



CHAMBRE DES SALARIES  
LUXEMBOURG

10 novembre 2009

## AVIS I/53/2009

relatif au projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2010

relatif au projet de règlement grand-ducal portant exécution de la loi concernant le budget de recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2010

..... AVIS .....

# SOMMAIRE

## Partie 1 Situation économique (p. 9)

<b>1.1. Contexte international : une crise de grande ampleur .....</b>	<b>9</b>
<b>1.2. Economie luxembourgeoise : une conjoncture difficile .....</b>	<b>10</b>
1.2.1. Croissance .....	10
1.2.2. Emploi et chômage .....	13
1.2.2.1. Comparaison européenne .....	13
1.2.2.2. Contexte luxembourgeois.....	14
1.2.2.2.1. Une forte progression du chômage.....	14
1.2.2.2.2. ... dans un contexte toujours créateur d'emploi.....	15
1.2.2.2.3. Un chômage partiel utile et nécessaire .....	16
1.2.2.2.4. Des mesures pour l'emploi insuffisantes jusqu'à présent.....	17
1.2.3. Analyse des secteurs.....	18
1.2.3.1. Industrie.....	19
1.2.3.2. Construction.....	20
1.2.3.3. Commerce.....	21
1.2.3.4. Services financiers .....	21
<b>1.3. ... mais des fondamentaux qui demeurent bons.....</b>	<b>23</b>
1.3.1. Une productivité qui n'est pas mise en défaut .....	24
1.3.2. Un CSU en chute libre .....	29
1.3.3. Les marges des entreprises toujours au plus haut niveau .....	30

## Partie 2 Situation budgétaire et financière (p. 36)

<b>2.1. Présentation classique du budget.....</b>	<b>36</b>
2.1.1. Des plus-values de recettes importantes en 2008.....	36
2.1.2. Grande incertitude pour 2009 .....	37
2.1.3. Recours à l'emprunt en 2010 pour financer les investissements publics .....	40
<b>2.2. Présentation du budget selon « Maastricht ».....</b>	<b>42</b>
2.2.1. Déficit de l'Administration centrale.....	45
Effet des Fonds spéciaux : 1 <sup>er</sup> piège de Maastricht .....	45
Effet des emprunts : 2 <sup>ème</sup> piège de Maastricht.....	47
2.2.2. Recettes fiscales.....	50
<b>2.3. Situation des Fonds spéciaux.....</b>	<b>57</b>

2.4. Trésorerie de l'Etat.....	59
2.5. Dette publique : un instrument de politique économique.....	60
2.5.1. Evolution récente de la dette publique.....	60
2.5.2. Eléments de cadrage sur la dette publique.....	61

## Partie 3

### Les investissements publics (p. 70)

3.1. Appréciation globale.....	70
3.2. Analyse des principaux fonds d'investissement.....	72

## Partie 4

### Le Fonds pour l'emploi (p. 77)

4.1. Les recettes du Fonds pour l'emploi.....	77
4.2. Les dépenses du Fonds pour l'emploi.....	80

## Partie 5

### La politique sociale (p. 87)

5.1. Les organes de la sécurité sociale.....	87
5.1.1. L'assurance maladie.....	87
5.1.2. La mutualité des employeurs.....	88
5.1.3. L'assurance dépendance.....	88
5.1.3.1. La participation financière de l'Etat.....	88
5.1.3.2. La prise en charge des tâches domestiques dans les établissements d'aide et de soins.....	89
5.2. L'Etat social en point de mire.....	90
5.2.1. Une dépense publique en faveur de l'Etat social.....	90
5.2.2. La dépense publique la plus faible de l'UE-15.....	91
5.2.3. Une capacité d'épargne solide des Administrations publiques.....	91
5.2.4. Des dépenses publiques aussi au nom de la « compétitivité ».....	95
5.2.5. Nécessité d'une approche plus globale sur les dépenses publiques dont l'efficacité tant sociale qu'économique est bien réelle.....	95
5.2.6. La politique familiale.....	104
5.2.7. Lutte contre la pauvreté.....	108
5.2.8. Maintenir le pouvoir d'achat.....	110
5.3. Proposition de sortie du déséquilibre budgétaire potentiel.....	114

## Résumé de l'avis de la CSL (p. 125)

1. Situation économique : une conjoncture difficile en présence de bons fondamentaux.....	125
2. Situation budgétaire et financière : des incertitudes profondes pour 2009 et 2010 .....	126
3. Politique fiscale.....	128
4. Fonds spéciaux : une réserve toujours confortable.....	129
5. Dette publique due à la mauvaise conjoncture et amortie assez rapidement .....	130
6. Investissements publics : adopter une véritable logique de croissance durable .....	131
7. Emploi : prévenir des difficultés financières du Fonds pour l'emploi et renforcer l'ADEM.....	132
8. Politique sociale .....	133
9. Sortie de la crise : aménager la fiscalité et lutter contre la fraude fiscale .....	136

## Tableaux

1. Taux de chômage harmonisé.....	13
2. Commerce de détail et réparation d'articles domestiques.....	21
3. Résultats des banques.....	22
4. Plus-values de recettes de 2008.....	36
5. Recettes à la fin août 2009 .....	37
6. Situation des recettes courantes au 30.09.2009 .....	37
7. Recettes provenant de l'impôt général sur le revenu .....	38
8. Prévisions des soldes et soldes effectifs des Administrations publique et centrale.....	39
9. Présentation du budget dans sa version administrative .....	40
10. Solde et réserve budgétaires.....	40
11. Déficits des administrations luxembourgeoises .....	43
12. Les finances publiques en comparaison européenne.....	43
13. Solde de l'Administration centrale.....	45
14. Recettes et dépenses des fonds spéciaux .....	46
15. Du budget « classique » au budget « Maastricht ».....	47
16. Neutralisation des opérations financières.....	48

17.	Détail des recettes d'emprunts.....	48
18.	Solde des Administrations publiques en pourcentage du PIB.....	49
19.	Evolution 2008-2009 du PIB et de la consommation en % dans l'UE-27 ..	54
20.	Contribution du secteur financier dans certaines catégories d'impôts directs .....	55
21.	Part relative du secteur financier dans certaines catégories d'impôts directs (en %).....	55
22.	Part des principaux impôts en % du total des recettes fiscales et de leur catégorie d'impôt (CI).....	56
23.	Avoirs des fonds spéciaux au 31 décembre.....	57
24.	Situation nette de la trésorerie de l'Etat au 31.12.2008.....	59
25.	Estimation de l'évolution de la dette publique 2006-2010 .....	60
26.	Dette publique en comparaison européenne.....	62
27.	Croissance, déficit et dette au Luxembourg (GDL) depuis 1985.....	63
28.	Dette de l'Etat central 2004-2010 .....	65
29.	Total des investissements de l'Administration centrale .....	71
30.	Investissements directs de l'Administration centrale.....	71
31.	Dépenses des principaux fonds d'investissements.....	72
32.	Fonds de crise.....	75
33.	Recettes du Fonds pour l'emploi.....	77
34.	Dépenses du Fonds pour l'emploi.....	80
35.	Les dépenses les plus importantes en raison de leur montant et de leur variation.....	80
36.	Actions pour combattre le chômage des jeunes .....	82
37.	Aide au réemploi .....	84
38.	Evolution du coût lié aux mesures de reclassement à charge du Fonds pour l'emploi entre 2003 et 2006.....	85
39.	Aides pour incapacité de travail et réinsertion professionnelle .....	85
40.	Participation de l'Etat à l'assurance dépendance .....	89
41.	Epargnes nettes et soldes 2008 des Administrations publique et centrale en % du PIB.....	92
42.	De l'épargne nette au solde public .....	93
43.	Solde des Administrations publiques .....	94
44.	Evolution démographique des prestataires de soins de santé au Luxembourg .....	98
45.	Effets de l'abolition de l'indexation des prestations de la CNPF et du forfait d'éducation.....	107
46.	Boni pour enfant.....	107
47.	Efforts en faveur des structures de garde pour enfants.....	107
48.	Evolution du taux de risque de pauvreté au GDL .....	108
49.	Taux de risque de pauvreté 2005-2008 selon le type de ménage au Luxembourg.....	109
50.	Taux de risque de pauvreté au travail.....	112
51.	Evolution du taux marginal maximal d'imposition du revenu aux Etats-Unis	118
52.	Structure d'imposition dans la classe 1 .....	118
53.	Le phénomène du « Mittelstandsbuckel ».....	119
54.	Exemple de réforme de la structure d'imposition des personnes physiques .....	121
55.	Effets du rééchelonnement de l'impôt .....	122

## Graphiques

1.	Croissance du PIB en volume en rythme annuel.....	10
2.	Croissance du PIB en volume dans l'UE au 1 <sup>er</sup> semestre 2009.....	10
3.	Croissance du PIB en volume 2007-2009 dans l'UE.....	11
4.	Comparatif de croissance du PIB en volume Belgique/France/ RFA/GDL/Z€.....	11
5.	Croissance annuelle moyenne du PIB en volume 2003-2009.....	12
6.	Niveau du PIB en millions d'euros.....	13
7.	Augmentation du taux de chômage entre le point bas et le haut (2007-2009).....	14
8.	Taux de chômage harmonisé en août 2008.....	14
9.	Nombre de demandeurs d'emplois 2006-2009.....	15
10.	Evolution annuelle du nombre de demandeurs d'emploi 2001-2009.....	15
11.	Taux de chômage désaisonnalisés.....	15
12.	Emploi intérieur 2006-2009.....	16
13.	Evolution de l'emploi intérieur sur un an (2001-2009).....	16
14.	Emploi et chômage 2001-2009.....	16
15.	Nombre de demandes de chômage partiel (nombre d'entreprises).....	17
16.	Nombre de demandes de chômage partiel (nombre de salariés).....	17
17.	Evolution du nombre de mesures pour l'emploi.....	17
18.	Personnes en mesures pour l'emploi.....	18
19.	Glissement annuel du PIB et indicateur d'activité de la BCL.....	18
20.	Evolution de l'Eurostoxx50.....	19
21.	Industrie (y compris énergie) – Progression de la valeur ajoutée en volume sur un an.....	19
22.	Production industrielle corrigée des jours ouvrés.....	20
23.	Entrées de commandes dans l'industrie.....	20
24.	Construction - Progression de la valeur ajoutée en volume sur un an.....	20
25.	Construction - Production par jour ouvrable.....	20
26.	Commerce de détail – Indice du chiffre d'affaires en volume.....	21
27.	Evolutions sur un an du PIB/emploi, en volume et de l'emploi.....	24
28.	Evolution de la productivité 1997-2007.....	24
29.	PIB par emploi 2008.....	25
30.	Gain de productivité nécessaire pour 1.000 euros de valeur ajoutée supplémentaire par emploi.....	26
31.	Comparatif de la productivité horaire.....	26
32.	OCDE – PIB par heure de travail en pourcentage des Etats Unis (2008)..	27
33.	PIB par heure de travail dans l'UE 27 (2005).....	27
34.	Evolution du niveau de productivité et PIB par emploi en parités de pouvoir d'achat (1998-2008).....	28
35.	Evolution du PIB par emploi en parités de pouvoir d'achat.....	28
36.	Evolution du CSU au Luxembourg.....	29
37.	Evolution 2003-2008 du CSU dans l'UE.....	29
38.	Niveau du CSU 2008 dans l'UE.....	30
39.	Excédent brut d'exploitation 2008.....	30
40.	C – Industries extractives – EBE par emploi.....	31
41.	D – Industries manufacturières – EBE par emploi.....	31
42.	E – Electricité, gaz et eau – EBE par emploi.....	31
43.	F – Construction – EBE par emploi.....	31

44.	G – Commerce – EBE par emploi.....	31
45.	H – Hôtellerie-restauration – EBE par emploi.....	31
46.	I – Transports et communications – EBE par emploi.....	32
47.	J – Activités financières – EBE par emploi.....	32
48.	K – Immobilier, location et services aux entreprises – EBE par emploi.....	32
49.	Evolution de la capacité/du besoin de financement des Administrations publiques.....	43
50.	Soldes des Administrations publiques.....	44
51.	Soldes de l'Administration centrale.....	44
52.	Soldes des Administrations locales.....	44
53.	Soldes de la Sécurité sociale.....	44
54.	Nombre d'années excédentaires connues par les Administrations publiques entre 1998 et 2008.....	49
55.	Recettes de la RTS, par voie d'assiette et de l'IRC.....	50
56.	Impôts directs et indirects en % des recettes budgétaires.....	51
57.	Evolution 2000-2008 des principales recettes fiscales.....	52
58.	Evolution 2000-2008 de diverses recettes fiscales.....	53
59.	Avoir des fonds spéciaux.....	58
60.	Dépenses publiques totales 2008 dans l'UE en % du PIB.....	64
61.	Relation au sein de l'UE entre les dépenses de protection sociale et le niveau de PIB par habitant (2006).....	65
62.	Composition des recettes du Fonds pour l'emploi.....	79
63.	Dépenses publiques totales 2008 dans l'UE.....	91
64.	Mortalité infantile pour 1.000 naissances.....	96
65.	Augmentation en mois de l'espérance de vie à 65 ans (2000-2006).....	96
66.	Recettes publiques et croissance : incidence nulle.....	99
67.	Compétitivité et dépenses sociales.....	100
68.	Productivité horaire et dépenses sociales/habitant dans l'OCDE (2001).....	101
69.	Dépenses de santé par habitant et productivité horaire.....	101
70.	Décomposition de la croissance du revenu disponible nominal (2005-2010).....	102
71.	Part des salaires dans le PIB.....	102
72.	Recettes publiques et limitation des inégalités de revenu.....	103
73.	Réduction de la pauvreté monétaire dans les pays de la zone euro (2007).....	104
74.	Taux de risque de pauvreté laborieuse selon le niveau d'éducation.....	111

## Schémas

1.	Du budget des Administrations publiques à celui de l'Etat central.....	42
----	--	----

**Partie 1**

Situation économique

# Partie 1 : Situation économique

## 1.1. Contexte international : une crise de grande ampleur

La crise économique et financière que nous vivons revêt un caractère systémique qui ne se limite pas au système bancaire ou financier et ne trouvera de solution durable qu'au moins au niveau européen, si ce n'est mondial. Cependant, elle ne dispense pas l'Etat luxembourgeois d'actions qui peuvent et doivent être l'occasion de préparer l'avenir.

Ces actions ne doivent pas s'engager dans une vision alarmiste de la situation compétitive ou des finances publiques, mais s'engager dans la voie d'une croissance durable et profitable à l'ensemble de la population. Il s'agit de profiter de la crise pour préparer l'avenir.

En dehors des réflexions du présent avis qui concernent plutôt le niveau national, la CSL tient à relever la nécessité de procéder, au niveau européen, voire mondial, à l'élaboration d'une nouvelle réglementation du système financier visant à éviter la reproduction d'une crise financière et bancaire mondiale de l'ampleur de celle que nous connaissons actuellement.

La crise financière doit constituer un tournant dans la manière dont fonctionne le monde financier international. On ne peut pas se contenter de petits redressements symboliques ponctuels qui, à la longue, risquent d'être insuffisants. Les rémunérations extravagantes des traders à travers les bonus ont ainsi été stigmatisées et accusées de leur faire prendre des risques inconsidérés avec bien souvent, l'argent des déposants qui n'ont jamais donné leur accord pour que de tels risques soient pris avec leur argent. Or malgré les déclarations de bonnes intentions notamment lors du G-20, le Wall Street Journal vient de publier l'information selon laquelle les principales banques et sociétés financières de la place de Wall Street s'apprêtaient à verser des bonus records pour l'année 2009. Tout semble donc reparti comme avant, et on ne voit pas pourquoi la 7<sup>ème</sup> place financière au monde se trouverait exclue de ce mouvement.

Au niveau des produits financiers de plus en plus sophistiqués qui sont offerts, l'approche qu'il convient de suivre est celle des instruments financiers vraiment nécessaires pour assurer le bon fonctionnement d'une économie plutôt que celle des instruments qui font partie de l'aire de jeux des investisseurs-joueurs qui cherchent à faire des bénéfices de spéculation, peu importe les conséquences pour l'« économie réelle » et les différents agents économiques. Il paraît d'utilité publique, par exemple, de juguler les paris spéculatifs qui transforment les matières premières et les produits de première nécessité en vache à lait de l'actionnaire. De même, il serait important de consolider des normes prudentielles et conservatoires réelles dans le respect du principe de la spécialisation bancaire établissant un distinguo entre banques d'affaires et banques de dépôts. Et en cas de récurrence de la sphère financière, ce sont ces dernières qui doivent bénéficier des garanties publiques.

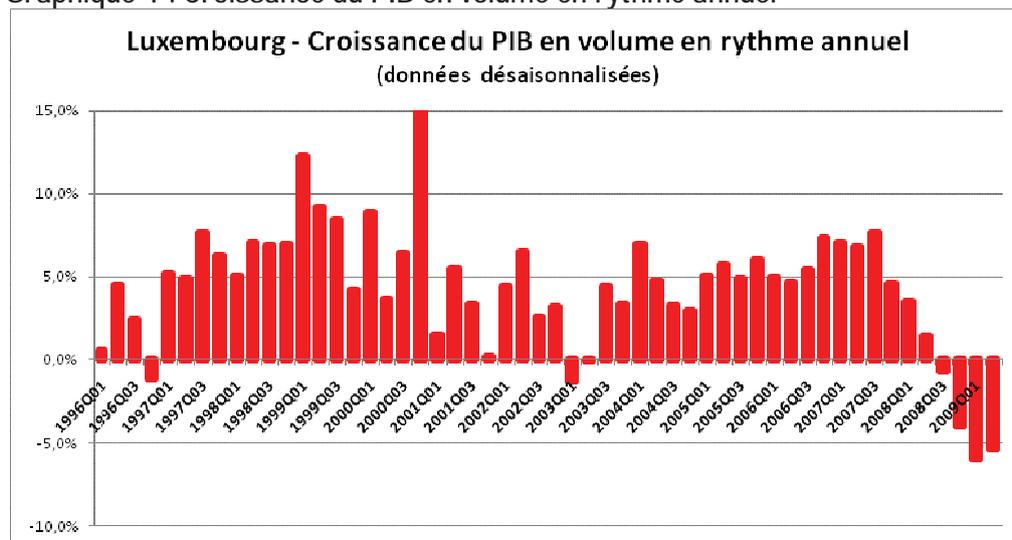
Les marchés financiers doivent, en tout état de cause, absolument revenir à leur finalité première (et importante) : contribuer à un financement stable et efficace de l'économie réelle. La finance doit être au service de l'économie qui elle doit être au service de l'Homme. Pour ce faire, il est impératif de réintroduire une bonne dose de réglementation dont l'essence est de protéger le petit épargnant et le consommateur de l'appétit des traders : *« entre le fort et le faible, c'est la liberté qui opprime et c'est la loi qui libère ».*

## 1.2. Economie luxembourgeoise : une conjoncture difficile

### 1.2.1. Croissance

Dans la crise traversée actuellement par l'économie mondiale, l'évolution du PIB luxembourgeois inquiète. Il faut dire que la contraction de l'activité n'a jamais été aussi forte depuis la fameuse crise de la sidérurgie de 1975 où le PIB luxembourgeois s'était contracté de 6,6%. En effet, en rythme annuel, l'évolution du PIB luxembourgeois se rapproche de ce rythme fortement négatif de -6,6%. Sur les deux premiers trimestres 2009, le PIB s'est contracté de 5,6%.

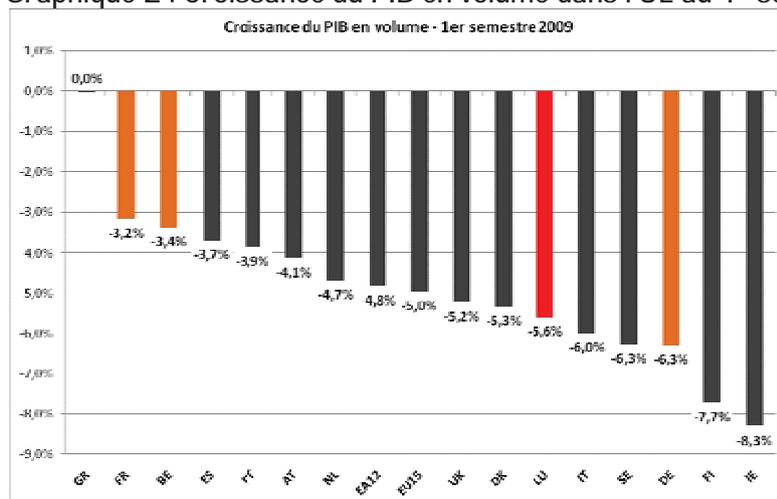
Graphique 1 : Croissance du PIB en volume en rythme annuel



Source : Eurostat, calculs CSL

Tous les pays de l'UE-15, à l'exception de la Grèce, sont touchés par cette forte récession. Parmi les pays voisins, notons que la France et la Belgique semblent les moins touchés, tandis que l'Allemagne connaît un ralentissement de l'activité plus marqué encore que le Luxembourg (GDL).

Graphique 2 : Croissance du PIB en volume dans l'UE au 1<sup>er</sup> semestre 2009



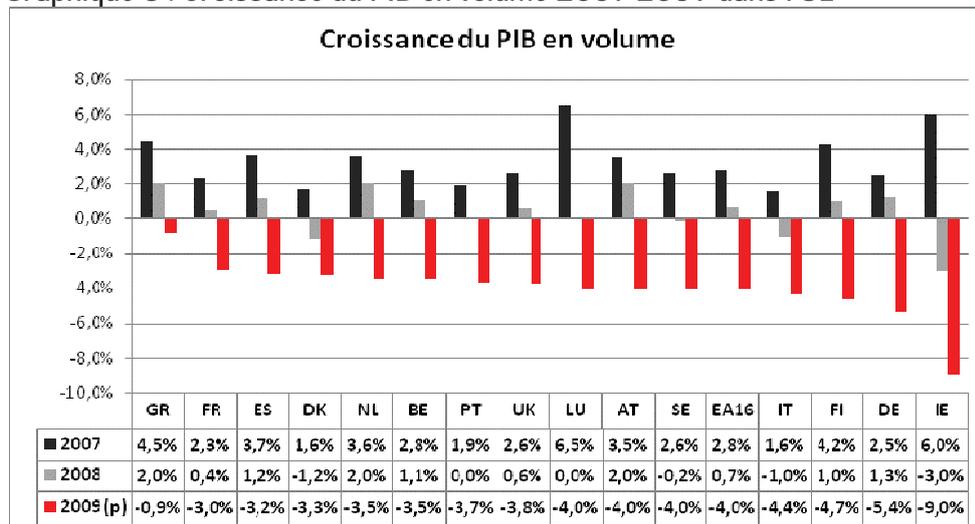
Source Eurostat, calculs CSL

Toutefois, sur l'ensemble de l'année 2009, les dernières prévisions du Statec font état d'une contraction du PIB en volume de 4%, soit un rythme conforme à la zone euro qui laisse à penser que le Luxembourg, s'il est durement touché par la crise, ne l'est pas plus que la moyenne.

Les dernières prévisions de la Commission européenne sont même à -3,6% pour 2009, ce qui ferait du Luxembourg un pays moins durement touché que l'ensemble de la zone euro (-4%).

Notons que parmi les économies les plus touchées figurent des économies particulièrement dynamiques comme l'Irlande ou la Finlande, ou encore particulièrement tournées vers les exportations comme l'Allemagne. Le Luxembourg, économie à la fois dynamique et particulièrement tournée vers l'extérieur, semble finalement s'en tirer relativement bien avec une récession qui serait conforme à celle de la zone euro et non pas amplifiée comme on aurait pu l'attendre compte tenu de son degré d'ouverture et l'importance de son secteur financier.

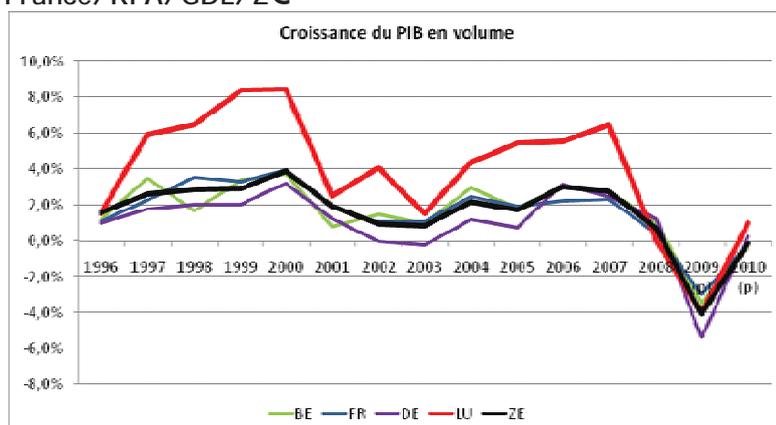
Graphique 3 : Croissance du PIB en volume 2007-2009 dans l'UE



Source Eurostat, Statec, calculs CSL

Comme lors du précédent ralentissement économique de 2001-2003, le Luxembourg se rapproche de la croissance de la zone euro et des pays voisins. Cependant, alors que lors de la crise précédente, le Luxembourg gardait un léger surplus de croissance sur la zone euro, en 2009, le Luxembourg se situerait au niveau de la zone euro, mais rappelons toutefois qu'il s'agit là de prévisions.

