 2013

**Le Luxembourg détient depuis 2008, la dette brute consolidée en % du PIB la plus faible en comparaison avec les économies limitrophes.** Plus en détails, c'est le seul pays qui demeure sous le seuil des 60% du PIB même en 2013, l'Allemagne, la France et la Belgique présentant des dettes de respectivement 77%, 92% et de 105% de leur PIB. Le Luxembourg dispose aussi d'une situation particulièrement favorable du point de vue de cet indicateur si on le compare avec la situation moyenne dans l'UE28 au cours des quatre années sous revue.

**Graphique 56 : Dette brute consolidée des administrations publiques en % du PIB**

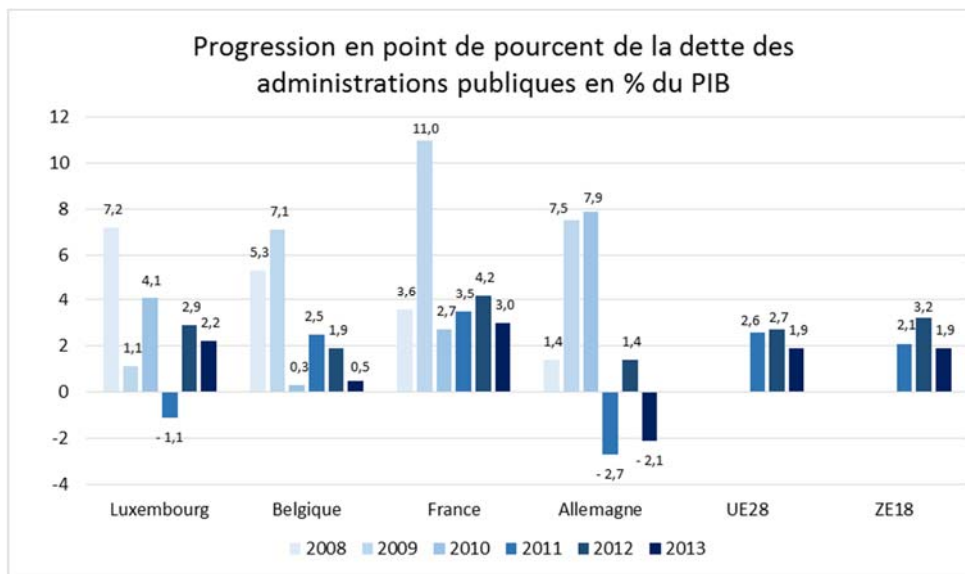


Source : Eurostat

NB : Les données pour l'UE28 et la ZE18 ne sont disponibles qu'à partir de 2010

Analysons les évolutions de la dette en % du PIB dans les économies limitrophes ainsi que dans l'UE28. On observe une tendance à la décélération de la progression de la dette en % du PIB en Belgique depuis 2009. Par contre, en Allemagne, après deux années d'accélération en 2009 et 2010 sous l'effet de la crise, la dette en % du PIB a même baissé au cours des années 2011 et 2013. En France, la dette en % du PIB s'est littéralement envolée en 2009 en raison de l'accroissement de la dette conjointement à la baisse du PIB. Elle a ensuite décéléré en 2010 puis s'est repositionnée sur un sentier de croissance accélérée jusqu'en 2012. Elle a ensuite ralenti tout en demeurant positive en 2013. Dans ce contexte d'évolutions nationales divergentes, les données disponibles pour l'UE28 témoignent d'une quasi-stabilisation de la progression de la dette en % du PIB autour de 2,7% en 2011 et 2012 suivie d'une décélération à 1,9% en 2013.

**Graphique 57 : Progression en point de pourcent de la dette des administrations publiques en % du PIB**



Source : Eurostat

NB : Les données pour l'UE28 et la ZE18 ne sont disponibles qu'à partir de 2010

Plus près de nous, bien que le Luxembourg présente certes une progression de sa dette brute consolidée en % du PIB toutes les années depuis 2008 exception faite de 2011, on observe que cette progression s'infléchi de manière substantielle en tendance au cours de ces six années sous revue. Dans ce contexte, la progression de la dette en % du PIB ne peut pas être considérée comme particulièrement problématique dans la mesure où elle s'est atténuée de manière considérable depuis la survenue de la crise.

Comme la CSL a déjà eu l'occasion de le souligner, il importe de comprendre aussi que le critère de la dette brute en % du PIB retenu dans le cadre budgétaire européen est également un indicateur à effet grossissant d'une situation en réalité bien plus sereine qu'indiquée.

En effet, la dette représente un stock d'engagements cumulés au fil des années budgétaires, tandis que le PIB n'est pas autre chose qu'un flux. Dès lors comparer un stock à un flux de l'année en cours a pour effet de gonfler artificiellement l'endettement relatif.

Ce n'est pas tant cette relativité qui est mise en question par la CSL que l'erreur d'appréciation qui découle de la méthode utilisée. En effet, en économie, les grandeurs ne sont que peu évocatrices exprimées en termes absolus et nécessitent d'être mises en relation avec d'autres pour devenir plus parlantes. Néanmoins, il importerait alors de comparer les engagements du Luxembourg avec le stock de PIB engrangé au cours, par exemple, de la période moyenne sur laquelle porte l'endettement, soit à peu près 8 ans actuellement.

On constaterait que le critère de la dette ainsi notifié (autour de 3% !) laisserait à raison une bien plus grande marge de manœuvre au gouvernement qui craint d'arriver à 30% de PIB d'engagements s'il ne prenait pas les mesures drastiques de son paquet d'épargne.

Ajoutons et répétons que, selon une note au formateur du 28 octobre 2013 du Directeur du Trésor, au 30.9.2013, l'État détient actifs à hauteur de 8,2 milliards d'euros dont 2,9 milliards de liquidités « de trésorerie » et 4,2 milliards d'euros de participations (sociétés de droit privé cotées ou non en bourse, établissements publics, institutions financières internationales).

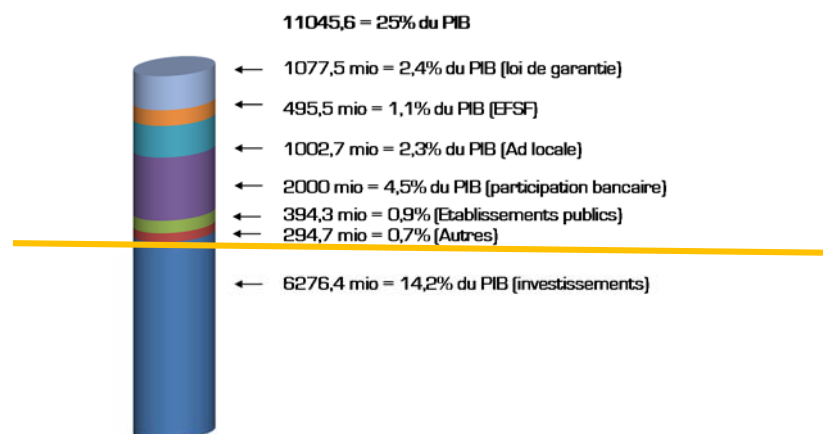
Selon cette même note, la ventilation de la dette de l'administration centrale pour l'année 2013 serait la suivante<sup>23</sup> :

**Tableau 17 : Structure de la dette de l'Administration centrale en 2013**

Emprunts obligataires	6.550,0
Prêts bancaires	1.232,0
Établissements publics	394,3
PPP	1.077,5
EFSF	495,5
Autres	294,7
Total	10.043 mio d'euros

Source :

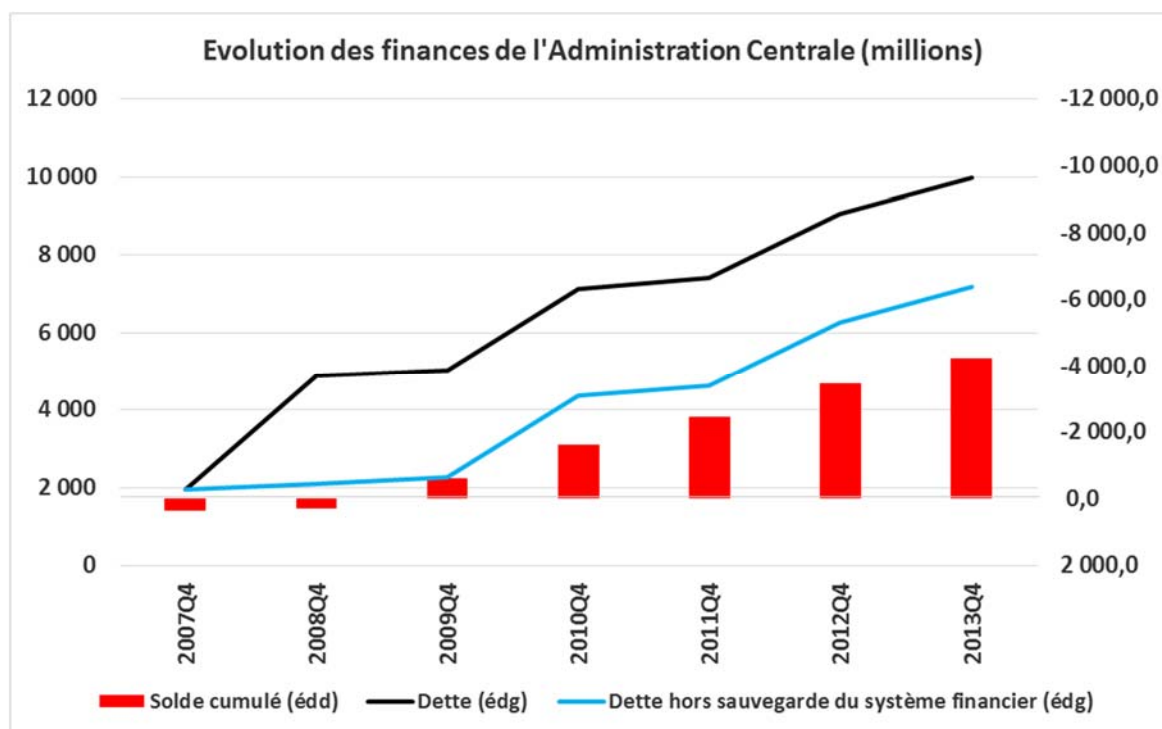
**Graphique 58 : Composition de la dette publique en 2013**



Le graphique ci-après montre que la progression du déficit de l'Administration centrale ne correspond pas à celle de la dette de l'Administration centrale, ce qui illustre bien les phénomènes méthodologiques soulevés par la CSL.

<sup>23</sup> Ces données ne correspondent plus aux données plus récentes présentées dans le cadre du projet de budget 2014 mais sont néanmoins utilisées ici car elles permettent d'illustrer la composition de la dette. Le gouvernement n'a en effet pas présenté cette décomposition dans son projet de budget.

Graphique 59 : Comparaison des soldes de l'Administration centrale avec l'évolution de la dette publique



Source : Eurstat

Si le gouvernement veut répondre à ses propres objectifs en matière de transparence, la CSL insiste à nouveau pour qu'il se montre plus de clair à ce sujet.

Il faudrait détailler clairement, dans l'exposé des motifs, l'émission des différents emprunts relatifs à leur base légale mais aussi quant à leur utilisation (couvrir des dépenses d'investissement de quelle année ; interaction avec le budget classique de l'État central ; couvrir des participations nationales et/ou européennes ; relever des garanties prises en compte pour le calcul de la dette publique ; profiter des conditions de marché).

### 2.6.3. La contrepartie de la dette publique ! (Ou une position nette des finances publiques révélatrice d'une situation parfaitement saine au Luxembourg)

Lorsque l'on parle communément de dette publique, on parle toujours de dette brute. Or, en la matière, le Luxembourg est particulièrement bien placé car fin 2013 avec une dette publique qui se chiffre à 10,5 milliards d'euros, soit 23,1% du PIB<sup>24</sup>, il demeure à un niveau bien en dessous de la valeur de référence de 60%. Il est même le pays appartenant à la zone euro avec le taux d'endettement le plus bas derrière l'Estonie.

Toutefois, pour éviter une vue partielle lorsque l'on étudie le taux d'endettement, il est important de regarder non seulement les engagements mais aussi les avoirs<sup>25</sup>. Aussi, la position nette nous

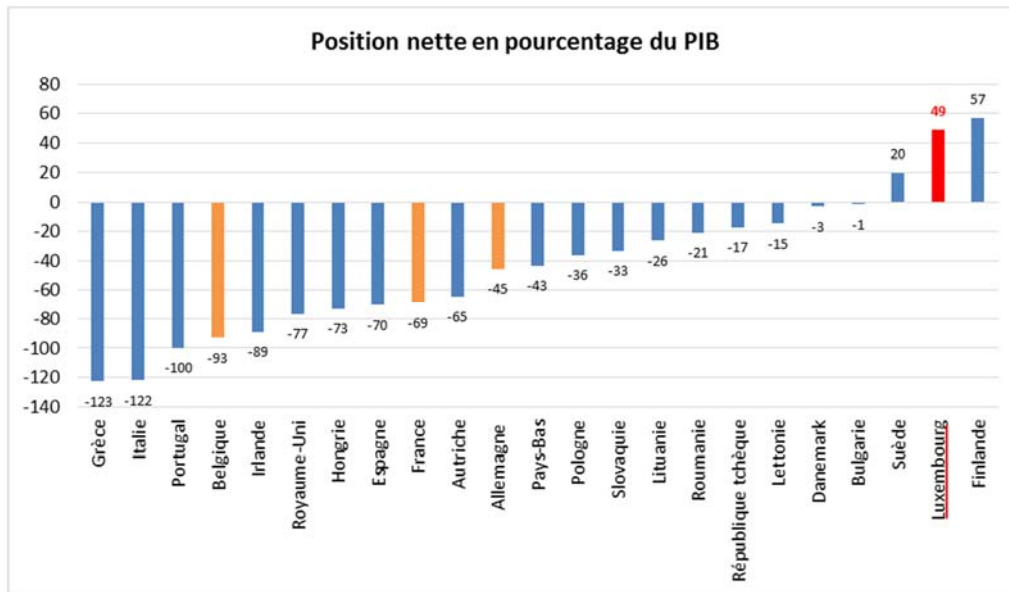
<sup>24</sup> Les données sont relatives aux comptes nationaux du printemps 2014 car Eurostat n'a pas encore publié à ce jour l'intégralité des nouveaux comptes nationaux pour Luxembourg notamment pour les finances publiques en fréquence trimestrielle.

<sup>25</sup> Les engagements se définissent comme étant la dette et les autres engagements financiers (comme les crédits à court et à long terme, ou encore les prises de participations dans des sociétés etc.) de toutes les institutions entrant dans le secteur des administrations suivant la définition du SEC95/SCN93. Les avoirs

renseigne sur la différence entre la dette (et les autres engagements) et les avoirs (cf. l'annexe dédiée à un plus long développement sur ce sujet).

Comme l'illustre le graphique ci-après, au dernier trimestre 2013, la quasi-totalité des pays de l'UE-27<sup>26</sup> affichait une position nette de leurs finances publiques négative ce qui signifie que leur dette excédait leurs avoirs financiers. **A contrario, au Luxembourg, les Administrations publiques disposaient, déduction faite de la dette, de l'équivalent de 49% du PIB (22,2 milliards d'euros), un seul pays faisant mieux !**

Graphique 60 : Position nette en pourcentage du PIB



Source : Eurostat

On pense souvent que c'est l'Administration centrale qui est endettée et que cela est compensé par la réserve de la Sécurité sociale. Certes, depuis 2008, l'Administration centrale contribue en moyenne à 87% de l'endettement des Administrations publiques au Luxembourg, l'endettement résiduel étant le fait des Administrations locales.

**Pourtant, selon les dernières données disponibles, même l'Administration centrale dispose d'une position nette largement positive de quelques 6,2 milliards et qui égale à un peu moins de la moitié de celle de la sécurité sociale au deuxième trimestre de 2014.**

Dans ces avoirs figurent bien sûr des actions (à hauteur de 11,3 milliards sur 18,5 milliards d'avoirs au total soit près des deux tiers des avoirs) qui ne constituent pas forcément un patrimoine financier dont l'intérêt pour l'État serait de s'en séparer.

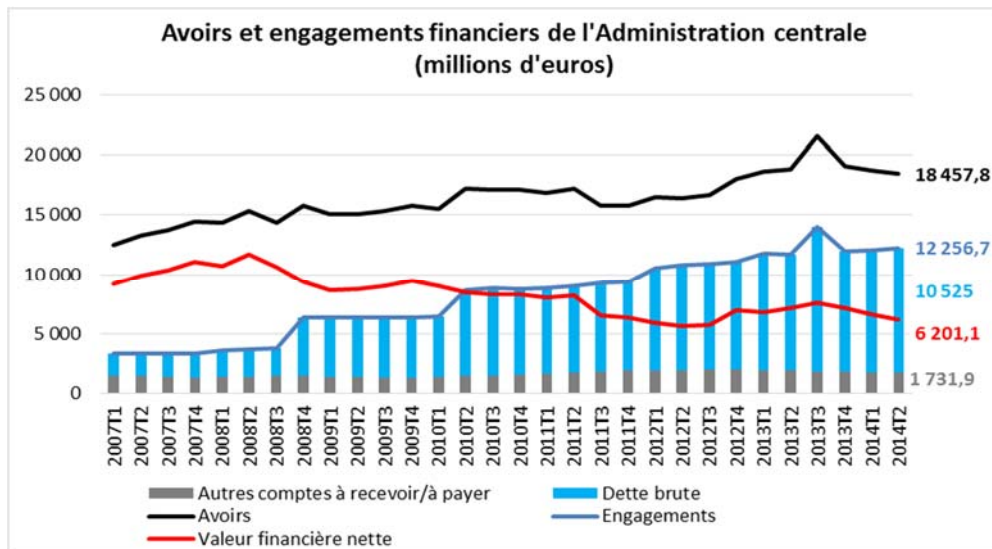
---

représentent quant à eux l'ensemble des actifs qui peuvent prendre la forme de réserves en métal précieux ou devises, de dépôts, de prêts ou encore de participations dans des sociétés publiques ou privées etc.

<sup>26</sup> L'Estonie, Chypre, Malte et la Slovénie ne disposent pas de données en ce qui concerne leur position nette pour l'année 2013 ce qui explique leur absence de cette analyse.



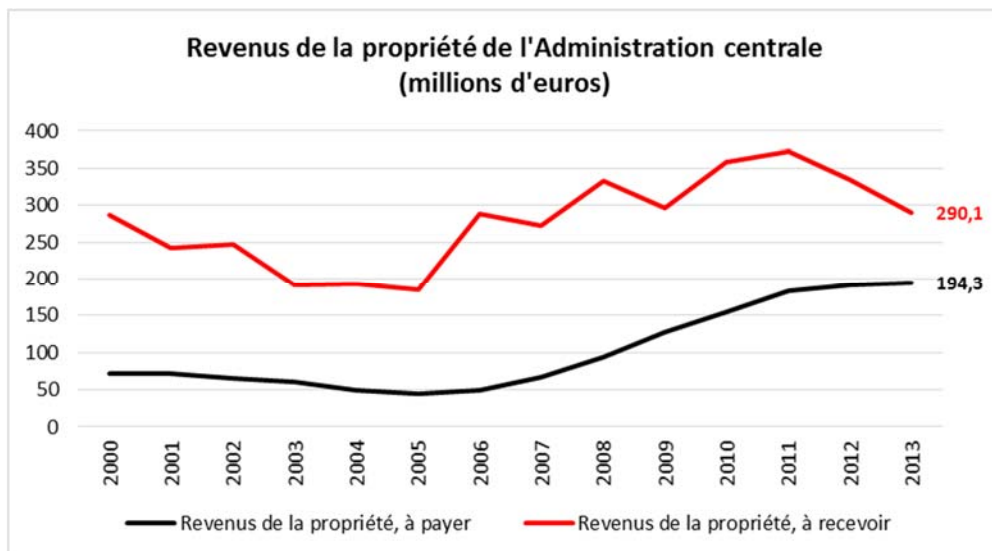
Graphique 61 : Avoirs et engagements financiers de l'Administration centrale (millions d'euros)



Source : Eurostat

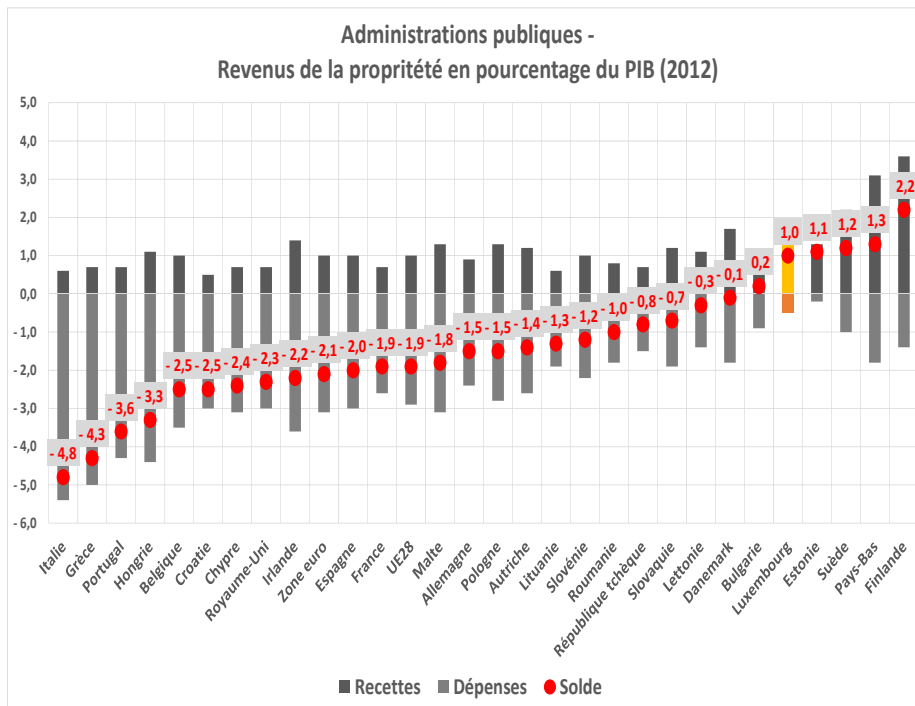
Même pour la seule Administration centrale, les revenus de la propriété sont positifs, c'est-à-dire que les recettes des avoirs dépassent le niveau des intérêts de la dette.

Graphique 62 : Revenus de la propriété de l'Administration centrale (millions d'euros)



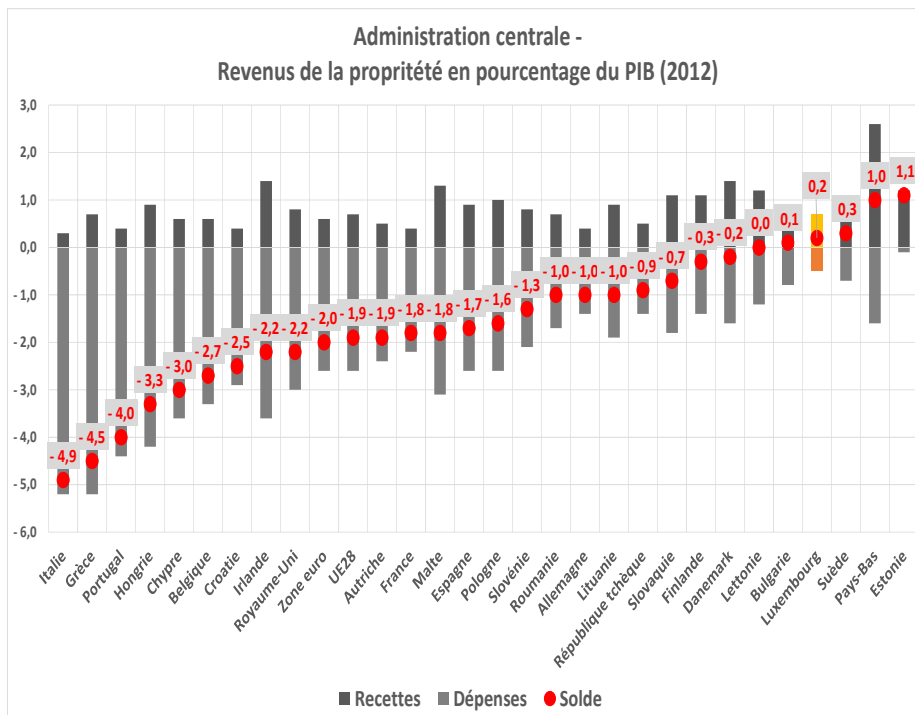
Source : Eurostat

Graphique 63 : Administrations publiques – Revenus de la propriété en pourcentage du PIB (2012)



Source: Eurostat

Graphique 64 : Administration centrale – Revenus de la propriété en pourcentage du PIB (2012)



Source : Eurostat

## 2.7. Institution d'un fonds souverain (mesure D13 du paquet d'épargne)

La Chambre des salariés formule ses critiques et observations au sujet du fonds souverain au point 6.7. de son avis relatif au projet de loi de mise en œuvre des mesures d'épargne.

### 3. Impôts : qui paie quoi ?

En guise d'introduction, la CSL attire l'attention sur ses revendications de longue date concernant la nécessité d'une réforme fiscale pour remédier aux injustices existantes au sein du système.

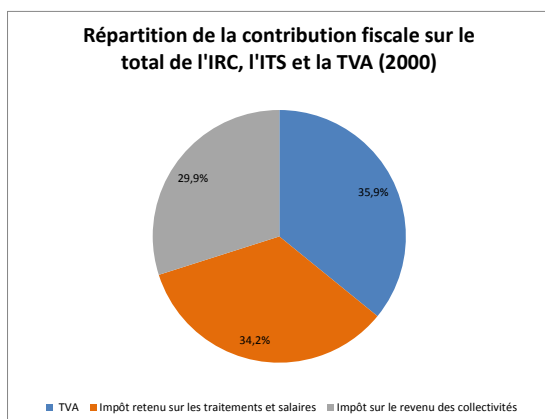
Or, vu que le gouvernement s'est fixé une trajectoire officielle jusqu'en 2018, cela signifie-t-il qu'il ne reste aucune marge de manœuvre pour la réforme fiscale d'envergure annoncée à l'horizon 2017 ? Une telle réforme sera-t-elle dès lors obligatoirement neutre quant à son impact sur les finances publiques ?

#### 3.1. Contribution de différents agents économiques aux recettes fiscales

La CSL a maintes fois illustré les phénomènes tendanciels en matière de rendement des impôts, par ailleurs notoires à l'échelle de l'UE.

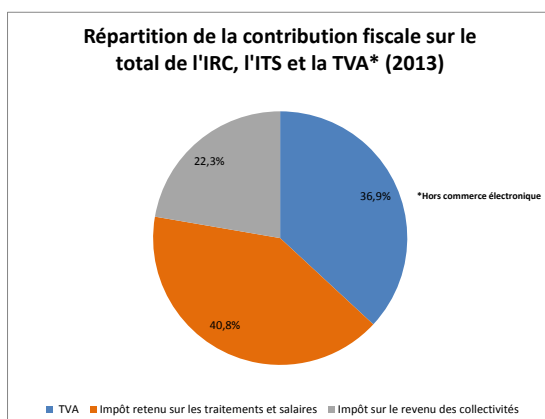
En 2013, sur le total des trois plus gros rendements fiscaux, à savoir la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), l'impôt sur les traitements et salaires (ITS) et l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC), ce dernier étant talonné par les accises sur les carburants avec 9% d'écart entre les deux, c'est manifestement les ménages qui contribuent le plus et davantage (40,8% du total), y compris si l'on ne considère pas la TVA (36,9%).

Graphique 65 : Répartition de la contribution fiscale sur le total de l'IRC, l'ITS et la TVA (2000)



Sources: Statec ; graphique : CSL

Graphique 66 : Répartition de la contribution fiscale sur le total de l'IRC, l'ITS et la TVA \* (2013)



Source : Statec ; graphique : CSL

Par ailleurs, d'un côté, depuis l'an 2000, les recettes de l'ITS ont progressé de 20% de plus que la masse salariale qui constitue son assiette brute.

De l'autre côté, le rendement de l'IRC est inférieur à la progression de son assiette que constitue l'EBE depuis 2000. En effet, les bénéfices ont progressé de 57% de plus que les impôts qu'ils rapportent.

### 3.2. Augmentation de la TVA [article 6 du projet de loi budgétaire ainsi que projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 21 décembre 1991 déterminant les limites et les conditions d'application des tarifs réduit, super-réduit et intermédiaire de la taxe sur la valeur ajoutée.]

Le présent projet de loi prévoit des réformes au niveau des taxes sur la valeur ajoutée (TVA). Ainsi, il est prévu de relever le taux normal de TVA de 15 à 17%, le taux réduit de 6 à 8% et le taux intermédiaire de 12 à 14%.

Le taux super réduit de 3% reste inchangé<sup>27</sup>.

L'augmentation de recettes y afférente est finalement estimée à 250 millions d'euros, contre une première estimation de 350 millions. Cet écart est possiblement lié, pour partie, à la phrase transitoire introduite en matière de TVA-logement.

**Cette mesure est évidemment dommageable.**

Il est en effet notoire que la TVA et la hausse de son taux affectent d'abord les plus gros consommateurs relativement aux revenus, c'est-à-dire justement les plus faibles revenus qui consacrent davantage de ceux-ci (en outre plus souvent essentiellement de source uniquement professionnel) à la consommation que les plus hauts revenus qui peuvent davantage épargner et consacrer leur épargne à des dépenses pas nécessairement soumises à la TVA.

Sans doute aurait-il mieux valu réfléchir à d'autres pistes qui auraient permis, dans un pays à haut niveau de vie, mais comparativement plus inégalement réparti, de faire contribuer ces revenus plus élevés qui ne sont pas soumis à la TVA.

Pour préserver tout au moins partiellement les taux de TVA actuels (et donc le consommateur le plus faible), des mesures en matière d'impôt foncier (actuellement à un niveau de 15 euros en moyenne par ménage) ou de succession ainsi que sur les capitaux auraient pu être envisagées. Contrairement à la taxation sur la valeur ajoutée, l'imposition du foncier serait plus équitable et plus progressive, puisque la capacité foncière devrait en toute logique progresser avec les revenus.

Des dispositifs qui épargneraient davantage les ménages auraient pu voir le jour. Ainsi, alors que le Luxembourg pratique la politique du prix maximal en matière de carburant, en maintenant un prix à la pompe constant (n'affectant pas le consommateur final) mais en haussant les accises sur les carburants, par exemple au niveau d'un des pays voisins, il aurait été possible de faire contribuer davantage le secteur pétrolier, dont on connaît les plantureux bénéfices, que le consommateur.

Alors que les gouvernements successifs n'ont cessé de déployer le projet de société de la « compétitivité », il est d'ailleurs surprenant que le gouvernement ait choisi une mesure de renchérissement du coût de la vie, qui touche par ailleurs d'abord les plus faibles.

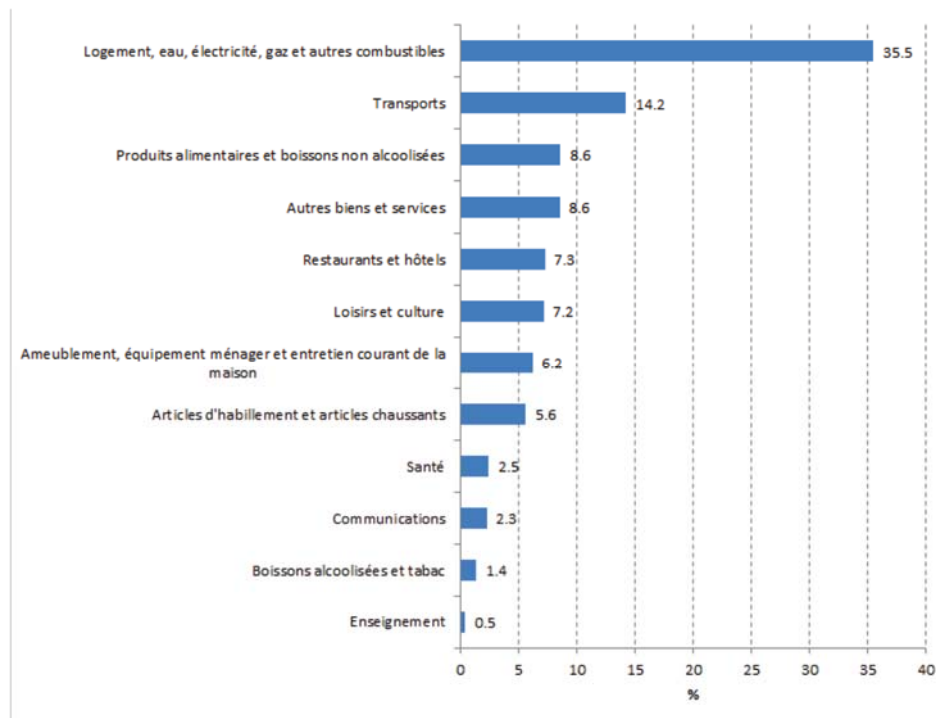
---

<sup>27</sup> Les vêtements et chaussures destinés à être portés par des enfants, les produits alimentaires, les transports, les médicaments, les livres, les manifestations culturelles ou le logement servant d'habitation principale dans le chef du propriétaire du logement restent soumis au taux super réduit. La consommation sur place de boissons alcooliques est dorénavant écartée de ce taux.

Certes, la marge de compétitivité en matière de TVA avec le reste de l'Europe est préservée en suffisance, et, selon le gouvernement, deux tiers des achats en supermarché dont les biens de première nécessité, voient leur taux inchangé à 3%.

Néanmoins, il est pour le moins fallacieux de faire croire que deux tiers des produits en supermarché représentent deux tiers de la dépense de consommation des ménages, comme le graphique suivant du Statec tend à nous l'indiquer.

Graphique 67 : Structure moyenne de consommation par ménage (%), 2012



Source : Statec

Sur ce sujet, la CSL renvoie à l'étude qu'elle avait commanditée au (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) sur des pistes alternatives de financement, qui met en exergue le caractère peu social d'une telle mesure dont l'effet sur le revenu des ménages résidents va de 0,9% au premier décile (faibles revenus) à 0,6% au dernier décile (hauts revenus)

„Die Erhöhung der Mehrwertsteuersätze verursacht bei den privaten Haushalten mit Wohnsitz in Luxemburg Mehrbelastungen, die etwa 12% des simulierten Mehrwertsteueraufkommens bezüglich des Konsums der privaten Haushalte mit Wohnsitz in Luxemburg entsprechen. Es bezieht sich ausdrücklich nur auf den Teil des Mehraufkommens, der auf die Privathaushalte entfällt; Mehraufkommen, das auf den Staatskonsum entfällt, bleibt dabei unberücksichtigt.

Die implizite Mehrwertsteuerbelastung für die luxemburgischen Haushalte auf Basis der imputierten Konsumausgaben erhöht sich infolge dieser Reform von im Mittel 9,59% im geltenden Recht auf 10,82%. Dies entspricht einem Anstieg des Verbraucherpreisindex von etwa 1,16%. Abweichungen zu Schätzungen auf Basis des Warenkorb, der sich aus der luxemburgischen EVS ergibt, sind wiederum auf unterschiedliche Einkommensniveaus in der EVS und den EU-SILC-Daten zurückzuführen.

Im Durchschnitt für die privaten Haushalte entspricht dies Mehrbelastungen in Höhe von etwa 480 Euro pro Jahr. Diese Mehrbelastungen verteilen sich allerdings nicht gleichmäßig über die Dezile der Einkommensverteilung. Sie steigen vielmehr stetig an von gut 290 Euro im untersten Dezil auf bis zu knapp 790 Euro im obersten Dezil.

## Entlastungen<sup>1)</sup> der Privathaushalte in Luxemburg bei Anhebung von Regel- und ermäßigten MwSt-Sätzen: nach Einkommen

Dezile des äquivalenzgewichteten <sup>2)</sup> Haushaltsnettoeinkommens bzw. Altersgruppen	Äquivalenzgewichtetes <sup>2)</sup> Haushaltsnettoeinkommen		Haushalts- nettoeinkommen	Entlastung	
	Mittelwert	Dezilgrenze		Mittelwert	zu Einkommen
	Euro	Euro		Euro	Prozent
<b>Einkommensverteilung</b>					
1. Dezil	18 704	21 420	31 968	- 291	- 0,91
2. Dezil	23 127	24 926	40 335	- 356	- 0,88
3. Dezil	26 520	28 128	44 904	- 375	- 0,84
4. Dezil	29 780	31 399	48 933	- 401	- 0,82
5. Dezil	32 839	34 454	53 533	- 421	- 0,79
6. Dezil	36 419	38 549	59 615	- 454	- 0,76
7. Dezil	40 696	43 240	68 441	- 504	- 0,74
8. Dezil	46 191	49 440	74 631	- 536	- 0,72
9. Dezil	53 925	59 810	85 913	- 596	- 0,69
10. Dezil	84 143	.	127 524	- 786	- 0,62
Alle Haushalte	40 371	.	65 227	- 480	- 0,74
<b>Alter des Haushaltsvorstands</b>					
18 - 24	29 065	.	50 325	- 415	- 0,82
25 - 29	36 850	.	57 845	- 440	- 0,76
30 - 34	40 384	.	64 198	- 468	- 0,73
35 - 39	37 913	.	65 148	- 484	- 0,74
40 - 44	43 439	.	79 373	- 563	- 0,71
45 - 49	39 793	.	72 958	- 548	- 0,75
50 - 54	40 590	.	73 580	- 558	- 0,76
55 - 59	45 639	.	76 856	- 568	- 0,74
60 - 64	48 129	.	66 766	- 504	- 0,76
65 - 69	41 639	.	54 916	- 414	- 0,75
70 - 74	36 362	.	45 678	- 329	- 0,72
75 - 80	37 340	.	48 605	- 336	- 0,69

1) In Preisen von 2012.

2) Äquivalenzgewichtet mit modifizierter OECD-Skala.

Quelle: Eigene Berechnungen des DIW Berlin mit EUROMOD (Programmversion F6,36); EU-SILC Daten 2008 für Luxemburg.

Bezieht man die Mehrbelastung durch die Reform auf die Nettoeinkommen der Haushalte in Luxemburg, zeigt sich ein leicht regressiver Effekt der Reform (letzte Spalte). Die relative Mehrbelastung nimmt also mit steigendem Einkommen ab, von etwa 0,9% des Nettoeinkommens im untersten Einkommensdezil auf gut 0,6% im obersten Dezil. Im Mittel entspricht sie 0,74% des Nettoeinkommens. Die Anhebung der Mehrwertsteuersätze belastet die unteren Einkommen also relativ stärker als die höheren Einkommen, zumindest in Bezug auf das Nettoeinkommen.

Die Ersparnis verteilt sich in der Regel sehr ungleich nach der Höhe des Einkommens. Während Haushalte in den unteren Einkommensdezilen oft eine negative Ersparnis haben, also Kredite aufnehmen oder Vermögen auflösen, steigt das Verhältnis aus Ersparnis und Einkommen, also die Sparquote auf Ebene des Haushalts, mit zunehmendem Einkommen an. Im obersten Dezil erreicht sie oft mittlere Werte von über 30%. Entsprechend umgekehrt verhält es sich mit der Konsumquote. Da die Ersparnis, zumindest zunächst, der Mehrwertbesteuerung entzogen wird, nimmt somit die Mehrwertsteuerbelastung relativ zum Einkommen in der Regel mit steigendem Einkommen ab.<sup>28</sup>

Nach Altersgruppen zeigt sich kein eindeutiges Bild. In einigen Gruppen mit jungem Haushaltsvorstand fällt die relative Mehrbelastung etwas höher aus (bis zu gut 0,8% des Einkommens), während sie für Gruppen mit den ältesten Haushaltsvorständen, also in den Altern über 70, etwas geringer als im Mittel ist (etwa 0,7% des Einkommens). Diese Unterschiede sind jedoch von nur geringer Größenordnung“.

**Le projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 21 décembre 1991 déterminant les limites et les conditions d'application des tarifs réduit, super-réduit et intermédiaire de la taxe sur la valeur ajoutée n'appelle pas d'observations de la part de la CSL.**

**Celui-ci précise, en corrélation avec le projet de loi budgétaire, le champ d'application du tarif super-réduit de TVA en matière de vêtements et de chaussures pour enfants de moins de 14 ans et procède à une extension du champ d'application du taux super-réduit au titre d'entrants agricoles (domaine de la reproduction animale).**

<sup>28</sup> Berücksichtigt man allerdings, dass Ersparnisse oft in der Zukunft aufgelöst werden und somit der Mehrwertbesteuerung nur zu einem späteren Zeitpunkt unterliegen, fällt die Regressivität der Mehrwertsteuer grundsätzlich geringer aus.

Le ministre des Finances a tenu à préciser que le consommateur final qui est redevable de la TVA n'était pas exclusivement les ménages mais que les entreprises avec les pouvoirs publics contribuaient à hauteur de 50% du rendement de la TVA.

La CSL souhaiterait dès lors que le ministre publie ses informations chiffrées, afin que les honorables députés et l'opinion publique puissent être également avertis en la matière.

Dans l'attente de ces données, la CSL estime curieux que les ménages ne représentent que la moitié des contributeurs à la TVA.

En effet, si les entités des Administrations publiques se font facturer la TVA, c'est de toute façon pour la récupérer in fine. Elles se paient en effet la TVA à elles-mêmes, les communes percevant par ailleurs aussi un part de leurs recettes par le truchement de la TVA.

Ensuite, on rappellera que le remboursement aux assujettis à la TVA résidents (les entreprises) s'élevait à 0,9 milliard d'euros (1 milliard si on inclut les non-résidents), soit 19% de la TVA perçue avant remboursement.

S'il reste, certes, certaines entreprises qui sont soumises à la TVA, les montants non remboursables ne doivent guère s'élever au-delà d'une partie congrue des recettes totales. C'est pourquoi, il serait d'utilité publique que le ministre publie ces données.

### 3.3. [Projet de règlement grand-ducal modifiant le RGD modifié du 23 décembre 1992 ayant trait à la déclaration et au paiement de la taxe sur la valeur ajoutée.](#)

Le projet de règlement grand-ducal vise à assurer que la faculté d'avoir recours à un régime périodique plus favorable que le régime déclaratif commun soit réservée aux assujettis respectueux de leurs obligations déclaratives.

Ce projet n'appelle pas de commentaires de la CSL.

### 3.4. [Projet de règlement grand-ducal sur les accises en matière de tabac : hausse de la TVA tabac et cigarettes compensée par une baisse des accises](#)

Le taux normal de la TVA augmentera au 1er janvier 2015 de 15% à 17%. De ce fait les prix de vente des cigarettes et du tabac à rouler augmenteraient en moyenne de 30 à 40 cents, ce qui risquerait de voire diminuer les ventes d'environ 25% car il n'y aurait plus de différence de prix avec l'Allemagne et celui avec la Belgique ne serait plus que d'environ 20 cents.

Afin d'éviter une perte de recette conséquente, le gouvernement propose de compenser l'augmentation de la TVA par une diminution des accises, ce qui permettrait de conserver l'avantage concurrentiel.

Il s'agirait d'une mesure limitée dans le temps au vu de l'augmentation future des droits d'accise dans nos pays voisins.

Cette mesure serait en conformité avec les directives européennes et pourrait être appliquée pendant deux ans.

Ainsi le gouvernement propose concrètement de réduire le taux actuel de l'accise autonome ad valorem de 2,30 % à 0,81 % pour compenser l'augmentation de la TVA de 2%.

L'accise autonome spécifique, actuellement à 10,8586€ par 1.000 cigarettes sera augmentée de 0,6414 € pour atteindre 11,5000€ par 1.000 cigarettes.



Le taux actuel de l'accise autonome ad valorem 1, 75% sera réduit à 0,27% tandis que le droit autonome spécifique actuel de 9,00 €/kg sera augmenté à 11,00 €/kg.

Le minimum des accises sera augmenté de 35,50 € par kg à 38,30 € par kg. L'augmentation pour le tabac permettra d'atteindre également le minimum communautaire de 46% (46,04%) prévu par la directive 2011/64/UE.

Les nouvelles règles entreront en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2015, au même moment où aura lieu l'augmentation de la TV A.

**Si la CSL peut comprendre le raisonnement du gouvernement et ses craintes concernant les futures recettes de l'État, la CSL se permet néanmoins de rappeler que le gouvernement ne porte non seulement la responsabilité de la situation économique du pays, mais aussi celle de la santé publique.**

**De fait, une augmentation du prix du tabac et des cigarettes peut être une manière d'influer positivement la santé publique.**

### 3.5. TVA Logement

Le point 3° du paragraphe (4) de l'article 6 du projet de loi budgétaire a pour objet d'assurer que l'application du taux super-réduit de 3% en matière de logement soit désormais réservée aux seuls logements servant d'habitation principale dans le chef du propriétaire du logement. Ne bénéficient ainsi plus de la faveur fiscale les logements mis à la disposition de tiers, à l'exception toutefois des travaux de rénovation effectués en rapport avec ces logements.

L'article 53 du projet de loi introduit une disposition transitoire, d'après laquelle les dispositions légales concernant la taxe sur la valeur ajoutée dans sa teneur antérieure au 1<sup>er</sup> janvier 2015 restent en vigueur jusqu'au 31 décembre 2016 pour les travaux de création pour lesquels la demande d'autorisation a été introduite avant le 1<sup>er</sup> janvier 2015.

**Notre chambre salue le maintien de cet avantage fiscal pour l'habitation principale. Elle regrette toutefois qu'il n'existe pas une étude concernant l'impact de cette mesure sur les prix du logement, les loyers et les dangers éventuels pour l'emploi dans le secteur de la construction.**

Tout dépend évidemment de la répercussion intégrale ou non de la hausse de la TVA sur le prix de construction ou de rénovation et de la transmission de cette hausse, si elle a lieu, sur les loyers. La Chambre des salariés demande à ce sujet une meilleure information des locataires relatives à leurs droits et aux coordonnées des commissions de loyers locales et régionales, si leur propriétaire ne respecte pas les limitations prévues par la loi du 21 septembre 2006 sur le bail d'habitation. Cette loi prévoit que le montant du loyer annuel, que le bailleur peut réclamer, ne peut pas dépasser 5% du capital investi.

Afin de protéger les locataires contre des loyers excessifs, la CSL demande par ailleurs un changement de la loi précitée qui devrait prévoir l'obligation d'inscrire dans les contrats de bail à loyer le calcul détaillé de l'établissement du loyer via la formule prévue dans la loi.

Des facteurs pouvant jouer tant du côté de l'offre que du côté de la demande, il n'est guère possible pour notre chambre de s'exprimer pour ou contre l'abrogation de l'avantage fiscal pour les nouvelles constructions à usage locatif. Pour ce faire, il faudrait une étude d'impact du relèvement programmé de la TVA logement sur l'accessibilité et sur les prix abordables, tout comme sur l'investissement immobilier.

La modification légale en matière de TVA Logement nécessite également une adaptation du règlement grand-ducal modifié du 30 juillet 2002 concernant l'application de la taxe sur la valeur ajoutée à l'affectation d'un logement à des fins d'habitation principale et aux travaux de création et de rénovation effectués dans l'intérêt de logements affectés à des fins d'habitation principale et fixant les conditions et modalités d'exécution y relatives.

Il s'agit d'assurer dans le règlement grand-ducal que dorénavant, l'application du taux super-réduit soit limitée à la construction de logements servant à l'occupation principale dans le chef du propriétaire, les logements mis à la disposition de tiers étant ainsi exclus. Le régime actuel en relation avec les travaux de rénovation reste néanmoins maintenu dans son intégralité.

L'article 2 du projet de règlement fixe la date d'entrée en vigueur est au 1er janvier 2015, date à laquelle la loi budgétaire doit entrer en vigueur.

Cet article contient une disposition transitoire qui est en lien direct avec une disposition transitoire prévue par le projet de loi. Cette disposition sert à éviter que les personnes qui peuvent transitoirement continuer, après le 31 décembre 2014, à bénéficier des dispositions actuelles permettant l'application du taux super-réduit aux travaux de création relatifs aux logements devant servir d'habitation principale dans le chef d'une personne autre que le propriétaire, ne doivent procéder à une régularisation de cette application du taux super-réduit lorsque, à l'achèvement des travaux, le logement est affecté à une telle fin.

Si notre chambre ne peut donc pas évaluer l'impact de cette mesure sur l'activité future en matière de construction de logements locatifs par des investisseurs privés, elle critique toutefois le fait que l'augmentation du taux de TVA de 15% à 17% aura bien un effet négatif sur le budget des ménages qui accèdent à leur logement comme habitation principale.

En effet, l'article 9, dernier alinéa et l'article 11 du règlement grand-ducal du 30 juillet 2002 limitent, à l'heure actuelle, l'avantage fiscal maximum à 50.000 euros.

Pour bénéficier intégralement de la faveur fiscale, un ménage peut à l'heure actuelle réaliser des travaux à hauteur de 416.667 euros (50.000/0,12), les 0,12 représentant la différence entre le taux normal de 15% et le taux super-réduit de 3%.

A l'avenir, en raison de l'augmentation du taux de TVA normal, le montant maximum des travaux diminue à 357.143 euros (50.000/0,14).

Autrement dit, si l'augmentation de la TVA est intégralement appliquée au montant maximum permettant d'utiliser intégralement l'avantage fiscal, le ménage aura des dépenses supplémentaires de 7.246 euros.

Le montant de 416.667 correspond actuellement à un montant hors TVA de 362.319 euros. En appliquant à cette somme le nouveau taux de TVA, on aura un montant de 423.913 euros. La différence équivaut à 7.246 euros, à supporter par le ménage si le montant maximum de l'avantage fiscal reste figé.

Pour ne pas léser les ménages qui accèdent à leur logement comme habitation principale, le montant maximum devrait être fixé à 58.333 euros en tenant compte de l'augmentation de la TVA à 17%. Notre chambre demande par conséquent d'augmenter le plafond à au moins ce montant.

Elle rappelle à ce sujet que, pour les années 2009 à 2012, le plafond était fixé à 60.000 euros.

### 3.6. [Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 19 mars 2014 fixant l'organisation des services d'exécution de l'administration de l'enregistrement et des domaines.](#)

Ce projet de règlement grand-ducal a pour objet de modifier le règlement grand-ducal du 19 mars 2014 fixant l'organisation des services d'exécution de l'administration de l'enregistrement et des domaines de manière à tenir compte des nouveaux articles 56quinquies, 56sexies et 56septies qui sont insérés dans la loi TVA aux termes de la loi du 26 mai 2014 (règles en matière d'imposition des

prestations de services de télécommunication, de radiodiffusion et de télévision ainsi que des services fournis par voie électronique).

Le projet de règlement prévoit que le service de coopération administrative en matière de taxe sur la valeur ajoutée aura compétence pour l'exécution des obligations incombant à l'administration dans le cadre des régimes particuliers prévus par lesdits articles 56quinquies, 56sexies et 56septies.

### 3.7. Introduction d'une nouvelle « contribution sociale en faveur de l'avenir des enfants » (article 7 du projet de loi budgétaire) : un revirement de l'Histoire que la CSL rejette

La coalition gouvernementale a exprimé le vœu de « moderniser » la politique familiale. Pour assurer les moyens de cette « modernisation », comme annoncé dans son programme, le gouvernement souhaite pourvoir la CNPF de ressources propres, selon le principe de l'assurance sociale, tout en maintenant une dotation budgétaire de l'État, et de la transformer en « une véritable institution de sécurité sociale ».

Une « contribution pour l'avenir des enfants » est donc introduite. Elle est définie comme une cotisation sociale qui augmentera les recettes des Administrations de la Sécurité sociale (SEC10 D61) de l'ordre de 119 millions d'euros en 2015 et diminuera dans la même mesure la participation de l'État à la Sécurité sociale.

Elle se différencie donc de la précédente contribution de crise prélevée en 2011 en ceci que cette dernière était un impôt à part entière et faisait partie intégrante d'un arsenal de mesures fiscales adoptées en 2010 pour rééquilibrer les finances publiques, tandis que la contribution inscrite au projet est une nouvelle cotisation sociale à destination de la Sécurité sociale (CNPF) en vue de financer les prestations pour l'avenir des enfants et permettre à l'Administration centrale de réduire sa quote-part à ce titre.

**Tableau 18 : Rendement de certaines contributions (en millions d'euros)**

	2011	2012	2015
Assurance dépendance (cotisations)	294,5	339,8	344,5*
Contribution de crise	90,6	-	-
Contribution pour l'avenir	-	-	119

\* Selon les hypothèses de la CSL, faute de données publiques pour les années au-delà de 2012.

Source : Projet de budget et IGSS ; tableau CSL

On constate que les recettes prévues de la contribution dite « pour l'avenir des enfants » sont sous-estimées. En effet, selon une estimation sur la base des recettes de l'assurance dépendance de 2012, la nouvelle contribution s'élèverait déjà à 121 millions. Le calcul inverse pour l'année 2015 donnerait une recette par cotisations à l'assurance dépendance inférieure à celle de 2015, ce qui paraît tout aussi surprenant.

Il semble donc évident que pour 2015 on peut s'attendre à un résultat en boni par rapport à la sous-estimation de 119 millions et à ce que sans doute, en suivant la logique gouvernementale, la moindre participation de l'État augmente dans la même mesure.

Par ailleurs, les recettes attendues en 2016, 2017 et 2018 s'élèvent à 130 millions ; aucune progression n'est prévue, ce qui constitue une incohérence supplémentaire dans les chiffres avancés par le gouvernement.

### 3.7.1. Petit rappel du mode de financement de la Sécurité sociale

En dehors d'éventuelles ressources propres et diverses, mais marginales qui peuvent exister le cas échéant, la Sécurité sociale luxembourgeoise est réputée financée à la fois

- par les cotisations sociales des salariés
- celles des employeurs
- ainsi que la participation des pouvoirs publics, variable selon les branches concernées, parfois même exclusive.

Les cotisations sociales sont versées, selon un taux unique, par le salarié proportionnellement à son revenu du travail, puisque celles-ci constituent en réalité une partie de son salaire (dit socialisé), principalement pour les cas de maladie ou de vieillesse. Cette cotisation sociale représente le lien entre les revenus assurés et les prestations et octroie le droit à ces dernières.

Les régimes de Sécurité sociale obligatoires sont ainsi l'expression d'une solidarité interprofessionnelle et/ou nationale organisée, où le bien-portant paie proportionnellement à son revenu pour le malade/dépendant et l'actif pour le retraité. Chacun contribue à financer la couverture d'un risque (principalement la perte de revenu) qu'il est lui-même susceptible d'affronter un jour dans sa vie, sans qu'il ne soit nécessairement amené à jouir du droit que sa contribution sociale lui octroie.

Ainsi, en matière de maladie ou de pension, l'assuré comme l'employeur<sup>29</sup> versent 3,05% du salaire à la Caisse nationale de santé et 8% à la Caisse nationale d'assurance pension.

**Tableau 19 : Taux de cotisation à l'assurance maladie et pension**

Branche	Part du salarié	Part de l'employeur	Part de l'État
Assurance maladie-maternité	3,05%	3,05%	40% des cotisations
Assurance pension	8%	8%	8%

Le régime d'indemnisation du chômage au Luxembourg fait exception, puisque, bien que de type assurantiel, les cotisations n'existent pas et que ce sont les pouvoirs publics qui financent le fonds pour l'emploi.