Graphique 4 : Comparatif de croissance du PIB en volume Belgique/ France/RFA/GDL/Z€



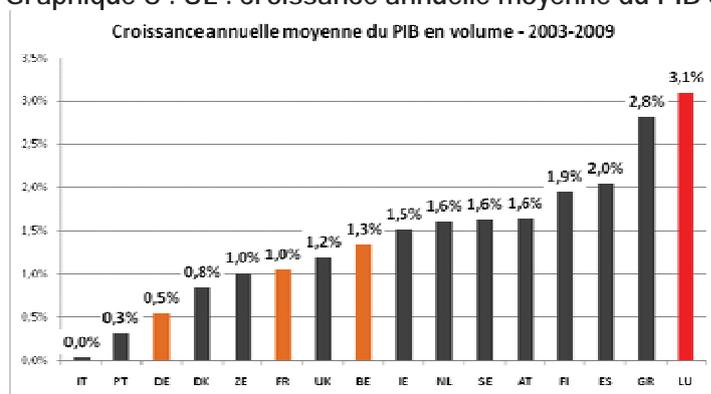
Source : Eurostat, Statec

Le Luxembourg subit donc la crise actuelle au même titre que l'ensemble de la zone euro, mais cela n'a rien d'étonnant compte tenu de son économie fortement orientée vers la finance, secteur particulièrement touché, ainsi qu'une industrie fortement orientée vers le secteur automobile également particulièrement touché.

Le Luxembourg connaît donc une forte baisse de son activité à l'instar de l'ensemble des économies. Cela ne signifie pas pour autant que la dynamique de long terme du Luxembourg soit pour autant atteinte. **Comme nous l'avons mentionné, à chaque creux de cycle, le Luxembourg se rapproche des performances de la zone euro et des ses voisins et c'est dans les phases hautes du cycle que le Luxembourg surperforme ces derniers.**

Si le Luxembourg connaît une forte baisse de son activité en 2009, le Luxembourg n'en demeure pas moins l'économie la plus dynamique de l'UE-15 au cours du dernier cycle économique. Entre 2003 (creux du cycle précédent pour le Luxembourg comme la zone euro) et 2009 (année qui devrait constituer le creux du présent cycle), le Luxembourg aura connu dans l'état actuel des prévisions établies par Eurostat pour 2009 la plus forte croissance économique avec 3,1% par an en moyenne. Il s'agit d'un niveau largement supérieur à la quasi-totalité des pays de l'UE-15, et en tout état de cause d'une croissance largement supérieure à ses pays voisins et principaux partenaires économiques.

Graphique 5 : UE : croissance annuelle moyenne du PIB en volume 2003-2009



Source : Eurostat, Statec, calculs CSL

Si la conjoncture actuelle est particulièrement défavorable, il ne faut donc pas en occulter pour autant la tendance de fond qui est particulièrement bonne au Luxembourg, malgré les discours déclinistes selon lesquels le Luxembourg ne cesserait de perdre en compétitivité. Comme lors du précédent ralentissement conjoncturel de 2001-2003, la croissance luxembourgeoise se rapproche de celle de la zone euro, mais aucun bouleversement n'étant intervenu dans l'organisation économique tant mondiale que luxembourgeoise, il n'y a pas de raison pour que le Luxembourg ne reprenne l'ascendant lors de la prochaine phase d'accélération et ne recommence à surperformer l'ensemble de la zone euro, comme lors des précédentes phases d'accélération économique.

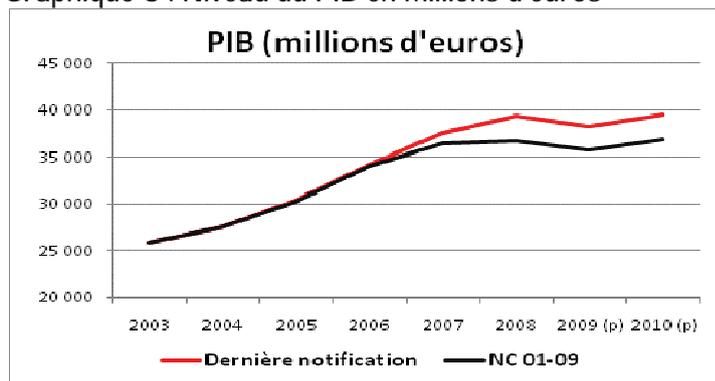
Certes, le Luxembourg connaîtra durant l'année 2009 une contraction de son activité et donc de sa richesse, mais du même niveau que l'ensemble de la zone euro. En outre, il convient de ne pas oublier que le Luxembourg part d'un niveau de richesse particulièrement élevé et que par conséquent, même avec une contraction du PIB de 4% en volume, le Luxembourg restera à un niveau de richesse largement plus élevé que dans les autres pays européens.

D'ailleurs, les dernières prévisions du Statec (Note de conjoncture 1-09) prévoyaient un PIB de 35,66 milliards en 2009 et de 36,79 en 2010. Ce seuil était en fait dépassé dès 2007 comme nous l'a appris la dernière notification des comptes nationaux par le Statec. Ainsi, sans le savoir, le niveau de richesse luxembourgeois était dès 2007 bien supérieur à ce qu'il était attendu pour 2010.

Certes le PIB va se contracter en 2009, mais alors que le Statec n'attendait en 2009 qu'un PIB en valeur de 35,66 milliards, il sera 38,3 milliards en 2009 et de 39,5 en 2010<sup>1</sup>, soit plus de 2,5 milliards de plus que prévu.

<sup>1</sup> Projections 2009-2010 sur base des dernières prévisions publiées par le Statec et appliquée à la dernière notification des comptes nationaux.

Graphique 6 : Niveau du PIB en millions d'euros



Source : Statec (notification et note de conjoncture), projections 2009-2010 sur la base des dernières prévisions publiées par le Statec.

## 1.2.2. Emploi et chômage

### 1.2.2.1. Comparaison européenne

Outre la croissance économique, un des principaux points noirs de la crise actuelle est la montée généralisée du chômage. La plupart des pays ont connu leur creux en matière de taux de chômage entre mars et juin 2008 et sont aujourd'hui encore en période de progression du nombre de demandeurs d'emplois. Ainsi, la quasi-totalité des pays en sont à leur plus haut niveau de chômage depuis 2 ans.

Tableau 1 : Taux de chômage harmonisé

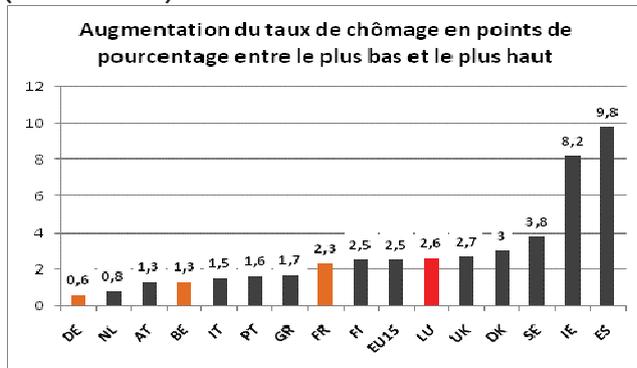
	AT	BE	DE	DK	ES	FI	FR	GR	IE	IT	LU	NL	PT	SE	UK	EU15
2007M01	4,5	7,8	8,9	4	8,5	7,2	8,8	8,6	4,3	6	4,4	3,6	8,3	6,5	5,5	7,3
2007M02	4,4	7,8	8,8	4,1	8,5	7,1	8,8	8,6	4,5	6	4,4	3,5	8,3	6,5	5,5	7,2
2007M03	4,3	7,9	8,6	4	8,4	7	8,7	8,6	4,5	6	4,3	3,4	8,3	6,4	5,5	7,1
2007M04	4,4	8,1	8,5	3,7	8,1	6,9	8,5	8,4	4,6	5,9	4,2	3,2	8,2	6,3	5,3	7
2007M05	4,5	8	8,5	3,7	7,9	6,8	8,5	8,4	4,6	5,9	4,1	3,2	8,2	6,4	5,3	7
2007M06	4,6	7,6	8,4	3,7	7,9	6,8	8,4	8,4	4,7	5,9	4,1	3,3	8,2	6,1	5,3	7
2007M07	4,7	7,3	8,3	3,8	7,8	6,8	8,3	8,2	4,6	6,2	4,1	3,2	8,1	6	5,3	7
2007M08	4,7	7	8,3	3,9	8,1	6,8	8,2	8,2	4,5	6,2	4,1	3,1	8,1	6	5,3	7
2007M09	4,5	6,8	8,2	3,8	8,2	6,8	8,1	8,2	4,6	6,2	4	3	8	6	5,2	6,9
2007M10	4,3	7	8,1	3,6	8,4	6,7	8	8	4,7	6,4	4,1	3	7,9	6	5,2	6,9
2007M11	4,1	7,1	8	3,4	8,6	6,6	7,9	8	4,8	6,4	4,2	2,9	7,8	6	5,1	6,9
2007M12	4	7,2	7,9	3,3	8,8	6,5	7,8	8	4,7	6,4	4,2	2,9	7,7	6	5,1	6,8
2008M01	4,2	7,1	7,8	3,3	9,4	6,4	7,7	7,8	4,6	6,6	4,3	2,8	7,7	6	5,1	6,8
2008M02	4	6,9	7,6	3,2	9,7	6,3	7,6	7,8	4,7	6,6	4,4	2,8	7,7	6	5,1	6,8
2008M03	3,8	6,7	7,4	3,1	9,8	6,3	7,6	7,8	4,9	6,6	4,4	2,8	7,6	5,9	5,2	6,8
2008M04	3,6	6,7	7,4	3,1	10,2	6,2	7,6	7,5	5	6,8	4,7	2,8	7,6	5,8	5,1	6,8
2008M05	3,5	6,6	7,4	3,1	10,4	6,3	7,6	7,5	5,3	6,8	4,8	2,9	7,6	5,6	5,3	6,9
2008M06	3,5	6,9	7,3	3,1	10,7	6,3	7,7	7,5	5,6	6,8	4,9	2,8	7,7	5,6	5,4	7
2008M07	3,7	7,3	7,2	3,2	10,8	6,4	7,8	7,5	6	6,8	5	2,7	7,8	5,7	5,7	7,1
2008M08	3,8	7,5	7,2	3,3	11,3	6,4	7,8	7,5	6,3	6,8	5,1	2,7	7,9	6	5,8	7,2
2008M09	3,9	7,3	7,1	3,4	11,9	6,5	8	7,5	6,7	6,8	5,1	2,7	7,8	6,3	6	7,3
2008M10	4	7,1	7,1	3,6	12,9	6,6	8,1	7,9	7,1	6,9	5,1	2,7	7,9	6,6	6,2	7,5
2008M11	4	6,9	7,1	3,8	13,9	6,7	8,3	7,9	7,7	6,9	5,2	2,7	7,9	6,9	6,3	7,7
2008M12	4,2	7,1	7,1	4,1	14,9	6,9	8,4	7,9	8,3	6,9	5,5	2,8	8,1	6,9	6,5	7,8
2009M01	4,2	7,5	7,2	4,4	16,4	7,1	8,7	8,8	9,3	7,4	5,6	2,8	8,5	7,1	6,8	8,2
2009M02	4,4	7,7	7,3	4,7	17,5	7,4	8,9	8,8	10,3	7,4	5,8	2,9	8,8	7,5	7,1	8,4
2009M03	4,6	7,8	7,4	5,2	18,2	7,7	9,1	8,8	11,1	7,4	6	3	9	7,8	7,3	8,6
2009M04	4,7	7,8	7,6	5,7	18,2	8	9,2	9,2	11,7	7,4	6,2	3,1	9,1	8,2	7,5	8,8
2009M05	4,8	7,7	7,6	5,9	18	8,3	9,4	9,2	12,2	7,4	6,3	3,2	9,2	8,5	7,7	9
2009M06	4,8	7,7	7,7	6,1	17,6	8,5	9,5	9,2	12,2	7,4	6,4	3,3	9,2	8,8	7,8	9,1
2009M07	4,8	7,8	7,7	6	17,6	8,7	9,7		12,3		6,5	3,4	9,2	9,1		9,2
2009M08	4,7	7,9	7,7	5,9	18	8,7	9,9		12,5		6,6	3,5	9,1	9,4		9,3
Progression																
MIN/MAX	1,3	1,3	0,6	3	9,8	2,5	2,3	1,7	8,2	1,5	2,6	0,8	1,6	3,8	2,7	2,5

Source : Eurostat

Au Luxembourg, le taux de chômage harmonisé se situait en août 2009 à 6,6% en augmentation de 2,6 points par rapport à septembre 2007 où il se situait à 4% de la population active, soit le niveau le plus bas depuis 2007. Si l'Irlande, qui a vu son taux de chômage progresser du 8,2 points, et surtout l'Espagne, avec 9,8 points de plus, ont connu des progressions spectaculaires, la progression luxembourgeoise n'en est pas moins inquiétante. Ce niveau de progression est

proche de la moyenne de l'UE-15, mais il convient de garder à l'esprit qu'elle s'est déroulée dans un contexte où l'emploi a continué sa progression.

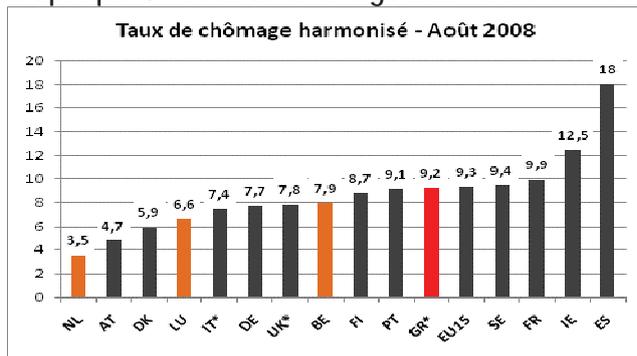
Graphique 7 : Augmentation du taux de chômage en points de pourcentage entre le point bas et le haut (2007-2009)



Source : Eurostat, calculs CSL

Cette progression du chômage fait monter le taux au Luxembourg à 6,6% en août 2009. Trois pays européens ont des taux plus favorables. Par ailleurs, son niveau est en décalage avec le dynamisme du marché du travail luxembourgeois (cf. infra).

Graphique 8 : Taux de chômage harmonisé en août 2008



Source : Eurostat

(\*) juin 2009

## 1.2.2.2. Contexte luxembourgeois<sup>2</sup>

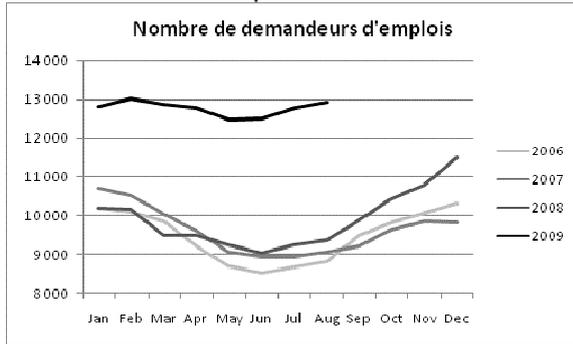
### 1.2.2.2.1. Une forte progression du chômage...

Le nombre de demandeurs d'emploi est en forte progression et flirte depuis le début de l'année avec la barre des 13.000, finalement franchie en septembre avec 13.394 chômeurs. Alors qu'entre septembre 2007 et avril 2008, le chômage était en baisse sur un an pour la première fois depuis 2001, il a repris sa progression depuis mai 2008. Cette progression s'est fortement accélérée depuis septembre. Sur les derniers mois, on compte autour 3.500 demandeurs d'emploi supplémentaires sur un an.

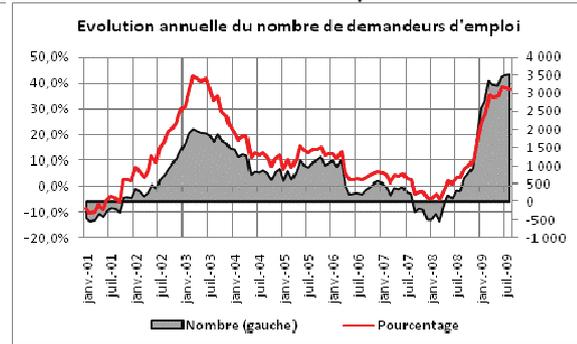
Il s'agit là de la plus forte progression annuelle depuis 2000. Lors du précédent ralentissement, on comptait au maximum une progression d'environ 2.000 chômeurs sur un an. En pourcentage, avec environ 38% de demandeurs d'emploi supplémentaires sur un an, le niveau de progression actuel est voisin de celui rencontré en 2003, lors du précédent creux économique. Notons toutefois que depuis quelques mois, la progression du chômage semble s'être stabilisée.

<sup>2</sup> Sauf précision contraire, source Statec.

Graphique 9 : Nombre de demandeurs d'emploi 2006-2009

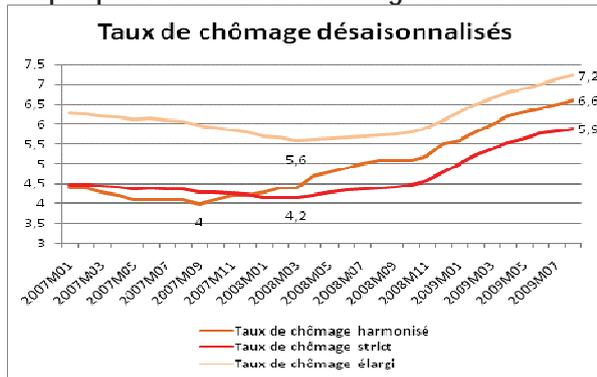


Graphique 10 : Evolution annuelle du nombre de demandeurs d'emploi 2001-2009



Cette forte progression du nombre de chômeurs se retrouve dans les différents taux de chômage qui sont en forte progression et atteignent en août entre 5,9% et 7,2% de la population active. Les différences entre les sources proviennent de différences de méthodes. Le taux de chômage harmonisé est basé sur l'Enquête Force de Travail (EFT). Il inclut donc des personnes qui ne sont pas forcément inscrites à l'ADEM, c'est-à-dire les personnes comprises dans le chômage au sens strict. Le taux de chômage au sens large comprend également les personnes en mesure pour l'emploi.

Graphique 11 : Taux de chômage désaisonnalisés



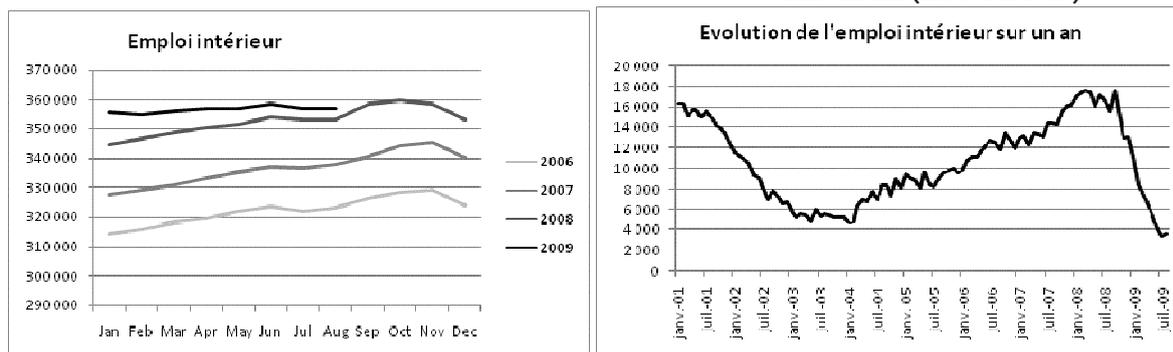
Source Eurostat, Statec

En tout état de cause, quelle que soit la source, on note une forte progression du chômage au Luxembourg. Cette évolution, qui, comme nous l'avons vu, est relativement forte au sein de l'UE-15, s'est cependant déroulée dans un contexte où l'emploi reste, malgré la conjoncture défavorable, sur une pente positive.

#### 1.2.2.2.2. ... dans un contexte toujours créateur d'emplois

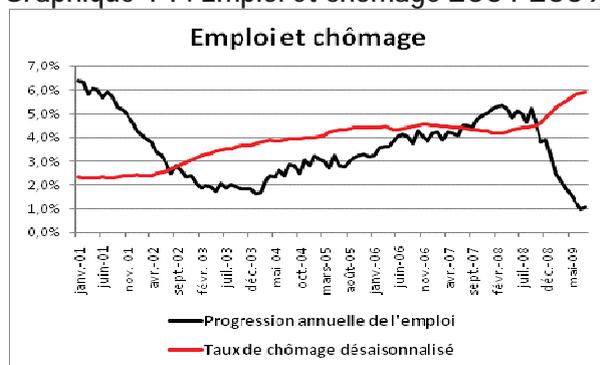
L'emploi a connu un fort ralentissement ces derniers mois. Depuis septembre 2008, le nombre d'emplois s'est stabilisé autour de 355.000 personnes. Malgré cela, la progression sur un an reste positive, bien qu'en forte baisse puisqu'en juillet-août, le rythme de progression annuel était de moins de 4000 emplois, soit le plus faible rythme de progression atteint depuis 2000.

Graphique 12 : Emploi intérieur 2006-2009    Graphique 13 : Evolution de l'emploi intérieur sur un an (2001-2009)



Alors que le chômage n'a connu qu'une courte période de baisse, entre le début de l'année 2007 et le début de 2008, à un moment où le rythme de progression annuelle de l'emploi tournait autour de 15.000, un tel ralentissement a naturellement provoqué une progression du chômage au Luxembourg. En fait, la seule période durant laquelle le Luxembourg a connu une baisse de son taux de chômage correspond à un moment où la création d'emploi dépassait les 4% en rythme annuel.

Graphique 14 : Emploi et chômage 2001-2009



La CSL souhaite interpeller le Gouvernement sur ce phénomène bien connu et qui semble accepté, selon lequel seule une croissance forte permettrait de réduire le chômage au Luxembourg. Aux yeux de la CSL, il est inacceptable de se résoudre à voir le nombre de demandeurs d'emploi augmenter dans un marché du travail si dynamique.

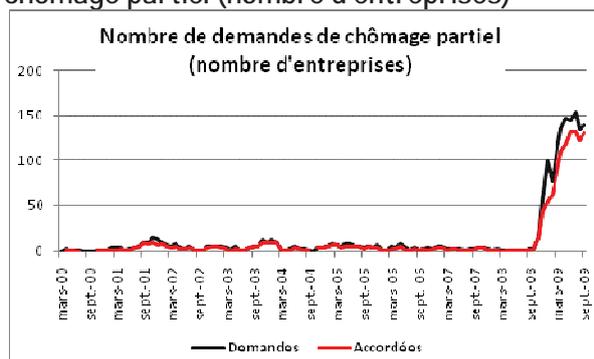
#### 1.2.2.2.3. Un chômage partiel utile et nécessaire

Dans ce contexte d'augmentation du chômage, la CSL tient à saluer les mesures prises en faveur du chômage partiel. Il s'agit en effet d'éviter que les salariés travaillant dans les secteurs en difficulté ne soient licenciés avec toutes les difficultés de réintégrer le marché du travail en cette période de baisse de l'activité.

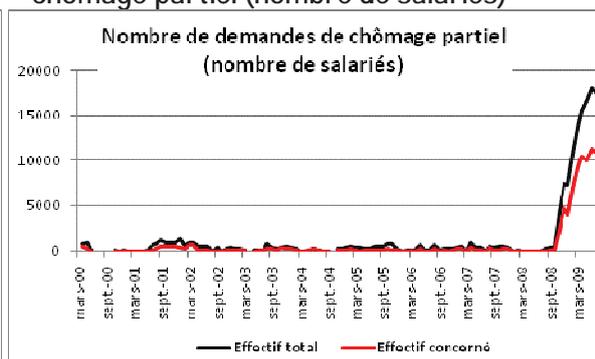
**Signe de la dureté de la crise actuelle, les demandes de chômage partiel n'ont jamais été aussi importantes.** Lors du précédent ralentissement de 2001-2003, le nombre d'entreprises ayant eu recours aux mesures de chômage partiel s'était limité à une dizaine et concernait environ 500 salariés.

Depuis l'automne 2008, nous avons assisté à une explosion du recours au chômage partiel. Sans doute faut-il y voir la brutalité avec laquelle la crise a touché l'industrie et plus particulièrement l'industrie orientée vers le secteur automobile et qui représente environ le tiers de l'industrie manufacturière luxembourgeoise. Depuis quelques mois, le nombre d'entreprises tout comme le nombre de salariés semble s'être stabilisé autour de 120 entreprises et 10.000 salariés concernés au cours des derniers mois.