**Tableau 20 : Financement de l'assurance chômage**

	Part des pouvoirs publics*
Régime d'indemnisation du chômage (2013)	100%

\* Y compris les communes. Une cotisation spéciale supplémentaire à charge des employeurs est actuellement fixée à un taux de 0% des salaires ou rémunérations cotisables.

<sup>29</sup> Cette distinction est purement formelle : le salaire brut du travailleur correspond en réalité à son salaire toutes cotisations comprises. Cette part sociale ou de solidarité du salaire dénommée cotisations sociales (23% de son revenu brut) est versée en son nom par l'employeur au Centre commun de la sécurité sociale. Rappelons que, par définition, la valeur ajoutée au coût des facteurs revient soit au salaire, soit à l'EBE, c'est-à-dire au bénéfice de l'entreprise.

En matière d'assurance accident et d'assurance dépendance, seul l'employeur, dans le premier cas, ou, le salarié, dans le second, contribue proportionnellement au revenu du travail.

**Tableau 21 : Taux de cotisation à l'assurance accident et dépendance**

Branche	Part du salarié	Part de l'employeur	Part de l'État
Assurance accident	-	1,10%	-*
Assurance dépendance	1,4%	-	40% des dépenses totales

\* La participation publique se fait au titre des régimes spéciaux.

La contribution dépendance repose davantage sur la solidarité collective, puisque l'assiette de contribution est plus large que celle de l'assurance pension ou maladie : elle comprend les revenus du patrimoine et inclut les hauts revenus du fait de l'absence d'un plafond cotisable.

Les revenus du patrimoine qui contribuent à l'assurance dépendance sont exprimés en net. Pour des raisons d'équité entre le bénéficiaire d'un revenu du patrimoine et celui d'un revenu professionnel qui aurait contribué sur un montant avant déduction des frais d'obtention ou des exemptions, un abattement équivalant à un quart du SSM est pris en compte pour déterminer l'assiette cotisable du revenu professionnel.

### 3.7.2. Le cas des prestations familiales : une rupture inacceptable

Les prestations familiales sont financées par la collectivité nationale dans le cas des allocations familiales, en guise de compensation partielle de la charge de famille. Le congé parental est financé à la fois par dotation budgétaire et par une participation du fonds pour l'emploi.

Le principe de la nouvelle cotisation pour l'avenir est identique à celui pour l'assurance dépendance. Il est novateur du fait qu'il fait contribuer, pour la première fois, les ménages par une cotisation spécifique à destination de la branche « Famille ».

Un bref regard rétrospectif nous permet de constater que l'on change ainsi à nouveau le cours de l'Histoire :

- **Première guerre mondiale** : octroi d'un sursalaire familial par certains employeurs privés.
- **1947** : généralisation à tous les salariés de cette pratique par la création de caisses de compensation patronales avec taux de cotisation patronale assise sur le salaire (en fonction du groupe d'employeurs). Le montant des allocations familiales est indépendant du niveau de salaire et est exempt d'impôts.
- **1948** : extension au non-salarié luxembourgeois du bénéfice des allocations.
- **1959** : création d'un régime général des allocations familiales. Le financement des allocations est pour partie pris en charge par l'État (cotisations et participation concomitantes). Il s'agit d'une première avancée vers l'uniformisation des prestations familiales.
- **1964** : création d'un régime unique universaliste assurant l'égalité de prestations visant à corriger, par le jeu de la solidarité, la diminution du niveau de vie des citoyens qui acceptent la charge d'enfants. Le financement mixte et maintenu, mais la participation de l'État est croissante.

Pour les salariés, l'État intervient à partir du 3<sup>e</sup> enfant et est intégrale dès le 4<sup>e</sup>, elle commence à partir du 1<sup>er</sup> pour les non-salariés pour être total dès le 2<sup>e</sup>.

- **1985** : le droit personnel des enfants aux allocations est consacré, indépendamment du statut professionnel du parent. La rupture définitive du lien de l'allocation avec le revenu d'activité est confirmée. Le double volet de financement est maintenu mais la cotisation pour salarié versée par l'employeur est uniformisée à 1,9% sur l'ensemble des rémunérations. Les cotisations pour non-salariés seront adaptées par étapes au niveau du taux salarial. La participation de l'État couvre les prestations non couvertes par voie de cotisation.
- **1994** : l'État prend à son compte les cotisations patronales en vue d'assurer le maintien de l'emploi, la stabilité des prix et la compétitivité des entreprises.
- **1998** : prise en charge publique des cotisations des non-salariés.
- **2015** : une « contribution sociale pour l'avenir des enfants » à destination de la future « Caisse pour l'avenir des enfants » est introduite. La participation de l'État couvrira également les prestations en nature existantes qui seront à charge de la « Caisse ».

### Une rupture de philosophie inacceptable

Force est donc de constater que les avancées politiques et historiques positives qui ont permis d'uniformiser à la fois les prestations et le financement en matière familiale pourraient subir un coup d'arrêt du fait de cette brèche ouverte par cette nouvelle cotisation à charge des ménages.

Celle-ci rompt avec 20 années d'un régime à financement universaliste qui prévalait en matière familiale et enclenche un engrenage dont on ne connaît guère l'issue.

La participation intégrale de l'État est le garant de cette universalité. Où la participation des ménages s'arrêtera-t-elle alors que le gouvernement annonce vouloir agir en matière de transferts sociaux « *pour endiguer leur coût global* » ?

La CSL se joint par principe à tout effort en faveur de la pérennité de la Sécurité sociale et, particulièrement ici, de la CNPF. Néanmoins, dans le cas présent, l'introduction de la cotisation sociale simultanée au retrait proportionnel de la participation de l'État (que le rendement croissant de la contribution accélérera nécessairement) s'apparente à reprendre d'une main ce que l'on a donné de l'autre.

Ceci ne constitue pas un gage de pérennité, mais sans doute davantage une menace à terme sur la « Caisse ». « *Moderniser* » la politique familiale est donc synonyme d'épargner sur le compte de la politique familiale pour le gouvernement. La CSL rejette cette approche.

Les ménages contribuent déjà amplement aux financements des prestations familiales, puisqu'ils participent amplement aux recettes fiscales. Comme la CSL l'a mainte fois souligné, les transferts sociaux ne représentent pas une dépense, mais bien un transfert essentiellement des ménages vers exclusivement les ménages. L'État joue ici le rôle de caisse de compensation ou d'intermédiaire financier.

Avec cette brèche dans la structure de financement, le temps n'est sans doute pas loin où l'on verra les ménages devenir, par un retournement de l'Histoire, les seuls soutiens aux charges de familles qu'ils supportent par ailleurs.

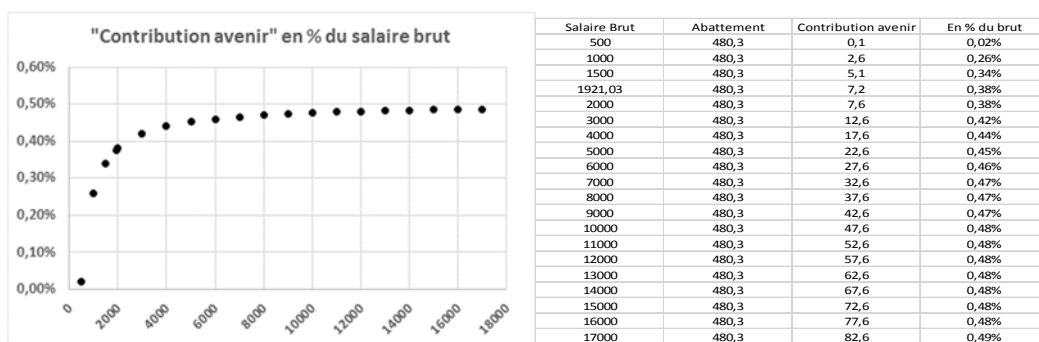
En transformant ce régime universaliste en branche assurantielle, le gouvernement impose une contribution supplémentaire aux personnes physiques et au capital, tout en préservant les personnes morales. Non seulement les ménages contribuent-ils de manière plus prononcée, mais en outre le gouvernement leur retire des prestations à concurrence de 7% des dépenses de 2012.

La CSL le regrette explicitement ce changement de nature et se prononce en outre pour le maintien d'une branche « Famille » à caractère purement universel, dont elle est départie.

Si le gouvernement tient à sa logique assurantielle, il importerait alors que les employeurs contribuent également à cette caisse, ce qui permettrait à cette branche de conserver un caractère universaliste à minima au financement, bien que d'une nature (pratiquement) proportionnelle cette fois.

Un régime universel suppose un financement par l'impôt, qui est à contribution progressive, par opposition à un système par cotisation, proportionnel par nature, qui, s'il est certes actuellement très partiel, a vocation de monter en puissance et de faciliter le retrait sans doute ainsi planifié de l'État, comme la moindre dotation inversement proportionnelle de 119 millions le laisse entendre. Dès lors la participation des assurés prend nécessairement un profil proportionnel légèrement corrigé par l'abattement compensatoire d'un quart du SMM sur les revenus du travail, comme le montre ce graphique et le tableau suivant.

Graphique 68 : « Contribution avenir »



En tout état de cause, face à la création d'une nouvelle contribution, il y a lieu de se demander si le gouvernement a vraiment procédé dans le bon ordre. Au lieu de créer du jour au lendemain une nouvelle source de financement, il aurait d'abord dû mener un grand débat d'orientation sur la politique familiale future, pour ensuite aborder la question du coût et du financement de cette politique.

### 3.7.3. Données financières relatives aux prestations familiales : des incertitudes inadmissibles

Le coût de la réorganisation du financement des prestations familiales est non déterminé, comme d'ailleurs d'autres mesures du paquet d'épargne, ce qui aux yeux de la CSL est inacceptable.

De quelles garanties disposent en effet les ménages que ce train de réformes mis en circulation au nom de l'avenir coûtera bien in fine ces 146 millions annoncés pour l'exercice 2015 et pas davantage ? Modernité de la politique familiale, mais moyen-âge en termes de la transparence financière ?

En outre, la CSL a pris note du fait que le volet de l'enfance a été retiré au ressort de la Famille (dès le budget 2014), pour être attribué au ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, ministère qui est par ailleurs chargé de la dotation budgétaire à la « Caisse pour l'avenir des enfants » relative aux prestations en nature présentes (chèques-services accueil) et à venir, alors que ladite Caisse reste elle-même sous la tutelle de la Famille. Deux fonds spéciaux dédiés aux infrastructures sociofamiliales coexistent en outre, dont l'un est géré par le ministère de la Famille et l'autre par celui de l'Enfance et la Jeunesse.

Le souci d'une meilleure pratique administrative par la centralisation au sein d'une même Caisse de l'ensemble des prestations sociales autour de l'enfance est le fruit d'une décision politique

parfaitement légitime. Néanmoins, cela a pour conséquence un supplément de complexité apparente au paysage budgétaire et administratif qui n'en avait guère besoin.

La nouvelle contribution sociale devrait afficher une recette de 119 millions en 2015, qui plafonnerait étonnamment à 130 millions les années suivantes.

Tableau 22 : Recette de la contribution « avenir »

En millions d'euros	2015	2016	2017	2018
Contribution pour l'avenir des enfants	119	130	130	130

Source : Projet de budget 2015

Les auteurs du projet budgétaire ont préféré ne pas extrapoler sur le niveau de la contribution au-delà de 2015. En fonction de l'évolution de la masse cotisable, le niveau de la contribution pourrait donc être supérieur aux 130 millions prévisionnels, et la participation des pouvoirs publics être réduite dans la même mesure.

La section 12.5 relative à la Caisse nationale des prestations familiales répertorie 879 millions d'euros de dépenses en 2015 par le ministère de la Famille, dont 98% pour les seules prestations familiales.

Tableau 23 : Dotations à la Caisse nationale des prestations familiales

2013	1 029 367 528 €
2014	1 044 884 702 €
<b>2015</b>	<b>879 149 292 €</b>
2016	808.213.000 €
2017	797.857.000 €
2018	785.692.000 €

Source : Projet de budget 2015

La contribution nouvelle en faveur des prestations pour l'avenir des enfants représente, pour autant qu'elle soit finalement versée à la CNPF, à peu près 9% de l'ensemble des dotations et participations au titre des prestations familiales.

La suppression des allocations de maternité et d'éducation représente 7% du total des dépenses.

Tableau 24 : Structure de la dépense en prestations familiales en % du total (2012)

Allocations familiales normales	Majorations d'âge	Allocation spéciale supplémentaire	Allocation de rentrée scolaire	Allocation d'éducation	Indemnité pour congé parental	Allocations de naissance				Allocation de maternité	Boni pour enfant
						Allocation prénatale	Allocation de naissance	Allocation postnatale	Total		
56,4	5,9	0,6	3,2	6,6	6,3	0,4	0,4	0,3	1,0	0,4	19,6

Source : IGSS

Les prestations actuelles de l'État en matière de chèques-services accueil seront intégrées dans les prestations de la nouvelle Caisse et financées par le ministère ayant l'Enfance et la Jeunesse dans ses attributions, ce qui représente 278 millions en 2015.



**Tableau 25 : Grands postes en faveur des chèques-services accueil (structures de garde pour enfants)**

en milliers d'euros	Compte 2013	Budget voté 2014	Budget 2015
Chèques-services accueil (CSA), structures privées	87.226,5	87.000	0,1
Subventions diverses aux ménages au titre du CSA	479,1	250	0,1
Participation de l'État aux frais de structures reconnues comme prestataires du CSA	1.103,3	549	0,1
Maisons relais (participation de l'État aux frais de fct. des services conventionnés)	89.540,3	100.343	0,1
Maisons relais (participation de l'État aux frais de fct. des communes)	63.394	68.283,4	0,1
Frais de l'opérateur dans le cadre du CSA	1.277,4	1.200	0,1
Mesures diverses	2.496,8	2.818,5	0,4
<b>Total</b>	<b>245.517,7</b>	<b>260.443,9</b>	<b>278.402,4</b>
Fonds des infrastructures sociofamiliales <sup>30</sup>	23.305	22.942	47.642

Source : Projet de budget 2015

Notons qu'une ligne budgétaire (non limitative et sans distinction d'exercice) consacrée à l'éducation bilingue pour la petite enfance est ouverte au budget des dépenses courantes du même ministère par une provision de 100 euros. Il s'agit là d'une des mesures phares annoncées par le ministre d'État, concrétisation de la volonté gouvernementale d'avantager les prestations en nature dans le domaine de la Famille. Cette mesure est donc à charge du ressort de l'Enfance logé au sein du ministère principalement en charge de l'Éducation nationale.

**Notre Chambre estime à ce sujet que de multiples questions portant sur la mise en œuvre de ce nouveau concept restent ouvertes : toutes les crèches doivent-elles offrir cette éducation plurilingue gratuite pour obtenir un agrément ? Une distinction sera-t-elle opérée entre crèches publiques et crèches privées ? Le personnel qualifié sera-t-il disponible en nombre suffisant ?**

Il semble bien que le gouvernement ait lancé une idée qui peut paraître attrayante, mais sans toutefois avoir réfléchi si sa réalisation est en fin de compte possible, et à quel coût (100 euros de ligne de crédit).

Les dotations au titre du chèque-service devraient s'élever à 366 millions d'euros en 2018 (+31,5%).

**Tableau 26 : Dotations de la CNPF, future "Zukunftskeess", au titre de la participation de l'État au financement du "chèque-service accueil" (millions d'euros)**

2015	2016	2017	2018
278.402	319.875	340.405	366.200

Source : Projet de budget 2015

### 3.7.4. Une technique législative qui sème la confusion

L'article 7 du projet de loi stipule que : « *Il est introduit à partir de l'année 2015 un prélèvement sur le revenu des personnes physiques, dénommé contribution pour l'avenir des enfants. La contribution pour l'avenir des enfants est perçue par le Centre commun de la sécurité sociale et par l'Administration des contributions directes.*

<sup>30</sup> Pour la construction, l'extension, la modernisation, l'aménagement, l'équipement, les études, analyses et plans en faveur de l'enfance et la jeunesse (infrastructures pour enfants et jeunes, maisons relais et jeunesse).

*Le produit de la contribution pour l'avenir des enfants est affecté au financement des prestations de la Caisse pour l'avenir des enfants (Zukunftskeess). Les prestations de cette caisse ainsi que leurs modalités de financement seront déterminées par une loi spéciale.»*

La CSL constate que le gouvernement entend faire contribuer les citoyens dès 2015 à une « Caisse » qui, à ce jour, n'existe pas, et dont on n'a aucune certitude qu'elle existera le jour où la contribution sera versée.

En réponse à la question parlementaire N° 540 de la Députée Diane Adehm et du Député Gilles Roth, le ministre de l'Éducation (et non de la Famille) a fait savoir que le produit de la contribution sera comptabilisé au budget des recettes pour ordre pour être versé le moment venu à la nouvelle « Zukunftskeess » en vue de cofinancer les allocations et prestations.

Alors que la dotation en faveur des prestations familiales de 862 millions d'euros est versée à la CNPF, pourtant dite future « Zukunftskeess » à la ligne budgétaire ad hoc, le produit de la nouvelle contribution dormira, elle, sur le compte de l'État, bien qu'elle aurait pu tout autant être versée à la CNPF.

Ceci relève de l'imbroglie. La CSL est d'avis que le projet de loi créant la nouvelle « Caisse pour l'avenir des enfants », ses attributions et les prestations dont pourront bénéficier les citoyens par le truchement de cette nouvelle « Caisse », devrait déjà être déposé, faute de quoi les assurés font face à un vide.

Cela n'étant pas le cas, la CSL y voit une raison supplémentaire pour s'opposer à l'article 7 du projet.

## 4. Mesures relatives à la Sécurité sociale

### 4.1. Incidence financière des mesures de restructuration budgétaires sur les recettes et dépenses de la Sécurité sociale

À titre préliminaire, la CSL tient à critiquer la nouvelle structure du budget dans la mesure où l'on est obligé de rechercher le bien-fondé des différentes mesures tantôt dans le projet de loi sur le budget tantôt dans le projet de loi sur la programmation financière pluriannuelle tantôt dans le projet de la loi de mise en œuvre du paquet d'épargne sans pour autant qu'on ne trouve d'explication à ce sujet.

Il en va ainsi par exemple des mesures de restructuration budgétaires sur les recettes et les dépenses de la Sécurité sociale figurant au tableau de la page 550 du volume 1 du projet de loi sur les dépenses et recettes du budget. Alors que certaines mesures font l'objet du projet de loi sur les recettes et dépenses du budget de l'État pour 2015 – mesures dans le domaine de l'assurance maladie, gel des tarifs et des lettres-clés des professions de santé, réduction de tarifs et de lettres-clés des laboratoires, d'autres en sont exclues comme la renégociation du complément belge consistant dans l'alignement sur le régime de droit commun ou la progression réduite de façon volontariste de l'enveloppe budgétaire globale du secteur hospitalier ou les mesures dans le domaine de l'assurance accident.

Par ailleurs, la CSL tient à rappeler que toutes les mesures affectant les assurés et les salariés dans le présent projet de loi ont été imposées unilatéralement par le gouvernement sans qu'un dialogue social n'ait eu lieu au préalable.

Notre Chambre tient à soulever que la façon de légiférer du gouvernement en imposant de façon unilatérale et dirigiste les valeurs des lettres-clés est non seulement contraire à l'article 63 du CSS ancrant le principe de la liberté contractuelle ainsi qu'à l'article 65 du CSS en vertu duquel « la lettre-clé est un signe dont la valeur en unité monétaire est fixée par voie conventionnelle », mais est également de nature à détruire le système entier de notre sécurité sociale basé sur l'autonomie et la gestion des partenaires sociaux dans le processus de décision.

Le fait pour le gouvernement d'informer les partenaires sociaux sur les mesures figurant dans le présent projet de loi revient à mettre les partenaires sociaux devant un fait accompli et équivaut à un dialogue de sourds plutôt qu'à un dialogue social où chacun des acteurs est censé présenter des alternatives pour ficeler de concert le budget de l'État à venir.

En raison de la structure actuelle du budget, la CSL passe en revue un certain nombre de mesures qui figurent dans le tableau de la page 550 du volume 1 projet de budget 2015 ainsi que dans le projet de loi lui-même.

### 4.2. Mesures en matière d'assurance maladie : réduction de la valeur lettre-clé des laboratoires d'analyse médicale et de biologie clinique (article 35 du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour 2015)

Selon les auteurs, « par dérogation à la procédure de négociation relative à la revalorisation de la lettre-clé, la présente disposition a pour objet de fixer la valeur de la lettre-clé des laboratoires d'analyse médicale et de biologie clinique à 0,28456 par rapport au niveau actuel de 0,3557, ce qui équivaut à une baisse de 20%. Il faut noter que l'évolution des dépenses du secteur des laboratoires d'analyses médicales et de biologie clinique a connu des hausses substantielles depuis de nombreux exercices. Cette évolution s'explique d'un côté par l'évolution des pratiques de prescription de tels examens par le corps médical, mais aussi par un développement substantiel de l'offre des fournisseurs actifs dans ce domaine. De l'autre côté, ce secteur a tiré bénéfice du progrès technique considérable des quinze dernières années par une forte automatisation, voire industrialisation, de cette profession. L'assurance maladie maternité ne pouvant pas récupérer, même pas partiellement, ces gains d'efficacité et les économies d'échelle par les mécanismes de négociation prévus au Code

de la sécurité sociale, la présente disposition prévoit un ajustement plus prononcé de la lettre-clé des laboratoires d'analyses médicales et de biologie clinique. Il y a lieu de préciser qu'en application de l'article 66, alinéa 2 du Code de la sécurité sociale cette valeur n'est pas soumise au mécanisme de l'adaptation indiciaire automatique. »

Dans son avis du 18 novembre 2012 concernant le projet de loi portant réforme du système des soins de santé, la CSL a déjà rendu attentif aux risques d'une externalisation/transfert de prestations des laboratoires hospitaliers à des laboratoires privés ayant pour effet d'échapper à la budgétisation des enveloppes hospitalières et risquant de générer une explosion des coûts au détriment des finances de l'assurance maladie et, par ricochet, au préjudice des assurés.

Le projet de loi reste cependant muet sur la question de savoir quelle est la répartition des actes entre laboratoires hospitaliers tombant dans l'enveloppe budgétaire des hôpitaux et laboratoires privés qui se voient réduire la valeur lettre-clé de 20% pour passer de 0,35557 actuellement à 0,28456 à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015 et quel est l'impact d'une telle réduction de la valeur lettre-clé sur les conditions de travail du personnel engagé auprès de ces laboratoires.

Il convient de relever la situation différente des laboratoires hospitaliers par rapport à celle des laboratoires privés au niveau de leurs marges bénéficiaires respectives : celles des laboratoires privés étant beaucoup plus élevées, ces derniers disposent d'une situation plus favorable pour supporter la présente mesure.

#### 4.3. Mesures en matière d'assurance maladie : valeur des lettres-clés des prestataires (article 36 du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour 2015)

Selon les auteurs, « par dérogation à la procédure de négociation relative à la revalorisation de la lettre-clé prévue dans le Code de la sécurité sociale, la présente disposition a pour objet de fixer la valeur des lettres-clé des prestataires de soins énumérés et suspend les négociations tarifaires pour 2015 et 2016. L'article 67, alinéa 1 du CSS dispose que la revalorisation des lettres-clés ne saurait dépasser la variation du revenu moyen cotisable, déterminé à la valeur cent de l'indice pondéré du coût de la vie, des assurés actifs entre la quatrième et la deuxième année précédant l'exercice au cours de laquelle la nouvelle valeur s'applique. La variation du revenu moyen cotisable entre 2011 et 2013 s'élève à 0,18%. La présente fixation constituant une dérogation à la procédure de négociation qui connaît un rythme biennal et du fait de l'application du principe de l'annualité budgétaire, il y a lieu de relever dès à présent que la présente fixation pour l'exercice 2015 devra être prorogée pour l'exercice 2016. »

La CSL se doit toutefois de constater que le législateur ne fait aucune ventilation de la revalorisation des lettres-clé entre les différents prestataires de soins de santé par rapport à la variation du revenu moyen cotisable des assurés actifs de sorte qu'il est impossible pour la CSL de vérifier et de comprendre pourquoi la valeur des lettres-clé des médecins, médecins-dentistes, des rééducateurs en psychomotricité et des orthophonistes est maintenue au même niveau tandis que celle des infirmiers, des masseurs-kinésithérapeutes et des sages-femmes a été diminuée.

#### 4.4. Mesures en matière d'assurance maladie : coefficients des actes et services des nomenclatures des médecins et des laboratoires d'analyses médicales (article 37 du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour 2015)

Selon les auteurs, « dans l'attente d'une réforme plus approfondie des nomenclatures afférentes et afin de contribuer à maintenir l'équilibre financier du budget de la Caisse nationale de santé, le présent article a pour objet de prolonger pour l'exercice 2015 les mesures d'économies de l'article

5 de la loi du 17 décembre 2010<sup>31</sup> ayant, par voie réglementaire, opéré des réductions sur les coefficients des actes et services des nomenclatures des médecins et des laboratoires d'analyses médicales. »

#### 4.5. Mesures en matière d'assurance maladie : Mutualité des employeurs (article 38,39 et 40 du projet de loi concernant les recettes et dépenses du budget de l'État pour 2015)

Selon les auteurs, « lors des négociations dans le cadre de l'établissement du budget pour l'exercice 2015, le Conseil de gouvernement a décidé de relever le taux de participation de l'État de 0,3% à 0,45%.

La baisse de la réserve minimale de 10% à 8% sert de mesure unique pour compenser pour l'exercice 2015 le déficit prévisionnel de la MDE. Ainsi le budget équilibré de la MDE pourra être assuré par une augmentation corrélative des cotisations.

Pour l'année 2014, le taux d'intervention de l'État dans le financement de la Mutualité des employeurs est fixé dans le Code de la sécurité sociale à 0,3% de la masse cotisable. Suite à la situation prévisionnelle de l'équilibre budgétaire de la Mutualité des employeurs pour 2014, le gouvernement majorait cet apport au financement de la Mutualité pour l'année 2014 par une contribution supplémentaire unique et exceptionnelle de 20,5 millions d'euros. »

Même si les dépenses courantes de la Mutualité des employeurs et de l'assurance accidents sont estimées augmenter de respectivement 3,7 % par rapport à l'exercice 2014, la CSL ne saura accepter une augmentation de l'apport de l'État dans le financement de la Mutualité des employeurs de 50% allant de 0,3 pour cent de la masse cotisable des assurés obligatoires de la Mutualité à 0,45%, ni une contribution supplémentaire unique et exceptionnelle de 20,5 millions d'euros. Ceci est d'autant plus vrai qu'en vertu de l'article 14 de la loi du 13 mai 2008 portant introduction d'un statut unique, le fonds de roulement initial mis à disposition par l'État à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2009 devra être porté en déduction de la participation de l'État à partir de 2014. La CSL ignore s'il a été tenu compte dans la « contribution de l'État au financement de la Mutualité des employeurs » à partir de 2014 du montant du fonds de roulement que la Mutualité des employeurs doit rembourser à l'État. Voilà pourquoi elle exige du législateur dans un esprit d'une plus grande transparence d'intégrer pour les budgets à venir la précision à l'article 17.8.42000 du budget « Contribution de l'État au financement de la Mutualité des employeurs » si le remboursement du fonds de roulement accordé par l'État est inclus ou non.

Le versement à la Mutualité des employeurs d'une compensation de 25 millions d'euros introduite le 1<sup>er</sup> janvier 2011 destinée à compenser la hausse du salaire social minimum est maintenue pour la cinquième et dernière année consécutive 2015. La CSL tient à rappeler que les contribuables salariés ont cofinancé cette compensation pendant cinq ans pour alléger les charges salariales des employeurs dues à l'augmentation du salaire social minimum.