Graphique 15 : Nombre de demandes chômage partiel (nombre d'entreprises)



Graphique 16 : Nombre de demandes de chômage partiel (nombre de salariés)



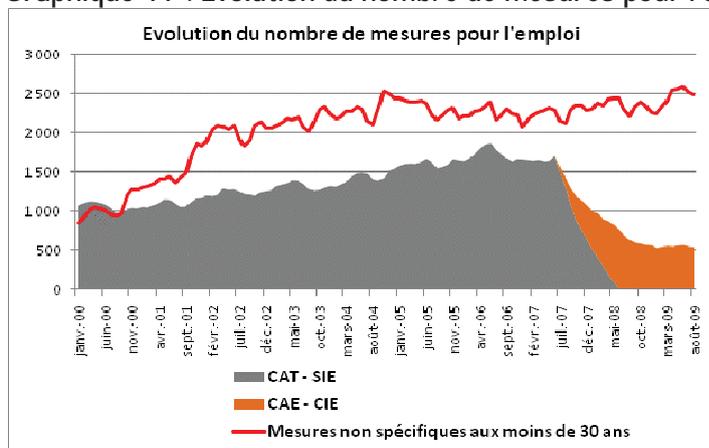
Source : Comité de Conjoncture

#### 1.2.2.2.4. Des mesures pour l'emploi insuffisantes jusqu'à présent

Alors même que nous sommes dans un contexte de progression du chômage et que les jeunes éprouvent de plus en plus de difficultés à s'insérer sur le marché du travail, nous pouvons constater une forte diminution des mesures pour l'emploi. Si les mesures non spécifiques ne se réduisent pas particulièrement, les mesures spécifiques aux jeunes de moins de 30 ans connaissent une baisse drastique.

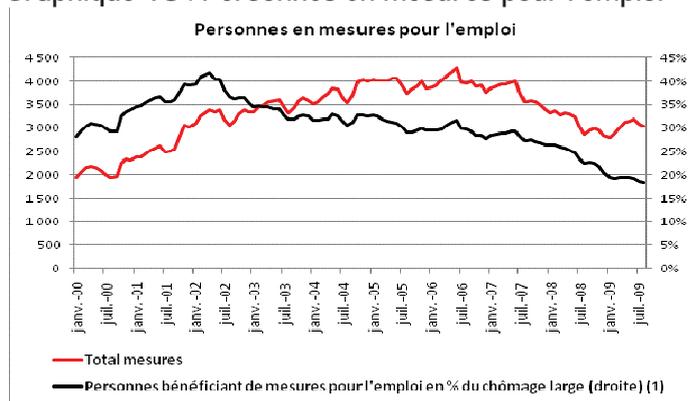
Suite à l'abandon des CAT-SIE, le Gouvernement a mis en place les CAE-CIE, lesquels ne sont jamais parvenus à se substituer totalement aux anciennes mesures. Alors que ces dernières touchaient en moyenne 1.700 jeunes jusqu'à la mi-2007, on ne compte plus aujourd'hui qu'environ 550 jeunes bénéficiant de mesures pour l'emploi.

Graphique 17 : Evolution du nombre de mesures pour l'emploi



En conséquence, non seulement le nombre de personnes bénéficiant d'une mesure pour l'emploi est en baisse absolue depuis la mi-2007 (où l'on comptait environ 4.000 personnes en mesure pour l'emploi) contre un peu plus de 3.000 aujourd'hui, mais en outre, compte tenu de la montée du chômage, la proportion de demandeurs d'emploi bénéficiant de telles mesures est en forte baisse et ce, depuis 2002. Alors qu'à cette époque, 40% des demandeurs d'emploi bénéficiaient de mesures, ils ne sont plus aujourd'hui que moins de 20%.

Graphique 18 : Personnes en mesures pour l'emploi



(1) Calculé sur base du nombre de chômeurs désaisonnalisé

Dans cette période où les premiers touchés par la crise sont les ménages les plus modestes et ayant le plus de difficultés à s'insérer durablement sur le marché du travail, la CSL souhaite attirer l'attention des autorités sur le traitement du chômage. Aujourd'hui, de plus en plus de personnes se retrouvent sans activité à un moment où justement elles auraient le plus besoin de soutien et d'encadrement, compte tenu des difficultés à trouver un emploi.

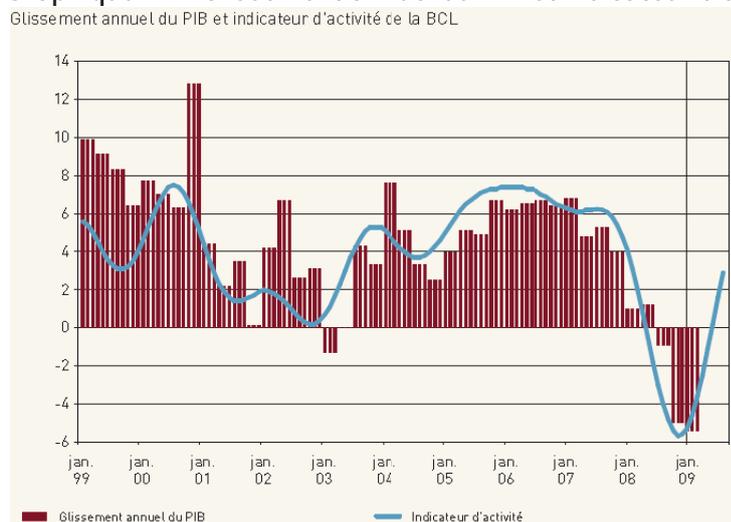
Par la loi concernant certaines mesures temporaires visant à atténuer les effets de la crise économique sur l'emploi des jeunes, ces mesures viennent d'être adaptées. De plus, un nouveau type de contrat, le contrat d'initiation à l'emploi - expérience pratique, a été créé. La CSL estime qu'il convient de suivre de près l'impact que ces nouvelles mesures auront sur l'emploi des jeunes.

### 1.2.3. Analyse des secteurs

De manière générale, la CSL tient à mettre en garde devant l'interprétation des chiffres qui suivent. Les expériences récentes en matière de revirements spectaculaires des comptes nationaux datant même de plusieurs années montrent que ces chiffres donnent au mieux une indication d'une évolution tendancielle.

Avant d'aborder l'étude des différents secteurs, notons que l'indicateur d'activité de la BCL, fortement corrélé à la croissance du PIB, est reparti à la hausse de manière sensible, de même que les indices boursiers avec lesquels la croissance luxembourgeoise est également fortement corrélée. Entre son plus bas de début mars et la dernière cotation du 23 octobre, l'Eurostoxx50 qui regroupe les 50 plus grosses entreprises européennes a progressé de près de 60%. Si le mouvement devait se poursuivre, cela laisserait augurer des lendemains meilleurs.

Graphique 19 : Glissement annuel du PIB et indicateur d'activité de la BCL



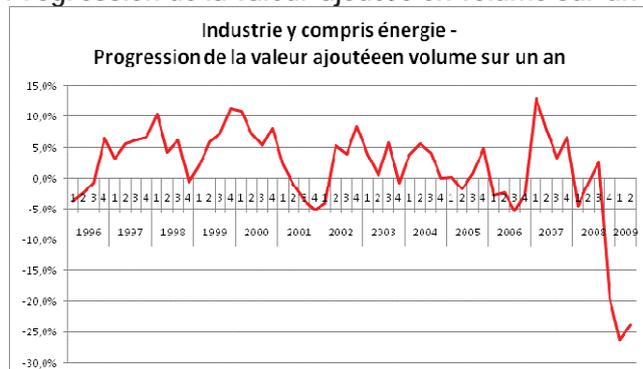
Graphique 20 : Evolution de l'Eurostoxx50



### 1.2.3.1. Industrie

Avec une contraction de sa valeur ajoutée en volume d'environ 25% au premier semestre 2009 par rapport au premier semestre 2008, le Luxembourg a connu une contraction de son activité jamais rencontrée, sauf peut-être lors de la crise sidérurgique de 1975. Le mouvement de baisse s'est amorcé au cours du 4<sup>ème</sup> trimestre 2008 et s'est amplifié en début d'année. Toutefois, le 2<sup>ème</sup> trimestre 2009 connaît une légère reprise d'activité.

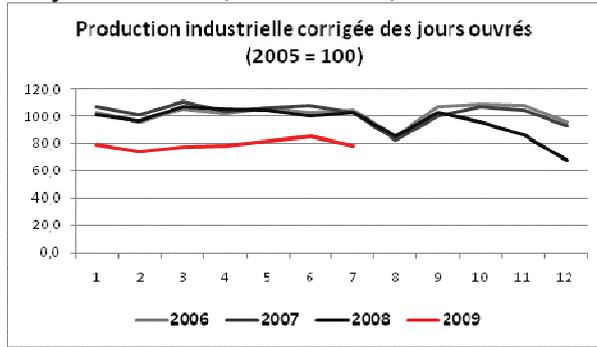
Graphique 21 : Industrie (y compris énergie) – Progression de la valeur ajoutée en volume sur un an



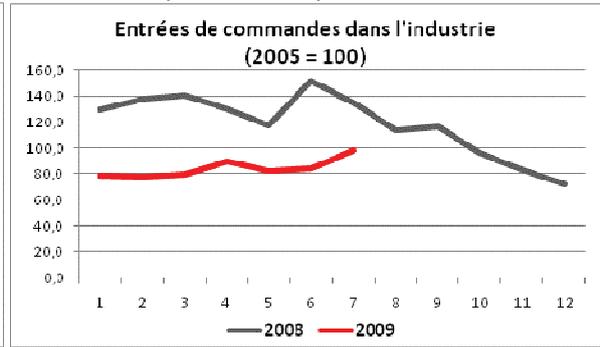
En variation d'un trimestre sur l'autre, après la chute de la valeur ajoutée de 18% au 4<sup>ème</sup> trimestre 2008 puis une nouvelle baisse de 9,9% au 1<sup>er</sup> trimestre 2009, le 2<sup>ème</sup> trimestre a connu une progression de la valeur ajoutée industrielle de 2,6%, ce qui laisserait à espérer que le creux du cycle ait été dépassé.

L'indice de la production industrielle confirme ce ralentissement avec un net décrochage en octobre 2008. Le décrochage de la production industrielle, après avoir atteint -27,3% en décembre 2008 et même -28,4% en mars de cette année, s'est ensuite stabilisé, mais à un niveau d'activité qui demeure tout de même faible, autour de 20% de baisse en rythme annuel. Les entrées de commandes semblent également aller dans le sens d'une stabilisation de l'activité. Celles-ci se sont en effet stabilisées depuis le début de l'année avant de remonter légèrement jusqu'en juillet. Il est bien sûr encore trop tôt pour dégager un mouvement de reprise de cette tendance, mais, selon les comptes nationaux, il semblerait que le pire soit derrière nous.

Graphique 22 : Production industrielle corrigée des jours ouvrés (2005 = 100)



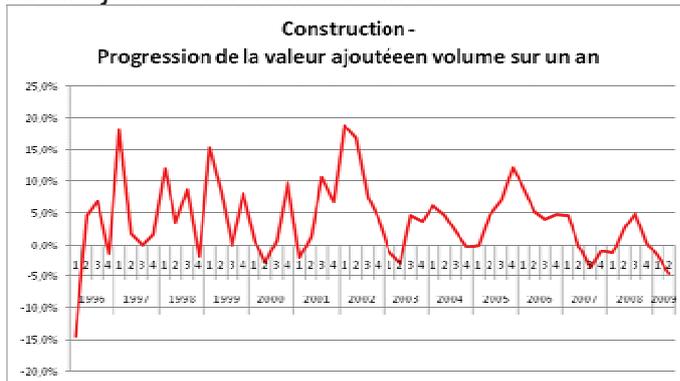
Graphique 23 : Entrées de commandes dans l'industrie (2005=100)



### 1.2.3.2. Construction

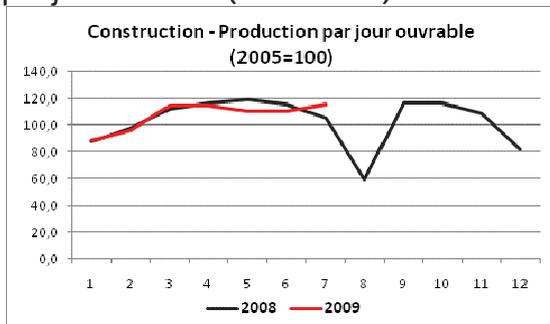
Le secteur de la construction est également touché par la crise et connaît une baisse de sa valeur ajoutée en volume qui a atteint 4,6% en rythme annuel au 2<sup>ème</sup> trimestre 2009. En variation trimestrielle, la valeur ajoutée en volume corrigée des variations saisonnières est en repli pour le 4<sup>ème</sup> trimestre consécutif.

Graphique 24 : Construction – Progression de la valeur ajoutée en volume sur un an



Paradoxalement, de son côté, la production par jour ouvrable ne semble pas avoir trop marqué le pas en début d'année, et elle a même connu une progression en juillet.

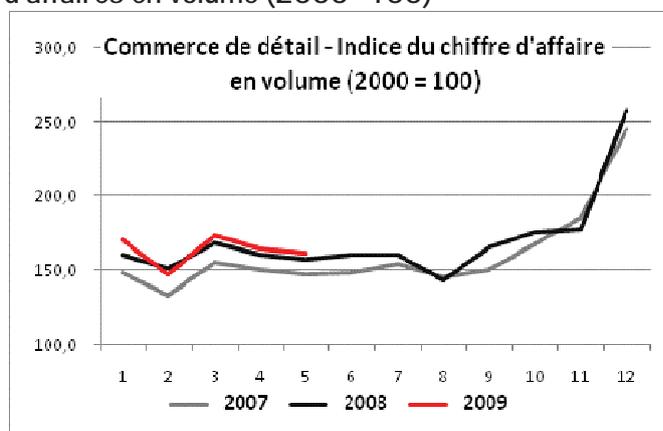
Graphique 25 : Construction – Production par jour ouvrable (2005=100)



### 1.2.3.3. Commerce

Le commerce de détail semble relativement bien se sortir de la situation actuelle avec malgré la crise une poursuite de la progression du chiffre d'affaires en volume. Sur les cinq premiers mois 2009, la progression du chiffre d'affaires est de 2,6% en volume et de 4,6% en valeur.

Graphique 26 : Commerce de détail – Indice du chiffre d'affaires en volume (2000=100)



Cette évolution globalement positive masque toutefois des disparités importantes puisque beaucoup de secteurs connaissent de fortes baisses de leur chiffre d'affaires sur les cinq premiers mois. Il semble que le commerce électronique soit pour beaucoup dans cette évolution car de nombreux sous secteurs du commerce sont en baisse parfois marquée.

Tableau 2 : Commerce de détail et réparation d'articles domestiques

	Volume	Valeur
<b>Commerce de détail et réparation d'articles domestiques(Nace rév.1: 52)</b>	<b>2,6%</b>	<b>4,6%</b>
Commerce de détail en magasin non spécialisé à prédominance alimentaire(Nace Rév.1: 52.11)	-3,0%	-0,4%
Commerce de détail en magasin non spécialisé sans prédominance alimentaire(Nace Rév.1: 52.12)	-16,5%	-16,2%
Commerce de détail alimentaire en magasin spécialisé (Nace Rév.1: 52.2)	-7,1%	-4,1%
Commerce de détail de produits pharmaceutiques et de parfumerie (Nace Rév.1: 52.3)	5,2%	3,3%
Commerce de détail de textiles, d'habillement, de chaussures et d'articles en cuir(Nace Rév.1: 52.41/52.42/52.43)	3,3%	4,1%
Equipement du foyer(Nace Rév.1: 52.44/52.45/52.46)*	-8,1%	-6,4%
Commerce de détail de livres, journaux, papeterie et commerces de détail spécialisés divers (Nace Rév.1: 52.47)	-7,3%	-9,0%

### 1.2.3.4. Services financiers

Si globalement l'année 2008 a été défavorable pour les banques, il convient d'y regarder de plus près. En effet, les banques disposent de trois types de ressources :

- les marges d'intérêts qui correspondent à la différence entre les intérêts prêteurs et emprunteurs. Il s'agit du cœur de métier des banques ;
- les revenus de commissions qui sont perçus par les banques sur les transactions financières effectuées par leurs clients ;
- les autres revenus dont l'essentiel est constitué de gains réalisés sur les opérations de gestion des fonds propres.

Au cours de l'année 2008, les marges d'intérêts ont fortement progressé, +23,6%. S'il n'en est pas allé de même de l'ensemble du produit bancaire, qui a légèrement régressé de 5,1%, c'est en raison de la baisse des revenus de commissions, et surtout des autres revenus nets, les deux étant fortement pénalisés par la forte baisse des marchés boursiers durant l'année 2008. Ainsi, le cœur de métier des banques, qui est le financement de l'économie réelle, se porte toujours bien, tandis que ce sont les activités liées à la bourse et plus particulièrement à la spéculation qui ont pénalisé les banques en 2008. Il n'est pas inutile de rappeler ici que c'est notamment avec l'argent des déposants que s'opère cette spéculation et que le G-20 n'a pris aucune mesure pour mieux sécuriser les économies des petits épargnants.

On notera également que, en 2008, le résultat avant provisions a nettement moins diminué que le résultat net en raison d'importantes constitutions de provisions qui ont presque été multipliées par quatre entre 2007 et 2008. Ceci explique la forte baisse des impôts payés par les banques.

Rappelons toutefois que les provisions, si elles viennent en diminution du résultat, ne constituent pas des charges à proprement parler, mais sont destinées à couvrir d'éventuelles pertes potentielles liées à la dépréciation des actifs détenus par les banques. En cas de reprise des marchés, comme c'est le cas en 2009, ces provisions seront au moins partiellement annulées et viendront augmenter les bénéfices futurs. Ce n'est qu'en cas de réalisation effective de la moins-value que la perte devient effective.

**Tableau 3 : Résultats des banques (millions d'euros)**

	2007	2008	2008 (9 mois)	2009 (9 mois)	Variation 2008	Variation 2009 (9 mois)
Marge d'intérêts	6 002	7 416	4 986	5 066	23,6%	1,6%
Revenus de commissions	4 010	3 726	2 859	2 436	-7,1%	-14,8%
Autres revenus nets	964	-728	-635	646		
Produit bancaire	10 976	10 414	7 210	8 148	-5,1%	13,0%
Frais de personnel	2 372	2 471	1 874	1 829	4,2%	-2,4%
Frais généraux administratifs	2 048	2 092	1 526	1 450	2,1%	-5,0%
Résultat avant provision	6 556	5 851	3 810	4 869	-10,8%	27,8%
Constitution nette de provisions	1 038	4 997	n/a	n/a	381,4%	n/a
Impôts (3)	780	289	n/a	n/a	-62,9%	n/a
Résultat net	4 739	564	n/a	n/a	-88,1%	n/a

Source : CSSF

Au cours du premier semestre 2009, la situation des banques s'est nettement améliorée. Non seulement les marges d'intérêt qui avaient déjà nettement progressé en 2008 continuent leur progression avec +1,6%, mais à la faveur de la remontée des bourses mondiales, les autres revenus nets explosent littéralement par rapport à 2008. Alors que les 9 premiers mois 2008 enregistraient une perte de 635 millions d'euros, les 9 premiers mois 2009 font état d'un bénéfice de 646 millions.

Au total, aux  $\frac{3}{4}$  de l'année, le produit bancaire a renoué avec la hausse avec +13% par rapport à 2008 et représente même les  $\frac{3}{4}$  du produit bancaire réalisé en 2007.

Ainsi, l'activité traditionnelle de banque n'a jamais cessé de bien se porter et les autres revenus se sont nettement redressés au cours des trois premiers trimestres 2009. Si aucune tendance boursière inverse n'intervient au cours du 4<sup>ème</sup> trimestre, les banques devraient voir leurs revenus nettement progresser par rapport à 2008 et peut-être même par rapport à 2007, les banques luxembourgeoises revenant au niveau d'avant crise.

Rappelons que si la hausse des marchés boursiers se poursuivait, de nombreuses reprises de provisions devraient avoir lieu dans les résultats des banques durant cet exercice, faisant augmenter d'autant le bénéfice imposable des banques. Les recettes fiscales dues aux banques devraient donc fortement augmenter en 2010.

Si la conjoncture a été jusque récemment défavorable, avec la particularité luxembourgeoise d'être particulièrement dépendante de son secteur financier, les derniers développements de l'économie mondiale laissent augurer pour l'année à venir un net redressement qui devrait profiter à l'ensemble de l'économie luxembourgeoise. Le Wall Street Journal vient en effet de révéler que plusieurs banques avaient publié des résultats particulièrement bons et que les 23 premières banques et institutions financières s'apprêtaient à verser pour 140 millions de dollars de bonus,

soit plus qu'en 2007, année record. Le Luxembourg, 7<sup>ème</sup> place financière mondiale, devrait naturellement tirer parti de ce regain d'activité.

Les derniers résultats trimestriels des banques publiés ces jours-ci confirment l'embellie. Avec le retour d'une conjoncture plus favorable et des bénéfices des banques, la CSL souhaite interpellier les autorités sur l'attention à porter au retour de ces dernières dans les activités spéculatives ainsi qu'à leurs velléités de délocalisations d'emplois, alors même qu'elles ont été aidées par les pouvoirs publics.

Le Luxembourg connaît actuellement de graves difficultés économiques, et peu de secteurs d'activité semblent échapper au marasme. Cependant, le Luxembourg n'est pas seul dans cette situation, puisque c'est l'ensemble de l'Europe qui est touché par cette crise. Dès lors, les difficultés conjoncturelles actuelles doivent-elles pour autant alimenter les inquiétudes sur la « compétitivité » du Luxembourg ?

### 1.3. ....mais des fondamentaux qui demeurent bons

L'ensemble de l'économie mondiale est frappé durement par la crise et de nombreux indicateurs utilisés habituellement pour évaluer la compétitivité des pays connaissent une dégradation en raison du fort ralentissement de l'économie. Le Luxembourg suit ce mouvement qui pèse, comme partout, sur les indicateurs de compétitivité. Cependant, en tant que petite économie ouverte, le Luxembourg connaît des variations d'une amplitude plus importante que les économies plus grandes et diversifiées. Aussi, certains indicateurs censés refléter la compétitivité du Luxembourg sont-ils au plus mal de leur forme. Faut-il pour autant s'inquiéter outre mesure ?

Il est notoire que le Luxembourg connaît des variations conjoncturelles de bien plus grande ampleur que les plus grandes économies, à l'image de ses pays voisins. Il convient donc de rester mesuré quant à l'interprétation des « indicateurs de compétitivité ».

Interpréter de tels indicateurs uniquement sur l'année en cours reviendrait à interpréter une évolution conjoncturelle qui ne peut, en aucun cas, retracer une tendance de fond, d'autant plus que les comptes sont encore partiels et provisoires. Si sa productivité a certes plus baissé au cours de l'année 2008 que dans les autres pays, le Luxembourg, sur le long terme et en tenant compte des niveaux inégalés de productivité, ne devrait pas s'alarmer outre mesure. De plus, au Luxembourg, même en période de crise, les entreprises préfèrent conserver la main d'œuvre qu'ils risqueraient de ne plus retrouver à la reprise, aidées en cela par les mesures de maintien dans l'emploi.

Cela ne signifie pas pour autant que le Luxembourg, qui surperformait largement ses principaux partenaires commerciaux du point de vue macroéconomique, comme le souligne le dernier Bilan de compétitivité, affichant encore la croissance économique la plus élevée de l'UE-15 en 2007, ait subitement perdu en compétitivité. En effet, si le Luxembourg n'avait pas été compétitif, comment expliquer alors qu'il ait encore connu de telles performances économiques avant la crise ?

Affirmer que le Luxembourg perde subitement sa compétitivité sur base d'une évolution sur un an reviendrait à affirmer que parce que l'économie mondiale va mal, le Luxembourg a perdu sa compétitivité. Rappelons que la soi-disant perte de compétitivité luxembourgeoise est sur le devant de la scène depuis 2004, suite à la précédente crise mondiale. Malgré cette soi-disant perte de compétitivité, le Luxembourg a tout de même connu des performances économiques particulièrement bonnes. Les marges des entreprises luxembourgeoises étaient, à la veille de la crise, parmi les plus élevées d'Europe dans la quasi-totalité des secteurs.

Si le Luxembourg était donc largement plus performant que ses partenaires économiques avant la crise, à système inchangé tant au niveau mondial que luxembourgeois, il n'y a aucune raison pour qu'il ne retrouve pas son excédent de croissance sur le reste de l'Europe. Malgré les difficultés de la crise, vouloir faire croire le contraire revient à adopter une attitude alarmiste dont les visées sont sans doute plus politiques qu'analytiques.

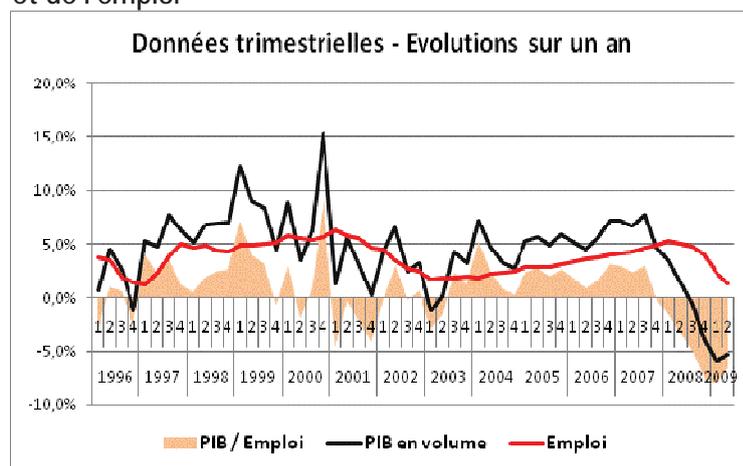
### 1.3.1. Une productivité qui n'est pas mise en défaut

Plusieurs observateurs se sont déjà alarmés de l'évolution de la productivité luxembourgeoise au cours de l'année 2008. Il est vrai que celle-ci a fortement diminué avec une baisse de 4,5%, soit la plus forte baisse de l'UE-15. Cependant, si l'évolution de la productivité est particulièrement mauvaise en 2008, c'est avant tout en raison d'une conjoncture particulièrement défavorable. Alors que l'activité stagnait en 2008 (avec une croissance du PIB en volume de 0%), les entreprises ont continué leurs recrutements avec un emploi intérieur en progression de 4,7%.

Or, si les entreprises ont continué leurs embauches c'est qu'elles y ont trouvé leur compte. En effet, la rareté de la main-d'œuvre qualifiée fait que l'emploi réagit avec retard sur l'activité, car les employeurs hésitent à se débarrasser de leurs salariés. A cela s'ajoute les mesures de maintien dans l'emploi qui favorisent la conservation par les entreprises de leur main d'œuvre en cas de retournement conjoncturel.

L'explication de la chute de la productivité n'est donc pas liée à un quelconque problème de compétitivité qui serait subitement intervenu durant l'année 2008, mais bien à une conjoncture internationale difficile que le Luxembourg subit en tant qu'économie ouverte où la finance constitue le secteur clé. Ce phénomène s'était déjà produit en 2001, bien que de moindre ampleur, le ralentissement ayant été moindre.

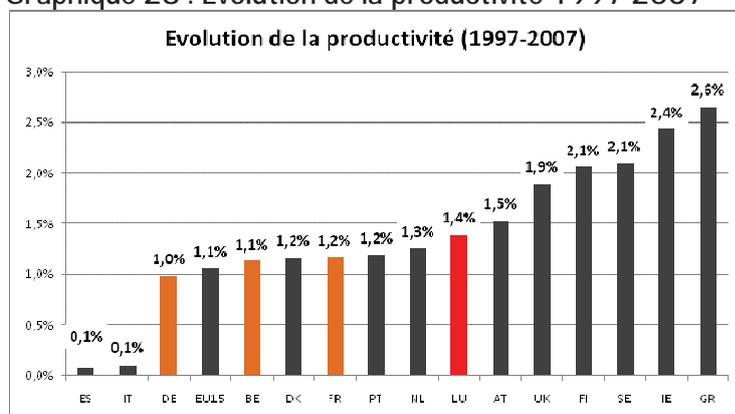
Graphique 27 : Evolution sur un an du PIB/emploi, en volume et de l'emploi



Source : Statec, calculs CSL

En fait, si l'on observe l'évolution des gains de productivité au cours des 10 années précédant la crise, on voit le Luxembourg positionné beaucoup plus favorablement et nettement devant ses voisins.

Graphique 28 : Evolution de la productivité 1997-2007



Source : Eurostat, calculs CSL

Ainsi que le soulignait Paul Krugman, détenteur du prix de la Banque de Suède en sciences économiques en mémoire d'Alfred Nobel, c'est dans le long terme que s'observe la productivité : « *productivity isn't everything, but in the long run it is almost everything* ». En effet, le fait que le Luxembourg ait vu sa productivité chuter en 2008 est, comme nous l'avons mentionné, le fruit d'une évolution conjoncturelle défavorable et non d'une quelconque et subite perte d'avance technologique, organisationnelle ou autre. En d'autres termes, **la productivité a chuté en 2008 parce que la conjoncture était particulièrement défavorable ; ce n'est pas la chute de la productivité qui a entraîné cette conjoncture défavorable.**

Ajoutons que parmi les secteurs d'activité pesant sur les gains de productivité figurent deux secteurs phares de l'économie luxembourgeoise qui pesaient en 2008 près de 50% de la valeur ajoutée totale, à savoir, les activités financières et l'immobilier, location et services aux entreprises.

Or, l'évaluation des gains de productivité dans ces deux secteurs s'avère particulièrement délicate et il n'est pas inutile de se référer à l'analyse faite par le Statec à ce propos : « *Certaines branches, et non des moindres, montrent des résultats a priori moins réjouissants. Les activités financières ne connaissent qu'une faible croissance de la productivité par tête [...], tandis que l'immobilier, location et services aux entreprises affiche un recul plus marqué que les autres pays sur cet indicateur. [...]* »

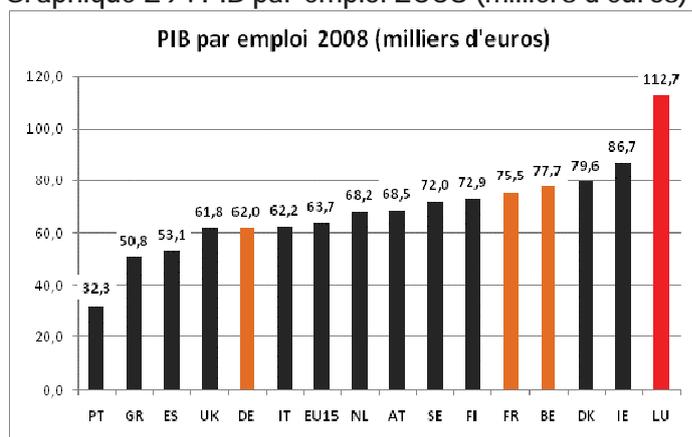
*Il est assez étonnant que ce soit précisément dans les branches maîtresses de l'économie luxembourgeoise que les gains de productivité soient les moins flatteurs dans la comparaison internationale. Ces deux branches ont en effet sur la décennie généré environ la moitié de la croissance économique nationale et il serait plutôt incongru de voir dans ces médiocres gains de productivité un symptôme de leur mauvaise santé.[...]*

*D'une manière générale, la mesure de la productivité par branches pose certains problèmes d'ordre méthodologique, qu'il faut évoquer si l'on veut éviter de tirer certaines conclusions hâtives. »<sup>3</sup>*

\* \* \*

Au-delà du débat technique et toujours ouvert sur les gains de productivité, il convient tout de même de rappeler que le Luxembourg part d'un niveau de productivité particulièrement élevé. En 2008, pour chaque emploi, le Luxembourg a généré 112.700 euros de PIB, soit de loin le plus haut niveau de l'UE et près de deux fois plus qu'en Allemagne et 1,5 fois plus qu'en Belgique et France.

Graphique 29 : PIB par emploi 2008 (milliers d'euros)



Source : Eurostat, calculs CSL

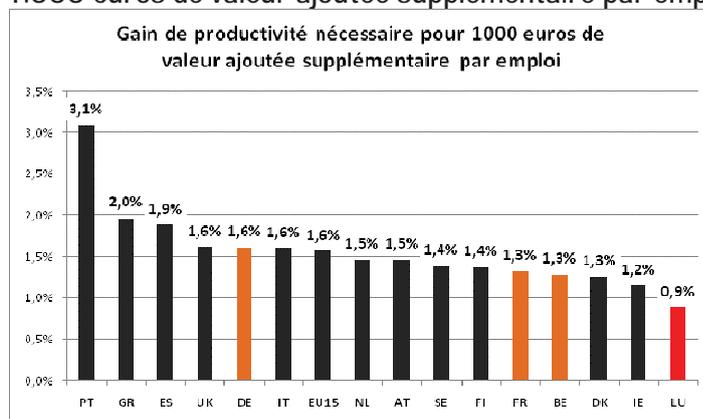
Ainsi, une croissance du PIB par emploi, et donc de la productivité, de 1% par rapport au niveau de 2008 amènerait 619 euros par emploi de plus en Allemagne, 777 en Belgique, 755 en France, et 1.127 au Luxembourg, soit nettement plus. **Même avec des gains de productivité moindres, la**

<sup>3</sup> Statec, Note de conjoncture 2-2007, p. 36.

valeur ajoutée supplémentaire apportée chaque année (les gains de productivité) par un emploi luxembourgeois est largement supérieure au Luxembourg que dans les autres pays.

En d'autres termes, pour augmenter la productivité de 1000 euros, les gains de productivité doivent être beaucoup plus élevés en Allemagne (+1,6%) qu'au Luxembourg (+0,9%). **Donc même avec des gains de productivité moindres en pourcentage, ceux-ci sont en euros bien plus importants.**

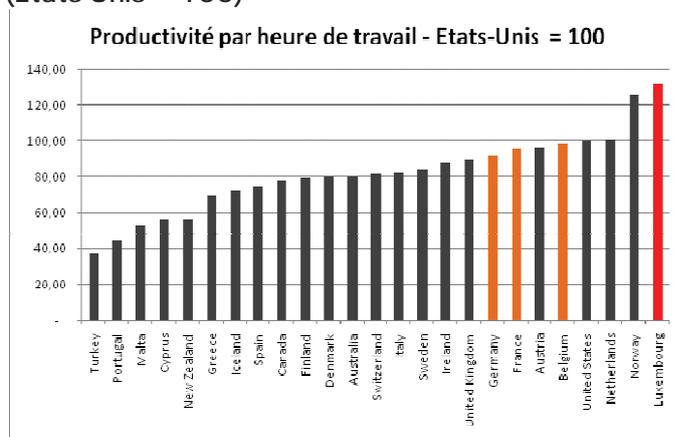
**Graphique 30 : Gain de productivité nécessaire pour 1.000 euros de valeur ajoutée supplémentaire par emploi**



Source : Eurostat, calculs CSL

En élargissant encore la comparaison au niveau de l'ensemble de l'OCDE, à travers le PIB par heure de travail, on perçoit encore mieux l'avance considérable prise par le Luxembourg sur les autres pays et plus particulièrement ses principaux partenaires économiques.

**Graphique 31 : Comparatif de la productivité horaire (Etats-Unis = 100)**



Source : Groningen growth development center ; calculs CSL

Le niveau de PIB par heure de travail peut paraître particulièrement élevé par rapport à celui publié par l'ODC dans la catégorie « Productivité et coût du travail ». Il se trouve que les résultats publiés par l'ODC sont nettement moins favorables au Luxembourg. En effet, dans sa dernière édition, l'indicateur C3 « Productivité horaire du travail en pourcentage des Etats-Unis » fait apparaître une productivité égale à 97,44% des Etats-Unis, soit un niveau à peine supérieur à la France ou la Belgique et donc inférieur aux Etats-Unis.

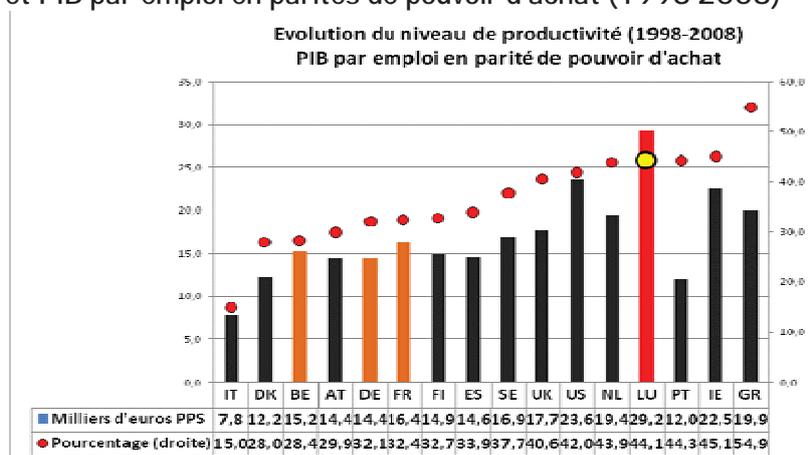
Cependant, à la suite du rapport initial de L. Fontagné, le niveau de productivité utilisé est celui exprimé aux prix de 1991 et non aux prix actuels. Le Groningen growth development center, utilisé comme source par l'ODC, publie également les résultats aux prix de 2008, c'est-à-dire aux prix d'aujourd'hui, ce qui amène à sensiblement modifier les résultats puisque le Luxembourg passe d'un niveau de productivité horaire voisin de la France et la Belgique et inférieur à celui des Etats-Unis à un niveau largement supérieur, en l'occurrence le plus élevé de l'ensemble de l'OCDE.



en partant de 50.000 euros par emploi (soit 1.000 euros), ou 1% de plus en partant de 110.000 euros (soit 1.100 euros) ?

Pour s'en convaincre, il suffit de comparer les niveaux et évolutions de la productivité en parités de pouvoir d'achat. La comparaison en parités de pouvoir d'achat permet, tant bien que mal, de neutraliser l'inflation et les différences de niveaux de prix et de taux de change entre les pays.

**Graphique 34 : Evolution du niveau de productivité et PIB par emploi en parités de pouvoir d'achat (1998-2008)**

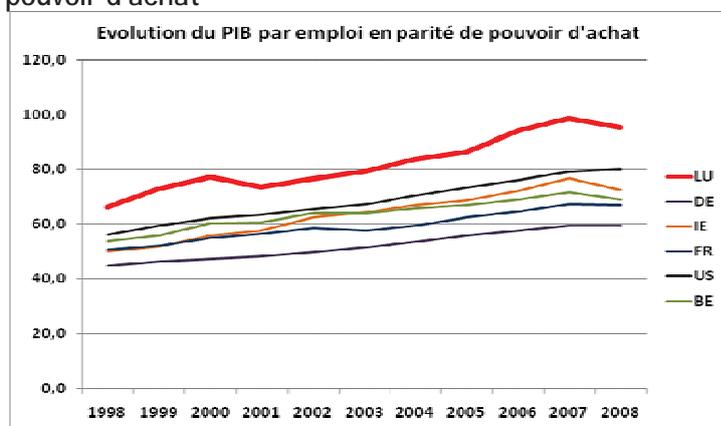


Source : Eurostat ; calculs CSL

Sur la dernière décennie, non seulement le niveau de productivité luxembourgeois est un de ceux qui a le plus progressé au sein de l'UE-15 avec +44,1%, mais en outre, il est de loin celui qui a le plus progressé en euros exprimés en parités de pouvoir d'achat. Ainsi, en 2008, un emploi luxembourgeois générait 29.200 euros en parités de pouvoir d'achat de plus qu'en 1998, quand dans les pays voisins l'augmentation n'aura été que de 15.000 euros en parités de pouvoir d'achat, soit environ deux fois moins.

On peut constater par ailleurs que les évolutions du niveau de productivité en parités de pouvoir d'achat sont globalement sur la même pente entre le Luxembourg ou les pays voisins. Certes l'année 2008 est marquée par un recul, tout comme l'avait été l'année 2001. Mais force est de constater que le Luxembourg, malgré le recul de 2008, voit son avance croître sur les pays voisins. Avec, en 2008, un PIB par emploi de 95.300 euros en parités de pouvoir d'achat, le Luxembourg devance d'environ 40% la Belgique et la France et de 60% l'Allemagne.

**Graphique 35 : Evolution du PIB par emploi en parités de pouvoir d'achat**



Source : Eurostat ; calculs CSL

Quand la productivité luxembourgeoise se situe à un niveau de plus de 40% de celle de ses voisins, faut-il s'alarmer d'une progression qui, bien qu'en valeur absolue soit plus forte, augmente de quelques dixièmes de points moins rapidement ? En tout état de cause, compte tenu de la

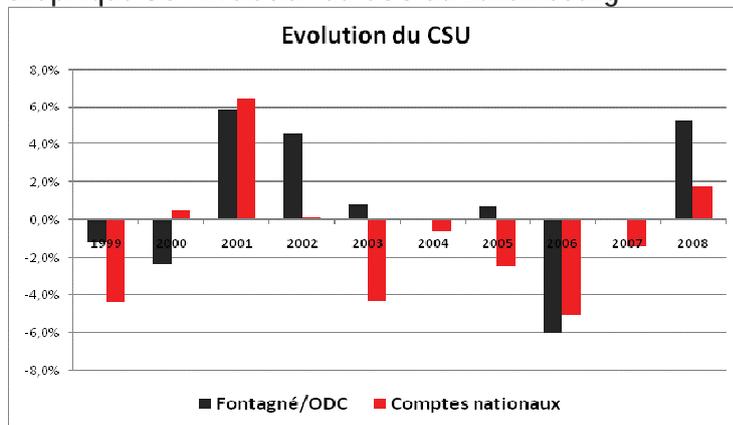
différence de niveau de productivité entre le Luxembourg et non seulement les pays voisins, mais l'ensemble des pays de l'OCDE, on voit mal les entreprises luxembourgeoises franchir les frontières pour se rendre dans un pays où elles gagneront moins d'argent par emploi !

Pour finir, ajoutons que si la variation de la productivité est, comme le retient l'ODC, un « progrès qui résulte soit d'un usage plus intense du capital, soit de l'introduction du progrès technologique, soit d'une meilleure organisation du travail », peut-on raisonnablement interpréter l'évolution de la productivité sur une courte période, voire une année, comme une perte de compétitivité ? Le Luxembourg aurait-il subitement, d'une année sur l'autre, vu un des facteurs explicatifs des gains de productivité comme l'intensité capitaliste, le progrès technologique ou l'organisation du travail se modifier au point de lui faire perdre sa compétitivité ?

### 1.3.2. Un CSU en chute libre

Depuis le fameux rapport Fontagné, le coût salarial unitaire (CSU) ne cesse d'inquiéter. Il faut dire que la présentation initiale ne devait avoir d'autre but, puisqu'elle s'était limitée à présenter une évolution non seulement erronée, les comptes nationaux ayant été largement révisés depuis, mais en outre particulièrement subjective en présentant une évolution sur une trop courte période pour pouvoir en tirer des conclusions valides.

Graphique 36 : Evolution du CSU au Luxembourg

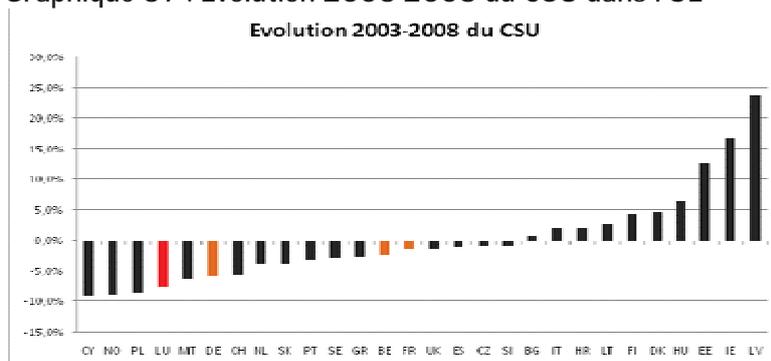


Source : Fontagné 2005, Statec

A la suite du rapport Fontagné, les différentes éditions des Bilans compétitivité, reprenant les mêmes indicateurs, ont également dépeint une évolution du CSU globalement négative pour la compétitivité du pays, puisque lors des quatre éditions, son évolution s'est avérée à trois reprises dans le rouge.

Pourtant, malgré la légère remontée du CSU en 2008, sur les cinq dernières années, celui-ci a connu une très forte baisse avec -7,7%, soit une des plus fortes baisses de l'ensemble de l'UE. Le CSU luxembourgeois a ainsi presque toujours figuré dans le rouge au gré des diverses éditions du Bilan compétitivité, pour finalement ne connaître que le vert ou presque.

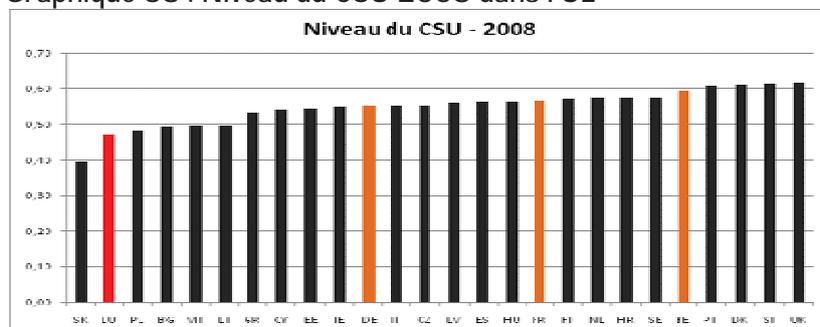
Graphique 37 : Evolution 2003-2008 du CSU dans l'UE



Source : Eurostat, Statec, calculs CSL

Ajoutons que cette baisse se déroule dans un contexte où le niveau du CSU luxembourgeois est le plus faible de l'UE 15 et même un des plus faibles de l'ensemble de l'UE puisque seule la Slovaquie dispose d'un CSU plus faible que le Luxembourg. Au Luxembourg, lorsqu'un euro de PIB est généré, 47 cents sont reversés sous la forme de salaires directs ou indirects contre 55 en Allemagne, 57 en France ou 59 en Belgique.

Graphique 38 : Niveau du CSU 2008 dans l'UE



Source : Eurostat, Statec, calculs CSL

Ainsi, non seulement le CSU Luxembourgeois est des plus faibles, c'est-à-dire que la part de la richesse nationale revenant aux salariés est parmi les plus faibles, mais en outre, le Luxembourg figure parmi les pays où sa baisse est parmi les plus fortes !

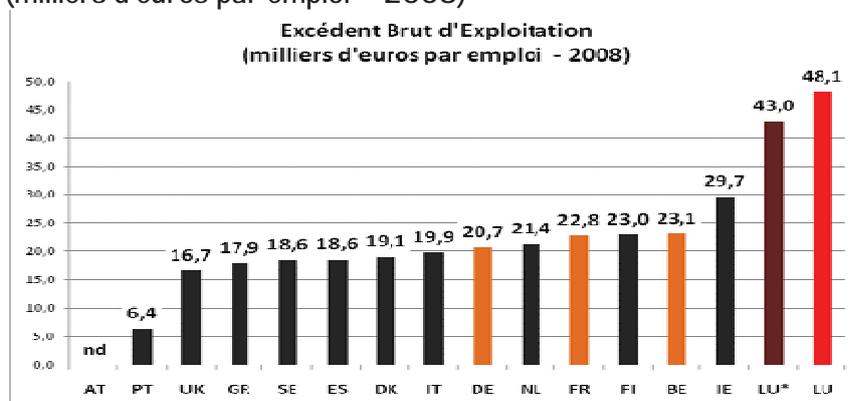
Dans ce contexte, comment affirmer au regard de cet « indicateur de compétitivité » que les salaires pèseraient sur la compétitivité du Luxembourg ? Tout simplement en ne produisant que des données partielles, en se limitant à une interprétation sur une seule et unique année dont les comptes, qui plus est, ne sont pas encore définitifs.

### 1.3.3. Les marges des entreprises toujours au plus haut niveau

Conséquence d'un niveau de productivité inégalé ainsi qu'un CSU parmi les plus faibles et qui continue à se réduire, le Luxembourg est le pays de l'UE où les marges des entreprises sont les plus élevées de l'ensemble de l'UE.

L'excédent brut d'exploitation (EBE) représente la marge des entreprises après rémunération des salariés (il s'agit de la valeur ajoutée au coût des facteurs diminuée de la rémunération des salariés). En 2008, cet EBE était au Luxembourg de 48.100 euros par emploi, soit à un niveau loin devant tous les autres pays de l'UE. On peut d'ailleurs constater que même si la valeur ajoutée diminuait de 5%, ce serait toujours le Luxembourg qui au niveau global conserverait la marge la plus élevée de l'UE.

Graphique 39 : Excédent brut d'exploitation (milliers d'euros par emploi – 2008)



Source : Eurostat, Statec, calculs CSL

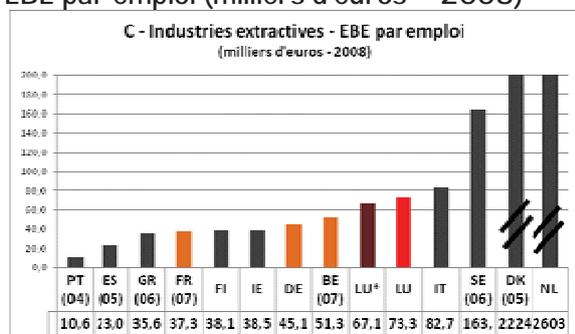
LU\* : Simulation pour le Luxembourg avec une baisse de la valeur ajoutée de 5% et les autres paramètres constants.

Bien sûr, le secteur financier est pour beaucoup dans la performance globale du Luxembourg. Cependant, comme le montrent les graphiques présentés ci-après, de nombreux autres secteurs d'activité ne sont pas en reste.

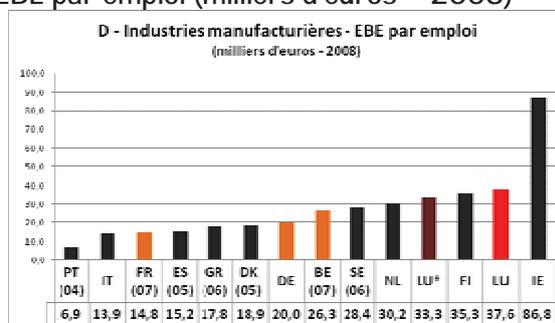
Dans les transports et communications ainsi que dans le commerce, le Luxembourg figure à la première place du palmarès européen de la rentabilité des entreprises. Dans l'industrie manufacturière ainsi que l'immobilier, location et services aux entreprises, le Luxembourg figure à une bonne deuxième place derrière l'Irlande. Concernant les autres secteurs d'activités, le Luxembourg figure généralement dans la fourchette haute avec une rentabilité généralement supérieure à celle des pays voisins. Il n'y a guère que dans l'hôtellerie-restauration que le Luxembourg figure en milieu de classement.