<sup>31</sup> Art. 5. Par dérogation à l'article 65 du Code de la sécurité sociale, un règlement grand-ducal détermine les réductions nécessaires à opérer sur les coefficients des actes et services prévus dans les nomenclatures des médecins et des médecins-dentistes applicables au 31 décembre 2010, afin de dégager au profit de l'assurance maladie-maternité une économie correspondant pour l'exercice 2011 par rapport aux dépenses arrêtées dans le décompte de 2009 de la Caisse nationale de santé, à un montant de 6 millions d'euros au minimum et de 6,5 millions d'euros au maximum.

La Caisse nationale de santé et les groupements professionnels représentatifs des laboratoires d'analyses médicales et de biologie clinique déterminent, dans le cadre et suivants les modalités prévues à l'article 65 du Code de la sécurité sociale, les adaptations à apporter aux coefficients des actes de la nomenclature afférente, afin de dégager au profit de l'assurance maladie-maternité une économie correspondant pour l'exercice 2011, par rapport aux dépenses arrêtées dans le décompte de l'exercice 2009 de la Caisse nationale de santé, à un montant de 2 millions d'euros au minimum et de 2,5 millions d'euros au maximum. Au cas où les mesures susceptibles d'engendrer les économies prévues ne peuvent entrer en vigueur pour le 1<sup>er</sup> avril 2011, les adaptations tarifaires correspondantes sont opérées par dérogation aux dispositions de l'article 65 précité par voie de règlement grand-ducal.

En vue de rétablir l'équilibre des finances de la Mutualité des employeurs et de l'assurance maladie, la CSL tient par ailleurs à rappeler que les employeurs doivent – à l'instar des salariés – contribuer à faire diminuer le taux d'absence pour causes de maladie en évitant d'augmenter délibérément les dépenses pour l'assurance maladie en employant des pratiques douteuses contraires à la loi et à l'esprit du statut unique comme l'exigence d'un certificat médical par le salarié dès le premier jour de l'empêchement ou l'exigence d'un tel certificat dès le premier jour en cas de prolongation de la maladie en vue d'obtenir le remboursement à 80% du coût de la maladie avec la part patronale des cotisations.

#### 4.6. Mesures en matière d'assurance maladie : tarifs conventionnels (article 41 du projet de loi concernant les recettes et les dépenses du budget de l'État pour 2015)

Selon les auteurs, « en matière de sécurité sociale il y a lieu de distinguer entre les prestataires dont les tarifs sont fixés au moyen du mécanisme de la lettre clé inscrit dans le Code de la sécurité sociale et les prestataires dont les tarifs sont purement conventionnels et non pas soumis au mécanisme de la lettre-clé. Il en résulte non seulement l'absence d'une base légale pour la fixation des tarifs, mais aussi l'absence de dispositions spécifiques en cas de non-accord. Afin de rendre applicable au moyen d'une disposition légale pouvant déroger à une fixation conventionnelle le gel des tarifs de tous les prestataires il y a lieu d'en créer la base dans le Code de la sécurité sociale. À défaut de la présente disposition il n'est pas possible de geler l'évolution de ces tarifs.

Les adaptations au niveau des articles 69 et 70 du Code de la sécurité sociale constituent le corollaire de la présente adaptation. »

La CSL craint qu'une tarification à l'acte en milieu hospitalier allant probablement de pair avec une progression réduite de façon volontariste de l'enveloppe budgétaire globale du secteur hospitalier comme le témoigne le libellé no 255 du tableau figurant à la page 550 du projet de budget (volume 1) ne se fasse au détriment de la qualité de médecine et du traitement des assurés en milieu hospitalier. Aussi la CSL redoute-t-elle également qu'en cas de réduction de l'enveloppe budgétaire globale du secteur hospitalier, les médecins essaient par d'autres moyens de récupérer cette moins-value sur les patients.

Par ailleurs elle se demande si aucun accord n'est trouvé entre la CNS et la Fédération des hôpitaux luxembourgeois sur l'adaptation de la lettre-clé ou des tarifs conventionnels non établis moyennant lettre-clé avant le 31 décembre 2015, le gel des tarifs jouera rétroactivement au 1<sup>er</sup> janvier 2014 ou uniquement à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015.

#### 4.7. La renégociation du complément belge : alignement sur le régime de droit commun

Sans aucune explication fournie à ce sujet, si ce n'est la même rengaine ressassée pour réduire les dépenses publiques, en l'espèce, celles concernant les prestations en nature de l'assurance maladie, le tableau à la page 550 du projet de budget (volume 1) annonce la renégociation du complément belge dans le sens d'un alignement sur le régime de droit commun.

La Convention entre le Grand-duché de Luxembourg et le Royaume de Belgique sur la sécurité sociale des travailleurs frontaliers signée en date du 24 mars 1994 prévoit que le Luxembourg alloue un complément aux travailleurs frontaliers belges et les membres de leur famille qui bénéficient des prestations en nature sur le territoire belge lorsque la prise en charge par le Luxembourg est plus favorable qu'en Belgique.

La CSL se demande si conformément à l'article 16 de la même convention, celle-ci a déjà été dénoncée alors que le texte prévoit que la dénonciation doit être notifiée au plus tard trois mois avant la fin de l'année civile.

La CSL tient à souligner qu'il existe une contradiction dans le titre même de la disposition dans la mesure où un alignement de la prise en charge des prestations en nature des travailleurs frontaliers belges sur le régime du règlement 883/2004 ne nécessite aucune renégociation de la convention. En cas de dénonciation de celle-ci, c'est automatiquement le règlement 883/2004 qui s'applique et un complément n'est plus payé.

De façon générale, concernant toutes les mesures énumérées aux numéros 255, 256, 257 et 258 du tableau à la page 550 du projet de budget (volume 1), la CSL critique finalement le fait que le montant prévu pour les années 2015 à 2018 ne fait l'objet d'aucune ventilation entre les différentes mesures y énumérées de sorte qu'il est impossible de mesurer l'impact de chacune d'elles pour les assurés et les prestataires de soins de santé.

#### 4.8. Mesures dans le domaine de l'assurance dépendance : gel de la valeur monétaire et application plus efficiente des critères d'octroi des prestations [article 44 du projet de loi concernant les recettes et les dépenses du budget de l'État pour 2015.

À l'instar de ce qui a été dit en guise de remarque préliminaire au sujet de toutes les mesures de restructuration budgétaires figurant au tableau de la page 550 du projet de budget 2015 (volume 1), cette mesure a été décidée unilatéralement par le gouvernement sans avoir saisi les partenaires sociaux au préalable sur la nécessité et le bien-fondé d'une telle mesure.

Par ailleurs la CSL se doit de constater qu'aucune explication n'est fournie pour une telle mesure si ce n'est que dans un but « passe partout » de « *maîtriser l'évolution du coût global de l'assurance dépendance* ».

La façon de procéder du gouvernement est d'autant plus incompréhensible que suite au bilan de l'assurance dépendance présenté par l'IGSS en 2013, il a été convenu entre gouvernement et partenaires sociaux de chercher des solutions dans le dialogue social pour assurer la viabilité à long terme de l'assurance dépendance.

La CSL craint par ailleurs que le gel de la valeur monétaires des actes en matière d'assurance dépendance ne se fasse sur le dos du personnel engagé auprès de tous les réseaux d'aides et de soins destinés à dispenser les soins et finalement au détriment des bénéficiaires de l'assurance dépendance. La CSL ne saura déduire non plus du libellé sommaire si le gel de la valeur monétaire s'applique à tous les acteurs, à savoir aux réseaux d'aides et de soins, aux centres semi-stationnaires, aux établissements d'aides et de soins à séjour continu et aux établissements à séjour intermittent ou uniquement à certains parmi eux. Encore une fois, la CSL tient à rappeler au gouvernement que plutôt d'imposer la fixation de la valeur monétaire unilatéralement, l'article 395 CSS dispose que « *chaque valeur monétaire est négociée chaque année par l'organisme gestionnaire de l'assurance dépendance avec le ou les groupements professionnels des prestataires...* ».

Le non-respect du conventionnement obligatoire risque de mettre en question le fonctionnement général des institutions de la sécurité sociale.

Aussi la CSL reste-t-elle pantoise devant une autre mesure prise dans le cadre de l'assurance dépendance, à savoir « l'application plus efficiente des critères d'octroi des prestations ». Ce qui est plus efficient d'un point de vue financier, ne l'est pas forcément pour les bénéficiaires. Toujours dans le but de la réduction des dépenses, la CSL craint qu'une telle application des critères des prestations ne se fasse au détriment des demandeurs de l'assurance dépendance avec toutes les conséquences que cela pourra engendrer pour les familles de ceux-ci et leur entourage.

Finalement, à l'instar des mesures figurant sous le numéro 255, la CSL tient à signaler, à part les remarques formulées ci-avant, qu'aucune ventilation du montant total n'est faite entre le gel de la valeur monétaire et l'application plus efficiente des critères d'octroi des prestations.

#### 4.9. Mesures dans le domaine de l'assurance accident : 1) Alignement du montant de la rente d'attente ; 2) Adaptation du montant de l'indemnité pour préjudice physiologique et d'agrément ; 3) Abolition de l'indemnisation du dégât causé au véhicule automoteur

Comme déjà soulevé ci-avant pour toutes les autres mesures de restructuration budgétaires, force est de constater qu'aucune explication n'est fournie dans les différents volumes du projet de budget 2015 sur la raison d'être des mesures figurant sous le numéro 258 du tableau. Pire encore, le dialogue social tant au niveau de la quadripartite qu'au niveau de l'assurance accident est déjà bâclé d'avance sinon comment interpréter toutes les mesures de restructuration budgétaires figurant d'ores et déjà dans le projet de budget 2015.

Comme les mesures annoncées figurent au budget 2015 encore avec 0 euros (et 4,5 millions d'euros pour chacune des années successives), la CSL pense expliquer ce phénomène par le fait que la loi du 12 mai 2010 portant réforme de l'assurance accident doit d'abord être modifiée avant que les mesures financières ne puissent entrer en vigueur.

Par « alignement du montant de la rente d'attente », la CSL semble comprendre qu'en cas d'accident de travail/de trajet et de maladie professionnelle d'un assuré faisant l'objet d'un reclassement externe, le montant de la rente d'attente ne sera dorénavant plus fixé à 85% de la rente complète (qui correspond au revenu professionnel cotisable au titre de l'assurance pension réalisé avant la survenance de l'accident ou de la maladie professionnelle), mais correspondra à l'indemnité d'attente qui est fixée à la pension d'invalidité à laquelle le salarié aurait eu droit en cas d'invalidité. La CSL ne saura donner son accord à une telle mesure ni quant à la forme choisie par le gouvernement pour y procéder ni quant au fond.

Une autre mesure consiste dans l'adaptation du montant de l'indemnité pour préjudice physiologique et d'agrément. La question reste de savoir à quoi ce montant doit être adapté sachant qu'actuellement ce préjudice est indemnisé par l'allocation d'un forfait calculé sur base du taux d'incapacité définitive retenu. Aucune explication n'est fournie à ce sujet.

En ce qui concerne « l'abolition de l'indemnisation du dégât causé au véhicule automoteur » fraîchement réformée par la loi de 2010, la CSL ne peut que s'étonner sur une telle suppression alors que le droit à l'indemnisation du dégât du véhicule automoteur par l'assurance accident ne joue que si le préjudice n'est pas indemnisable à un autre titre, c.à.d, par une assurance casco ou pris en charge par un tiers responsable. Aucune explication non plus n'est fournie pour justifier l'abolition de l'indemnisation d'un tel dommage.

Finalement la CSL critique qu'aucune ventilation du montant n'est prévue pour les trois mesures dans le domaine de l'assurance accident.



## 5. La politique familiale en ligne de mire des mesures de restriction

La Chambre des salariés formule ses critiques et observations au sujet de la politique familiale au point 6.5. de son avis relatif au projet de loi de mise en œuvre des mesures d'épargne.

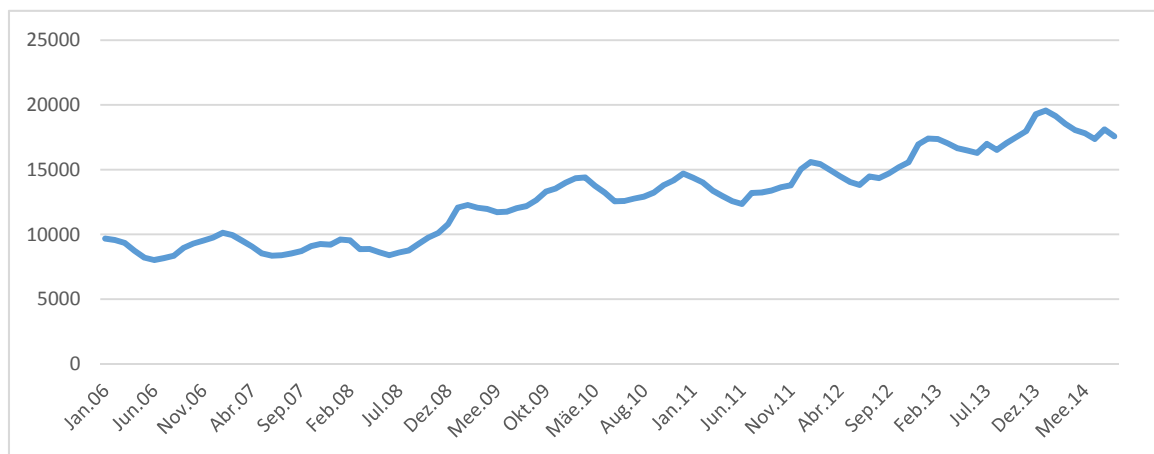
## 6. Mesures portant sur l'emploi et le chômage

### 6.1. Introduction

C'est dans un contexte de hausse historique du taux de chômage luxembourgeois que le gouvernement se propose de diminuer les dépenses du Ministère du Travail par le biais de différentes mesures annoncées dans le cadre du redressement des comptes publics. En effet, il s'agit de ce point de vue d'économiser environ 167 millions d'euros à l'horizon 2018.

La CSL se permet d'ores et déjà de faire connaître son avis concernant ces mesures qui ne sont pas sans répercussions négatives et sur les personnes au chômage et sur les personnes en emploi.

Graphique 69 : Nombre de personnes au chômage



Source : Adem

### 6.2. Fin des mesures temporaires en matière de chômage

Dans un premier temps, les mesures n° 185 et 186 viennent abolir certaines mesures adoptées par le précédent gouvernement au lendemain de la crise financière de 2007/2008<sup>32</sup>. Ces mesures avaient pour objectif d'améliorer la situation financière des chômeurs les plus difficiles à placer en modifiant les durées et plafonds d'indemnisation auxquels ils ont droit. D'autres dispositions temporaires étaient également prévues afin de promouvoir le maintien dans l'emploi des salariés d'entreprises en difficultés par le biais du mécanisme de chômage partiel.

Concernant les mesures temporaires en matière d'indemnisation du chômage, plusieurs mesures avaient été adoptées, de façon transitoire, en 2010.

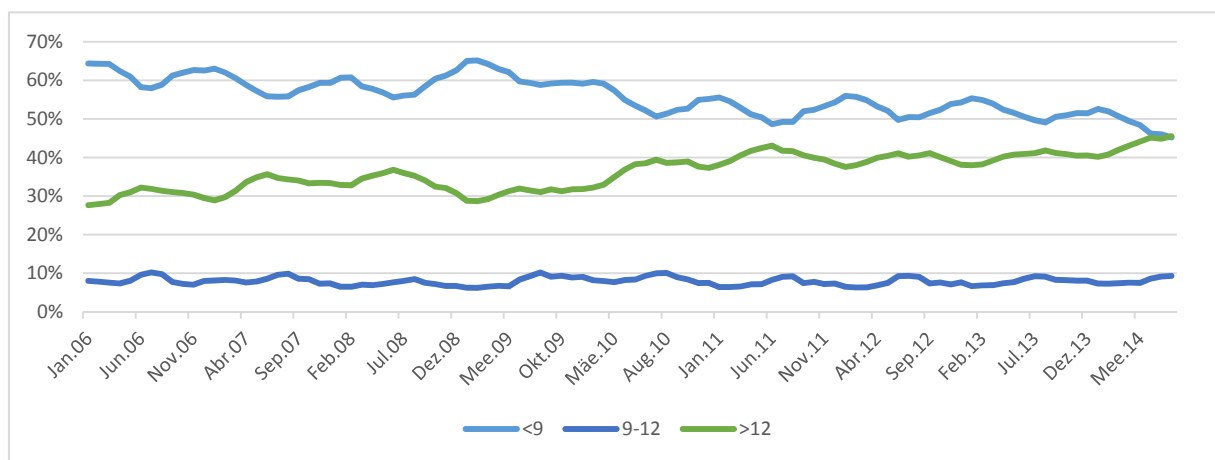
<sup>32</sup> Loi du 3 août 2010.

Pour les chômeurs de plus de 45 ans ainsi que pour les salariés étant au chômage partiel avant d'être licenciés par leur entreprise, la durée d'indemnisation par l'Adem a été augmentée de six mois.

Par ailleurs, pour l'ensemble des chômeurs, le plafond d'indemnisation a été revu. Ainsi, si selon le droit commun les indemnisations sont plafonnées à 250% du salaire social minimum, puis 200% du SSM au bout de 6 mois, et 150% du SSM au bout de 12 mois, la loi du 3 août 2010 dispose que le plafond de 200% du SSM n'est applicable qu'après 9 mois tandis que le dernier plafond de 150% est suspendu.

Le projet de budget pluriannuel prévoit la suppression, à partir de 2016 de ces mesures. Or, si l'on se réfère aux chiffres publiés par l'Adem, force est de constater que le nombre de personnes au chômage depuis plus de douze mois est en augmentation constante.

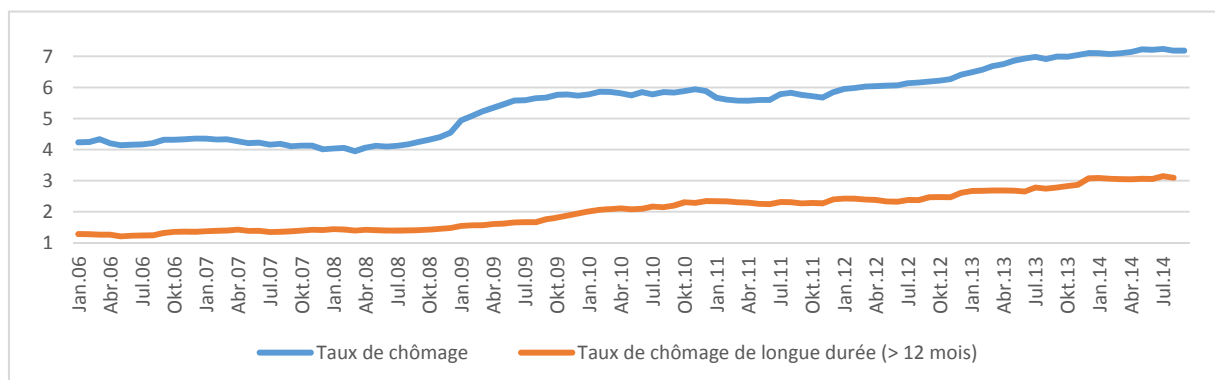
Graphique 70 : Répartition des chômeurs selon la durée d'inscription



Source : Adem

On passe, d'une part, d'un peu moins de 30% de chômeurs de longue durée en 2006 à environ 45% au cours des derniers mois. Le même constat peut se faire à partir du taux de chômage de longue durée (> 12 mois) qui est passé d'un peu plus de 1% en 2006 à environ 3% depuis le début de l'année.

Graphique 71 : Évolution des taux de chômage et de chômage de longue durée

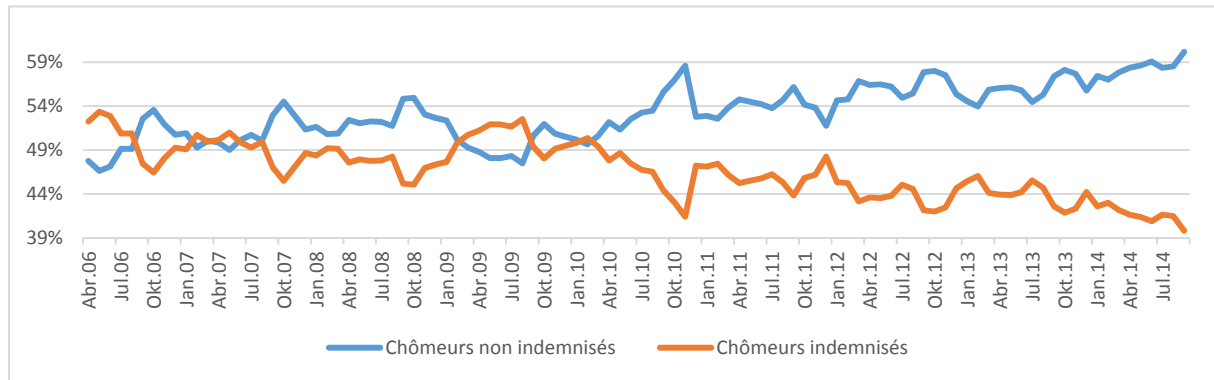


Source : Adem

Si le taux ainsi que la durée du chômage augmentent, cela signifie que le nombre de personnes concernées par la suppression de ces mesures temporaires est également de plus en plus

important. La suppression de ces mesures temporaires alors même que le chômage et, de façon plus inquiétante, la durée des épisodes de chômage sont en expansion ne sera pas sans avoir des effets néfastes sur la situation financière des ménages concernés.

Graphique 72 : Part de demandeurs d'emploi indemnisés et non indemnisés

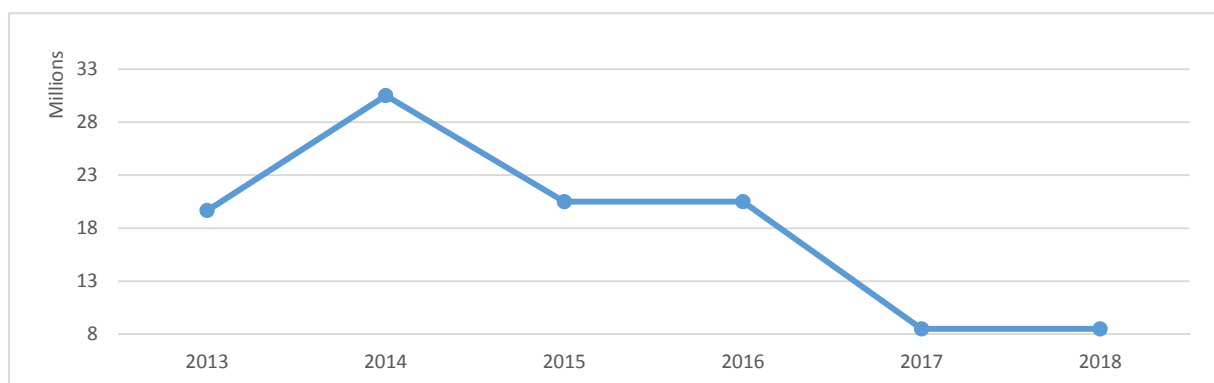


Source : Adem

En effet, si avec les mesures temporaires un nombre important mais aussi et surtout croissant de chômeurs n'est plus indemnisé (environ 60% en septembre 2014), qu'en sera-t-il avec la suppression des extensions d'indemnisation ?

À partir de 2017 se mettra en place une autre mesure visant cette fois les mesures temporaires en matière de chômage partiel. Parmi ces mesures, qui seront abolies, il faut notamment relever la possibilité d'étaler la durée de l'indemnisation compensatoire sur douze mois, la possibilité des entreprises appartenant à des secteurs non déclarés en crise de recourir au chômage partiel de source conjoncturelle, l'exemption de cotisations patronales sur l'indemnité compensatoire de chômage partiel et le remboursement par l'Etat de la tranche patronale, c'est-à-dire des premières 8 ou 16 heures selon que les salariés concernés par le chômage partiel travaillent moins ou plus que 20 heures par semaine.

Graphique 73 : Évolution des dépenses pour les indemnités de chômage partiel effectuées par le Fonds pour l'emploi ; en millions d'euros

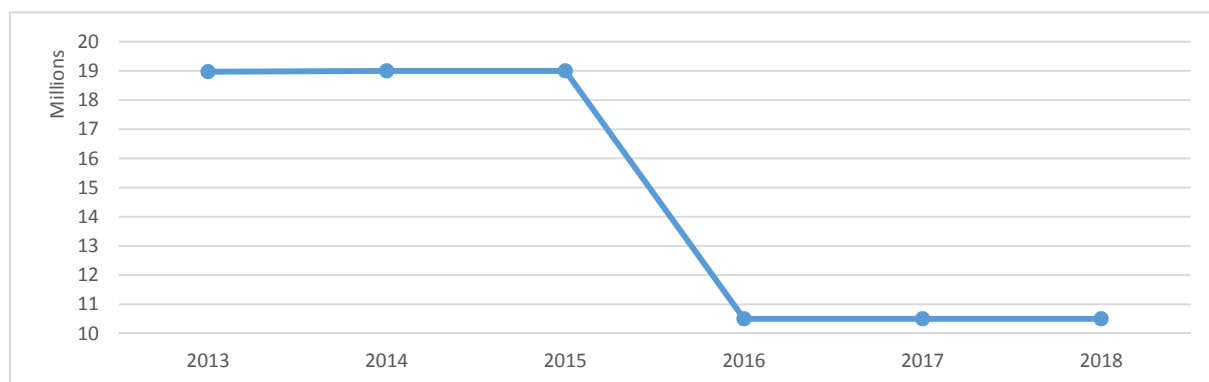


Source : Budget pluriannuel 2015-2018, annexe 3

La remise en cause de ces mesures temporaires favorisant le maintien dans l'emploi vient donc rendre plus difficile pour les entreprises le recours au mécanisme de chômage partiel, alors même que bon nombre d'entre elles font encore face à de grandes difficultés. La non-prolongation de ces dispositions risque donc de faire encore plus gonfler les chiffres du chômage déjà très élevés du point de vue historique.

La mesure n° 192 prévoit quant à elle l'abolition de l'aide à l'embauche des chômeurs de longue durée. Si pour l'instant le patron peut, dans ce cas de figure, se faire rembourser l'ensemble des cotisations sociales sur une durée variable selon l'âge du chômeur embauché<sup>33</sup>, il n'en sera rien à partir de 2016. En effet, le gouvernement prévoit de ne plus rembourser que la part patronale des cotisations sociales.

**Graphique 74 : Évolution des dépenses d'aides à l'embauche des chômeurs âgés/de longue durée effectuées par le Fonds pour l'emploi ; en millions d'euros**



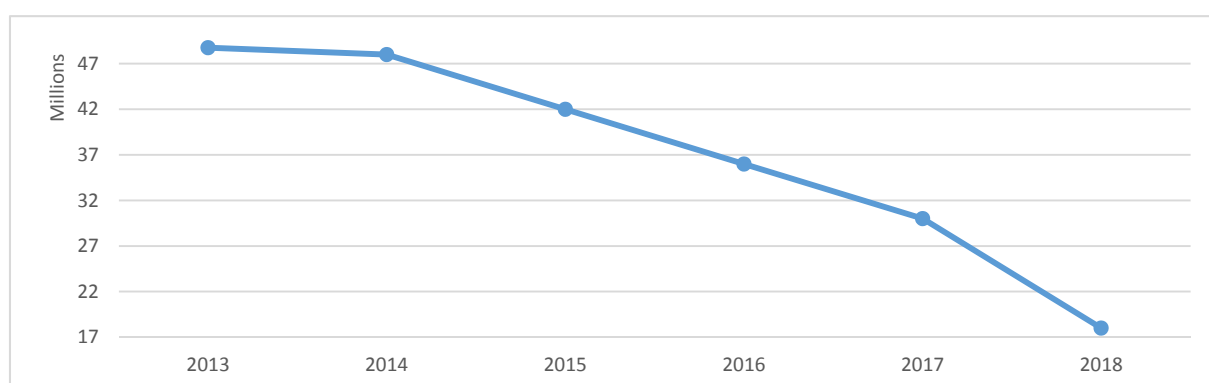
Source : Budget pluriannuel 2015-2018, annexe 3

La réduction de cette aide à l'embauche fait que les entreprises seront encore plus réticentes à recourir à ce type de demandeurs d'emploi. De ce fait, les chômeurs de longue durée seront encore une fois touchés par le biais d'une réduction de leur montant et durée d'indemnisation et 5.3.