On peut d'ailleurs constater que même avec une baisse de valeur ajoutée de 5%, et à charges de personnel constantes, le Luxembourg demeurerait particulièrement bien placé en termes de rentabilité et qu'au niveau global tout au moins, la santé économique des entreprises luxembourgeoises ne serait pas remise en cause.

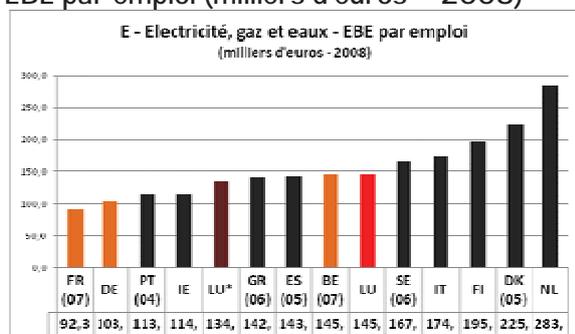
Graphique 40 : C - Industries extractives – EBE par emploi (milliers d'euros – 2008)



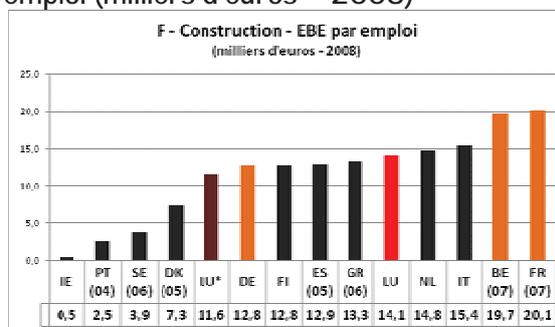
Graphique 41 : D – Industries manufacturières EBE par emploi (milliers d'euros – 2008)



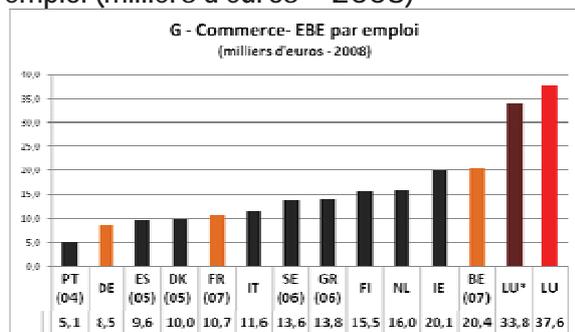
Graphique 42 : E – électricité, gaz et eaux - EBE par emploi (milliers d'euros – 2008)



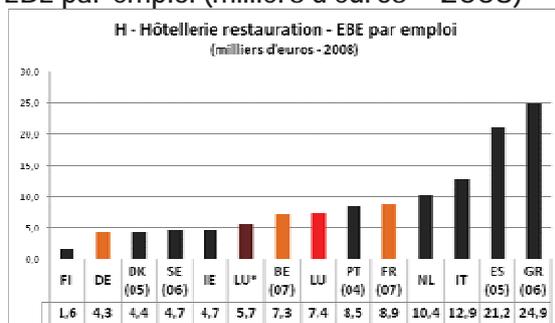
Graphique 43 : F – Construction – EBE par emploi (milliers d'euros – 2008)



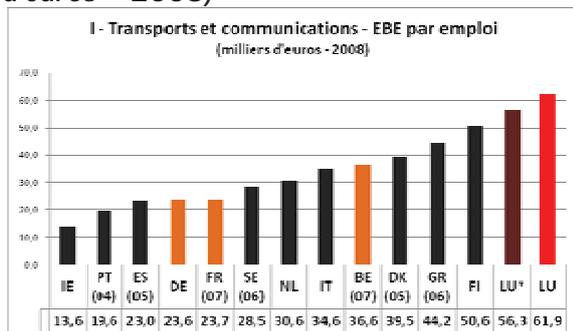
Graphique 44 : G – Commerce – EBE par emploi (milliers d'euros – 2008)



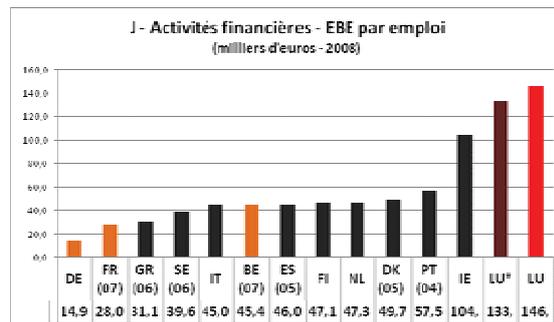
Graphique 45 : H – Hôtellerie-restauration – EBE par emploi (milliers d'euros – 2008)



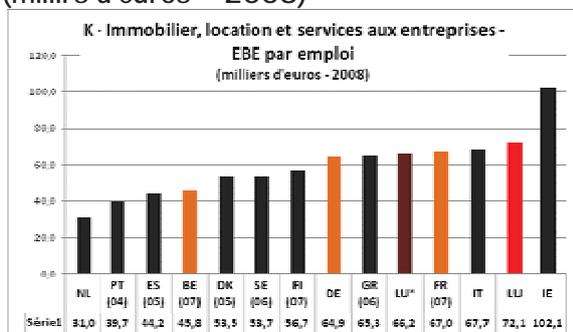
Graphique 46 : I – Transports et communications – EBE par emploi (milliers d'euros – 2008)



Graphique 47 : J – Activités financières – EBE par emploi (milliers d'euros – 2008)



Graphique 48 : K – Immobilier, location et services aux entreprises – EBE par emploi (milliers d'euros – 2008)



Données manquantes pour l'Autriche et le Royaume-Uni

\* \* \*

La conjoncture est difficile et personne ne peut le nier. Selon les dernières prévisions du Statec, le Luxembourg devrait connaître cette année une récession de 4% alors que la Commission européenne table elle sur -3,6%. Cette récession touche l'ensemble des économies européennes et les dernières prévisions de la Commission en septembre dernier font état d'une récession qui devrait atteindre -4% pour l'ensemble de la zone euro. **Compte tenu de la forte dépendance du Luxembourg de la conjoncture mondiale ainsi que du caractère financier de la crise que nous traversons, le Luxembourg s'en tire donc relativement bien pour l'instant en n'amplifiant pas cette crise par rapport aux autres pays européens.**

Conséquence de cette baisse d'activité, le Luxembourg voit son chômage progresser et atteindre un niveau qu'il n'avait pas connu depuis longtemps. Pourtant, en 2009, l'emploi demeure en progression par rapport à 2008. Ce phénomène n'est d'ailleurs pas nouveau puisqu'en dehors d'une courte période de rémission, le chômage n'a cessé de progresser depuis 2001, alors même que l'emploi luxembourgeois a progressé de plus de 70.000 emplois depuis cette date. Cette évolution du chômage contradictoire avec les chiffres de l'emploi doit interpeller le Gouvernement afin de ne pas devoir compter systématiquement sur une croissance de plus de 4% pour résorber le chômage.

Conséquence de la baisse d'activité et de cette progression de l'emploi, la **productivité** est en baisse en 2008 et le sera probablement encore en 2009. Cependant, il s'agit bien d'une évolution conjoncturelle de la productivité qui n'empêche pas son niveau de rester le plus élevé de l'OCDE, le Luxembourg devançant même très largement ses principaux partenaires économiques. Rappelons que les gains de productivité, de même que le niveau de celle-ci, reflètent des longueurs d'avance, par exemple, technologiques ou organisationnelles qui n'ont pas subitement disparu avec la crise. Analyser leur évolution sur une courte période ne révèle donc pas de subites pertes de

compétitivité, mais tout au plus un amoindrissement des marges des entreprises, lesquelles sont par ailleurs particulièrement élevées.

La baisse de la productivité de 2008 reflète en fait un décalage habituel au Luxembourg entre l'évolution de l'emploi et la conjoncture et ne doit pas alarmer outre mesure. Car si les entreprises ont maintenu leur emploi voire ont continué à recruter, faisant ainsi baisser la productivité, c'est qu'elles ont certainement dû y trouver leur compte et ne l'ont certainement pas fait pour perdre en productivité.

Le **coût salarial unitaire** (CSU) a connu une progression au cours de l'année 2008. Mais là encore, ce n'est pas une année d'évolution qui peut révéler une perte de compétitivité, d'autant plus que sur le long terme, le CSU, qui est déjà en niveau l'un des plus faibles de toute l'UE et même le plus faible de la zone euro, a connu ces dernières années une baisse exceptionnelle au plus grand bénéfice non de la compétitivité des entreprises, mais de leurs marges.

Cette baisse du CSU, plutôt qu'un sujet de réjouissance sur l'éventuelle amélioration de la position compétitive du Luxembourg, devrait au contraire inquiéter, notamment dans une optique de soutenabilité des finances publiques. La charge fiscale reposant de plus en plus sur les ménages et de moins en moins sur les entreprises, la baisse de la part des salaires dans le PIB pose le problème des rentrées fiscales et sociales nécessaires au maintien des équilibres budgétaires. Notons à ce sujet qu'au cours du 2<sup>e</sup> trimestre 2009, le coût salarial réel a reculé de 2,1%.

La crise semble en fait tomber à point nommé pour les tenants du discours sur la perte de compétitivité du Luxembourg. Rappelons que ce discours s'est particulièrement fait jour depuis 2004 et suite au précédent ralentissement de 2001-2003. Aux dires de certains, depuis 2000, le Luxembourg ne cesserait de perdre en compétitivité. Pourtant cela n'a pas empêché le Luxembourg de conserver jusqu'à la veille de la crise une croissance structurellement supérieure à l'ensemble de ses principaux partenaires économiques. En 2007, le Luxembourg a encore connu une croissance exceptionnelle de 6,5% pendant que la zone euro culminait à 2,9% !

Dans ce contexte, il est difficile de croire que le Luxembourg n'était pas compétitif à la veille de la crise, ou le serait subitement devenu avec la crise qui frappe indistinctement l'ensemble des économies les plus avancées.

D'ailleurs, tant le niveau de productivité que la faiblesse du CSU se reflètent dans les marges des entreprises qui sont particulièrement élevées au Luxembourg. Malgré l'année 2008 où l'emploi a continué à fortement progresser en dépit d'une activité en stagnation, l'excédent brut d'exploitation des entreprises luxembourgeoises (la marge après paiement des salaires) est demeuré particulièrement élevé. Au vu de ces marges, on peut affirmer que, s'il est un coût pénalisant pour les entreprises luxembourgeoises dans la comparaison internationale, il ne s'agit pas de celui des salariés, mais bien de celui des employeurs. D'ailleurs la prochaine tranche indiciaire de 2010 que certains voudraient voir abolir en raison de la crise sera à n'en pas douter absorbée sans difficultés par les entreprises, et son abolition, plus qu'une amélioration de la compétitivité des entreprises ne ferait qu'augmenter les marges au bénéfice des employeurs.

La gesticulation autour de la soi-disant perte de compétitivité du Luxembourg semble en fait plus reposer sur des fins politiques que sur le résultat d'une analyse objective, ainsi qu'en attestent les performances des entreprises luxembourgeoises, car dire que le Luxembourg serait en dangereuse perte de compétitivité, alors même que ses marges sont parmi les plus élevées d'Europe, relève de la manipulation.

Comment en effet affirmer que les entreprises luxembourgeoises ont un problème de compétitivité alors que ce sont celles qui globalement gagnent le plus d'argent ? La réponse à cette question tient sans doute dans une attitude patronale déjà soulignée par Adam Smith en son temps. Dans son ouvrage « *La richesse des nations* », Smith reproche aux marchands britanniques de se plaindre des difficultés de vendre leurs marchandises à l'étranger en raison des salaires élevés en Grande Bretagne. Ces commerçants sont cependant silencieux sur leurs

profits élevés alors qu'ils se plaignent des profits extravagants des autres. Or, dans beaucoup de cas, les bénéfices élevés du capital peuvent contribuer dans la même mesure, et parfois même plus, à la hausse des prix des produits britanniques que les salaires élevés des travailleurs britanniques.<sup>[1]</sup>

Le contexte de crise apporte en fait de l'eau au moulin de ceux qui voudraient non pas rendre le Luxembourg plus compétitif, mais bien augmenter encore des marges déjà plus que confortables. Cependant, à force de focaliser l'attention sur des « indicateurs de compétitivité » utilisés de manière partisane et non analytique, le risque est grand de ne pas se pencher sur les vrais problèmes et de ne pas progresser dans le sens d'une conservation d'un haut niveau de croissance, de valeur ajoutée, de niveau de vie et de compétitivité.

---

<sup>[1]</sup> Adam Smith, 1776. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Book IV, Chapter 7, Part 3, [www.adamsmith.org](http://www.adamsmith.org), « *Our merchants frequently complain of the high wages of British labour as the cause of their manufactures being undersold in foreign markets, but they are silent about the high profits of stock. They complain of the extravagant gain of other people, but they say nothing of their own. The high profits of British stock, however, may contribute towards raising the price of British manufactures in many cases as much, and in some perhaps more, than the high wages of British labour.* »

## Partie 2

Situation budgétaire et  
financière

## Partie 2 : Situation budgétaire et financière

### 2.1. Présentation classique du budget

#### 2.1.1. Des plus-values de recettes importantes en 2008

Il ressort du tableau suivant que l'exercice 2008 a pu être clôturé avec un excédent net de recettes d'un montant de 83,6 millions, alors que le budget voté tablait sur un excédent de dépenses de 20,5 millions.

Tableau 4 : Plus-values de recettes de 2008 (Etat central)

	Budget 2008	Compte 2008	Plus- ou moins- values	Variation en %
<b>Budget courant</b>				
Recettes .....	8.540,4	9.100,1	+559,7	+6,6%
Dépenses .....	7.816,3	8.112,0	+295,7	+3,8%
Excédents .....	+724,1	+988,1	+264,0	-
<b>Budget en capital</b>				
Recettes .....	82,6	2.379,9	2.297,4	+2.781,2%
Dépenses .....	827,2	3.284,4	2.457,2	297,1%
Excédents .....	-744,6	-904,5	-159,8	-
<b>Budget total</b>				
Recettes .....	8.623,0	11.480,0	2.857,1	+33,1%
Dépenses .....	8.643,5	11.396,4	2.752,9	+31,8%
Excédents .....	-20,5	+83,6	+104,1	-

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

Le résultat du compte général de l'exercice 2008 doit être interprété à la lumière des mesures exceptionnelles qui ont été prises au courant de cette année par le Gouvernement pour stabiliser le secteur financier dans le contexte de la crise internationale.

Ces opérations de stabilisation ont entraîné des dépenses supplémentaires d'un montant total de 2.408,7 millions au titre de la prise de participation de l'Etat dans le capital d'établissements bancaires. Ces dépenses ont pour l'essentiel été financées par le produit d'emprunts nouveaux à raison de 2.281,0 millions qui ont été portées en recette au budget en capital de l'Etat.

Compte non tenu de l'impact de ces transactions exceptionnelles sur le budget des recettes et des dépenses en capital, le compte général de l'exercice 2008 renseigne une plus-value de recettes de 576,1 millions, notamment due à la TVA et l'ITS.

A cet égard, il importe de relever que, d'après les résultats des comptes généraux des 2 derniers exercices budgétaires, les recettes additionnelles se sont établies en moyenne à 12,9 % au dessus des prévisions budgétaires.

## 2.1.2. Grande incertitude pour 2009

Selon le projet de budget soumis pour avis, les encaissements les plus significatifs se présentent comme suit à la fin des huit premiers mois de l'année en cours.

Tableau 5 : Recettes à la fin août 2009

Libellé	Budget voté 2009	Situation fin août			
		2008	2009	Variation 2008-2009	% encaissé
Impôt sur le revenu des collectivités .....	1 420,0	784,9	843,3	+7,4%	59%
Impôt sur le revenu des personnes physiques.....	395,0	209,9	258,4	+23,1%	65%
Impôt retenu sur les traitements et salaires.....	1 955,0	1.261,6	1.364,5	+8,2%	70%
Impôt retenu sur les revenus de capitaux .....	250,0	194,5	193,4	-0,5%	77%
Impôt sur la fortune .....	140,0	131,0	132,2	+0,9%	94%
Recettes communes UEBL: accises .....	980,0	675,6	624,7	-7,5%	64%
Droits d'accises autonomes: huiles minérales.....	135,0	90,7	82,7	-8,8%	61%
Taxe sur la valeur ajoutée .....	2 216,5	1.368,4	1.254,4	-8,3%	57%
Taxe d'abonnement .....	650,0	449,0	339,7	-24,3%	52%
Droits d'enregistrement .....	170,0	155,2	66,7	-57,0%	39%
Autres recettes.....	681,5	411,1	427,9	-4,1%	63%
<b>Total des recettes courantes et en capital .....</b>	<b>9 276,9</b>	<b>5.904,5</b>	<b>5.758,4</b>	<b>-2,5%</b>	<b>62%</b>

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

Pour ce qui est du **solde de l'exécution budgétaire**, il s'avère qu'à la fin du mois d'août 2009, le compte de l'Etat central affiche un résultat négatif de 648,9 millions, les dépenses s'établissant fin août à 6.407,3 millions contre 5.758,4 millions au niveau des recettes.

Les données récemment publiées par le ministère des Finances présentent la situation fin septembre et affichent une détérioration assez prononcée par rapport au tableau ci-dessus. Les recettes ne chuteraient plus de 2,5%, mais de plus de 5%.

Tableau 6 : Situation des recettes courantes au 30 septembre 2009

### SITUATION DES RECETTES COURANTES DE L'ETAT AU 30 SEPTEMBRE 2009

(tous les montants sont exprimés en mio. €)	Recettes au 30.9			Variation 08/09	
	2009	2008	2007	en mio. €	en %
<b>I. Contributions directes</b>	<b>3 529</b>	<b>3 472</b>	<b>3 230</b>	<b>56,6</b>	<b>1,6</b>
1. Collectivités [1]	1 097	998	1 041	99,5	10,0
2. Assiette [1]	338	287	287	51,1	17,8
3. Salaires et traitements	1 500	1 590	1 398	-90,7	-5,7
4. Impôt de solidarité	77	75	72	1,7	2,2
5. Revenus de capitaux	209	229	189	-19,3	-8,4
6. Fortune [2]	156	139	117	16,4	11,7
7. Retenue libératoire nationale sur intérêts	48	58	41	-10,1	-17,2
8. Retenue sur revenus d'épargne (non-résidents)	50	51	42	-1,1	-2,1
9. Jeux de casino (recettes brutes)	16	15	14	0,6	4,0
10. Contributions directes - autres	30	29	29	0,4	1,4
<b>II. Douanes &amp; accises</b>	<b>920</b>	<b>987</b>	<b>931</b>	<b>-66,4</b>	<b>-6,7</b>
11. Recettes UEBL brutes	701	763	743	-61,5	-8,1
Versements nets à la Belgique effectués	...	...	...	...	...
Versements nets à la Belgique à effectuer	...	...	...	...	...
Recettes brutes moins vers. effectués/à effectuer	701	763	747	-61,5	-8,1
12. Droits d'accises sur huiles minérales	93	101	100	-8,8	-8,7
13. Droits d'accises sur cigarettes	48	49	49	-1,0	-2,1
14. Taxe sur les véhicules automoteurs (brute)	57	60	25	-3,0	-5,1
15. Douanes & accises - autres	22	14	14	8,0	57,7
<b>III. Enregistrement &amp; domaines</b>	<b>2 298</b>	<b>2 658</b>	<b>2 436</b>	<b>-360,5</b>	<b>-13,6</b>
16. Droits d'enregistrement	72	166	194	-93,3	-56,3
17. Taxe sur la valeur ajoutée (recettes brutes) [3]	1 769	1 900	1 582	-130,8	-6,9
18. Taxe d'abonnement [4]	349	478	542	-128,8	-26,9
19. Taxe sur les assurances	31	30	25	1,2	3,9
20. Enregistrement & domaines - autres	77	86	92	-8,8	-10,2
<b>TOTAL DES RECETTES [I+II+III]</b>	<b>6 747</b>	<b>7 118</b>	<b>6 597</b>	<b>-370,2</b>	<b>-5,2</b>
<b>IV. Trésorerie de l'Etat</b>	<b>220</b>	<b>211</b>	<b>186</b>	<b>8,7</b>	<b>4,1</b>
<b>TOTAL DES RECETTES [I+II+III+IV]</b>	<b>6 967</b>	<b>7 328</b>	<b>6 783</b>	<b>-361,5</b>	<b>-4,9</b>
Pour mémoire: impôt commercial communal [2]	448	451	413	-2,6	-0,6

[1] Avances trimestrielles dues en mars, juin, septembre et décembre.

[2] Avances trimestrielles dues en février, mai, août et novembre.

[3] La TVA brute est répartie comme suit: (a) recettes à titre de ressources propres à verser à l'UE, (b) contribution assise sur le RNB à verser à l'UE, (c) alimentation du fonds communal de dotation financière et (d) quote-part des recettes brutes

[4] Avances trimestrielles dues en janvier, avril, juillet et octobre.

Précisons toutefois que les données du deuxième tableau comprennent seulement les recettes courantes, alors que le tableau précédent présente le total des recettes courantes et en capital.

La CSL estime que les données présentées pointent plus que certainement vers une dégradation sensible de la situation des finances publiques en 2009. Les divergences multiples entre les données communiquées, qui plus est régulièrement révisées, souvent à la hausse, parfois à la baisse, ne contribuent certainement pas à apporter plus de sérénité et de clarté dans les débats<sup>4</sup>.

Si ces résultats n'augurent en rien des résultats définitifs pour l'année 2009, les aménagements récurrents des données budgétaires présentées par les autorités publiques et statistiques rendent le travail d'analyse des observateurs pour le moins délicat. Il est normal que les autorités publiques et statistiques procèdent régulièrement à des révisions des données publiées. Toutefois, **c'est notamment en temps de crise qu'il convient de ne pas se précipiter, l'information disponible n'étant encore que partielle, afin d'éviter de prendre des décisions qui pourraient finalement se révéler prématurées, voire contre-productives.**

Le tableau suivant révèle que, au cours des exercices 2001-2008, le Gouvernement réalisait au premier semestre en moyenne 49,56% des recettes provenant de l'impôt général sur le revenu.

Précisons que les données pour 2001 à 2008 ainsi que pour le premier semestre 2009 constituent des recettes réalisées, alors que le montant concernant l'exercice 2009 dans son intégralité est une estimation (budget définitif).

**Tableau 7 : Recettes provenant de l'impôt général sur le revenu**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Exercices entiers</b>	2672	2691	2916	2842	3150	3645	3884	4143	4021
<b>Premiers semestres</b>	1318	1320	1359	1379	1503	1975	2052	1998	2182
<b>% du total réalisé au premier semestre</b>	49,33%	49,05%	46,60%	48,52%	47,71%	54,18%	52,83%	48,23%	54,27%

Note : les chiffres sont exprimés en millions d'euros.

Source : projets de budget pour les exercices 2005-2010 ; calculs : CSL

Avec toutes les précautions qui s'imposent dans un exercice difficile en période de grave récession, en réalisant une extrapolation pour l'année 2009, l'on constate que les recettes totales de l'exercice entier 2009 sont estimées à un faible niveau, possiblement approprié au vu de la situation très incertaine.

Si les 2,182 milliards d'euros réalisés au premier semestre correspondaient à la moyenne des exercices passés, c'est-à-dire 49,56% des recettes de l'exercice entier, l'Etat central obtiendrait en 2009 un montant de 4.403 millions d'euros au lieu des 4.021 prévus. Ceci correspondrait à une plus-value de 9,5% pour ce poste de recettes.

#### Prévisions tout de même trop pessimistes ?

Si nous basons nos calculs sur la croissance nominale prévue (total multiplicatif de la croissance du PIB en volume et de l'augmentation due à l'échelle mobile des salaires), on arrive aux résultats suivants :

- en 2009, diminution du PIB de 4,4% et augmentation due à l'échelle mobile de 2,5% : total multiplicatif: 0,98, les recettes de 2009 devraient donc être de  $9.199,0 \times 0,98 = 9.015,0$  millions ;

- en 2010, hausse du PIB de 1,25% (moyenne de 1 et de 1,5) et hausse de l'échelle mobile de 1,9% ; total multiplicatif: 3,2%.

<sup>4</sup> A cet égard, la CSL prend acte des précisions de la part du Statec quant au revirement substantiel des données mensuelles par lui publiées.

Si on applique ce taux de progression aux recettes estimées de 2009, l'on obtient des recettes pour 2010 de  $9.015,0 \times 1,032 = 9.303,5$ , donc même encore une légère progression par rapport au budget de 2009, et non pas une diminution de 8,7%.

*Ceteris paribus*<sup>5</sup>, ce résultat est d'ailleurs appuyé par les données ci-dessus relatives à l'encaissement des recettes fin août.

En effet, à la fin août 2008, 64% des recettes de l'année 2008 furent encaissées (5.904,5/9.199).

Si l'on applique ce pourcentage aux recettes encaissées à la fin août de l'année en cours, on obtiendra un montant de recettes totales de 8.997,5 millions pour 2009 (5.758,4/0,64), à mettre en relation avec les 9.015,0 millions de recettes calculées d'après la norme budgétaire.

Même s'il s'agit toujours d'une moins-value par rapport aux projections dans le budget 2009 de l'ordre de 279,4 millions, les prévisions pour 2010 nous semblent effectivement trop pessimistes.

Ces calculs d'extrapolation constituent évidemment seulement une approximation, notamment au regard de la situation délicate dans laquelle nous nous trouvons actuellement. **La CSL demande néanmoins que le Gouvernement**, qui possède des informations bien plus précises, **fasse dorénavant lui-même des estimations au niveau des recettes de l'exercice en cours dans le cadre du projet de budget pour l'exercice suivant respectif**. Ceci permettra de dresser une image plus réaliste et actualisée de l'état des finances publiques au moment du dépôt du projet de budget de l'Etat pour l'exercice suivant.

Rappelons que, déjà par le passé, de nombreuses révisions des estimations des soldes budgétaires ont été effectuées par les autorités publiques, et les déficits anticipés se sont avérés bien moins importants que prévu, voire se sont transformés en excédents. Plus que jamais, en temps de crise, la prudence est de mise.

**Tableau 8 : Prévisions des soldes et soldes effectifs des Administrations publique et centrale**

**Adm. Publiques**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Tripartite	-1,9%						
8ème actualisation du pacte de stabilité	-1,0%	-1,5%	-0,9%	-0,4%	0,1%		
9ème actualisation du pacte de stabilité		0,7%	1,0%	0,8%	1,0%	1,2%	
10ème actualisation du pacte de stabilité			3,2%	2,3%	1,1%	0,8%	1,1%
10ème actualisation du pacte de stabilité - Addendum janvier 2009				2,0%	-0,6%	-1,5%	
Comptes nationaux (notification d'oct. 2009)	0,0%	1,3%	3,7%	2,5%			

**Adm. Centrale**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Tripartite	-3,3%						
8ème actualisation du pacte de stabilité	-2,3%	-3,1%	-2,9%	-2,8%	-2,3%		
9ème actualisation du pacte de stabilité		-0,9%	-0,9%	-1,4%	-1,4%	-1,4%	
10ème actualisation du pacte de stabilité			0,8%	-0,4%	-1,8%	-1,7%	-1,5%
10ème actualisation du pacte de stabilité - Addendum janvier 2009				-0,8%	-3,0%	-3,7%	
Comptes nationaux (notification d'oct. 2009)	-1,2%	-0,7%	0,9%	-0,2%			

Comme on peut le constater, les estimations du Gouvernement sur les soldes publics se sont avérées largement trop pessimistes par le passé. Ainsi, au moment de la tripartite d'avril 2006, le Gouvernement tablait pour 2005, soit un exercice clôturé, sur un déficit des Administrations publiques de -1,9% du PIB alors que le compte s'est finalement trouvé en équilibre. Concernant l'Administration centrale, toujours pour 2005, les chiffres sont respectivement de -3,3% du PIB et -1,2%.

<sup>5</sup> Même si les adaptations barémiques devaient totalement impacter les recettes à la baisse, la baisse des recettes serait encore largement inférieure aux 8,7% annoncés.

D'une manière générale, les estimations gouvernementales sont systématiquement plus pessimistes que la réalité, et ce n'est qu'une fois les comptes nationaux publiés que le Gouvernement s'aligne sur des chiffres bien plus positifs qu'initialement prévu.

En 2006, des réformes ont été entreprises sur base de données partielles, non définitives et finalement bien éloignées de la réalité en raison d'un alarmisme infondé selon lequel le « déficit budgétaire serait devenu persistant »<sup>6</sup>. Pourtant, depuis 1995, seule une année, en l'occurrence 2004, s'est soldée par un déficit des Administrations publiques, toutes les autres ayant connu un excédent budgétaire

### 2.1.3. Recours à l'emprunt en 2010 pour financer les investissements publics

Ci-dessous, la présentation du budget dans sa version administrative nous indique que, hors emprunt, le solde budgétaire serait négatif, l'Etat étant confronté à un besoin de financement prévisionnel de 1, 325 milliards d'euros en 2010 (premier tableau).

Tableau 9 : Présentation du budget dans sa version administrative

	Compte 2007	Compte 2008*	Budget 2009	Projet 2010*	Variation
<b>Budget courant</b>					
Recettes .....	8.657,2	9 100,1	9 188,7	8 398,7	-8,60%
Dépenses .....	7.289,6	8 112,0	8 327,1	8 850,9	+6,92%
Solde .....	+1.367,6	+988,1	+861,6	-452,2	-
<b>Budget en capital</b>					
Recettes .....	78,6	98,9	88,2	70,1	-
Dépenses .....	1.444,6	3 284,4	937,6	942,9	+0,56%
Solde .....	-1.366,0	-3 185,5	-849,4	-872,8	-
<b>Budget total</b>					
Recettes .....	8.735,8	9 199,0	9 276,9	8.468,8	-8,71%
Dépenses .....	8.734,2	11 396,4	9 264,8	9 793,8	+5,71%
Solde .....	+1,6	-2 197,4	+12,2	-1.325,0	-

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

\* hors recettes d'emprunt

Tableau 10 : Solde et réserve budgétaires

	2008	2009	2010
Solde budgétaire .....	-2.197,4	12,2	-1.325,0
Financement par emprunts .....	+2.281,0	+0,0	+1.350,0
Réserve budgétaire .....	+83,6	+12,2	+25,0

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

Toutefois, selon les règles de la comptabilité publique (loi budgétaire), à la différence de celles de la comptabilité nationale (SEC95), l'emprunt autorisé par la loi budgétaire est comptabilisé comme une recette budgétaire. Ainsi, étant donné que l'on considère l'emprunt, le solde budgétaire de 2010 est en réalité positif, à hauteur de 25 millions (deuxième tableau), disponibles pour la réserve budgétaire.

La CSL approuve le recours à l'emprunt. Celui-ci sert en effet à financer les investissements maintenus à un niveau très élevé, notamment en raison de la récession économique, lesquels investissements contribuent cependant très fortement au découvert budgétaire.

Cet emprunt est nécessaire, entre autres, parce qu'il permet de financer la politique anticyclique, d'ailleurs soutenue par les partenaires sociaux lors des débats tripartites du printemps 2009. Réduire les dépenses budgétaires en temps de crise pour maintenir le budget de l'Etat en

<sup>6</sup> Avis du Comité de coordination tripartite, avril 2006.

équilibre aurait été fatal pour l'économie luxembourgeoise, d'autant plus que la situation financière de l'Etat, saine à moyen terme (cf. infra), ne l'aurait aucunement justifié.

Nonobstant, il apparaît que la formulation laconique des auteurs du projet sur ce déficit<sup>7</sup> risque de donner une mauvaise appréciation de la situation. En effet, si le repli conjoncturel entraîne, certes, une chute apparente des recettes budgétaires en 2009, **le déficit de l'Etat central doit également à la volonté et au maintien d'investissements très dynamiques** : 1,9 milliards selon les dires mêmes du ministre (dont quelque 940 millions de dépenses en capital à charge du budget de l'Etat).

La présentation des données selon le premier tableau ci-dessus se rapproche en réalité moins de la version administrative (second tableau) que de la méthode SEC, où les recettes d'emprunts ne sont pas considérées.

Abstraction faite de l'emprunt, les recettes de l'Etat reculent assurément par rapport au budget 2009, année vierge de recettes d'emprunt. Mais, comme indiqué, il convient dans le cas présent de comptabiliser l'emprunt de 1,35 milliards au titre des recettes. Du coup, les recettes connaissent une progression de 6% (et non pas un recul de 9%). De même, si l'on compare le total des recettes de l'Etat central (emprunt compris) aux recettes de 2009 actualisées par les départements ministériels et les administrations fiscales, la progression serait de 14,7% en 2010.

**Au total, pour l'Administration centrale, selon les comptes de la nation du SEC95 actualisés, les recettes ne reculent pas non plus de 9%, mais de seulement 0,8%.** Bien que le ministre ait lui-même annoncé ce recul des recettes dans sa présentation du budget à la Chambre, **l'exposé introductif du projet pour l'exercice 2010 ne le mentionne subrepticement qu'à une seule reprise dans un tableau de la page 24\*** ; préférence semble donnée à des prévisions plus préoccupantes (-8,7% ; -7,2%), parce que effectuées sur le budget précédent. Soulignons d'ailleurs que prendre comme référence des données actualisées, collant au plus près de la situation probable des finances, pourrait en réalité donner lieu à une image plus préoccupante selon les cas.

A cet égard, rappelons que, dans son avis de 2008 sur le projet de budget, le Conseil d'Etat a invité « *le Gouvernement à présenter une analyse plus fine des recettes budgétaires ajustées dans les années à venir* ».

---

<sup>7</sup> « *En vue d'assurer le financement de ce découvert de 1.325,0 millions, le Gouvernement prévoit de procéder à l'émission d'emprunts nouveaux pour un montant total de 1.350,0 millions [...]* » (page 26\*).

## 2.2. Présentation du budget selon « Maastricht »

Le pacte de stabilité et de croissance oblige les États membres à établir annuellement un programme de stabilité et de croissance qui décrit sa politique budgétaire à moyen terme en insistant plus particulièrement sur le respect des deux critères centraux du pacte de stabilité et du traité de Maastricht.

Le premier critère vise à éviter que les déficits budgétaires des Administrations publiques des États membres ne dépassent la limite de 3% du produit intérieur brut.

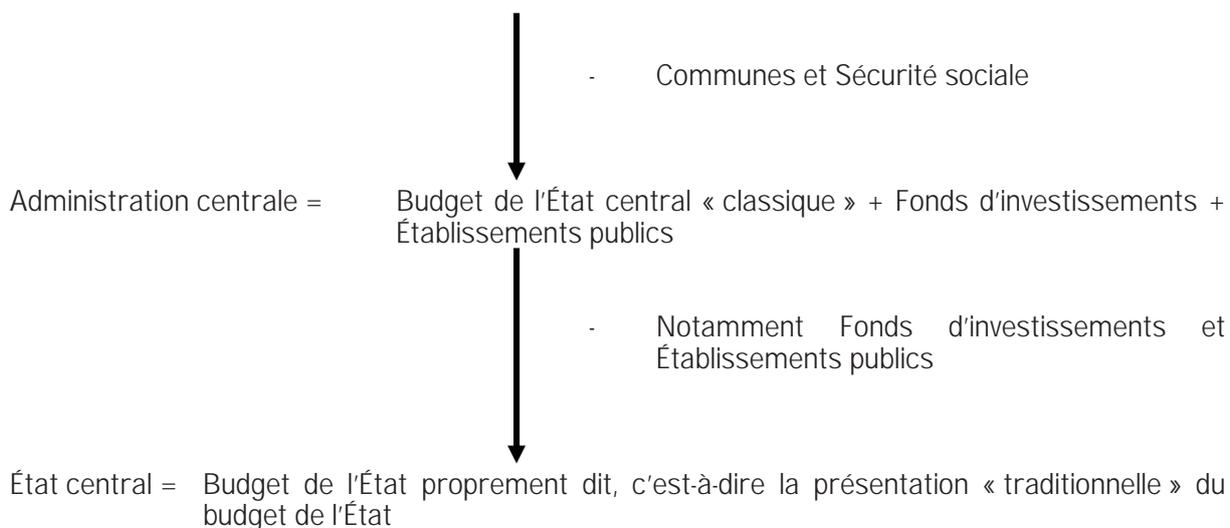
Le second critère a pour finalité d'éviter que la dette totale d'un État membre ne dépasse la limite de 60% du PIB ou, en cas de dépassement, diminue à un « rythme satisfaisant » pour atteindre cette valeur limite.

Le déficit « maastrichtien » est composé de trois soldes différents – à savoir ceux de l'État (Administration centrale), des Communes et de la Sécurité sociale – pour former le solde de l'Administration générale.

La rubrique « Administration centrale » comprend en plus des recettes et des dépenses de l'État central, telles qu'elles sont établies conformément aux règles de la loi du 9 juin 1999 sur la comptabilité de l'État, également les recettes et les dépenses des fonds spéciaux de l'État, ainsi que des organismes qui sont contrôlés par l'État ou qui sont financés majoritairement par l'État.

### Schéma 1: Du budget des Administrations publiques à celui de l'État central

Administrations publiques = Administration centrale + Communes + Sécurité sociale



Selon les prévisions du ministère des Finances, les Administrations publiques seraient encore séparées de quelque 0,7 point de % du déficit limite de 3% en 2009, alors qu'elles ont présenté un surplus considérable au cours des exercices 2006-2008.

En 2010, le déficit des Administrations publiques dépasserait la barre des 3% selon les prévisions gouvernementales en atteignant -4,4%.

Tableau 11 : Déficits des administrations luxembourgeoises

	2004	2005	2006	2007	2008	2009*	2010
Administrations publiques	<b>-1,1%</b>	<b>0,0%</b>	<b>1,3%</b>	<b>3,7%</b>	<b>2,5%</b>	<b>-2,3%</b>	<b>-4,4%</b>
Administration centrale	-2,5%	-1,2%	-0,7%	0,9%	-0,2%	-4,2%	-6,2%
Administrations locales	-0,1%	-0,3%	0,2%	0,4%	0,0%	-0,1%	-0,2%
Sécurité sociale	1,5%	1,5%	1,8%	2,4%	2,7%	2,0%	2,0%

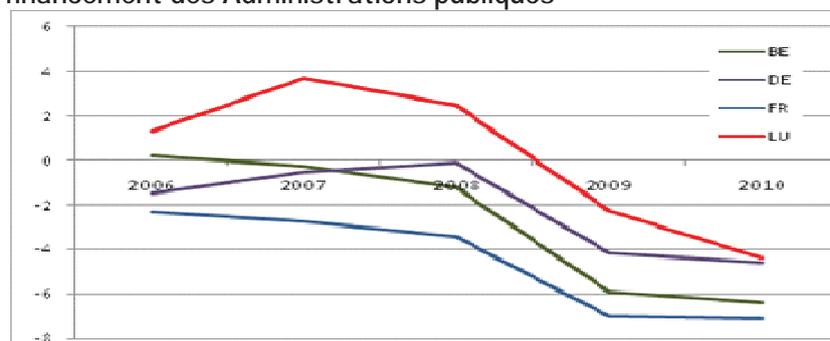
Note : Les chiffres de ce tableau sont exprimés en % du PIB

(\*) Compte prévisionnel 2009

Révisions CSL pour 2004-2008

Relevons encore qu'en comparaison avec nos pays voisins, la situation luxembourgeoise est, globalement vue, la meilleure sur la période considérée comme l'indique le graphique suivant :

Graphique 49 : Évolution de la capacité/du besoin de financement des Administrations publiques



Source : projet de budget 2010 ; graphique : CSL

Le tableau suivant montre que, même au-delà des pays voisins, les finances publiques luxembourgeoises, qui certes se dégradent, restent en bonne position en comparaison européenne, puisqu'en 2009, le Luxembourg aurait le plus faible déficit de la zone euro et dans toute l'UE, seuls deux pays auraient un déficit inférieur au Luxembourg.

Tableau 12 : Finances publiques en comparaison européenne

	2006	2007	2008	2009	2010
Union Européenne.....	-1,5%	-0,9%	-2,3%	-6,9%	-7,6%
Zone Euro.....	-1,2%	-0,6%	-1,8%	-6,0%	-6,4%
Autriche.....	-1,7%	-0,7%	-0,5%	-4,2%	-5,6%
Belgique.....	+0,2%	-0,3%	-1,2%	-3,9%	-6,4%
Chypre.....	0,2%	-0,3%	-1,2%	-5,9%	-6,4%
Finlande.....	-1,2%	3,4%	0,9%	-4,1%	-6,3%
France.....	-2,3%	-2,7%	-3,4%	-7,0%	-7,1%
Allemagne.....	-1,5%	-0,5%	-0,1%	-4,2%	-4,6%
Grèce.....	-2,8%	-3,6%	-5,0%	-6,4%	-7,1%
Irlande.....	2,9%	0,1%	-7,3%	-12,1%	-13,3%
Italie.....	-3,3%	-1,5%	-2,7%	-6,2%	-6,3%
Luxembourg.....	<b>+1,4%</b>	<b>+3,8%</b>	<b>+2,6%</b>	<b>-2,3%</b>	<b>-4,4%</b>
Malte.....	-2,6%	-2,2%	-4,6%	-4,5%	-4,4%
Pays-Bas.....	0,6%	0,5%	0,9%	-3,8%	-5,7%
Portugal.....	3,9%	2,6%	2,6%	6,9%	7,3%
Slovaquie.....	-3,5%	-1,9%	-2,5%	-5,3%	-4,5%
Slovénie.....	-0,8%	0,3%	-0,3%	-5,9%	-5,6%
Espagne.....	2,0%	2,2%	-3,8%	-12,3%	-12,5%
Autres pays de l'U.E.:					
Danemark.....	+5,0%	+4,5%	+3,4%	-1,3%	-3,5%
Suède.....	+2,4%	+3,8%	+2,5%	-4,1%	-5,2%
Royaume-Uni.....	-3,2%	-1,8%	-2,8%	-5,7%	-5,7%
Bulgarie.....	+3,5%	+3,5%	+3,0%	-1,8%	-3,1%
République Tchèque.....	-2,6%	-0,6%	-1,4%	-6,1%	-6,7%
Estonie.....	+3,3%	+3,0%	-2,4%	-3,0%	-3,0%
Hongrie.....	-9,3%	-4,9%	-3,4%	-3,9%	-3,8%
Lettonie.....	-0,9%	+0,7%	-3,3%	-13,0%	-12,0%
Lituanie.....	-0,4%	-1,0%	-3,3%	-10,3%	-7,5%
Pologne.....	-3,9%	-2,0%	-3,1%	-5,3%	-5,7%
Roumanie.....	-1,4%	-3,1%	-4,9%	-7,3%	-5,9%

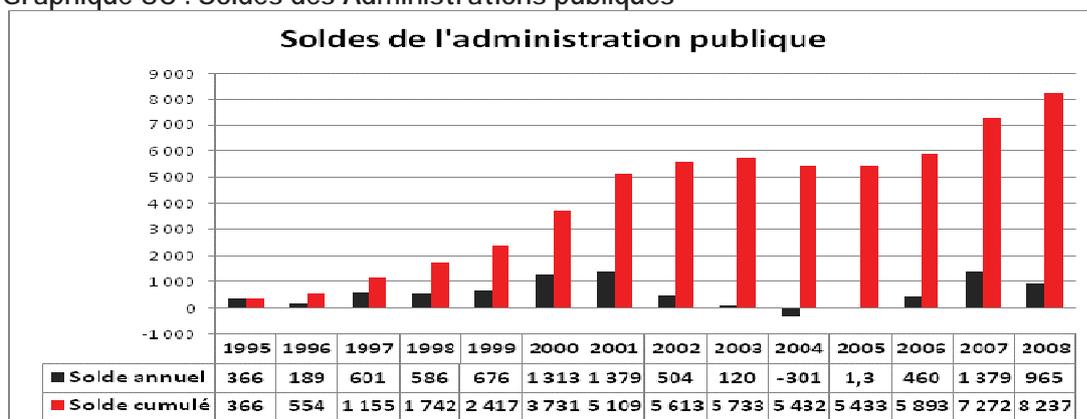
Note: Les chiffres de ce tableau sont exprimés en % du PIB.

Source de données: FMI, Estimations actualisées dans le cadre du projet de budget pour 2010 pour le Luxembourg

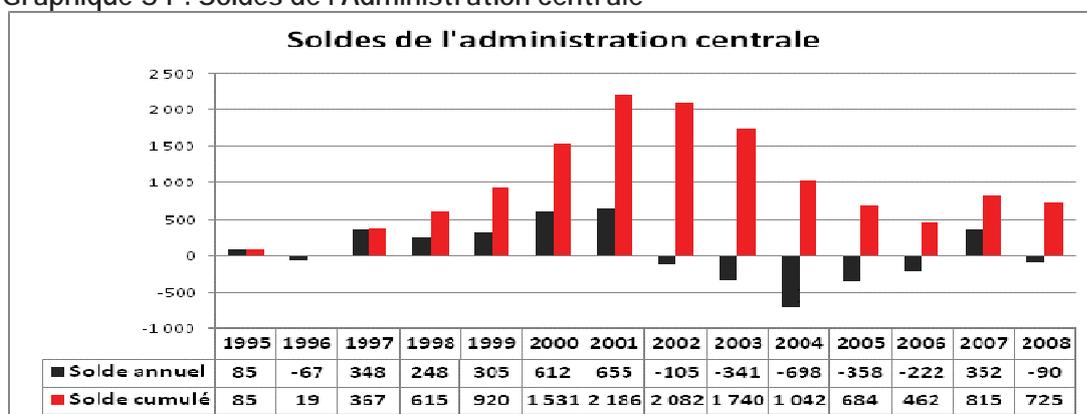
En réalité, depuis 1995 (cf. graphiques suivants), si le Luxembourg a connu quelques années de déficits, ceux-ci n'auront été que virtuels, ou tout au moins relatifs à la norme particulière de

Maastricht selon laquelle, lorsque l'on dépense des sommes d'argent bien présentes en caisse qui dépassent les recettes de l'année en cours, l'exercice doit être considéré en déficit, nonobstant les réserves accumulées.

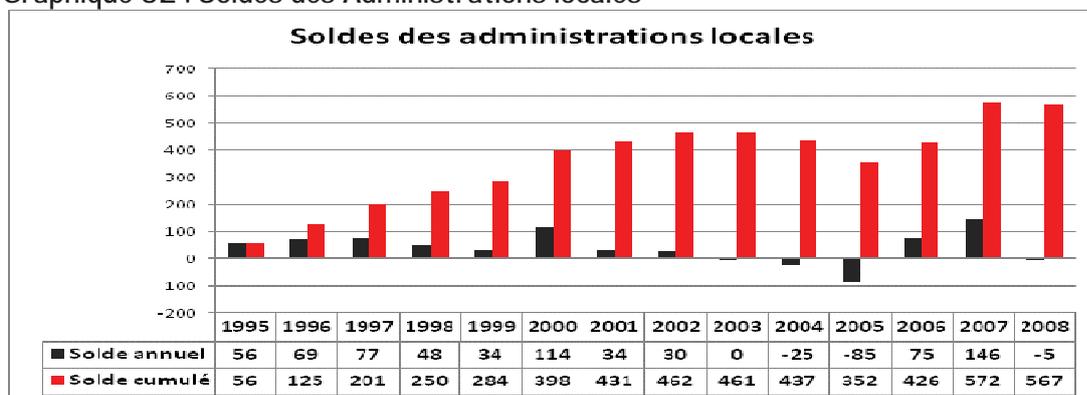
Graphique 50 : Soldes des Administrations publiques



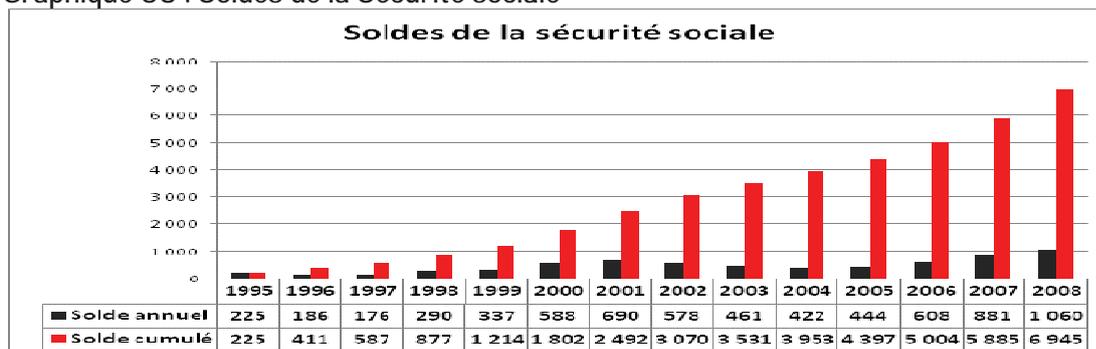
Graphique 51 : Soldes de l'Administration centrale



Graphique 52 : Soldes des Administrations locales



Graphique 53 : Soldes de la Sécurité sociale



Comme l'illustrent les données ci-dessus, depuis 1995, les différentes administrations luxembourgeoises n'ont jamais fait autre chose que dépenser de l'argent qu'elles avaient déjà en caisse, ainsi qu'en attestent les soldes cumulés qui, même pour l'Administration centrale, n'ont jamais été négatifs. Cela signifie que jamais une administration n'aura, depuis 1995, dépensé de l'argent qu'elle n'aura pas mis de côté préalablement grâce aux excédents antérieurs.

### 2.2.1. Déficit de l'Administration centrale

Le déficit de l'Administration centrale est plus prononcé que celui de l'Etat central.

Selon le volume III du projet de budget, qui tient compte, pour 2009, de l'exécution probable du budget d'après les prévisions actualisées des départements ministériels et des administrations fiscales, le déficit de l'Administration centrale va s'élever en 2009 à 1,5 milliards d'euros et à 2,3 milliards en 2010, à savoir respectivement -4,2% et -6,2%, selon les estimations du projet de budget, et -3,9% ou -5,8% du PIB selon les dernières projections du Statec.

Tableau 13 : Solde de l'Administration centrale

<b>27) Solde de l'Administration centrale (26)-(15) . . . . .</b>	<b>352,3</b>	<b>-89,8</b>	<b>-1.492,5</b>	<b>-2.261,4</b>
---	--------------	--------------	-----------------	-----------------

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

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

Toutefois, il importe de garder à l'esprit, dans l'analyse des capacités des finances publiques luxembourgeoises, que ces déficits sont en quelque sorte artificiellement gonflés par la méthodologie européenne de comptabilité nationale. L'évaluation des finances publiques luxembourgeoises, actuellement relativement très saines en comparaison européenne, est prise dans ce que nous appellerons par la suite les « pièges de Maastricht ».