### 6.3. Aide au réemploi

L'aide au réemploi permet au salarié étant reclassé dans un emploi comportant un niveau de rémunération inférieur à l'ancienne rémunération d'obtenir une rémunération égale à 90% de son ancienne rémunération pendant les 48 premiers mois de son reclassement. Si cette compensation est plafonnée, pour le moment, à 3,5 fois le salaire social minimum, dans le cadre de la mesure de redressement des comptes publics n° 189, le gouvernement prévoit de faire diminuer le plafond à un montant équivalent à un seul salaire social minimum à l'avenir. L'impact de cette diminution de plafond se fera sentir de façon progressive sur les dépenses, passant de 6 millions d'euros d'économies en 2015 à 30 millions en 2018.

**Graphique 75 : Évolution des dépenses d'aide au réemploi effectuées par le Fonds pour l'emploi ; en millions d'euros**



Source : Budget pluriannuel 2015-2018, annexe 3

<sup>33</sup> Deux ans minimum en cas d'embauche en contrat à durée indéterminée.

Malgré le fait que cette mesure puisse inciter certaines entreprises à employer des salariés au salaire social minimum en comptant sur la participation de l'État pour que ce dernier puisse retrouver son niveau de revenus antérieur, il est difficile de conclure au bien-fondé de cette économie budgétaire puisque malgré les abus qui peuvent exister, elle permet de maintenir bon nombre de personnes dans l'emploi. Au vu des données relatives aux dépenses du fonds pour l'emploi, il apparaît toutefois que ce poste ne représentera plus qu'un tiers de son montant pour 2014 (soit 18 millions d'euros en 2018 au lieu de 48 millions budgétisés pour l'année 2014).

Dans son rapport d'octobre 2014, la Cour des comptes constate d'ailleurs que malgré les dérives qu'il y a pu y avoir, elle est d'avis que cette mesure doit être appliquée de façon plus ciblée, en tenant compte et de la situation du demandeur d'emploi et de la réalité du marché du travail. La Cour des comptes fait également remarquer que, du fait du projet de loi concernant l'aide au réemploi, aucune évaluation de cette mesure n'a été effectuée. Dès lors, on peut se demander quelles sont les bases objectives servant de base à la réforme à venir de l'aide au réemploi.

Si la seule raison de réduire le plafond de l'aide au réemploi est l'existence d'abus, ne serait-il pas, au vu des chiffres élevés du chômage, plus pertinent de réformer l'aide au réemploi dans le sens d'un meilleur contrôle et de sanctions accrues des patrons qui abusent de ce mécanisme ?

En effet, si un patron, sachant que l'État va payer la différence par rapport à l'ancien salaire, décide d'embaucher une personne au salaire social minimum, ce n'est pas le salarié qui bénéficie de cette aubaine, ce dernier étant contraint d'accepter l'offre d'emploi pour ne pas se retrouver au chômage. Le patron fraudeur, quant à lui, dispose là d'un mécanisme lui permettant d'embaucher un travailleur expérimenté à un coût très réduit par rapport au salaire qu'il aurait dû verser.

Partant, il serait donc plus cohérent de maintenir l'aide au réemploi sous sa forme actuelle tout en se donnant les moyens de mieux contrôler et sanctionner les patrons abusant de l'aide au réemploi, plutôt que de punir des salariés souhaitant rester dans l'emploi.

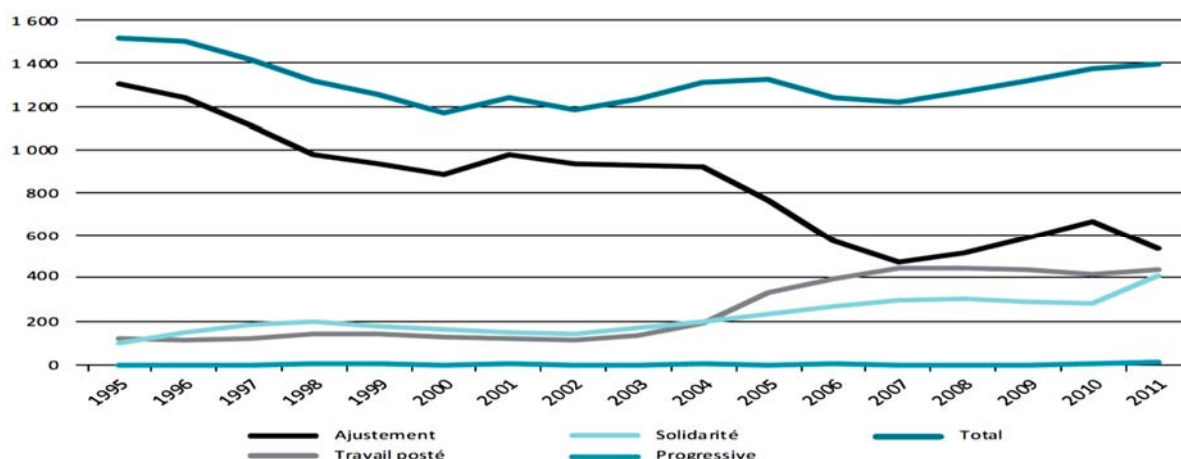
#### 6.4. Preretraite solidarité

La procédure de préretraite-solidarité permet au salarié âgé de 57 ans au moins de prendre sa retraite au plus tôt trois ans avant de remplir les conditions d'ouverture du droit soit à une pension de vieillesse soit à une pension de vieillesse anticipée.

Dans ce cas de figure, si l'entreprise procède à l'embauche compensatrice d'un chômeur, d'un apprenti ou d'un employé menacé de licenciement économique, l'État participe à hauteur de 70% à l'indemnité de préretraite-solidarité.

Pour ce qui est des personnes concernées par cette procédure de départ anticipé, nous ne disposons que de données jusqu'en 2011. À l'aide du graphique ci-dessous, on voit toutefois qu'il existe un recours de plus en plus important à la préretraite-solidarité. Ainsi, si au milieu des années 1990 un peu moins de 200 préretraites de ce type étaient en cours, le nombre de personnes concernées est monté à environ 400 en 2011.

Graphique 76 : Évolution du nombre de préretraites par catégorie (au 31 décembre)

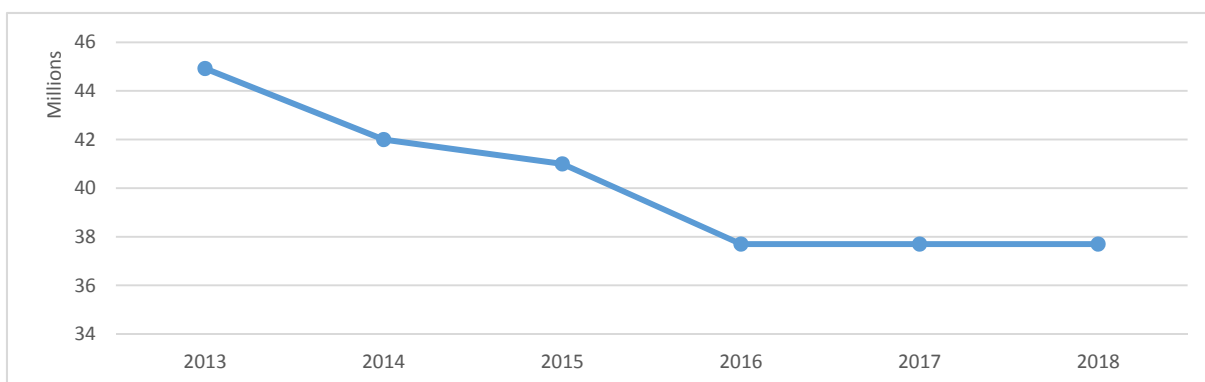


Source : IGSS, Aperçus n° 1, septembre 2012

Du fait des dispositions législatives encadrant la préretraite-solidarité, on peut donc conclure que cette procédure a donné lieu, en parallèle, à 400 embauches compensatrices, soit une réduction du nombre de chômeurs d'autant de personnes. Au vu des taux de chômage particulièrement élevés des jeunes mais aussi des personnes de plus de 50 ans, une éventuelle suppression de la préretraite-solidarité à partir de 2016 pour aboutir à des économies d'environ 5 millions d'euros par an paraît absolument inappropriée.

Si le Ministre assure que l'abolition de la préretraite-solidarité est justifiée par un faible recours à celle-ci, et que, en contrepartie, d'autres formes de préretraite, telles que les préretraites progressive ou des travailleurs postés et travailleurs de nuit seront améliorées<sup>34</sup>, force est de constater que les montants alloués aux préretraites (hors sidérurgie) dans la planification pluriannuelle des dépenses du Fonds pour l'emploi baissent nettement. En effet, si en 2013 les dépenses pour cette action en faveur de l'emploi s'élevaient à près de 45 millions d'euros, elles diminuent à 41 millions d'euros en 2015 pour atteindre 37,7 millions d'euros par an de 2016 à 2018.

Graphique 77 : Évolution des dépenses de préretraite (hors sidérurgie) effectuées par le Fonds pour l'emploi ; en millions d'euros



Source : Budget pluriannuel 2015-2018, annexe 3

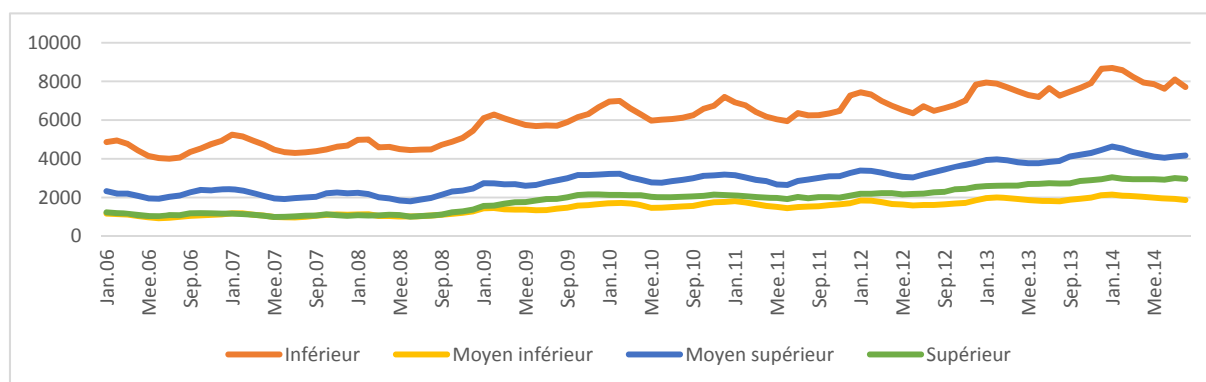
<sup>34</sup> Voir : <http://www.rtl.lu/letzebuerg/577137.html>

## 6.5. Aides à la formation des salariés

Le redressement des comptes publics implique, au niveau du Ministère du Travail, également toute une série de mesures concernant la participation de l'État à la formation des salariés<sup>35</sup>. Si les montants économisés sont relativement faibles (moins de 1,5 millions d'euros entre 2015 et 2018), ils revêtent toutefois une grande importance en ce qui concerne l'employabilité des personnes travaillant au Luxembourg.

En effet, on peut partir du principe que sans ces aides et compensations, les employeurs seront plus réticents à laisser leurs salariés bénéficier de formations pendant leurs heures de travail. La réduction des frais et subsides destinés à l'organisation peut également impliquer une diminution de l'offre de formations par les différents organismes actifs dans ce domaine.

Graphique 78 : Nombre de demandeurs d'emploi selon leur niveau de formation<sup>36</sup>



Source : Adem

Ces réductions interviennent alors même qu'il devient de plus en plus évident que le problème du chômage au Luxembourg provient d'un problème d'inadéquation entre formations et compétences recherchées sur le marché de l'emploi et celles dont disposent les demandeurs d'emploi. Pour y remédier, il faut donc, entre autres, mener une politique de soutien à la formation des travailleurs ambitieuse. Dès lors, les mesures de redressement budgétaire pesant sur ce domaine d'action du Ministère du Travail paraissent particulièrement inappropriées dans le contexte actuel.

## 6.6. Réforme de l'Agence pour le développement de l'emploi

L'Agence pour le développement de l'emploi (Adem) est l'un des principaux outils dont dispose le Luxembourg en ce qui concerne la lutte contre le chômage. En effet, elle a pour mission de « *favoriser de manière résolue le retour à l'emploi* » et s'oriente pour y parvenir vers « *le ciblage de ses clients (demandeurs d'emploi et employeurs) et vers la personnalisation des services offerts.* »<sup>37</sup>

Néanmoins, des questions se posent quant au fonctionnement de l'Adem et, surtout, quant à son efficacité. Dans un rapport spécial publié récemment<sup>38</sup>, la Cour des comptes se penche sur les

<sup>35</sup> Il s'agit des mesures n° 193, 196, 203, 204 et 205

<sup>36</sup> Inférieur = scolarité obligatoire ; Moyen inférieur = 10<sup>e</sup> ou 11<sup>e</sup> / 4<sup>ème</sup> ou 3<sup>ème</sup> ; Moyen supérieur = 12<sup>e</sup> à 14<sup>ème</sup> / 2<sup>ème</sup> ou 1<sup>ère</sup> ; Supérieur = diplôme universitaire

<sup>37</sup> Citations tirées du site de l'Adem : <http://www.adem.public.lu/adem/index.html>

<sup>38</sup> [http://www.cour-des-comptes.lu/rapports/rapports\\_speciaux/2014/chomage\\_suivi.pdf](http://www.cour-des-comptes.lu/rapports/rapports_speciaux/2014/chomage_suivi.pdf)

mesures prise dans le cadre de la lutte contre chômage, et notamment sur la mise en place des conventions de collaboration individualisée, le système d'évaluation des mesures de lutte contre le chômage, ainsi que sur les contrats d'appui-emploi et d'initiation à l'emploi (CAE et CIE) destinés aux jeunes.

Selon les conclusions de la Cour des comptes, la convention de collaboration individualisée, censée permettre une approche proactive de la promotion et du développement de l'emploi en fixant des droits et obligations du côté des demandeurs d'emplois mais aussi de l'Adem, est restée « *lettre morte* » depuis 2006. Actuellement, de telles conventions ne sont signées que dans le cadre de projets-pilotes ou de la Garantie pour la Jeunesse.

La Cour constate donc que cette mesure est, pour l'instant, un échec et qu'une application généralisée suite à des projets-pilotes prometteurs nécessiterait une embauche de personnel qualifié pour effectuer le suivi personnalisé dont bon nombre de demandeurs d'emploi ont besoin. Cette pénurie personnelle est encore accentuée par le lancement de la Garantie pour la Jeunesse.

En ce qui concerne le système d'évaluation, assorti notamment d'un tableau de bord mensuel concernant les inscriptions et les placements, mesurant l'efficacité de l'Adem dans la mise en œuvre de ses missions, il en serait encore (début 2014) à un stade préliminaire avec un fichier informatique reprenant des indicateurs d'activité des différentes agences. Ce n'est que dans une seconde phase qu'est prévue l'élaboration d'indicateurs de mesure de la qualité de l'offre de l'Adem.

Le défaut d'évaluations se fait également sentir au niveau du suivi des contrats d'appui-emploi et d'initiation à l'emploi pour lesquels il devrait y avoir, selon la Cour une discussion autour de leur efficacité. Toutefois, celle-ci ne peut se faire sans évaluation des résultats qui permettraient soit d'apporter des corrections au mode de fonctionnement des CAE et CIE, soit de les abandonner si ceux-ci n'apportent pas les résultats escomptés.

Manifestement, selon l'évaluation menée par la Cour des comptes, mais aussi selon les rapports de la commission de suivi, l'Adem fait encore face à de nombreux défis en ce qui concerne la mise en œuvre des mesures de suivi des chômeurs et de l'évaluation de leur efficacité.

Dès lors, il semble urgent de mener à bon port les réformes de l'Adem afin que celle-ci soit mieux à même à s'adapter aux attentes des demandeurs d'emploi et des employeurs et qu'elle puisse mieux s'adapter à un marché du travail dynamique et changeant et par là contribuer à l'inversion de la courbe du chômage.

## 6.7. Évolution du Fonds pour l'emploi

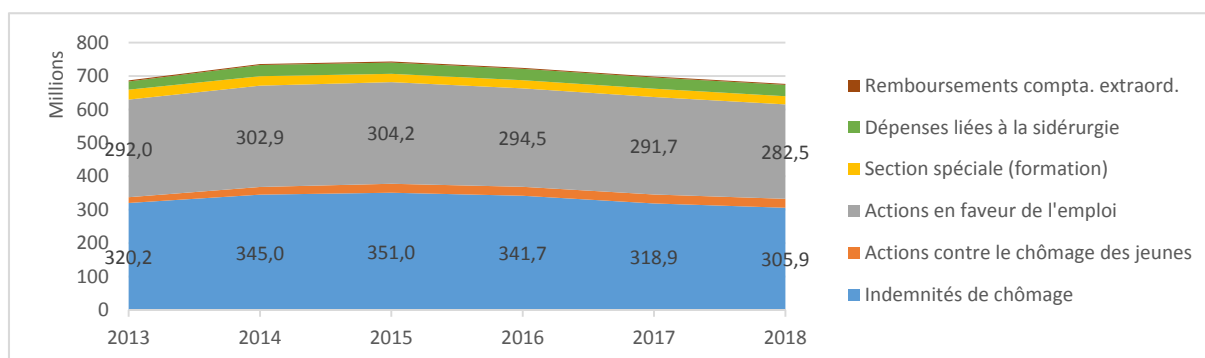
Le Fonds pour l'emploi (FPE) est l'entité qui est en charge de couvrir les dépenses résultant de l'indemnisation du chômage, des mesures en faveur de l'emploi, de la formation pratique en entreprise, l'insertion et la réinsertion des demandeurs d'emploi ainsi que du maintien dans l'emploi des travailleurs formant le sureffectif structurel de la sidérurgie.

Ces différentes missions se retrouvent dans la structure des dépenses du FPE prévues pour les années à venir. En ligne avec les prévisions concernant l'évolution macroéconomique en général et du chômage en particulier retenues dans le projet de budget les montants dépensés au titre des indemnités de chômage devraient commencer à diminuer à partir de 2016. Les mesures de redressement des comptes publics contribuent également à la baisse de ce montant par le biais de l'abolition des mesures temporaires en matière de chômage (voir ci-avant)

De même on constate un recul des dépenses en faveur de l'emploi, ce qui est également imputable aux mesures que le gouvernement se propose de mettre en place de façon progressive au cours des prochaines années. Il s'agit notamment du plafonnement de l'aide au réemploi ainsi que de l'abolition de la préretraite solidarité, deux mesures commentées plus amplement ci-dessus.



Graphique 79 : Évolution et répartition des dépenses du Fonds pour l'emploi ; en millions d'euros

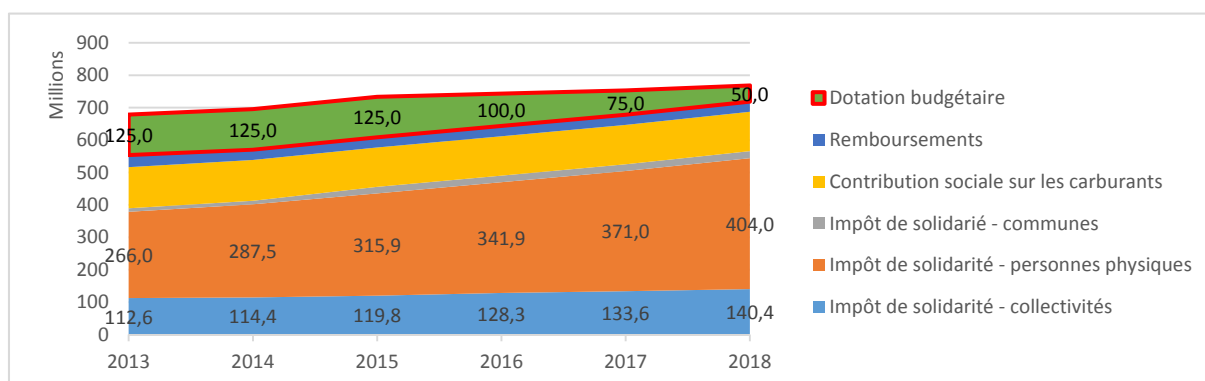


Source : Budget pluriannuel 2015-2018, annexe 3

Afin de pouvoir subvenir aux dépenses qu'il est censé couvrir, le FPE dispose de plusieurs ressources. Il s'agit là principalement des différents impôts de solidarité (communes, collectivités et personnes physiques), de la contribution sociale sur les carburants et de la dotation budgétaire effectuée par le biais du budget alloué au Ministère du Travail.

De ce point de vue, plusieurs remarques sont à faire, notamment en ce qui concerne l'impôt de solidarité et les dotations budgétaires.

Graphique 80 : Évolution et répartition des recettes du Fonds pour l'emploi ; en millions d'euros

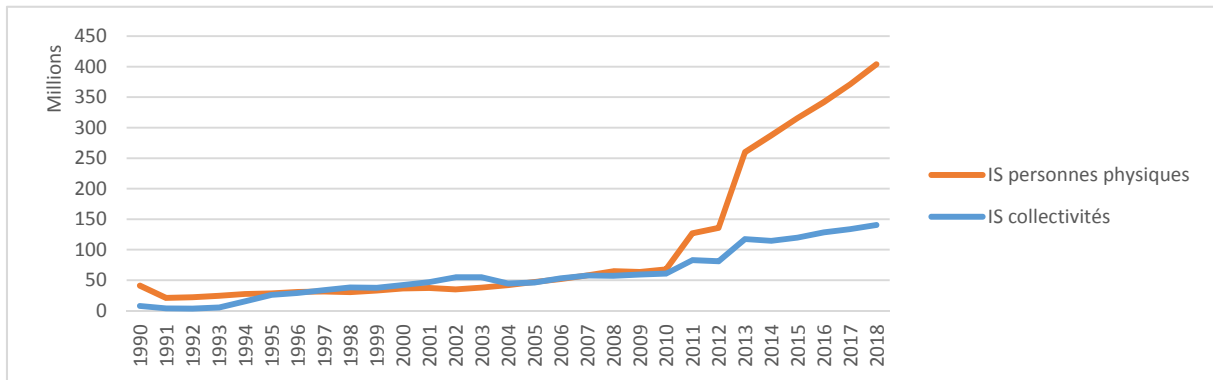


Source : Budget pluriannuel 2015-2018, annexe 3

Concernant l'impôt de solidarité, force est de constater que de plus en plus ce sont les personnes physiques qui sont appelés à contribuer au financement des activités du FPE. En effet, entre 1990 et 2014, leur contribution à cette entité a augmenté de plus de 250 millions d'euros, tandis que la contribution effectuée par les entreprises reste à un niveau relativement bas et n'a augmenté que de moins de moitié, soit près de 110 millions d'euros.

Si au cours de toute la période allant de 1990 à 2010 les contributions respectives étaient de montant similaire, les hausses successives de l'impôt de solidarité au cours des années récentes a fait exploser la contribution des personnes physiques, alors même que les entreprises en sont restées préservées.

**Graphique 81 : Évolution des contributions des personnes physiques et des entreprises au Fonds pour l'emploi par le biais de l'impôt de solidarité ; en millions d'euros**



Source : Comptes généraux et Projets de budget 1990-2015

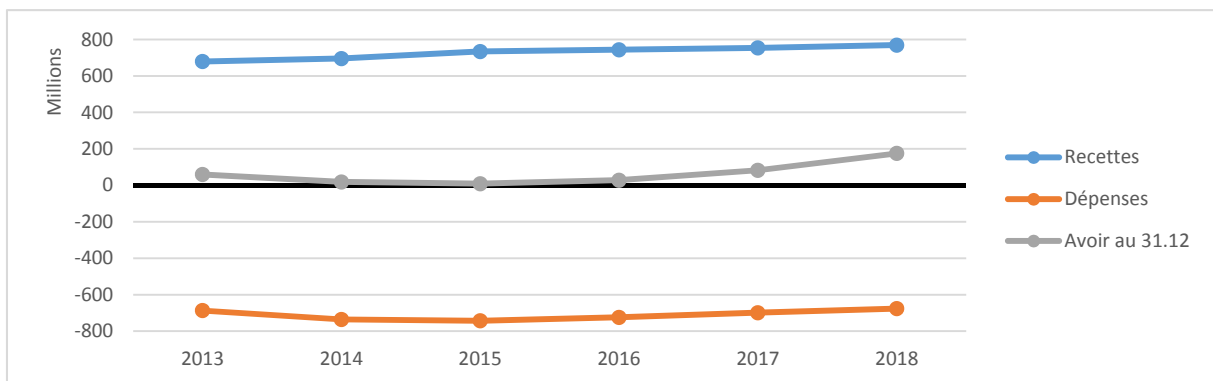
Le deuxième point qu'il s'agit de soulever en ce qui concerne les ressources du FPE est celui de la dotation budgétaire. Selon les prévisions fournies par le projet de budget pluriannuel 2015-2018, celles-ci devraient progressivement diminuer à partir de 2016, pour passer de 125 millions d'euros à seulement 50 millions d'euros à l'horizon 2018.

Sans explications d'une diminution aussi drastique de la dotation budgétaire, un tel déclin de la participation de l'Etat au financement du FPE alors même que les personnes physiques se voient contraintes d'y participer de plus en plus fortement par le biais de l'impôt de solidarité, laisse à penser qu'il s'agit là de l'enclenchement d'un processus de désengagement des pouvoirs publics d'un des aspects les plus fondamentaux de la protection sociale de notre pays, à savoir le financement de l'assurance contre le chômage.

Cela paraît d'autant plus probable que les mêmes processus de désengagement de l'Etat semble se mettre en place dans d'autres domaines de la protection sociale comme la sécurité sociale ou les allocations familiales.

Cependant, du fait de la forte hausse de l'impôt de solidarité des personnes physiques et de la diminution conséquente des dépenses en matière d'indemnités de chômage et d'actions en faveur de l'emploi, le FPE devrait rester à l'équilibre pendant les années à venir et même commencer à constituer des réserves à partir de l'année 2017.

**Graphique 82 : Évolution des recettes, des dépenses et des avoirs du Fonds pour l'emploi**



Source : Budget pluriannuel 2015-2018 ; annexe 3

## 6.8. Conclusion

Les différentes mesures de redressement des comptes publics prises dans le cadre des missions du Ministère du Travail semblent toutes aller dans le même sens, que ce soit en termes de l'assurance et de la lutte contre le chômage, des mesures en faveur de l'emploi ou des aides à la formation des salariés. Profitant des prévisions d'amélioration de la situation économique luxembourgeoise au cours des années à venir, ce qui induirait tout naturellement une diminution des dépenses du Fonds pour l'emploi, et, en parallèle, de l'augmentation progressive des recettes liées à l'impôt de solidarité, et tout particulièrement de la contribution des personnes physiques à cet impôt, le gouvernement se propose de réduire sa participation à la lutte contre le chômage et en faveur de l'emploi.

D'une part, cela se fait de façon politique, par la fin annoncée des mesures temporaires en matière de chômage alors même que ce dernier devrait encore augmenter l'année prochaine, par l'abolition de l'aide au réemploi et de la préretraite solidarité, qui malgré d'éventuels dysfonctionnements permettaient de maintenir ou d'intégrer bon nombre de personnes sur le marché du travail, et finalement en réduisant progressivement l'aide à la formation des salariés alors même qu'en l'état actuel la formation tout au long de la vie est l'un des meilleurs moyens de se maintenir dans l'emploi.