#### Effet des Fonds spéciaux : 1<sup>er</sup> piège de Maastricht

Au cours des années, le Gouvernement a suivi une politique de constitution de réserves de liquidité, dont l'essence est d'être dépensée lors de temps budgétaires moins fastes.

La politique budgétaire luxembourgeoise de la fin des années 1990 et du début des années 2000 est caractérisée par la constitution de réserves d'argent placées sur ses fonds dits d'investissements. Autrement dit, les « plus-values de recettes » réalisées au cours des années de forte croissance économique ont été versées en tant que dotations budgétaires sur ces fonds pour y constituer une réserve afin de financer des investissements futurs, particulièrement au cours de périodes où les recettes seraient moins abondantes.

La CSL tient à souligner que cette constitution de réserves par le biais des fonds spéciaux a permis de mener une politique anticyclique qui a contribué à amenuiser l'impact de la plus faible conjoncture économique du début des années 2000. Ceci est vrai également dans la situation actuelle.

Pourtant, l'UE, avec ses normes de Maastricht, tient rigueur au Luxembourg, qui a agi avec la plus grande prudence. Un petit exemple permet d'illustrer ce propos.

Prenons un ménage qui a épargné au cours de cinq dernières années une somme de 20.000 euros. Pour l'année en cours, les revenus de ce ménage, disons 50.000 euros, dépassent encore ses dépenses courantes de 2.000 euros. A la fin de l'année, il décide d'acheter une voiture d'une valeur de 20.000 euros. Selon les normes de Maastricht, ce ménage sera alors en déficit de 20.000-2.000 = 18.000. Ce déficit s'élève à 36% de ses revenus annuels (18.000/50.000). En vertu du PSC, une procédure pour déficit excessif serait donc lancée contre lui, malgré le fait qu'il recourt aux 20.000 euros épargnés antérieurement pour financer l'achat de sa nouvelle voiture.

La CSL estime que cette situation particulière du Luxembourg, a priori favorable et vertueuse, c'est-à-dire de constituer des réserves lorsque les recettes abondent, devrait être prise en considération dans l'appréciation de l'état des finances publiques dans le cadre de la procédure dite de déficit excessif. Sans quoi, tant qu'il y aura d'éventuelles plus-values de recettes qui seront transférées sur les fonds spéciaux, celles-ci constitueront toujours à l'avenir une source potentielle de déficit budgétaire. Actuellement, ce « piège de Maastricht » se referme de nouveau sur le Luxembourg.

Le tableau suivant reprend les données présentées dans le volume III du projet de budget de l'État et montre que, par exemple pour l'exercice 2005, le déficit de l'Administration centrale (-381,7) est entièrement dû au déficit des « Fonds spéciaux » (-500,9) qui ont puisé dans leurs réserves les ressources nécessaires aux besoins d'investissement estimés cette année là par le Gouvernement. Ce mécanisme, répétons-le, n'est pas critiqué par la CSL, puisqu'il permet, le cas échéant, de mener une politique contre-cyclique.

Précisons que les dotations aux fonds spéciaux versées à charge du budget de l'État au profit des fonds spéciaux de l'État ne sont pas considérées comme des charges de l'État. Ces versements sont considérés comme des transferts internes et sont dès lors à retrancher du total des dépenses de l'État. En revanche, les dépenses de ces mêmes entités sont considérées comme des charges de l'Administration centrale et sont dès lors ajoutées aux dépenses figurant au budget de l'État. Il en résulte que ce sont les dépenses effectives de ces entités qui sont prises en compte au niveau de l'Administration centrale et non pas les versements de l'État au profit de ces organismes.

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

- des remboursements de dépenses,
- la retenue pour pension destinée au fonds des pensions,
- la part de la TVA transmise au fonds communal de dotation financière (recette transitant à travers le budget pour ordre,
- la part de la taxe sur les véhicules automoteurs destiné au fonds communal de dotation financière et au fonds Kyoto prélevé sur les carburants,
- la contribution sociale sur les carburants au profit du fonds pour l'emploi,
- la restitution de TVA destinée au profit du fonds du rail,
- la redevance d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire,
- les subventions de l'Union Européenne,
- les recettes de location et de ventes au niveau du fonds pour la loi de garantie.

**Tableau 14: Recettes et dépenses des fonds spéciaux**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1) Dotations aux fonds spéciaux	1425,9	2004,8	2220,5	1805,9	1900,1	1824,0
2) Recettes propres des fonds spéciaux	692,7	769,1	879,3	1021,5	1060,5	1171,0
3) Recettes totales des fonds spéciaux (= 1) + 2))	2118,6	2773,9	3099,8	2827,4	2960,6	2995
4) Dépenses des fonds spéciaux	2619,5	2826,5	2865,1	3014,3	3569,1	3941,0
5) Solde annuel des fonds spéciaux	-500,9	-42,6	+234,7	-186,9	-608,5	-946
6) Solde annuel de l'Admin. centrale	-381,7	-242,4	352,3	-89,8	-1492,5	-2261,4

Source : volume 3 du projet de budget pour les exercices 2008 et 2009

Le calcul effectué ci-dessus illustre le scénario d'un État qui ne disposerait pas du mécanisme des fonds spéciaux et de leurs avoirs. En 2005, les 2,6 milliards de dépenses seraient passés par le budget de l'État normal et les recettes disponibles pour financer ces dépenses se seraient élevées à 2,1 milliards seulement. L'État aurait donc dû recourir à l'emprunt pour financer ces dépenses ce qui aurait détérioré sa situation financière sur le plan de la dette publique.

Notons encore qu'en 2006, malgré un solde pratiquement en équilibre des fonds spéciaux, l'Administration présente un déficit de 242 millions. Ceci est dû au fait que, en 2006, les recettes extraordinaires provenant de la cession de participations (446 millions générés par l'« opération Arcelor Mittal ») sont considérées comme des opérations financières et ne figurent dès lors pas

dans les recettes de l'Administration centrale ; elles doivent donc être retranchées du budget de l'Etat central.

Pour 2008 le système des Fonds spéciaux fait à nouveau passer l'Administration dans le déficit. Pour 2009 et 2010, il y contribue fortement.

Notons que l'année passée encore une telle évolution était également prévue pour l'exercice 2007 ; les plus-values réalisées au niveau du compte général a toutefois permis de redresser le solde négatif des fonds spéciaux par des dotations supplémentaires.

### Effet des emprunts : 2<sup>e</sup> piège de Maastricht

Le tableau ci-après trace le passage du budget « classique » au budget « Maastricht ». On voit qu'aux lignes 6 et 17 que les opérations financières sont neutralisées dans la version « Maastricht ».

Tableau 15 : Du budget « classique » au budget « Maastricht »

Tableau 1	2007	2008	2009*	2010
<b>A. DEPENSES</b>				
<b>1) Dépenses du budget de l'Etat</b>	<b>8.734,2</b>	<b>11.396,4</b>	<b>9.561,0</b>	<b>9.793,8</b>
Dépenses à retrancher:				
2) Dotations aux institutions de l'Etat	-39,3	-40,7	-42,3	-41,8
3) Dotations aux fonds spéciaux	-2.220,5	-1.805,9	-1.900,1	-1.824,0
4) Dotations aux Services de l'Etat à gestion séparée	-31,6	-61,4	-54,4	-77,3
5) Dotations aux établissements publics, fondations	-188,7	-244,1	-238,1	-283,6
6) Dépenses pour prises de participations	-0,2	-2.405,5	-104,4	-10,9
7) Compensation entre recettes et dépenses budgétaires	-27,2	-15,2	-17,3	-16,7
8) Autres reclassements	299,6	317,5	299,8	192,5
<b>9) Dépenses budgétaires ajustées.</b>	<b>6.526,3</b>	<b>7.141,2</b>	<b>7.494,2</b>	<b>7.731,9</b>
Dépenses à ajouter:				
10) Dépenses des institutions de l'Etat	+36,7	+40,5	+43,3	+43,0
11) Dépenses des fonds spéciaux	+2.865,1	+3.014,3	+3.569,1	+3.941,0
12) Dépenses des Services de l'Etat à gestion séparée	+37,9	+66,4	+82,2	+96,0
13) Dépenses des établissements publics/fondations	+282,8	+321,3	+428,4	+502,9
14) Autres corrections.	-36,7	+50,4	-5,5	-16,4
<b>15) Dépenses de l'Administration centrale</b>	<b>9.712,1</b>	<b>10.634,1</b>	<b>11.612,0</b>	<b>12.298,3</b>
<b>B. RECETTES</b>				
<b>16) Recettes du budget de l'Etat</b>	<b>8.735,7</b>	<b>11.480,0</b>	<b>8.561,5</b>	<b>9.818,8</b>
17) Cession de participations, remboursements de crédits et autres opérations financières	-2,1	-2.283,6	-1,9	-1.351,4
18) Compensation entre recettes et dépenses budgétaires	-27,2	-15,2	-17,3	-16,7
19) Autres reclassements	+320,8	+310,5	+304,7	+192,5
<b>20) Recettes budgétaires ajustées</b>	<b>9.033,2</b>	<b>9.491,7</b>	<b>8.847,1</b>	<b>8.643,3</b>
21) Recettes propres des institutions de l'Etat	0,6	0,3	0,6	0,3
22) Recettes des fonds spéciaux	879,3	1.021,5	1.050,5	1.171,0
23) Recettes propres des Services de l'Etat à gestion séparée	7,3	25,3	28,8	28,8
24) Recettes propres des établissements publics et fondations	151,4	150,0	187,0	192,5
25) Autres corrections	-7,4	-144,5	-4,4	+1,0
<b>26) Recettes de l'Administration centrale.</b>	<b>10.064,5</b>	<b>10.544,4</b>	<b>10.119,5</b>	<b>10.036,8</b>
<b>C. SOLDE</b>				
<b>27) Solde de l'Administration centrale (26)-(15)</b>	<b>352,3</b>	<b>-89,8</b>	<b>-1.492,5</b>	<b>-2.261,4</b>

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

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

Les octrois de crédits ainsi que les remboursements de crédits, de même que les prises de participations ou les ventes de participations, sont considérés comme des opérations purement financières dans le cadre du SEC 95. Ces opérations ne sont donc pas considérées comme des recettes ou des dépenses au sens des règles européennes et n'ont donc aucune influence sur le solde de l'Administration centrale. Ces opérations doivent donc être retranchées des dépenses budgétaires de l'Etat.

Le tableau ci-après récapitule, au titre de la période 2007-2010, les crédits budgétaires qui sont à considérer comme des opérations financières:

Tableau 16 : Neutralisation des opérations financières

	2007	2008	2009	2010
- Banque asiatique de développement: souscription et ajustement de la souscription du Grand-Duché au capital social moyennant versement en espèces .....	-	-	-	0,6
- Participation dans le capital social de sociétés .....		2.400,0	100,0	0,0
- Fonds pour le développement du logement et de l'habitat: majoration de la dotation .....	-	5,0	4,0	10,0
- Pertes de change en relation avec des paiem. de factures en devises ...	0,2	0,4	0,4	0,3
- Autres .....	-	0,1	-	
- Total .....	0,2	2.405,5	104,4	10,9

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

Conformément aux règles du SEC 95, les recettes d'emprunts ainsi que les recettes provenant de la cession de participations sont aussi considérées comme des opérations financières et ne figurent dès lors pas dans les recettes de l'Administration centrale. Le tableau ci-après fournit le détail de ces recettes :

Tableau 17 : Détail des recettes d'emprunts

	2007	2008	2009	2010
- Ventes mobilières: produit des ventes d'objets saisis et confisqués .....	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4
- Gains de change en relation avec des paiements de factures en devises .....	-1,5	-1,2	-1,5	-1,0
- Produits d'emprunts nouveaux .....	0,0	-2.281,0	0,0	1.350,0
- Débiteurs de l'Etat: remboursement de prêts octroyés par l'Etat	-0,1	-0,1	0,0	0,0
- Recettes en relation avec l'émission et le retrait de signes monétaires	-0,2	-0,9	0,0	0,0
- Total .....	-2,1	-2.283,6	-1,8	-1.351,4

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

Il y a toutefois lieu de souligner que ces emprunts, qui ne comptent donc pas comme recettes au cours d'un exercice donné, peuvent être utilisés pour effectuer des dépenses notamment d'investissement et contribuent donc à la création d'un déficit public au cours de cette année.

On voit d'ailleurs que le budget national « classique » présente, après intégration des recettes provenant de l'emprunt, un excédent de 25 millions d'euros.

\* \* \*

Dès lors, de deux choses l'une : soit le système de fonds d'investissement est en inadéquation avec la comptabilité publique européenne budgétaire et financière qui prime pourtant la comptabilité nationale ou c'est la méthodologie « maastrichtienne » qui est quelque peu inadaptée à la situation spécifique du Luxembourg, alors que le pays a pourtant mené une politique budgétaire anticyclique telle que prônée par les autorités européennes en constituant, dans une période de forte croissance économique, des réserves budgétaires générées par des rentrées fiscales abondantes.

Les pièges de Maastricht se referment régulièrement sur le Luxembourg et sont, en réalité, à la source d'une bonne partie du déficit récurrent de l'Administration centrale depuis 2002, somme toute « technique » plus que « réel », en raison des normes de comptabilité européenne. La CSL estime que la situation particulière du Luxembourg devrait être prise en considération dans l'appréciation de l'état des finances publiques dans le cadre de la procédure dite de déficit excessif. A défaut, il conviendra alors de revoir la loi budgétaire pour tenter de l'adapter aux exigences européennes.

En outre, il n'est pas inutile de se demander pourquoi le Luxembourg devrait s'alarmer du moindre retournement de conjoncture en oubliant la position structurellement excellente des comptes publics ? N'est-il pas curieux de voir fleurir ci et là des revendications sur la baisse des dépenses alors même qu'au regard de la richesse produite, celles-ci sont parmi les plus faibles d'Europe ?

N'est-il pas tout aussi curieux de voir des interrogations surgir sur l'équilibre des finances publiques alors même que celles-ci sont parmi les rares en Europe à être structurellement excédentaires ?

Le tableau suivant montre bien que si les déficits sont la norme de la plupart des pays de l'UE, le Luxembourg connaît une norme bien plus enviable de l'excédent.

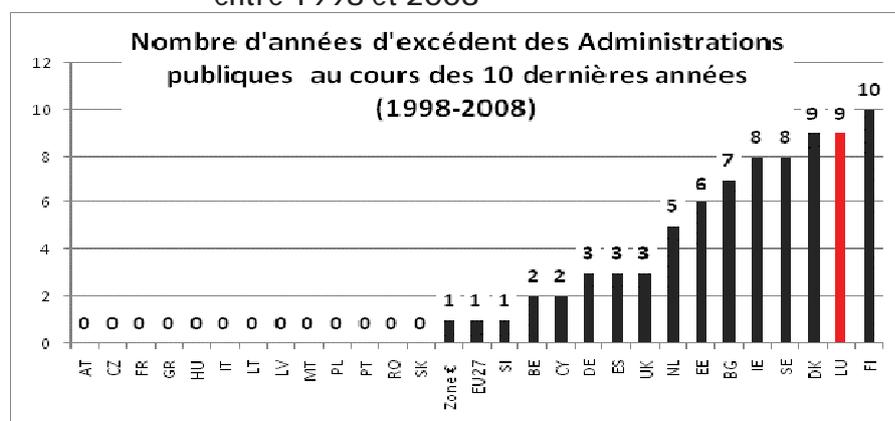
**Tableau 18 : Solde des Administrations publiques en pourcentage du PIB**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
AT	-2,4	-1,9	-0,2	-0,9	-1,6	-4,5	-1,7	-1,7	-0,7	-0,5
BE	-0,7	-0,1	0,4	-0,2	-0,2	-0,4	-2,9	0,2	-0,2	-1,2
BG	0,2	-0,3	0,6	-0,8	-0,3	1,6	1,9	3	0,1	1,8
CY	-4,3	-2,3	-2,2	-4,4	-6,5	-4,1	-2,4	-1,2	3,4	0,9
CZ	-3,7	-3,7	-5,6	-6,8	-6,6	-2,9	-3,6	-2,6	-0,7	-2
DE	-1,5	1,3	-2,8	-3,7	-4	-3,8	-3,3	-1,6	0,2	0
DK	1,4	2,3	1,2	0,2	-0,1	1,9	5	5	4,5	3,4
Zone €	-1,4	0,1	-1,8	-2,6	-3,1	-3	-2,6	-1,3	-0,6	-2
EE	-3,5	-0,2	-0,1	0,3	1,7	1,6	1,6	2,3	2,6	-2,8
ES	-1,4	-1	-0,7	-0,5	-0,2	-0,4	1	2	1,9	-4,1
EU27	-1	0,2	-1,4	-2,5	-3,1	-2,9	-2,5	-1,4	-0,8	-2,3
FI	1,6	6,9	5	4,1	2,4	2,2	2,6	3,9	5,2	4,4
FR	-1,8	-1,5	-1,6	-3,2	-4,1	-3,6	-3	-2,3	-2,7	-3,4
GR	-3,1	-3,7	-4,4	-4,8	-5,7	-7,4	-5,3	-3,2	-4	-7,8
HU	-5,1	-3	-4,1	-8,9	-7,2	-6,4	-7,9	-9,4	-5	-3,7
IE	2,6	4,8	0,9	-0,3	0,4	1,4	1,7	3	0,2	-7,2
IT	-1,8	-0,9	-3,1	-3	-3,5	-3,6	-4,4	-3,3	-1,5	-2,7
LT	-2,8	-3,2	-3,6	-1,9	-1,3	-1,5	-0,5	-0,4	-1	-3,2
LU	3,4	6	6,1	2,1	0,5	-1,1	0	1,3	3,7	2,5
LV	-3,9	-2,8	-2,1	-2,3	-1,6	-1	-0,4	-0,5	-0,3	-4,1
MT	-7,7	-6,2	-6,4	-5,5	-9,8	-4,7	-2,9	-2,6	-2,2	-4,7
NL	0,4	2	-0,3	-2,1	-3,2	-1,8	-0,3	0,5	0,2	0,7
PL	-2,3	-3	-5,1	-5	-6,3	-5,7	-4,1	-3,6	-1,9	-3,7
PT	-2,8	-3	-4,3	-2,9	-3	-3,4	-6,1	-3,9	-2,7	-2,8
RO	-4,4	-4,7	-3,5	-2	-1,5	-1,2	-1,2	-2,2	-2,5	-5,5
SE	1,2	3,7	1,7	-1,4	-1,2	0,6	2	2,4	3,8	2,5
SI	-3	-3,7	-4	-2,5	-2,7	-2,2	-1,4	-1,3	0	-1,8
SK	-7,4	-12,3	-6,5	-8,2	-2,8	-2,4	-2,8	-3,5	-1,9	-2,3
UK	0,9	1,3	0,6	-1,9	-3,3	-3,3	-3,3	-2,6	-2,6	-4,9

Source : Eurostat

D'ailleurs, au cours des 10 dernières années, le Luxembourg fait partie des rares pays à n'avoir quasiment jamais connu de déficit puisque seule une année aura été concernée. En effet, alors que de nombreux pays n'ont connu que le déficit et jamais d'excédent, le Luxembourg figure avec les pays nordiques (à taux de prélèvements obligatoires cependant nettement plus élevés) parmi les pays les plus vertueux.

**Graphique 54 : Nombre d'années excédentaires connues par les Administrations publiques entre 1998 et 2008**



Ce pessimisme, qui semble le plus souvent feint afin de justifier quelque réforme non justifiée, si ce n'est au profit de certains, ne semble objectivement pas de mise. Le Luxembourg devrait-il être l'un des seuls pays à systématiquement demeurer en excédent ? Il semble exister au Luxembourg un

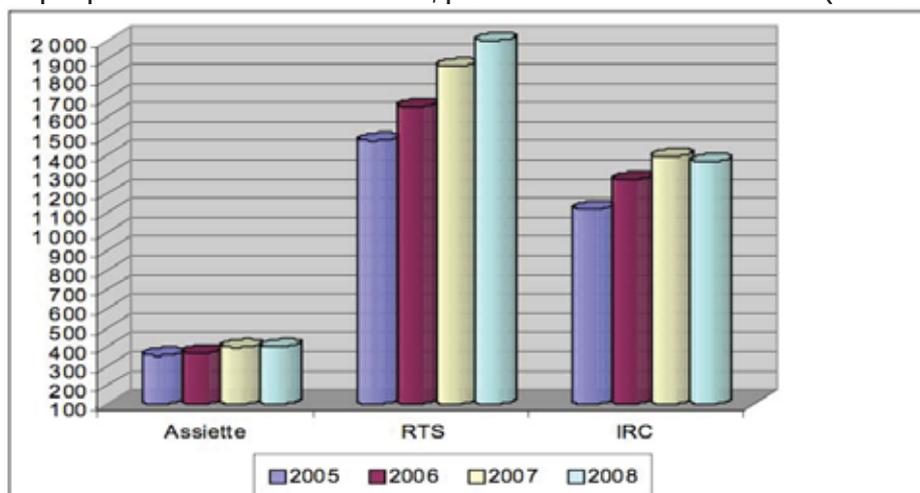
culte de l'excédent selon lequel on devrait s'alarmer au premier retournement conjoncturel alors même que ces excédents sont justement là pour y pallier.

## 2.2.2. Recettes fiscales

Il est important, au-delà des taux d'imposition pratiqués, d'analyser **la structure des recettes fiscales, c'est-à-dire la part contributive des différents impôts**. Cette analyse permet en effet de décortiquer la politique fiscale et d'en apprécier certains enjeux. Lorsque l'on compare l'évolution des impôts au plus grand rendement, on s'aperçoit que des tendances claires se dégagent.

En vertu des comptes administratifs tenus dans le cadre de la loi de 1999, la Chambre des salariés note, par exemple, que l'impôt sur les traitements et salaires (RTS) représente de loin la somme la plus élevée des impôts directs prélevés au Luxembourg.

Graphique 55 : Recettes de la RTS, par voie d'assiette et de l'IRC (en millions d'euros)



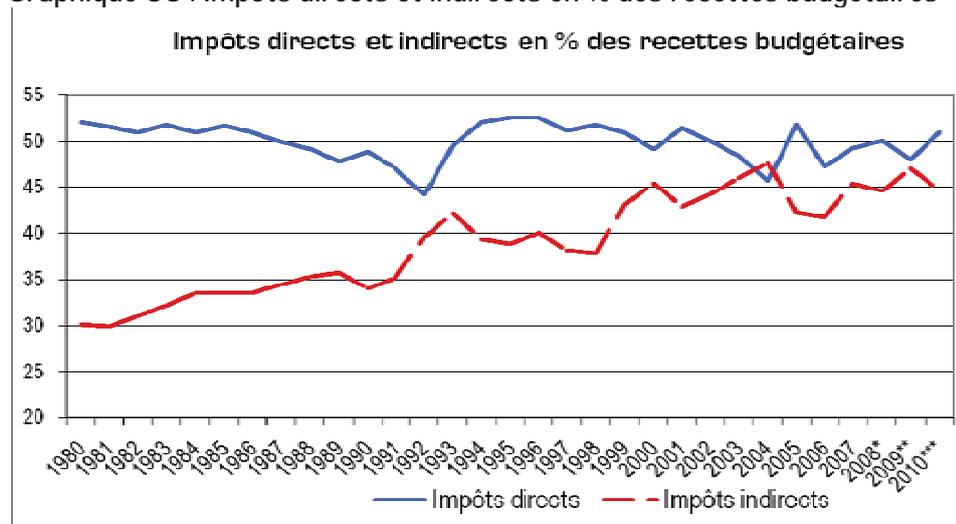
Source : Administration des contributions directes

L'impôt sur le revenu des collectivités a légèrement baissé en 2008 (à 1.368,8 millions €), mais le Gouvernement s'attend à une augmentation des sommes collectées au titre de cet impôt en 2009 (1.420 millions €). En effet, sur les huit premiers mois de l'exercice 2009, l'impôt collecté (843,3 millions €) est déjà en augmentation de 7,4% par rapport aux rentrées sur la même période de l'année 2008.

Comme le montre le graphique ci-dessous, une autre tendance à souligner est le **glissement de l'imposition directe vers l'imposition indirecte, notamment à cause de la baisse relative de l'IRC**. La baisse relative des impôts indirects en 2005 ne doit pas trop induire en erreur, il s'agit de la moins-value considérable enregistrée au titre de la TVA due à des remboursements plus importants qu'escompté.

S'il est vrai que les impôts indirects ne sont pas tous payés par les ménages résidant ou travaillant au Luxembourg, il convient tout de même d'admettre que **le Luxembourg construit son budget de plus en plus sur des impôts indirects au lieu de l'impôt sur le revenu**.