Rappelons que même si le taux de chômage vient à diminuer dans les prochaines années, cela ne se fera certainement pas du jour au lendemain, et les chômeurs, surtout ceux de longue durée, seront d'autant plus durement touchés que les mesures permettant le maintien d'un revenu décent et une prompt réintégration sur le marché de l'emploi seront réduites, voire abolies.

D'autre part, le retrait de l'État dans la lutte contre le chômage se fait de façon financière, par le biais d'une diminution progressive mais drastique de la dotation budgétaire allouée au Fonds pour l'emploi. S'il est vrai que la diminution des dépenses au fil des années à venir (si elle a lieu comme prévue) et la hausse des recettes de l'impôt de solidarité, et là surtout la part imputable aux personnes physiques, devraient permettre de largement compenser l'évanouissement de la dotation budgétaire, des voies alternatives seraient envisageables, comme par exemple une diminution moins forte de la dotation budgétaire avec, en parallèle un allègement de l'impôt de solidarité. Cela permettrait à la fois de maintenir l'équilibre des comptes du Fonds pour l'emploi et de redonner aux ménages luxembourgeois un coup de pouce par le biais d'une hausse un peu plus forte du revenu disponible, qui ne serait pas sans se répercuter de façon favorable sur la consommation et donc l'économie nationale.

## 7. Conclusion : un paquet budgétaire excessif

L'analyse qu'a conduite la CSL la mène à un certain nombre de conclusions sur les intentions et les méthodes du gouvernement qu'elle déplore.

La situation économique s'est améliorée jusqu'au dépôt du projet de budget en octobre 2014, et l'embellie a fait passer de nombreux indicateurs au vert. Les **finances publiques se redressent par conséquent automatiquement**, s'affichent parmi les meilleures performances européennes et sont comparativement et objectivement saines.

La situation des finances publiques pour **2013 s'est améliorée de manière substantielle** suite à la récente révision des comptes nationaux ; les estimations actuelles pour 2014 semblent pessimistes. Et même à politique inchangée, les Administrations publiques seraient à l'équilibre en 2018 selon les prévisions du gouvernement.

Aussi, singulièrement, la **situation relative à la dette publique doit être dédramatisée**, par exemple sur la question des générations futures, et les présentations d'un concept biaisé de la dette par habitant, excluant une bonne partie des contribuables qui participent à son remboursement, sont à relativiser. L'Administration centrale a largement plus d'avoirs que d'engagements et tire par conséquent largement plus de revenus de cette propriété financière qu'elle ne doit payer d'intérêts débiteurs pour sa dette. À ce jour, les pouvoirs publics réussissent littéralement à faire de l'argent avec de l'argent qu'ils empruntent, justement en vue d'un pari sur et d'investir dans l'avenir.

Même sous le coup d'un premier effet des dispositions européennes en matière de TVA sur le commerce électronique en 2015, **l'État enregistre une épargne (donc un excédent) sur son compte courant** (transferts sociaux compris), même sans intégrer l'effet des mesures budgétaires projetées. Le solde négatif et une partie de l'endettement de l'État, au nom desquels le gouvernement opère les premières coupes claires dans les transferts sociaux, restent conditionnés par des projets d'équipement relativement et comparativement très importants.

**En revanche, à ce jour, la situation sur le front du chômage et des inégalités sociales stagne, voire se détériore.**

Le taux de chômage est passé de 4,2% en 2008 à 7,2% en septembre 2014, alors que seuls 40% des demandeurs d'emploi sont encore indemnisés. Les inégalités de revenus ne cessent de croître, ce qui se répercute sur l'évolution du taux de risque de pauvreté passé à 16% en 2013.

Pourtant les **transferts sociaux redistributifs et donc sélectifs**, sont un moyen efficace de renforcer la cohésion sociale en faisant efficacement diminuer le taux de risque de pauvreté. Et c'est justement à ces transferts que **le gouvernement a choisi de continuer à s'attaquer, sans s'embarrasser de considérations sociales**, et de les empêcher d'exercer pleinement leur rôle, comme c'est déjà le cas depuis leur désindexation en 2006.

Notre Chambre note que les transferts sociaux à la famille ont constitué depuis leur création un élément important de la politique de redistribution. Le fait qu'un mariage sur deux connaisse l'échec ne saurait être invoqué pour mettre en question le soutien aux familles, car il importe de ne pas confondre dans ce débat la notion de famille, qui se modernise en adoptant de nouvelles formes, avec celle du mariage.

**Les personnes physiques sont majoritairement concernées par les effets négatifs du projet de budget pour 2015, en particulier les demandeurs d'emploi, les bénéficiaires du RMG ou de prestations familiales.** Les **entreprises ne sont que marginalement touchées** par quelques mesures et se voient même accordées, en surcompensation, une augmentation permanente ainsi qu'une augmentation extraordinaire de la contribution de l'État aux frais de la Mutualité des employeurs.

**Ainsi le gouvernement se propose-t-il de réduire sa participation à la lutte contre le chômage et en faveur de l'emploi.** D'une part, il annonce la fin des mesures temporaires en matière de chômage, l'abolition de l'aide au réemploi et de la préretraite solidarité, la réduction progressive de l'aide à la formation des salariés. D'autre part, le retrait de l'État dans la lutte contre le chômage se fait de façon financière, par le biais d'une diminution progressive mais drastique de la dotation budgétaire allouée au Fonds pour l'emploi.

La CSL rappelle que la **diminution en valeur réelle de certaines prestations comme les allocations familiales ou l'indemnité de congé parental a déjà eu un impact négatif sur la composition du revenu des ménages.** En effet, depuis le gel des prestations, 7 tranches indiciaires ont été appliquées, de sorte que la perte annuelle en valeur réelle des allocations familiales (y compris l'allocation de rentrée scolaire) pour une famille de 2 parents et 2 enfants âgés de respectivement 8 et 13 ans s'élève déjà à presque 1.230 euros ou 19%.

La **réforme annoncée des allocations familiales aura un impact négatif supplémentaire sur les revenus des ménages.** Si les familles avec un enfant ne seront pas lésées, la diminution des allocations sera en moyenne de 9% pour les familles avec 2 enfants et de 21% pour les familles avec 3 enfants. L'abolition de la modulation en fonction du nombre des enfants aura donc un impact indéniable et fort sur le revenu de ces familles. **La suppression de l'allocation d'éducation également pour les ménages biactifs et monoparentaux à faible ou moyen revenu n'est pas justifiable** par un quelconque objectif politique affiché par le gouvernement.

Selon notre Chambre, **le projet de budget** tel que proposé par le gouvernement aux députés, particulièrement son volet des dépenses articulé notamment au travers du paquet de mesures d'épargne contenu dans le volume 4 (**projet de mise en œuvre budgétaire**), mais aussi son volet des recettes, **n'apparaît ni particulièrement nécessaire ni équilibré.**

L'ajustement de la **trajectoire** des finances publiques d'ici 2018 par rapport à une politique inchangée liée à la perte de recettes de TVA issues des prestations et livraisons électroniques semble d'ailleurs devoir se réaliser **à un rythme bien plus élevé que nécessaire pour un pays ayant une situation aussi saine au niveau des finances publiques que le Luxembourg.**

Il apparaît également que, sur les 191,7 millions de mesures annoncés au niveau des dépenses, seuls 146 millions concernent l'Administration centrale, alors que c'est au nom d'un besoin de financement de l'Administration centrale, créé selon le gouvernement par les années de crise et la perte en matière de TVA, que le gouvernement pratique une politique de restriction. **Un quart de l'effort des citoyens ne contribue donc même pas à l'objectif comptable fixé.**

Cet effort budgétaire surdimensionné semble d'autant plus superflu pour 2015 que, depuis le dépôt du budget, on sait que le **Luxembourg devra récupérer une somme appréciable au titre de sa participation au budget européen reposant sur son PIB (90 millions d'euros)**, du fait d'une croissance moins rapide qu'anticipé dans un premier temps. Ce montant représente déjà plus de la moitié de l'effort de l'Administration centrale.

Parmi les 258 mesures présentées dans son paquet par le gouvernement, à peu près 50 mesures ont un impact budgétaire non déterminé. La CSL trouve cette façon de faire inacceptable. Le gouvernement ne semble d'ailleurs **pas avoir évalué l'impact économique de son paquet de mesures qui sera certainement négatif sur le pouvoir d'achat**, donc sur la croissance économique et donc la création d'emplois.

Les mesures au niveau des recettes peuvent être considérées comme étant entièrement à charge des personnes physiques ; **pour 2015 le total de l'effort fourni par les ménages est alors de l'ordre de 493 millions sur 561 millions, soit 88% !** Pour 2018, l'effort des ménages (avec en prime une sous-estimation des recettes de la contribution dite « pour l'avenir des enfants ») s'élève à 81%.

Clairement, ce sont donc les ménages qui sont visés de manière largement prédominante. La perte de pouvoir d'achat qu'ils subissent au cours des années (2.869 millions de 2015 à 2018) intervient

qui plus est à un moment où la conjoncture n'est pas encore stabilisée avec de possibles répercussions négatives sur la croissance économique future.

De plus, les ménages à faible revenu sont relativement plus frappés par la hausse de la TVA, impôt proportionnel par excellence dont le caractère dégressif a été largement confirmé par l'étude commanditée par la CSL auprès du Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung. **Le gouvernement semble par ailleurs avoir pris l'option de rendre le service public de plus en plus payant**, ce qui à nouveau touche proportionnellement plus les ménages à faible revenu.

**Pourtant des pans entiers de la fiscalité restent en friche**, par exemple en matière d'imposition du patrimoine où le prélèvement aurait été **davantage progressif** (et permettrait de récupérer une partie des revenus non consommés par les ménages aisés qui échappent à la hausse de TVA). **D'autres pistes plus équitables pour se procurer des recettes supplémentaires existent** : adaptation du barème d'imposition des personnes physiques, réintroduction de l'impôt sur la fortune des personnes physiques, réforme de l'impôt foncier (15 euros par ménage en moyenne !) ou des droits de succession, imposition plus conséquente des revenus du capital, élargissement de l'assiette d'imposition du revenu des collectivités, etc.

En matière de Sécurité sociale, la réforme majeure est l'introduction d'une nouvelle « **contribution pour l'avenir des enfants** » en vue de cofinancer la branche « Famille » de la Sécurité sociale. Notre Chambre ne perçoit pas cette **mesure de modification de la structure de financement des prestations familiales, qui lui confère partiellement un profil proportionnel (légèrement corrigé) et qui rompt avec son caractère universel**, comme un gage de pérennité pour cette branche. Par conséquent, elle se doit de **la rejeter**.

Concernant la **politique familiale**, le carcan budgétaire européen s'y fait le plus ressentir, puisque certaines **prestations équivalent à 7% des allocations actuelles disparaissent pour une question de « coût » des transferts sociaux à maîtriser**. Non seulement le diagnostic à la source de ces mesures d'épargne s'avère infondé, mais leur effet pourrait en sus s'avérer contreproductif par rapport à l'objectif social que le gouvernement se prêle.

La CSL est d'avis que les **258 premières gouttes d'eau commencent à former une grande rivière budgétaire coulant assurément vers la restriction**. Loin de représenter un paquet pour l'avenir, cet ensemble de mesures constitue plutôt une somme de mesurette d'épargne dont certaines pourraient être pertinentes, mais dont la plupart sont en réalité excessives et inéquitables.

Luxembourg, le 13 novembre 2014

Pour la Chambre des salariés,



Norbert TREMUTH  
Directeur



Jean-Claude REDING  
Président

L'avis a été adopté à l'unanimité.

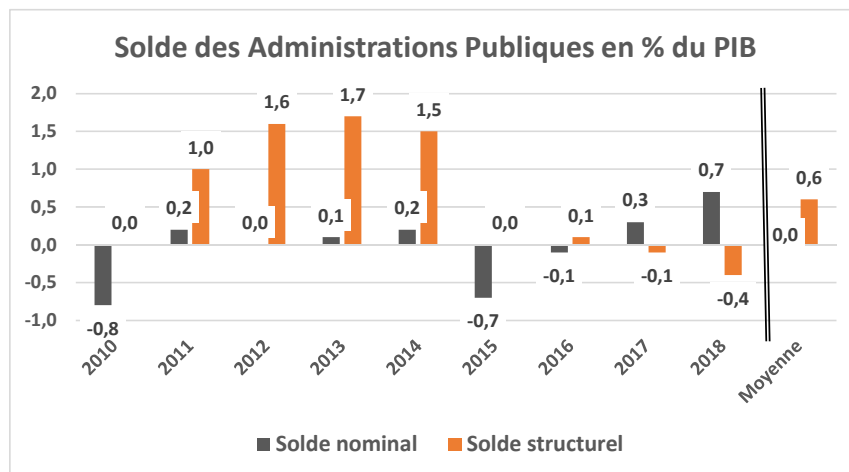
## 8. Annexes

### 8.1. Le solde structurel

Les développements qui suivent reposent sur des données antérieures à la révision des comptes d'octobre 2014. La pertinence du raisonnement n'est toutefois pas affectée par ce détail méthodologique.

Le solde structurel négatif en fin de période de projection (à politique inchangée) serait également un argument plaidant pour des réformes visant notamment à réduire les dépenses publiques. S'il est vrai que le déficit structurel serait négatif en fin de période, un premier constat s'impose : en moyenne, sur l'ensemble de la période, le solde structurel est positif de 0,6% du PIB pendant que le solde nominal est à l'équilibre (0% du PIB). Le solde structurel se situe donc tout à fait dans le respect des objectifs. C'est en fait la croissance supérieure à la croissance potentielle en fin de période qui « détériore » le solde structurel pendant que le solde nominal de son côté s'améliore nettement.

Graphique 83 : Solde des Administrations Publiques en % du PIB



Source : Statec

Avant de commenter plus en détail ce solde structurel, il convient de rappeler que le Statec lui-même appelle à la prudence concernant les données relatives au solde structurel et au PIB potentiel : « Tous ces chiffres doivent être considérés avec une extrême prudence » Malgré cela, ces estimations sont tout de même présentées pour une raison pour le moins cocasse : « mais dans la mesure où les nouvelles règles budgétaires européennes sont contraignantes et basées sur les agrégats exposés ci-devant [Solde structurel, PIB potentiel], il y a lieu d'exposer les calculs, mais aussi les risques et incertitudes inhérents »<sup>39</sup>.

Le **Statec** précise par ailleurs en note de bas de page que : « Ces calculs restent approximatifs à dessein, car les variables en question (solde structurel, écart de production) sont traditionnellement très révisés, même sur des années éloignées »<sup>40</sup>.

<sup>39</sup> NDC 1/14, p. 136.

<sup>40</sup> NDC 1/14, p. 135.

Le solde structurel est calculé se la formule suivante :

$$\text{Solde Structurel} = \text{Solde Nominal} - 0,44 * \text{Output Gap}$$

Ainsi, pour 2018, le Solde structurel de -0,4% du PIB est égal au solde nominal de 0,7% diminué de l'output gap de 2,5% multiplié par le coefficient de -0,44. Ce dernier coefficient est déterminé par la Commission selon une méthodologie développée par l'OCDE en fonction des élasticités des recettes et dépenses au PIB.

La détermination du Solde Structurel souffre donc de deux biais possibles : le niveau de l'Output Gap et le niveau du coefficient multiplicateur, les deux étant soumis à de nombreuses hypothèses et résultant donc d'un calcul purement théorique.<sup>41</sup>

Tableau 27 : Evolution du solde structurel

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>PIB Valeur (millions)</b>	39 303	41 730	42 918	45 466	47 943	50 387	53 329	56 045	59 473
<b>PIB Volume (millions)</b>	32 725	33 348	33 289	34 001	34 980	36 137	37 439	38 809	40 268
<b>PIB Potentiel (millions)</b>	33 338	33 957	34 511	35 300	36 025	36 792	37 618	38 449	39 291
<b>Croissance nominale</b>	10,5	6,2	2,8	5,9	5,4	5,1	5,8	5,1	6,1
<b>Croissance en volume</b>	3,1	1,9	-0,2	2,1	2,9	3,3	3,6	3,7	3,8
<b>Croissance potentielle</b>	1,8	1,9	1,6	2,3	2,1	2,1	2,2	2,2	2,2
<b>Output gap</b>	-1,8	-1,8	-3,5	-3,7	-2,9	-1,8	-0,5	0,9	<b>2,5</b>
<b>Solde nominal (millions)</b>	<b>-301</b>	72	20	26	95	<b>-374</b>	<b>-39</b>	172	433
<b>Solde nominal (% du PIB)</b>	<b>-0,8</b>	0,2	0,0	0,1	0,2	<b>-0,7</b>	<b>-0,1</b>	0,3	<b>0,7</b>
<b>Solde structurel (% du PIB)</b>	0,0	1,0	1,6	1,7	1,5	0,0	0,1	<b>-0,1</b>	<b>-0,4</b>

Source : Statec

Nous avons donc une détérioration du solde structurel qui commence en 2013 où il atteint 1,7% pendant que le solde nominal s'élève à 0,1% du PIB. La détérioration du solde structurel et nominal en 2015 doit pour l'essentiel à la baisse des recettes de TVA.

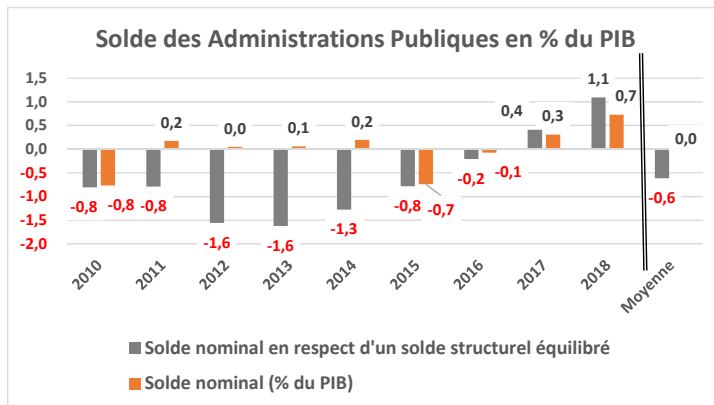
Cependant, même après, et pendant que le solde nominal s'améliore, on note une dégradation continue du solde structurel. La raison en est une croissance du PIB qui redevient plus forte que la croissance potentielle.

Le graphique suivant illustre quel aurait dû être le solde nominal des Administrations publiques pour conserver un solde structurel équilibré sur l'ensemble de la période, c'est-à-dire 0% du PIB. Alors que dans les comptes nationaux et les projections du Statec, le solde nominal de l'ensemble de la période est à l'équilibre, on constate que celui-ci aurait dû être de -0,6% en moyenne. En d'autres termes, et malgré la baisse des recettes de TVA E-commerce, les finances publiques sont dans une situation nettement plus favorable que le nécessite un maintien à l'équilibre du solde structurel.

<sup>41</sup> Les chiffres suivants sont issus de la dernière note de conjoncture du Statec. Ils ne tiennent pas compte de la dernière version des comptes nationaux qui affichent une situation encore meilleure des finances publiques.



Graphique 84 : Solde des Administrations Publiques en % du PIB



Source : Statec

En conclusion, il convient de retenir que l'indicateur clé au niveau de la supervision budgétaire européenne, à savoir le solde structurel, n'est pas fiable. De plus, l'on utilise cet indicateur sur une base pluriannuelle pour l'avenir, alors qu'il fait l'objet de révisions substantielles encore pour les 3-4 ans écoulés. Le solde structurel relève donc davantage d'une illusion scientifique qui contribue en réalité à promouvoir des politiques de freinage cadencé de la dépense publiques.

La CSL l'a décrit à maintes reprises et cité des auteurs internationaux réputés tout comme le Statec pour le souligner (cf. Le concept douteux du solde structurel).

Le comble de l'irresponsabilité est d'utiliser maintenant un solde structurel calculé selon une méthode différente de celle utilisée finalement par la Commission européenne pour déterminer si oui ou non le Luxembourg respecte les critères budgétaires.

Il se peut donc que selon les calculs du Statec le Luxembourg respecte bien son objectif de solde structurel, alors que la Commission constate par après que le solde structurel recherché n'est pas atteint, voire largement atteint. On observera donc par après si le Luxembourg a engagé trop ou pas suffisamment de mesures de restriction pour atteindre son objectif comptable.

Si le souhait est de mener une politique comptable, que l'on se donne aux moins des références exactes pour déterminer ses objectifs et pour pouvoir vérifier s'ils ont été atteints.

L'on ne retrouve d'ailleurs pas dans les milliers de pages électroniques du projet de budget, de la loi de programmation pluriannuelle ou d'autres documentations l'état structurel des finances publiques de l'année 2013, voire des années précédentes. S'apercevrait-on à la lecture de ces données que la politique budgétaire menée au cours de ces dernières années était bien trop restrictive ?

## 8.2. Le concept douteux du solde structurel

Pour la CSL, il semble essentiel de relever que le solde structurel est un concept éminemment difficile à utiliser au vu de ses définitions et de ses méthodes d'estimation divergentes. Ainsi, selon l'ancien président de la Banque européenne d'investissement Philippe Maystadt<sup>42</sup>, cette règle manque de précision et laisse la place à l'interprétation. Selon lui, on ne peut pas mesurer un déficit structurel avec précision, on peut juste l'estimer. Il y a une zone grise et on peut s'attendre à de vives discussions entre les États membres et la Commission sur l'impact conjoncturel.

Par ailleurs, ces soldes structurels font l'objet de révisions substantielles plusieurs années après l'année en question ce qui rend d'autant plus irresponsable le recours à ce concept pour mener une politique budgétaire.

Afin de mieux appréhender cette problématique, les commentaires de quelques instituts et organisations relatifs au solde structurel sont présentés de façon succincte.

### A. Le Statec

Le Statec<sup>43</sup> donne la définition suivante du solde structurel :

Le solde nominal se décompose en une composante conjoncturelle, indépendante de la volonté du gouvernement, et une composante discrétionnaire, égale à la variation du solde structurel. Cette composante discrétionnaire est appelée «impulsion budgétaire» et fournit une bonne orientation de la politique budgétaire. La composante conjoncturelle s'apparente quant à elle au jeu des stabilisateurs automatiques<sup>44</sup>.

Le solde structurel est obtenu à travers la formule

$$\text{suivante : } SS = SN - \varepsilon * OG$$

où SS = solde structurel, SN = solde nominal (tel que prévu par le STATEC),  $\varepsilon$  = semi-élasticité budgétaire à la conjoncture économique<sup>45</sup>, et OG = écart de production (output gap).

En période de ralentissement économique ou de récession, la situation sous-jacente des finances publiques est meilleure que ce qu'indique le solde nominal car la dégradation du solde nominal est due en grande partie à la dégradation de la situation conjoncturelle.

À l'inverse, en période de forte croissance, le solde nominal est supérieur au solde structurel.

D'après le Statec, l'impact des mesures discrétionnaires, donc de la contribution de la politique budgétaire et fiscale à la conjoncture hormis les variations dues aux fluctuations conjoncturelles,

<sup>42</sup> La Libre Belgique, 26 avril 2012

<sup>43</sup> Note de conjoncture (NC) 2-2010, p. 95; NC 1-2012, p. 66 et NC 1-2013, p. 127.

<sup>44</sup> La stabilisation automatique est la capacité des finances publiques à atténuer les conséquences des événements conjoncturels sur l'activité. Lorsque l'économie est en expansion, les impôts augmentent avec la hausse de la consommation et de l'emploi et les prestations sociales baissent avec le recul du chômage. La hausse des impôts et la baisse des prestations conduit alors à une réduction de la croissance (à la marge). L'augmentation initiale de l'activité est donc réduite par le fonctionnement des stabilisateurs automatiques. La situation est symétrique lorsque l'économie connaît un ralentissement ou une récession. Ainsi les variations des recettes fiscales permettent d'atténuer les fluctuations de l'activité.

<sup>45</sup> Dans la NC 2-2010,  $\varepsilon$  était évalué à 0,49. Dans la NC 1-2013, la valeur d'  $\varepsilon$  a été conjointement estimée par l'OCDE et la Commission européenne à 0,44

se lit à travers les variations du solde structurel. Si cette impulsion budgétaire est positive, la politique budgétaire et fiscale est expansive. Une limitation volontariste de la progression des dépenses publiques par le gouvernement équivaut à une impulsion budgétaire négative.

Comme nous l'avons vu ci-dessus, le solde structurel dépend de la croissance potentielle, et finalement de l'écart de production. Un écart de production positif signifie que le solde structurel est inférieur au nominal. Un écart négatif signifie en revanche que le structurel est supérieur au solde nominal.

L'écart de production est mesuré en fonction du PIB en volume. Or, l'utilisation d'indicateurs « en volume » pose des problèmes au Luxembourg. La Chambre des salariés a relevé dans son « Analyse sectorielle de l'économie luxembourgeoise » maintes incohérences qui laissent supposer une croissance en volume sous-estimée dans divers secteurs de l'économie ce qui aura donc mécaniquement un impact sur le solde structurel et rend ce concept encore plus incertain qu'il ne l'est déjà.

Le calcul du solde structurel à partir des volumes de production pourrait donc aboutir à une mauvaise estimation de l'écart de production et, partant, à une mauvaise estimation du solde structurel par rapport au solde nominal.

## **B. L'Observatoire français des conjonctures économiques**

D'après l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)<sup>46</sup>, on nomme impulsion budgétaire la variation du déficit structurel primaire d'une année sur l'autre. Elle représente la partie discrétionnaire de la politique budgétaire.

Pour l'OFCE, l'estimation du solde structurel, sur lequel l'OMT est basé, est délicate, puisqu'elle repose sur l'estimation de l'écart de production et donc de la production potentielle. La méthode de la Commission consiste à estimer la production potentielle par une fonction de production. Le capital est pris comme exogène ; en période de ralentissement économique, sa croissance diminue, ce qui, selon la méthode utilisée, réduit la production potentielle.

La force de travail disponible est mesurée comme le produit de la population en âge de travailler par le taux de participation et le complément à 1 du taux de chômage d'équilibre (le NAIRU). Le taux de participation est pris comme exogène alors qu'il varie comme la situation économique : en période de hausse du chômage, certains actifs potentiels sont découragés de chercher un emploi. Enfin, le NAIRU est mesuré comme un lissage du taux de chômage observé.

Aussi, la croissance potentielle, ainsi estimée, tend à reproduire la croissance passée et elle fluctuerait donc comme la croissance effective. Cette méthode sous-estime l'écart de production en période de récession et donc surestime le déficit structurel. Elle condamne à reproduire la croissance lente observée dans le passé.

Raisonné en termes de déficit structurel permet de laisser jouer les stabilisateurs automatiques : un pays en récession peut laisser son déficit public gonfler automatiquement en raison des pertes de recettes fiscales induites par la baisse de l'activité. La Commission européenne veut limiter la politique budgétaire à ce seul jeu des stabilisateurs automatiques.

Or, pour l'OFCE, ceci n'a pas de justification économique. Soit la politique budgétaire est totalement impuissante à soutenir l'activité, car les ménages sont ricardiens et anticipent les impôts futurs, dans ce cas, elle ne crée pas d'inflation et ne nuit pas aux pays partenaires ; toute coordination est alors inutile.

---

<sup>46</sup> Catherine Mathieu, Henri Sterdyniak, « Réformer le pacte de stabilité: l'état du débat », Revue de l'OFCE, n° 84, janvier 2003.

Soit la politique budgétaire influence effectivement l'activité, dans ce cas, la coordination des politiques budgétaires est nécessaire, mais il n'y a pas de raison pour limiter la politique budgétaire au seul jeu des stabilisateurs automatiques ; une politique discrétionnaire peut être nécessaire pour renforcer ou contrarier le jeu des stabilisateurs automatiques. Si un pays est frappé par une baisse spécifique de sa demande, la politique monétaire commune ne réagit guère ; une impulsion budgétaire discrétionnaire est nécessaire pour stabiliser son activité.

### **C. La Banque centrale du Luxembourg**

La BCL confirme, dans son bulletin 2-2012, le fait que la croissance potentielle est une résultante de la croissance passée. La BCL ne se limite pas seulement à estimer la croissance potentielle par une fonction de production, mais elle a également recours à 5 autres méthodes d'estimation (tendance linéaire, Hodrick-Prescott, Harvey-Jaeger, Kuttner, Appel-Jansson).

Il est intéressant de constater que ces méthodes donnent des écarts de production très divergents pour une même année. Ainsi, pour 2012, les écarts se situent dans une fourchette allant de -0,9% à -3,9%.

La BCL écrit :

Le ralentissement de la croissance observée en 2011 et les perspectives d'une croissance faible en 2012 ont contribué à une nouvelle baisse des estimations de la croissance potentielle à un niveau près de 2%.

En juin 2011 la BCL situait la croissance potentielle «dans une fourchette entre 2% et 3%». Mais à la lumière des nouvelles données, quatre des six méthodes d'estimation considérées [...] suggèrent que la croissance potentielle serait même inférieure à 2% en 2012. Ceci prolonge une baisse régulière depuis le début du siècle, quand la croissance potentielle avoisinait encore 5%.

Selon les données de comptabilité nationale publiées par le Statec en avril, la croissance en 2011 a été de seulement 1,6%. Ce chiffre étant inférieur aux estimations de la croissance potentielle, l'écart entre le niveau du PIB observé et le PIB potentiel s'est creusé davantage selon la plupart des méthodes. Cet «écart de production», négatif depuis 2009, devrait se situer entre -2% et -3% en

2011. Les projections anticipent une reprise de la croissance en 2013 et 2014, ce qui permettrait de réduire cet écart, sans toutefois le combler avant la fin de l'horizon.

Quant aux soldes structurels, la BCL ajoute, dans son bulletin 2-2013, qu'il existe des différences significatives entre les deux jeux de projections utilisés par la BCL et par le ministère des Finances dans la

14<sup>e</sup> actualisation du programme de stabilité, et ce même dans le cas de figure où les soldes nominaux sont identiques, comme c'est le cas en 2012.

La cause de ces différences provient du fait que les méthodologies utilisées pour calculer le déficit structurel diffèrent en de nombreux points :

Dans le programme de stabilité, le solde structurel est la différence entre le solde actuel (nominal) et la composante cyclique. Cette dernière est le produit de l'output gap (mesuré par la fonction de production) et la semi-élasticité budgétaire.

Dans les projections de la BCL, les élasticités des variables fiscales sont appliquées directement sur la composante cyclique des bases macroéconomiques calculées avec le filtre Hodrick- Prescott (méthode désagrégée).

## **D. L'Organisation de coopération et de développement économiques**

L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)<sup>47</sup> estime que les incertitudes quant à l'utilisation de l'écart de production en matière de politique budgétaire sont particulièrement élevées lors du retournement du cycle économique. Si en moyenne, sur le cycle, les incertitudes en matière d'écart de production et d'emploi ont relativement peu d'incidence sur des soldes structurels (ceux-ci étant davantage influencés par les soldes nominaux que par l'écart), les révisions concernant les estimations initiales de l'écart de production sont beaucoup plus importantes dans les années où le cycle se renverse.

Ce constat est dévastateur pour le concept du solde structurel : justement en cas de renversement de cycle des erreurs au niveau de la politique budgétaire menée peuvent avoir des effets néfastes.

## **E. Le collectif des Économistes atterrés**

Le collectif français de chercheurs, universitaires et experts en économie, baptisé les Économistes atterrés, avance<sup>48</sup> que le solde structurel est, sans doute, l'un des concepts les plus ésotériques qui ait jamais figuré dans un traité international. Il s'agit du déficit public qui serait réalisé si le PIB du pays considéré s'établissait à son niveau potentiel, c'est-à-dire au niveau correspondant à une conjoncture normale.

Cette méthode suppose qu'il est possible de définir une croissance potentielle, c'est-à-dire une évolution tendancielle de la production, ne dépendant que des facteurs d'offre (l'évolution tendancielle de la productivité, le stock de capital, la population active potentielle, le taux de chômage d'équilibre). En réalité, la méthode de la Commission européenne, celle que le TSCG oblige d'utiliser, fait que son estimation de la production potentielle est toujours très proche de la production réalisée, particulièrement en période de récession. Ainsi, le stock de capital utilisé pour calculer la production potentielle est le stock effectif, affaibli par la chute de l'activité; la population active disponible est la population observée, réduite par les retraits d'activité (en période de chômage, des jeunes prolongent leurs études, des seniors renoncent à chercher un emploi); le progrès technique tendanciel est évalué par un lissage du taux observé, affaibli par la récession; le taux de chômage d'équilibre est toujours proche du taux observé, toujours selon la méthode de la Commission.

Comme le montre le tableau ci-dessous qui concerne la France – mais la même chose est vraie pour l'ensemble de la zone euro –, le taux de croissance potentielle estimé par la Commission accompagne l'évolution du taux observé. Ainsi, avec la crise, la croissance potentielle aurait chuté, de 2 % à 1 %. Aussi, selon la Commission, l'écart entre production potentielle et production réelle (dit «écart de production») ne serait que de -2,3% en 2011.

Si l'on suppose, à l'inverse, que la crise n'a pas affecté la croissance potentielle de la production, l'écart entre production réelle et production potentielle se monte à -7,6%: le «manque à produire » susceptible d'être rattrapé par une bonne politique économique est trois fois plus important.

---

<sup>47</sup> Romain Bouis, Boris Cournède, Ane Kathrine Christensen, Implications of Output Gap Uncertainty in Times of Crisis, OECD Working Paper N° 977, 6 juillet 2012.

<sup>48</sup> Les Économistes atterrés, L'Europe mal-traitée, ouvrage coordonné par Benjamin Coriat, Thomas Coutrot, Dany Lang et Henri Sterdyniak, 2012.

Tableau 28 : La variation du «déficit structurel» de la France selon le mode de calcul adopté

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Croissance du PIB		2,3	-0,1	-2,7	1,5	1,7	0,4
Solde public en % du PIB	-2,3	-2,7	-3,3	-7,5	-7,0	-5,2	-4,4
<b>Méthode Commission</b>							
Croissance potentielle	1,9	1,8	1,6	1,2	1,3	1,3	1,1
Écart de production cumulé	2,3	2,8	1,1	-2,8	-2,6	-2,3	-3,0
Solde structurel Commission	-3,6	-4,2	-3,9	-6,0	-5,7	-4,6	-2,9
<b>Méthode "Économistes atterrés"</b>							
Croissance potentielle	2,1	2,1	2,1	2,0	2,0	2,0	2,0
Écart de production cumulé	0,0	0,1	-2,1	-6,8	-7,3	-7,6	-9,2
Solde structurel "Économistes atterrés"	-2,3	-2,8	-2,3	-1,9	-2,2	-1,4	-0,3

Source : les Économistes atterrés

Les conséquences sur l'estimation du déficit structurel sont considérables, d'autant plus que la Commission, en dépit du bon sens, inclut dans le déficit structurel les dépenses liées aux plans de relance de l'activité, pourtant purement conjoncturels. Ainsi pour l'année 2009, l'estimation de la Commission est de -6% ; celle du collectif des économistes français, de -2 %. Pour la France en 2012, la Commission donne un écart de production de -3 % contre -8,3 % selon l'hypothèse de stabilité de la croissance potentielle. Le «déficit structurel» selon la Commission est alors de -2,9 %, imposant donc un ajustement des comptes publics portant sur 2,4 points de PIB, ce qui est considérable.

D'après l'estimation faite par les Économistes atterrés, le déficit structurel n'est que de -0,3%, donc au-dessous du prétendu seuil fatidique de 0,5% : il n'y a pas besoin d'austérité (d'autant, rappelons-le, qu'un déficit de l'ordre de 2,4% du PIB suffit à stabiliser la dette publique ou à assurer que le déficit ne finance que de l'investissement).

Autre défaut gravissime, la Commission révisé fortement ses estimations passées en fonction de l'évolution économique. Ainsi, au printemps 2008, elle estimait que l'écart entre production réelle et production potentielle de la zone euro en 2006 était de -0,2 % ; en 2012, elle évalue cet écart à +1,4 %. Autrement dit, selon cette dernière évaluation, la zone euro était en surchauffe en 2006, avec un PIB trop élevé de 1,4 %, donc inflationniste. Pour la France, l'estimation est passée même de -0,2 % à 2,3 %.

Tout aussi étrange, en 2008, le taux de croissance potentielle estimé pour la zone euro était de 1,8% pour 2009 ; il a chuté à 0,9% en 2012 (pour la même année 2009). En 2007, la France avait un taux de chômage de 8,4 %, et il n'y avait pas de tensions inflationnistes. La Commission considérait qu'elle était seulement 0,3% au-dessous de sa capacité de production. C'était déjà plus que contestable, car cela revenait à considérer que le taux de chômage de 8 % était incompressible. Mais que dire alors deux ans plus tard, lorsque la Commission, révisant ses calculs, considère que la France était en fait 2,8 % au-dessus de son niveau potentiel de production, donc en pleine accélération inflationniste. Le taux de chômage d'équilibre (celui qui

empêche l'accélération de l'inflation] cette année-là aurait en fait été, selon la Commission, de 12,4 %!

L'estimation est particulièrement fragile pour les dernières années, l'année en cours et les années à venir. Or, ce sont celles-ci qui devraient être utilisées pour la mise en œuvre de la politique budgétaire. La Commission pourra condamner un pays sur la base d'une certaine estimation et deux ans plus tard, une fois l'estimation revue, la condamnation apparaîtra injustifiée (ou l'inverse).

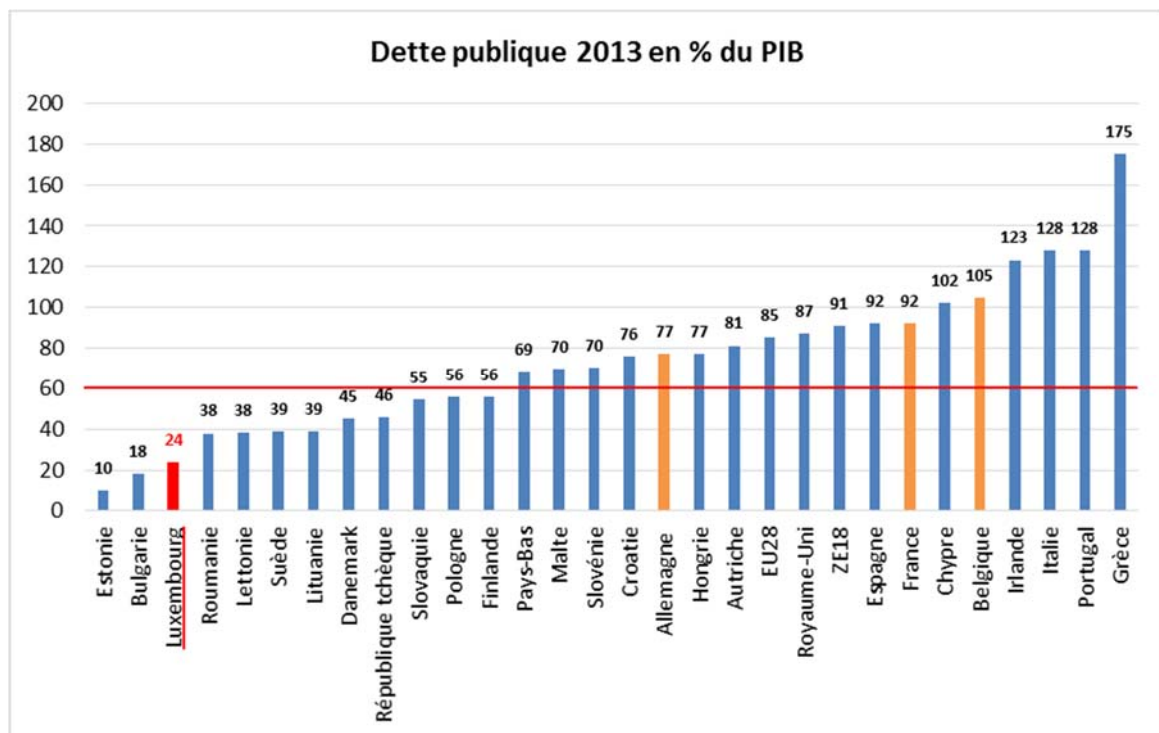
La conclusion est simple : toutes ces incertitudes remettent en question le concept de croissance potentielle et ridiculisent l'idée même d'inscrire le concept de déficit structurel dans un texte juridique. Les évaluations de croissance potentielle de la Commission risquent d'être autoréalisatrices si, dès que la croissance dépasse 1 %, des politiques restrictives sont mises en œuvre de peur de l'inflation!

### 8.3. La position nette des finances publiques révélatrice d'une situation saine au Luxembourg

#### Administrations publiques

Lorsque l'on parle de dette publique, on parle toujours de dette brute. Nous avons vu qu'en la matière, le Luxembourg était particulièrement bien placé car fin 2013 avec une dette publique qui se chiffre à 10,7 milliards d'euros, soit 23,6% du PIB, il demeure à un niveau bien en deçà de la valeur de référence de 60%. Il est même le pays appartenant à la zone euro avec le taux d'endettement le plus bas derrière l'Estonie.

Graphique 85 : Dette publique 2013 en % du PIB



Source : Eurostat

Toutefois, en vue de ne pas avoir une vue partielle lorsque l'on étudie le taux d'endettement, il est important de regarder non seulement les engagements mais aussi les avoirs<sup>49</sup>. Aussi, la position nette nous renseigne sur la différence entre la dette et les autres engagements et les avoirs.

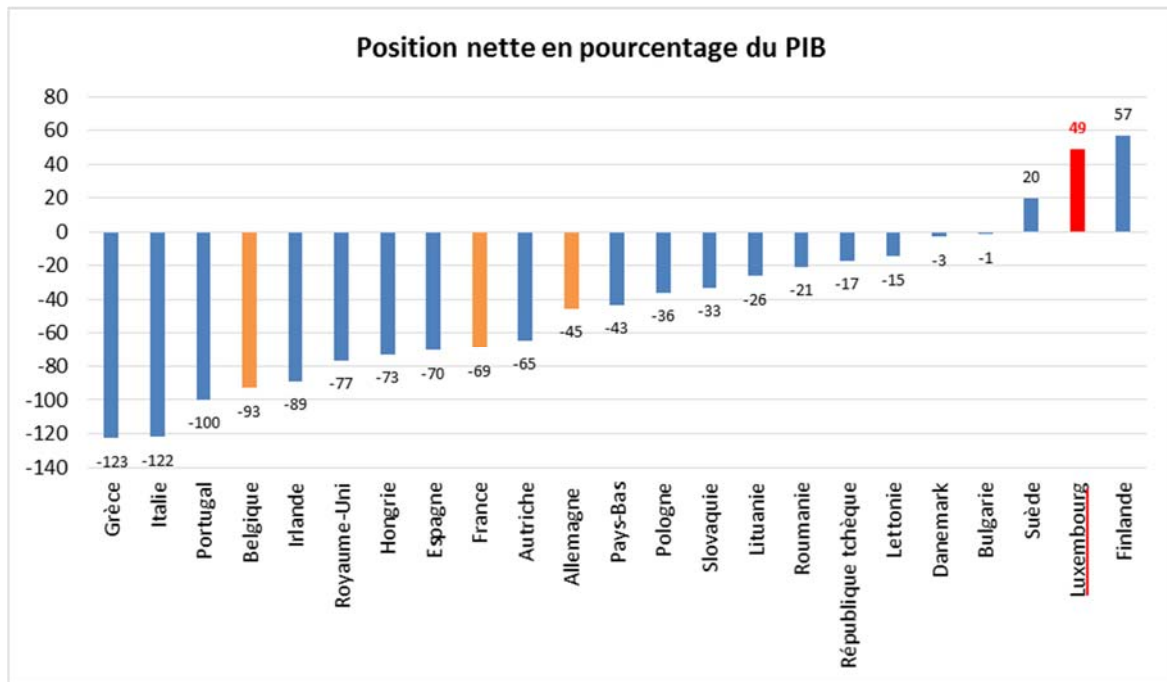
Comme l'illustre le graphique ci-après, au dernier trimestre 2013, la quasi-totalité des pays<sup>50</sup> affichaient une position nette de leurs finances publiques négative ce qui signifie que leur dette excédait les avoirs financiers des États. A contrario, au Luxembourg, les administrations disposaient, déduction faite de la dette, de l'équivalent de 49% du PIB (22,2 milliards d'euros), un seul pays faisant mieux !

<sup>49</sup> Les engagements se définissent comme étant la dette et les autres engagements financiers (dont les crédits à court et à long terme, les prises de participations dans des sociétés etc.) de toutes les institutions entrant dans le secteur des Administrations publiques, suivant la définition du SEC95/SCN93. Les avoirs représentent quant à eux l'ensemble des actifs qui peuvent prendre la forme de réserves en métal précieux ou devises, de dépôts, de prêts ou encore de participations dans des sociétés publiques ou privées, etc.

<sup>50</sup> L'Estonie, Chypre, Malte et la Slovénie ne disposent pas de données en ce qui concerne leur position nette pour l'année 2013 ce qui explique leur absence de cette analyse.



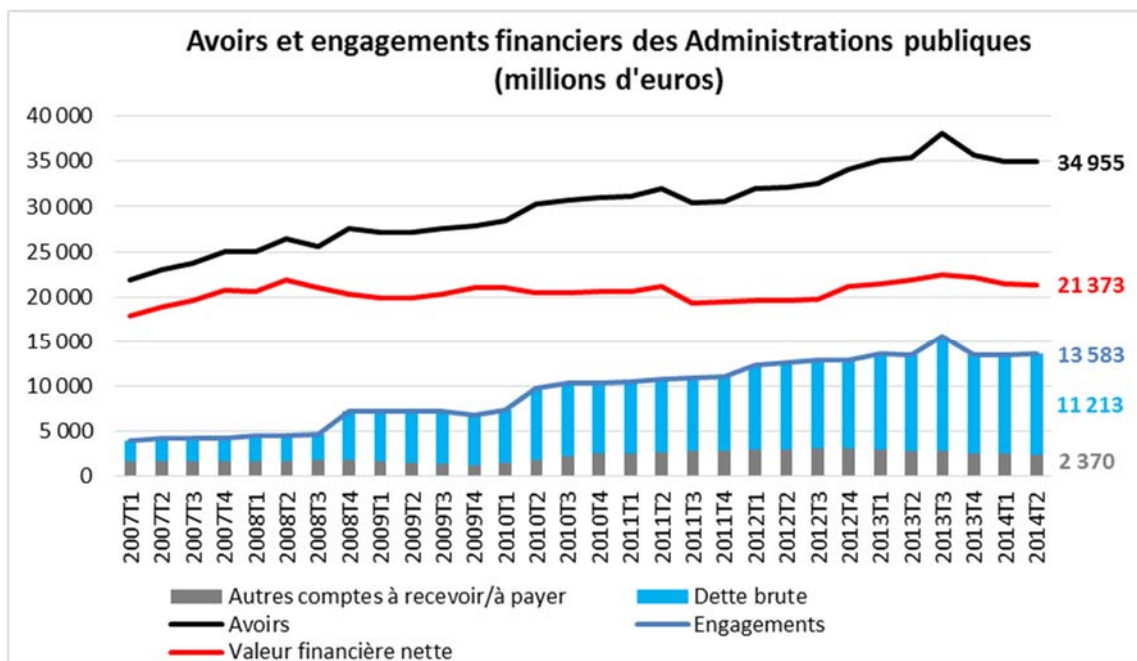
Graphique 86 : Position nette en pourcentage du PIB



Source : Eurostat

L'analyse plus détaillée de la position nette avec les dernières données disponibles révèle qu'au deuxième trimestre 2014, l'administration disposait encore de 35,0 milliards d'euros d'avoirs, à comparer à une dette brute de seulement 11,2 milliards. Au total, la position nette des autorités luxembourgeoises était de 21,4 milliards !

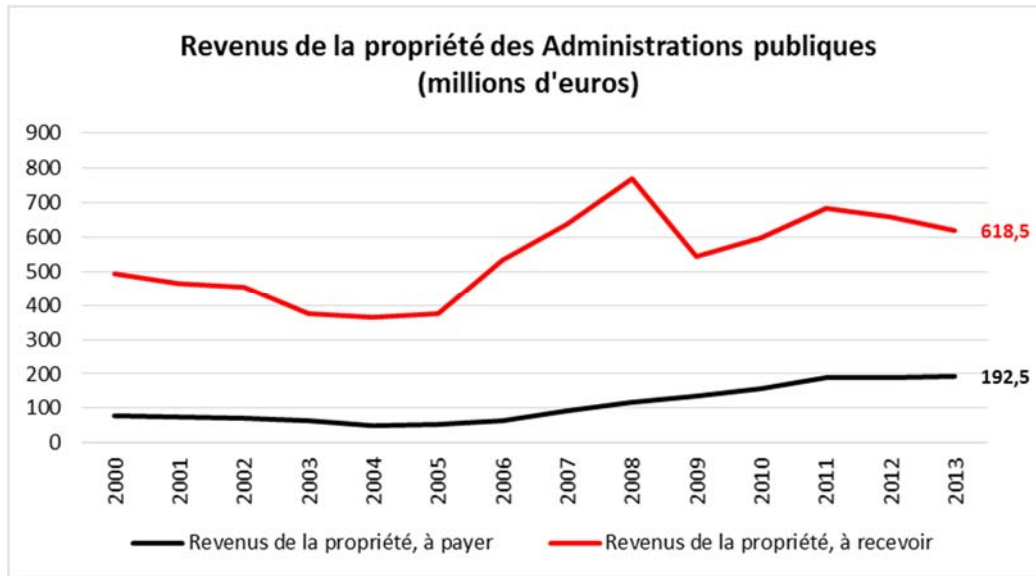
Graphique 87 : Avoirs et engagements financiers des Administrations publiques (millions d'euros)



Source : Eurostat

De fait, les recettes financières excèdent largement les dépenses financières et ceci de manière récurrente.

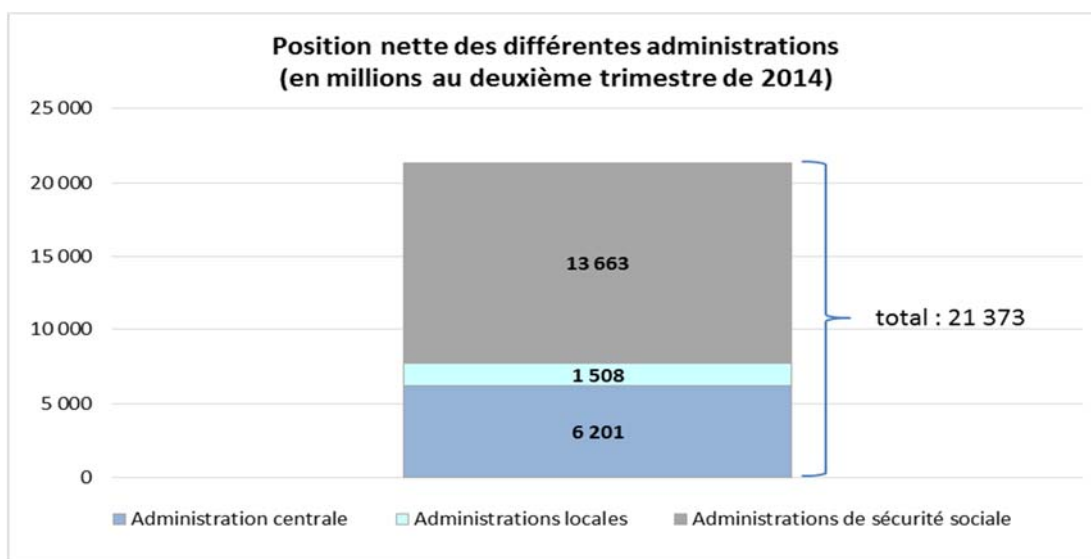
Graphique 88 : Revenus de la propriété des Administrations publiques (millions d'euros)



Source : Eurostat

On pense souvent que c'est l'Administration centrale qui est endettée et que cela est compensé par la réserve de la sécurité sociale. Pourtant, même l'Administration centrale dispose d'une position nette largement positive et égale à près de la moitié de celle de la sécurité sociale (45% plus exactement au deuxième trimestre de 2014). Dans ces avoirs figurent bien sûr des actions (comme nous le verrons plus loin, à hauteur de 11,3 milliards sur 18,5 milliards d'avoirs au total soit près des deux tiers des avoirs) qui ne constituent pas forcément un patrimoine financier dont l'intérêt pour l'État serait de s'en séparer. Cela permet toutefois de largement relativiser la position de l'Administration centrale.

Graphique 89 : Position nette des différentes administrations (en millions au deuxième trimestre de 2014)

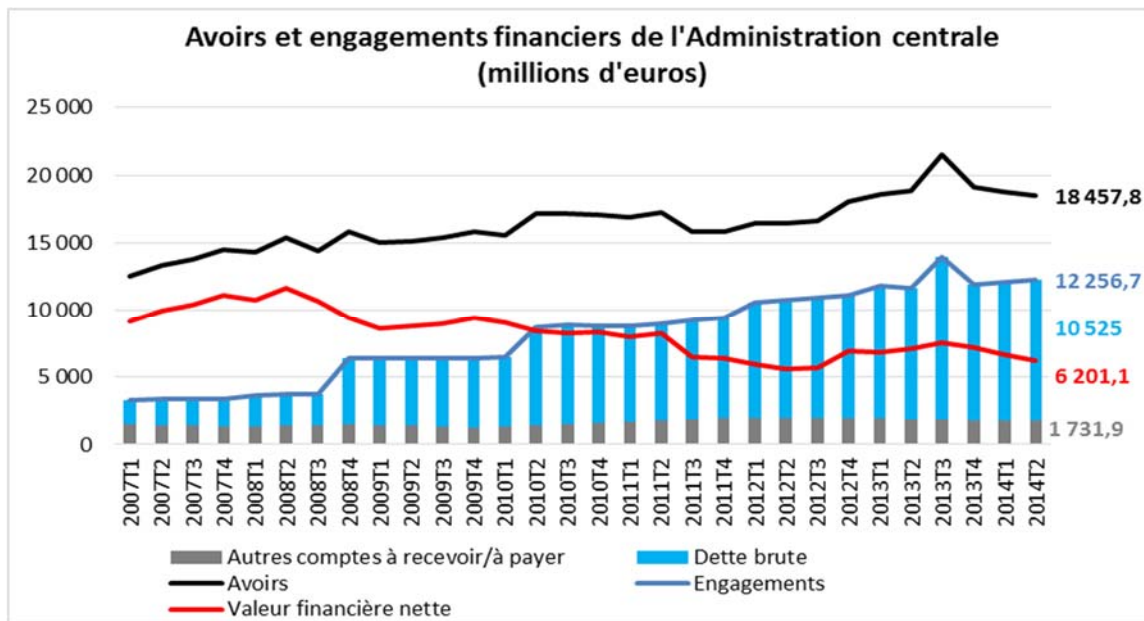


Source : Eurostat

### Position de l'Administration centrale

Ainsi, même la position de l'Administration centrale est positive avec une position nette de quelques 6,2 milliards. On constate que la situation s'est dégradée avec la crise et l'on observe très bien les différents emprunts réalisés. Cependant, ces emprunts ont notamment servi à réaliser des prêts au secteur financier. Toutefois, depuis le début de 2012, la valeur financière nette oscille autour de 6,6 milliards en moyenne.

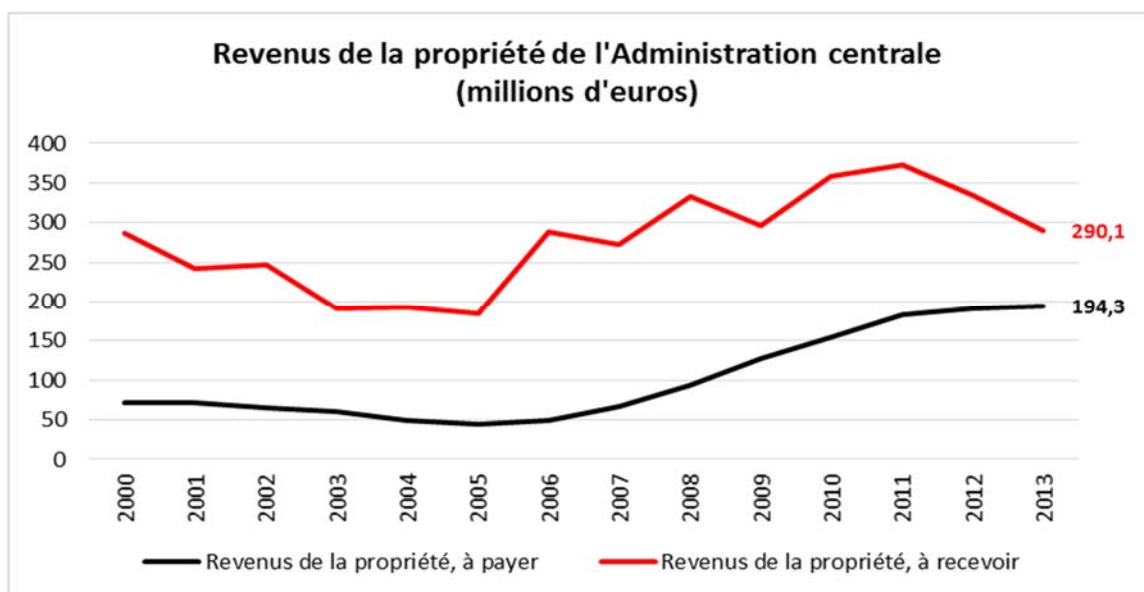
Graphique 90 : Avoirs en engagements financiers de l'Administration centrale (millions d'euros)



Source : Eurostat

Ainsi, même pour la seule Administration centrale, les revenus de la propriété sont positifs.

Graphique 91 : Revenus de la propriété de l'Administration centrale (millions d'euros)

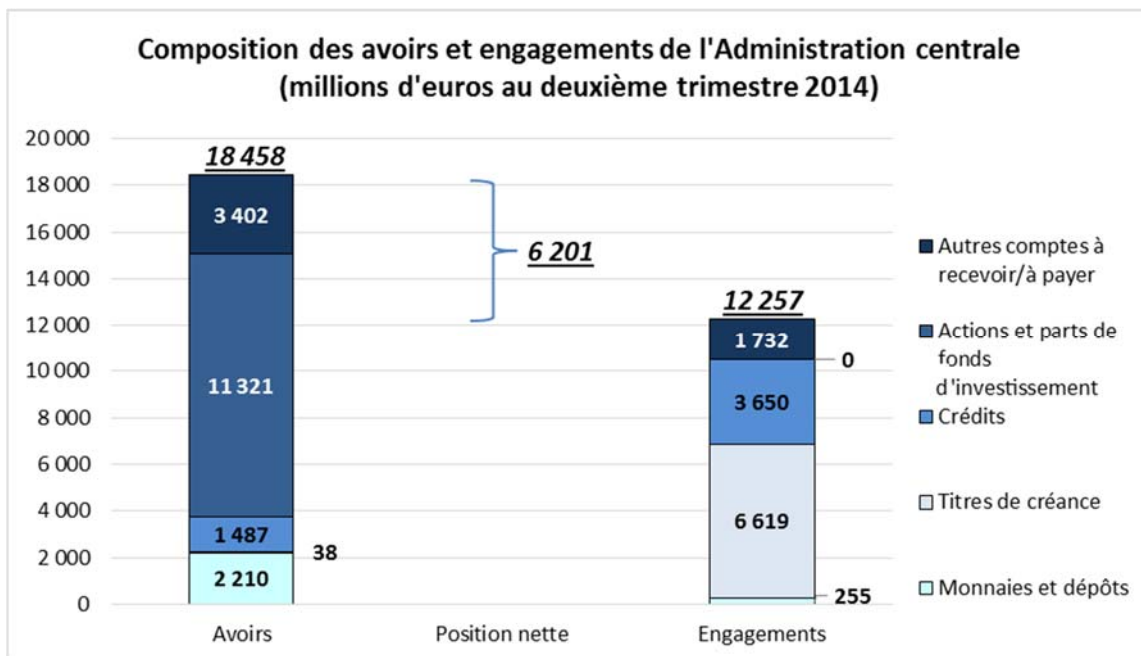


Source : Eurostat

Nous avons déjà souligné que les avoirs de l'Administration centrale, notamment constitués de participations n'étaient pas d'une grande liquidité. Au deuxième trimestre de 2014, les avoirs sont notamment composés de 11,3 milliards de participations dans des entreprises (61%) mais aussi de 2,2 milliards de trésorerie avec les monnaies et dépôts (12%). En outre, notamment avec l'épisode du sauvetage du secteur bancaire, l'Administration centrale s'est endettée pour prendre des participations dans les banques Fortis et Dexia. Il ne s'agit donc que d'un principe de vases communicants.

Du côté des engagements, nous retrouvons essentiellement des titres de créances à long terme pour un montant de 6,6 milliards (54% des engagements) qui correspondent à des emprunts auprès des marchés financiers. L'autre grande partie des engagements, avec 3,7 milliards (30%) correspond à des prêts bancaires. Soulignons que les crédits à long terme représentent avec 3,3 milliards, 90% de l'ensemble des crédits (soit 27% des engagements).

**Graphique 92 : Composition des avoirs et engagements de l'Administration centrale (millions d'euros au deuxième trimestre 2014)**

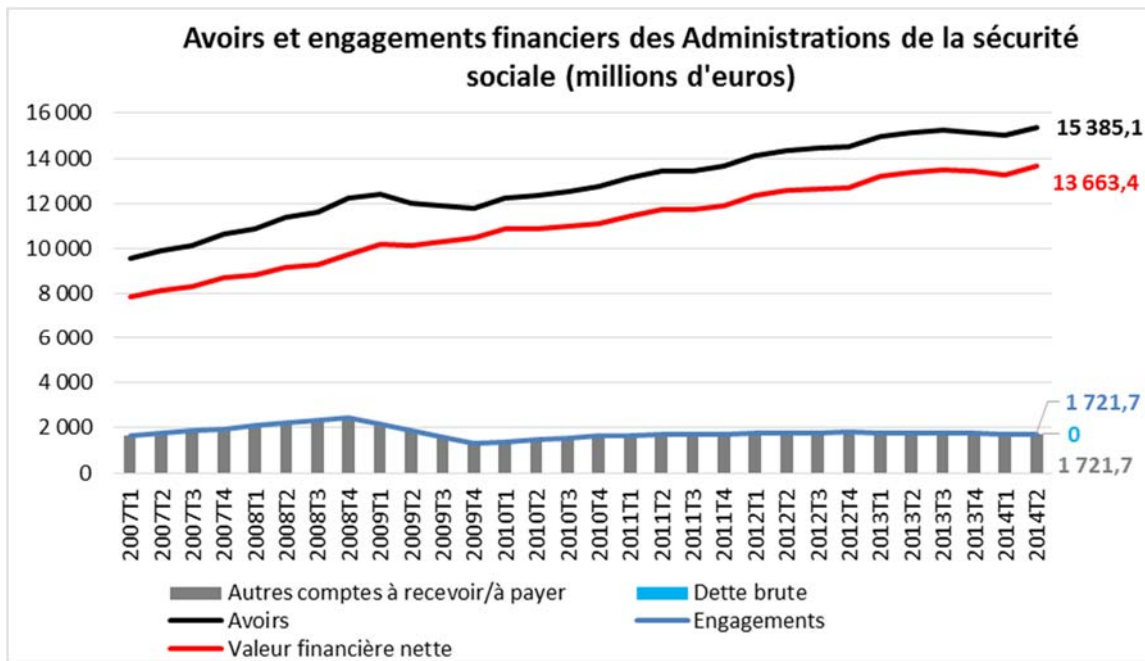


Source : Eurostat

### Position de la Sécurité sociale

Concernant la sécurité sociale, le montant des emprunts est nul et ceci depuis la seconde moitié de 2005. Le seul engagement concerne les autres comptes à payer (reports d'exercices et autres). La position nette est donc largement favorable avec près de 14 milliards, (13,7 milliards plus précisément au deuxième trimestre de 2014).

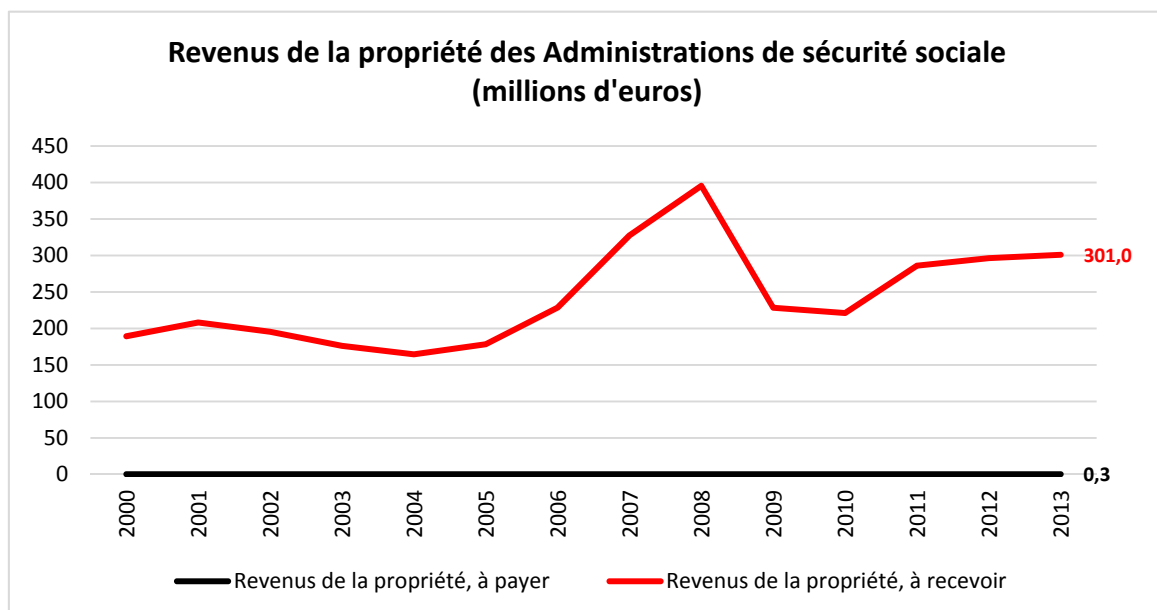
Graphique 93 : Avoirs et engagements financiers des Administrations de la sécurité sociale (millions d'euros)



Source : Eurostat

Ici encore, les revenus de la propriété affichent une position largement favorable. Alors qu'en dépenses en 2013, ils ne représentent que 300.000 euros, en recettes, ils s'élevaient à plus de 300 millions, tout de même près de 25% inférieurs à leur niveau de 2008, suite à la baisse des taux d'intérêts. Toutefois, soulignons que ces recettes se sont tout de même repositionnées sur un sentier de croissance ascendante depuis 2010.

Graphique 94 : Revenus de la propriété des Administrations de sécurité sociale (millions d'euros)

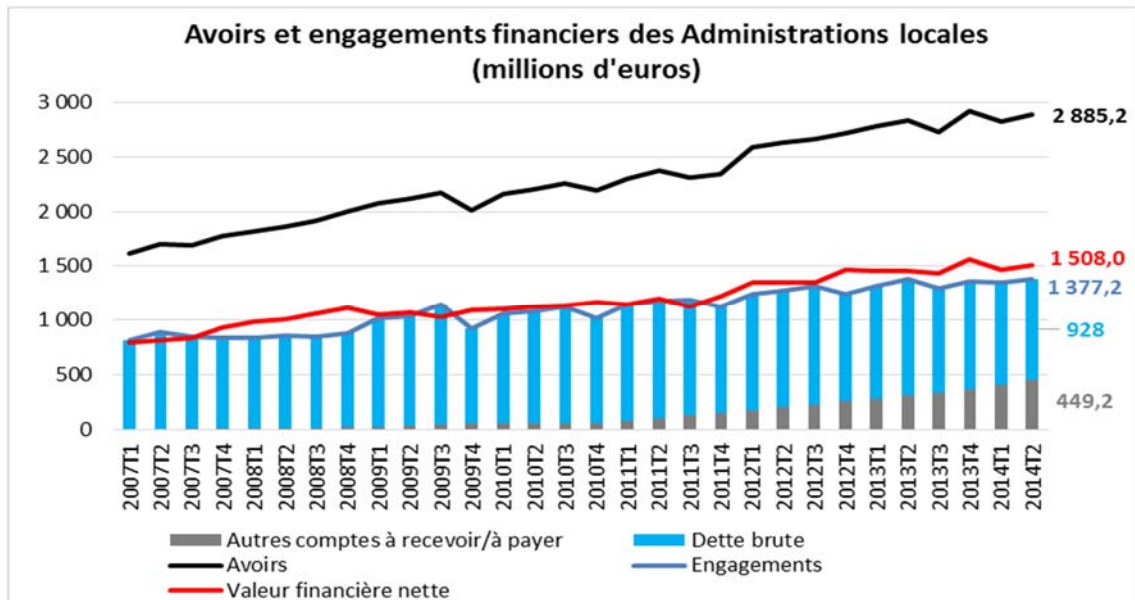


Source : Eurostat

### Position des Administrations locales

Concernant les Administrations locales, nous sommes une fois encore en position positive, les avoirs représentant plus du double des engagements. La position nette y est de 1,5 milliards avec des avoirs de 2,9 milliards.

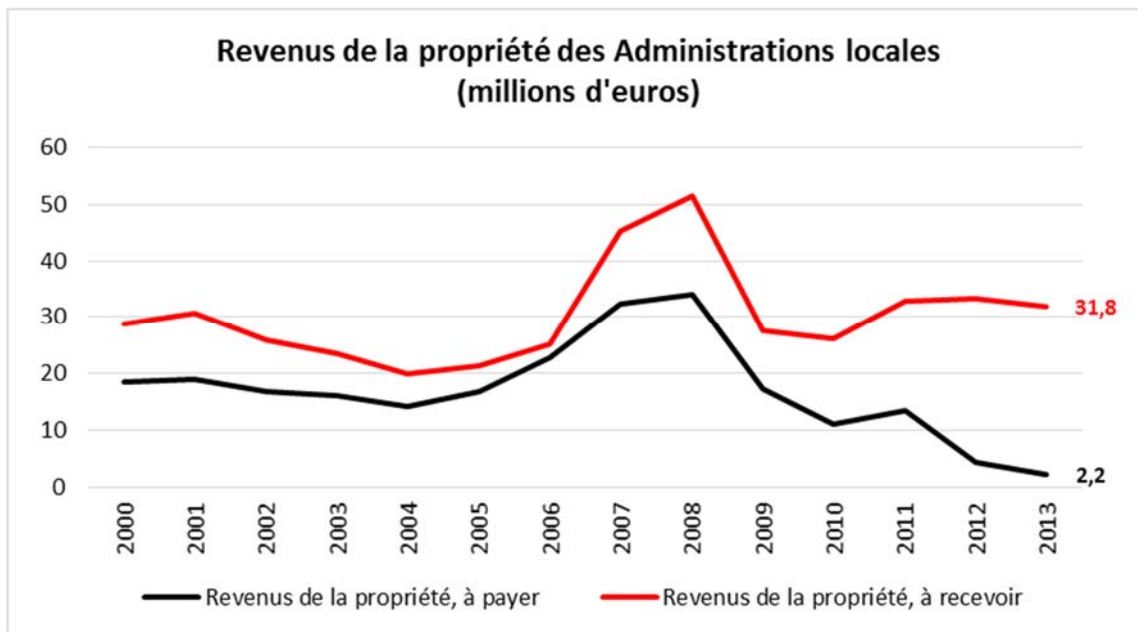
Graphique 95 : Avoirs et engagements financiers des Administrations locales (millions d'euros)



Source : Eurostat

Ici encore, les revenus de la propriété sont positifs et tendent même depuis 2010 à s'accroître relativement régulièrement.

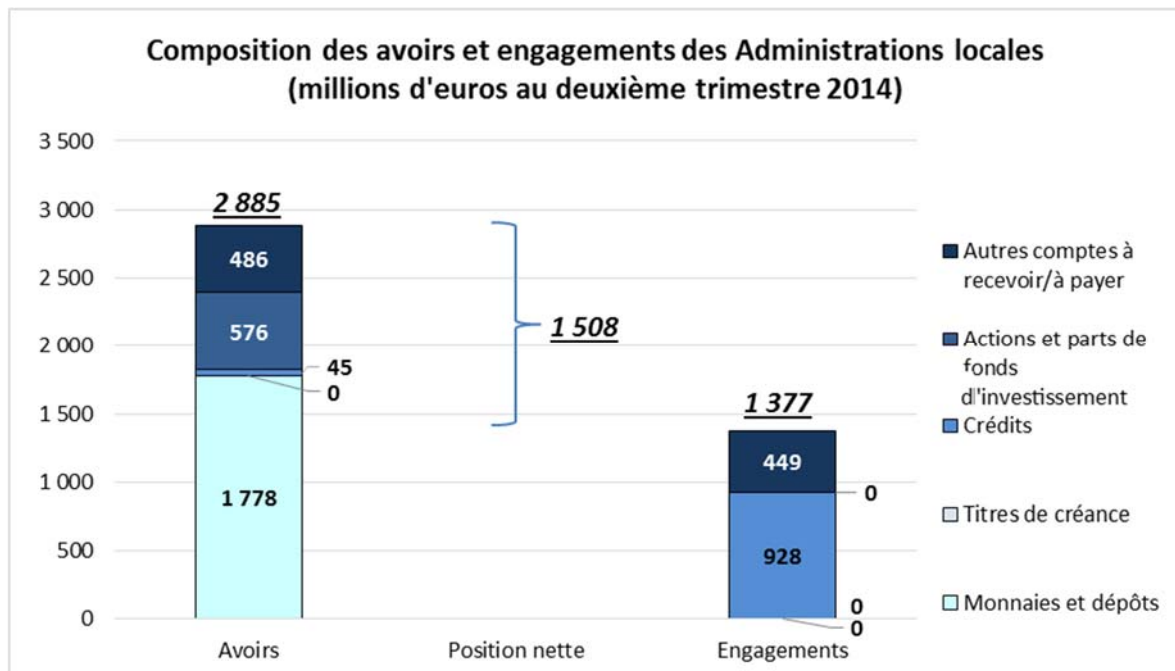
Graphique 96 : Revenus de la propriété des Administrations locales (millions d'euros)



Source : Eurostat

En matière de composition, les engagements correspondent pour deux tiers à des crédits (67% plus précisément). A noter que ces crédits sont pour plus de 90% d'entre eux des crédits à long terme. Du côté des avoirs, pour près des deux tiers soit 1,8 milliard, il s'agit de trésorerie.

Graphique 97 : Composition des avoirs et engagements des Administrations locales (millions d'euros au deuxième trimestre 2014)

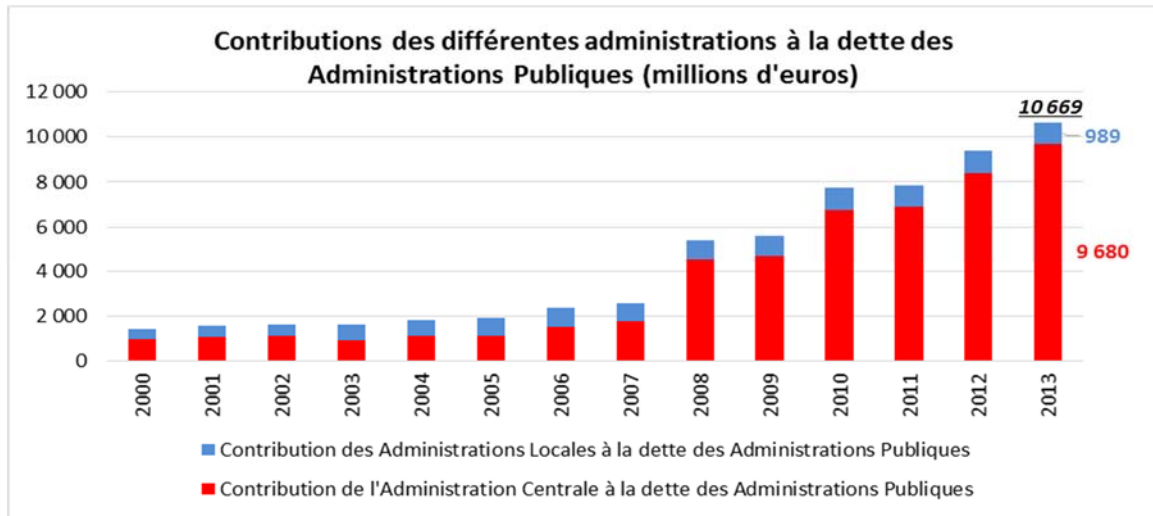


Source : Eurostat

### Contributions des différentes administrations à la dette des Administrations publiques

Plus en détails, l'analyse des contributions des différentes administrations à la dette de l'ensemble des Administrations publiques révèle que c'est l'Administration centrale qui est la principale responsable de la dette des Administrations publiques au Luxembourg. On observe en effet que de 2000 à 2013, elle a contribué à hauteur de 74% en moyenne à l'endettement des Administrations publiques. Cette contribution de l'Administration centrale s'est d'ailleurs fortement accrue depuis 2008 en raison notamment comme nous l'avons déjà précédemment souligné, de sa contribution au sauvetage du secteur bancaire.

Graphique 98 : Contributions des différents administrations à la dette des Administrations Publiques (millions d'euros)



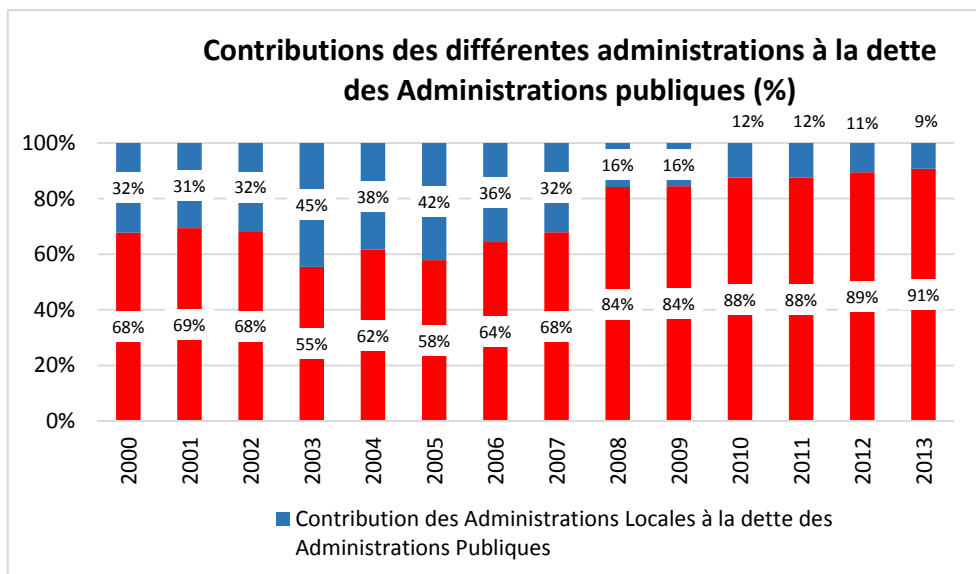
Source : Eurostat

Ainsi, comme l'illustre le graphique ci-après, en 2013, force est de constater que 91% de l'endettement des Administrations publiques au Luxembourg est directement lié à l'endettement de l'Administration centrale (soit 9,7 milliards d'euros sur les 10,7 milliards de dettes).

Il est intéressant de souligner que les Administrations locales sont aussi, bien que dans une moindre mesure, responsables de l'endettement des Administrations publiques en 2013 à hauteur de près d'un milliard d'euros (989 millions d'euros plus précisément) soit près de 10% de l'endettement total des Administrations publiques.

Les Administrations de Sécurité sociale, quant à elles, ne contribuent nullement à l'endettement des Administrations publiques au Luxembourg, raison pour laquelle elles sont absentes des graphiques afférents à ce sujet.

Graphique 99 : Contribution des différentes administrations à la dette des Administrations publiques (%)



Source : Eurostat

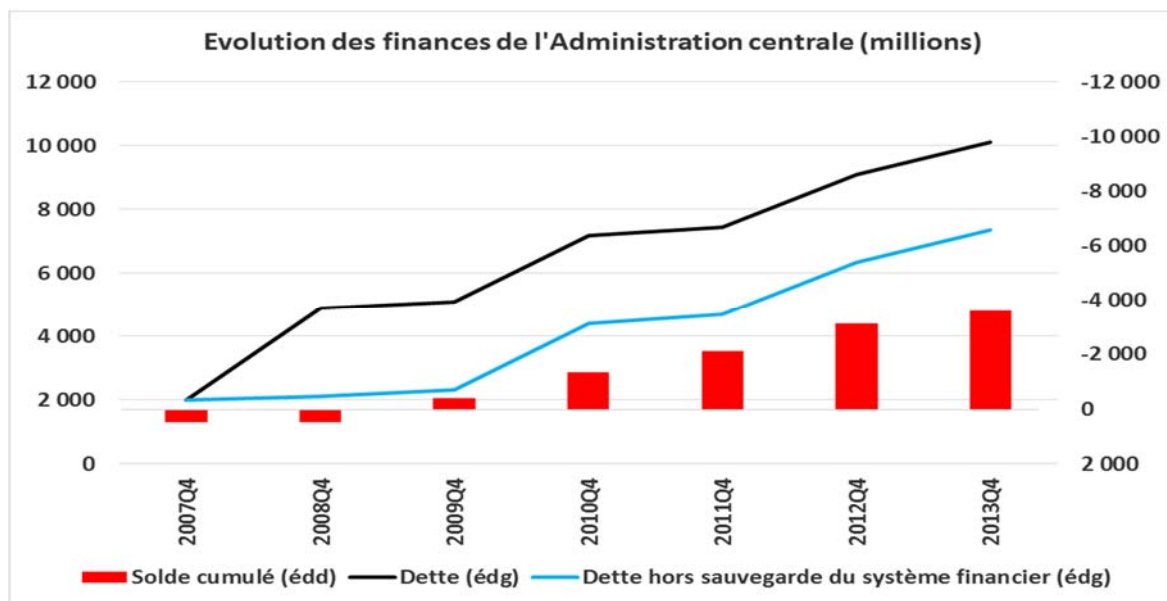


Par ailleurs, force est de constater que si l'on regarde plus précisément les évolutions comparées du solde cumulé du déficit de l'Administration centrale avec la trajectoire de la dette de l'Administration centrale, on observe que le déficit cumulé ne correspond pas à l'endettement.

De fait, le graphique qui suit permet de rendre compte de cette dichotomie car même si on fait abstraction des prêts de 2,776 milliards qui avait été accordés par le gouvernement en septembre 2008 à Fortis (2,4 milliards d'euros) et Dexia (376 millions d'euros), la dette reste tout de même largement et structurellement supérieure à la somme cumulée des déficits. Ceci reflète le fait que l'État s'endette plus que ne le suggère son déficit cumulé ce qui signifie que certaines administrations s'endettent par elles-mêmes.

L'absence de données détaillées à propos de l'endettement des différentes administrations ne permet pas de détecter celles touchées par ce phénomène d'endettement.

Graphique 100 : Evolution des finances de l'Administration centrale (millions)



Source : Eurostat