Graphique 56 : Impôts directs et indirects en % des recettes budgétaires



Source : IGF, Projet de budget, \*compte provisoire, \*\*budget définitif, \*\*\*projet de budget ; pour 2008, nous avons fait abstraction de l'emprunt de 2.281 millions d'euros dans le total des recettes budgétaires

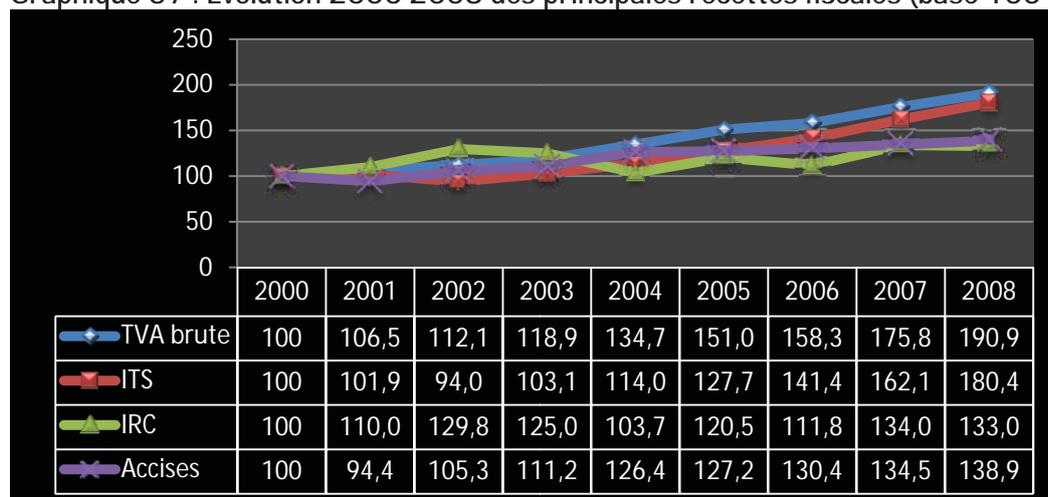
On relèvera encore les tendances suivantes, selon les données les plus récentes du Statec cette fois. En dépit d'une certaine instabilité du fait des nombreuses mises à jour auxquelles sont soumises ces données, il nous paraît important de pouvoir y recourir. Celles-ci offrent l'avantage de répertorier et de comptabiliser les recettes non pas en fonction de leur date de perception, comme c'est le cas pour la comptabilité de l'État, mais bien en fonction du moment où la « transaction » — l'activité économique donnant naissance à l'impôt — a eu lieu. Cette méthode (de la caisse transactionnalisée) permet de mieux représenter le lien entre l'activité économique et l'impôt perçu pour une année donnée et, en recourant à celle-ci, on constate des différences parfois notables entre la comptabilité de l'État et la comptabilité nationale dans la version « SEC95 »<sup>8</sup>.

Ainsi, depuis l'an 2000, qui a vu l'introduction d'un nouvel objectif stratégique européen, à savoir devenir « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique au monde » à l'horizon 2010, on observe à l'aide du graphique suivant un écart de rendement croissant entre les principales sources de recettes actuelles en valeur [soit la taxe sur la valeur ajoutée (TVA brute<sup>9</sup>), l'impôt sur les traitements et salaires (ITS) ainsi que l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC) et les droits d'accise]. Cette évolution constitue une accélération de la tendance constatée depuis 1970.

<sup>8</sup> Par exemple, comme mentionné précédemment, la version classique du compte budgétaire 2005 fait état d'une chute des recettes de la TVA brute, inscrites au budget pour ordre, de plus ou moins 400 millions d'euros. Ce manque à gagner, dû notamment aux remboursements prévus par la loi, est enregistré en 2005 dans la comptabilité de l'État, alors qu'il a été imputé sur 2001-2005 dans la version SEC95. Les auteurs du projet de budget indiquent dans le volume 3 que l'effet de la méthode européenne peut se faire sentir pour les recettes principales suivantes : la TVA, les droits d'accises, d'enregistrement, d'hypothèques, de timbre ainsi que la taxe sur les assurances, la taxe d'abonnement et l'impôt retenu sur les traitements et salaires. En revanche, l'enregistrement pendant la période où la créance fiscale est établie doit être effectué notamment pour la taxe sur les véhicules automoteurs, l'impôt sur le revenu des personnes physiques (+ impôt de solidarité), sur les capitaux, sur le revenu des collectivités, etc.

<sup>9</sup> C'est-à-dire la totalité des recettes de TVA avant affectation au budget ordinaire. Ce montant brut permet à l'État de remplir l'ensemble de ses obligations financières, notamment internationales, en amont de l'affectation au budget. Cette TVA que nous appelons brute est en réalité une TVA nette aux yeux de l'Administration de l'enregistrement et des domaines. Celle-ci provisionne en effet des remboursements de TVA prévus par les dispositions légales applicables en la matière qui n'entrent pas dans les circuits budgétaires classiques : quelque 990 millions pour 2008 et 1 milliard prévu pour 2009. Ainsi, en 2008, l'administration de l'enregistrement et des domaines a récolté 3,4 milliards d'euros au titre de la TVA, dont seuls 57% ont été affectés au budget ordinaire des recettes.

Graphique 57 : Évolution 2000-2008 des principales recettes fiscales (base 100 en 2000)



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

Source : Statec et projet de budget 2010 ; calculs et graphique CSL

Alors que le PIB progresse de **79% entre 2000 et 2008**, les recettes de TVA ont crû de **90%** sur la même période, sans d'ailleurs connaître de discontinuité. Pour leur part, les **droits d'accise** ont connu une progression de **39%**, alors que l'IRC n'a fourni qu'un rendement accru de seulement **33%** par rapport à l'an 2000, en comparaison des **80% de croissance de l'ITS**.

Rappelons que la progression de ces diverses recettes **entre 2007 et 2008** a été respectivement de **8,6% (TVA)**, **-0,8% (IRC)**, **+11,3% (ITS)** et de **+3,2% (accises)**.

Pour ce qui est des prévisions **pour 2009**, bien que le recul annoncé des **recettes de TVA** de 8,3% entre août 2008 et août 2009 soit gonflé artificiellement par un problème informatique au sein de l'administration, **le solde de fin d'année devrait être négatif**. Pour sa part, l'ITS connaît un bon rendement entre août 2008 et 2009, notamment du fait d'un effet mécanique de la mesure dite du « boni pour enfant ». Selon les auteurs, si celle-ci avait été d'application dès 2008, les recettes au titre de l'ITS auraient en réalité connu une baisse de 5,3%. **Il semble en effet que, selon les prévisions les plus récentes, en raison des effets d'une situation économique précaire, sans oublier ceux de la réforme fiscale de 2009, le rendement de l'ITS devrait se tasser cette année.**

Si l'on retrace maintenant l'évolution 2000-2008 des recettes agrégées provenant, d'un côté, des bénéficiaires des entreprises/indépendants (ISoc) et, de l'autre, des revenus et des dépenses des salariés/retraités (IMén), hors complément de solidarité, on constate logiquement des progressions en (dé)faveur des ménages. Alors que le rendement fiscal de l'agrégat **IMén s'améliore de 86%**, celui de l'ISoc<sup>10</sup> ne progresse que de **35%**.

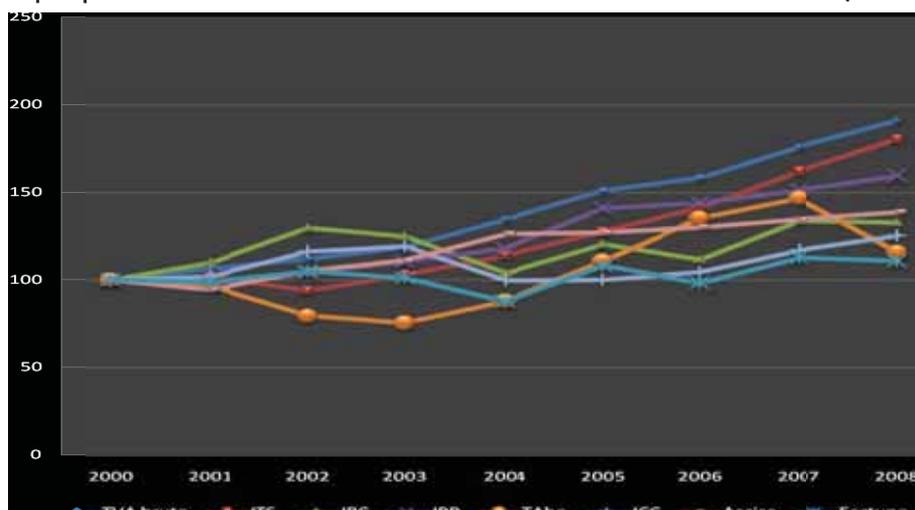
<sup>10</sup> Si l'IMén regroupe la TVA et l'ITS, l'ISoc comprend l'impôt sur le revenu des collectivités, l'impôt sur le revenu des personnes physiques par voie d'assiette et l'impôt commercial communal (IRC, IPP & ICC). L'impôt par voie d'assiette ne concerne pas uniquement certaines petites et moyennes entreprises, mais il englobe également partiellement les contribuables salariés ou retraités. Cependant, d'après le ministère des Finances, « *la partie essentielle de [cet] impôt* » proviendrait du revenu des indépendants (bénéficiaires commercial, artisanal et agricole, revenus des professions libérales), raison pour laquelle nous agrégeons celui-ci avec l'IRC et l'ICC. Ceci est d'ailleurs confirmé par la Cour des comptes qui indique que « *Le produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette dépend largement des bénéfices réalisés par les professionnels de l'industrie, du commerce et de l'artisanat ainsi que des revenus imposables des professions libérales et du nombre de personnes physiques imposées par voie d'assiette* ». Pour ce qui est des revenus provenant d'occupations salariées, de pensions ou de rentes ainsi que provenant de capitaux mobiliers, ceux-ci « *ne contribuent au rendement de l'impôt que dans la mesure où l'impôt fixé par voie d'assiette dépasse les retenues effectuées à la source sur ces mêmes revenus* ». A titre subsidiaire, notons l'information livrée par les auteurs du projet selon laquelle, depuis 2006, 80% des recettes de l'IPP reposent sur des avances trimestrielles.

Ces précédentes évolutions prennent toute leur signification si on les met en parallèle avec deux autres agrégats : l'**excédent brut d'exploitation et les revenus mixtes** (EBERM), c'est-à-dire l'indicateur macroéconomique de la rentabilité des entreprises cumulée aux revenus des indépendants, d'une part, et la **masse salariale**, partie essentielle de la base imposable de l'ITS, d'autre part. Le premier fait un saut de 96% entre 2000 et 2008, tandis que le second progresse de 71% seulement.

Ainsi, tandis que la base imposable des entreprises a pratiquement doublé en huit ans, celle des ménages n'a crû que de 71%, alors que la contribution fiscale des seconds a progressé de 86% contre seulement 35% pour les premiers. Exprimé autrement, le rapport entre les contributions fiscales de ces deux grandes catégories de contribuables est passé de 1,38 en 2000 à 2 en 2008, alors que le rapport entre la capacité fiscale des ménages et des entreprises est passé de 1,11 au début de la décennie à 0,97 en 2008, c'est-à-dire que la masse salariale est maintenant inférieure en valeur à l'EBERM. Certes, à peu de chose près, leur capacité fiscale reste équivalente, mais notre Chambre regrette que leur contribution ne le soit guère.

Si l'on élargit le spectre à d'autres recettes qui sont autant d'indications des orientations politiques que l'on veut donner à la fiscalité, on constate donc que la politique fiscale repose bien sur la vitalité de l'IMén ; la **domination de l'ITS**, ancrée sur une masse salariale dynamique du fait d'une création d'emploi nette toujours positive au plus profond de la crise, de l'indexation des salaires et de « *la venue au Luxembourg de salariés à revenus élevés* », ainsi que de la **TVA se confirme assurément** sur la période récente.

Graphique 58 : Évolution 2000-2008 de diverses recettes fiscales (base 100 en 2000)



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

Source : Statec ; calculs et graphique CSL

L'**IRC** a vu depuis 2004 la part des avances progresser, sous l'impulsion du secteur financier au sens large. Le cap du milliard serait dépassé en 2008.

Bien que l'administration compétente ait seulement constaté une très légère baisse de la consommation d'essence et de diesel routier en 2008, début du décrochage économique au quatrième trimestre en Europe, on peut penser que, la crise se poursuivant en 2009, les **accises** découlant du tourisme à la pompe stagneront. Notons d'ailleurs que l'Agence internationale de l'énergie a souligné récemment que la baisse de l'activité économique liée à la crise pourrait engendrer une baisse de 3 % des émissions mondiales de dioxyde de carbone en 2009. Cette baisse serait la plus forte jamais enregistrée depuis 40 ans.

Contrairement à l'évolution de l'ITS ou de l'IRC, la marche de la **TVA** n'a semblé que peu varier en fonction de réformes ou des cycles conjoncturels, bien poussée par le développement grand-régional, le tourisme à la pompe et, plus récemment, le secteur du commerce électronique, l'ensemble reposant sur des taux favorables. Introduite en 1970, la TVA, intégralement supportée

par le consommateur final, indépendamment de sa capacité financière, a connu un décollage remarqué dans le milieu des années 80. Dans un passé tout récent, ces recettes de TVA ont été soutenues par la taxe à la consommation payée par les non-résidents, dont la notion dépasse largement celle des frontaliers ou du transit routier : quelque 335 millions ( $\pm 15\%$ ) émarginent en effet au commerce électronique en 2008, contre 293 millions en 2007 et  $\pm 220$  millions en 2006. Selon l'administration de l'enregistrement, cette source va progressivement se tarir à partir de 2015.

Pour le ministère des Finances, en dépit de l'éclatement de la crise au quatrième trimestre 2008, « Il y a lieu de constater que les recettes de 897.480.635 euros réalisées durant le dernier trimestre 2008 ont été :

- les recettes trimestrielles les plus importantes de l'exercice 2008,
- les recettes trimestrielles les plus importantes jamais réalisées depuis l'introduction de la TVA. [...]

Au 31 décembre 2008, force est de constater que la crise financière et économique que connaît le Luxembourg n'a pas encore affecté les recettes de TVA. »

Pourtant, alors que les recettes du quatrième trimestre ont réalisé un record historique, c'est à ce moment que le décrochage de l'économie et de la consommation européennes, dont dépend notamment le commerce électronique, était le plus prononcé en 2008. Les dépenses de consommation reculaient dans l'UE-27, par rapport au même trimestre de l'année précédente, de 0,8% au quatrième trimestre (-1,6% pour le PIB), et la chute trimestrielle était de -0,6 par rapport au trimestre précédent (-1,9% pour le PIB).

Tableau 19 : Evolution 2008-2009 du PIB et de la consommation en % dans l'UE-27

		2008t1	2008t2	2008t3	2008t4	2009t1	2009t2
PIB en volume	Variation par rapport au trimestre précédent	0,7	-0,2	-0,4 (-0,4)	-1,9 (-2,9)	-2,4 (-1,7)	-0,3 (-0,3)
	par rapport au même trimestre de l'année précédente	1,9	2,0	1,0 (-0,7)	-1,6 (-3,9)	-5,2 (-5,9)	-5,6 (-5,3)
Dépenses privées de consommation finale en volume	Variation par rapport au trimestre précédent	0,3	-0,3	-0,1 (0,2)	-0,6 (-0,9)	-0,9 (-0,7)	-0,1 (0,5)
	par rapport au même trimestre de l'année précédente	1,8	1,3	0,7(4,3)	-0,8 (2,5)	-2,1(0,7)	-2,1(-0,8)

Note : entre parenthèses, les valeurs au GDL

Source : Eurostat, Statec

T1 et T2 connaissant une accélération du recul de ces agrégats en 2009, cela pourrait toutefois impacter le rendement de la TVA en 2009. Les prévisions actualisées de recettes des impôts sur la production et les importations, dépendant à 50% de la TVA (et à 80% de la TVA et des accises), donnent un **recul de 7,9%** en 2009.

**La taxe d'abonnement**, hautement conjoncturelle, fléchit fortement en 2008. **L'impôt commercial communal** connaît encore une plus faible progression de rendement sur la période que l'IRC, alors que **l'impôt sur la fortune** est pratiquement en stagnation. **L'impôt sur le revenu des capitaux** (qui n'apparaît cependant pas dans le graphique précédent) connaît un rendement conjoncturel reposant sur les dividendes. Toutefois, on notera qu'en plein débâcle économique, cet impôt affiche son deuxième rendement le plus élevé de la décennie, avec ses 280 millions de recettes. Il est prévu de voir ce rendement baisser jusqu'à 200 millions en 2010.

**Aux yeux de notre Chambre, une économie en situation de faiblesse conjoncturelle, et a fortiori dans le cas d'une récession comme aujourd'hui, révèle au grand jour la dangerosité d'une politique fiscale reposant avant tout sur l'impôt indirect de même que sur le revenu des ménages, non seulement pour l'équilibre des finances publiques, mais également pour le financement impératif des divers champs d'intervention d'un Etat social.**

La Cour des comptes a également mis en évidence cette faiblesse sociétale dans son avis sur le projet de budget 2009 : « Pour 2009, la crise financière influencera l'évolution de la RTS du fait de

sa dépendance du secteur financier qui se caractérise par sa proportion importante de salaires élevés et de gratifications de fin d'année. Si au cours des dernières années, caractérisées par une croissance économique élevée, la RTS a pu progresser plus vite que l'emploi et la masse salariale, il est évident qu'en période de ralentissement, le phénomène inverse pourrait se produire. »

En outre, selon l'administration de l'enregistrement, « Même, si la crise financière et économique que connaît le Luxembourg n'a pas encore affecté les recettes de TVA, il est cependant à craindre que tel soit le cas dans le courant de l'exercice 2009. En effet, les prévisions en matière de chômage sont loin d'être positives et le taux de croissance estimé du PIB diminue. Le montant de 2.216 millions euros de recettes nettes de TVA pour l'exercice 2009 est de ce fait fortement compromis. Une première indication dans ce sens est donnée par les recettes brutes de TVA (avant remboursement) du mois de janvier 2009, qui connaissent une baisse de 4,37% par rapport aux recettes brutes de TVA du mois de janvier 2008 ».

Conformément à ses prises de position antérieures, la CSL s'oppose à une augmentation générale du taux de la TVA qui pénaliserait les ménages modestes dont les dépenses de consommation sont relativement élevées par rapport au revenu.

Une hausse générale des taxes et accises qui aurait pour seul but de procurer des recettes supplémentaires à l'État n'est pas acceptable aux yeux de notre Chambre. En effet, de telles hausses sont, en matière fiscale, des prélèvements proportionnels, voire régressifs, par opposition à la progressivité de l'impôt sur le revenu, qui, pour la CSL, devrait être une des sources de financement prioritaires pour financer les besoins collectifs.

Non seulement les rentrées budgétaires dépendent-elles de la consommation et des revenus salariaux, mais la spécificité de l'économie monolithique luxembourgeoise semble faire dépendre de la place financière l'équilibre des finances publiques imposé par l'UE. La Cour des comptes a en effet montré que le secteur financier occuperait une place prépondérante dans les recettes fiscales du pays.

Selon la Cour des comptes, les recettes globales (IRC, ITS, ISF et IRCapitaux) en provenance du secteur financier se situaient en 2007 à 48,3% du total de ces recettes effectives (hors taxe d'abonnement donc). En 2003, elles atteignaient un niveau de 51,8%.

**Tableau 20 : Contribution du secteur financier dans certaines catégories d'impôts directs**

Tableau 31 : Contribution du secteur financier dans certaines catégories d'impôts directs (en millions d'euros)

	IRC (*)		RTS (*)		Capitaux		Fortune		Contribution du secteur financier	
	Total	Secteur financier	Total	Secteur financier	Total	Secteur financier	Total	Secteur financier	Total	%
2003	1.365,8	979,5	1.221,1	355,0	130,8	67,4	154,1	86,1	1.488,0	51,8%
2004	1.113,1	759,0	1.364,1	382,8	142,8	72,5	133,5	60,7	1.275,9	46,4%
2005	1.151,8	793,7	1.515,2	416,6	210,7	64,0	164,6	96,1	1.370,4	45,0%
2006	1.326,0	791,7	1.696,6	465,6	349,0	103,1	149,6	91,0	1.451,4	41,2%
2007	1.439,3	987,5	1.909,8	532,3	243,1	173,9	171,6	124,0	1.817,7	48,3%

(\*) avant déduction impôt de solidarité  
Source : Administration des Contributions directes ; tableaux : Cour des comptes

**Tableau 21 : Part relative du secteur financier dans certaines catégories d'impôts directs**

Tableau 32 : Part relative du secteur financier dans certaines catégories d'impôts directs (en %)

	IRC (*)	RTS(*)	Capitaux	Fortune
2003	71,7	29,1	51,5	55,9
2004	68,3	28,1	50,8	45,5
2005	68,9	27,5	30,4	58,3
2006	59,7	27,5	29,5	60,8
2007	68,6	27,9	71,6	72,2

(\*) avant déduction impôt de solidarité  
Source : Administration des Contributions directes ; tableaux : Cour des comptes

Retenons encore du tableau de droite, qu'en 2007 la part du secteur financier dans le produit total de l'impôt sur le revenu des collectivités se serait chiffrée à 68,6% (contre 72% en 2003). La RTS provenant du secteur financier s'établirait à un niveau comparable autour de 28%.

Enfin, sur le long terme, on observera dans le tableau suivant que, par exemple, le poids relatif de l'impôt fixé par voie d'assiette payé par des personnes physiques (IPP) s'est réduit, tant en **pourcentage du total des recettes fiscales que de sa catégorie d'impôt (CI)** répertoriée par la comptabilité nationale. L'IRC suit la même trajectoire, passant de quelque 19% du total en 1970 à 13,6% en 2008. De son côté, l'ITS stagne pratiquement, sur la même période, mais, en % de sa catégorie d'impôt, progresse de 8 points.

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

	1970	1980	1990	1995	2000	2007	2008
<b>ITS/total</b>	20,6	26,1	22,0	20,0	18,4	19,7	21,2
<b>ITS/CI</b>	34,1	43,0	40,8	37,4	37,9	41,0	42,2
<b>IRC/total</b>	18,8	15,3	13,8	15,4	16,1	14,3	13,6
<b>IRC/CI</b>	31,0	25,2	25,5	28,7	33,2	29,7	27,2
<b>IPP/total</b>	10,7	9,6	6,6	7,3	4,0	4,0	4,1
<b>IPP/CI</b>	17,8	15,8	12,3	13,6	8,3	8,4	8,1
<b>TVA/total</b>	14,9	16,3	19,0	19,1	19,3	22,4	23,5
<b>TVA/CI</b>	51,7	50,8	50,2	49,6	48,0	54,3	57,3
<b>Abo/total</b>	2,8	2,6	4,2	4,3	7,5	7	6
<b>Abo/CI</b>	93,6	53,3	80,9	86,8	93,6	93,1	91,2
<b>Accise/total</b>	6,8	10,3	11,9	14,8	15,6	13,9	13,8
<b>Accise/CI</b>	23,8	32,0	31,5	38,6	38,8	33,6	33,7

Source : Statec

Sans surprise, la TVA continue sa progression, à 23,5% du total, tandis que la taxe d'abonnement, bien qu'ayant progressé en % du total, ne représente que 6% en 2008. Les accises connaissent également une forte progression, passant de +/- 7% à près de 14% du total des recettes fiscales.

Au vu des données qui précèdent, la CSL souhaite réitérer sa désapprobation quant à une potentielle mise à niveau du taux d'imposition des entreprises déjà annoncée par les auteurs du projet. Si l'on en croit la Cour des comptes (cf. supra), le secteur financier, qui a déjà largement profité de l'aide publique en 2008, serait ainsi encore le grand bénéficiaire d'une baisse à venir du taux d'IRC. La question se pose de savoir si, en réalité, il ne devrait pas verser une compensation aux caisses de l'Etat, des largesses duquel il profite allègrement.

## 2.3. Situation des Fonds spéciaux

Le tableau ci-dessous reprend le total des avoirs des fonds spéciaux présentés dans les différents projets de budgets les plus récents. Soulignons que les avoirs des Fonds ont stoppé leur tendance nette à la baisse et augmentent à nouveau en 2006 pour arriver en fin d'exercice à 1,72 milliard d'euros, c'est-à-dire largement plus que prévu dans le projet de budget de l'État pour l'exercice 2007 où ces avoirs étaient estimés à 1,16 milliard d'euros.

Tableau 23 : Avoirs des fonds spéciaux au 31 décembre

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Réserve des fonds spéciaux. . . .	1.744	2.614	2.575	2.259	1.925	1.315	1.723	1.715

Note : en millions d'euros  
Source : ministère des Finances

**A la fin de l'exercice 2008, l'Administration centrale dispose de réserves sous forme de fonds spéciaux de l'ordre de 2.237,1 millions d'euros, ou 6,1% du PIB.**

Ces réserves furent accumulées notamment au cours de la dernière décennie, pendant laquelle la situation budgétaire de l'Administration centrale fut généralement excédentaire.

**En outre, la sécurité sociale est structurellement excédentaire et ses excédents sont affectés à une réserve de compensation en vue du financement de prestations futures. Fin 2008, cette réserve se chiffre à 8,9 milliards d'euros ou 24,3% du PIB. Prenant en compte les fonds spéciaux de l'Administration centrale et la réserve de pension de la sécurité sociale, la dette nette de l'Administration publique est toujours négative.**

Notons incidemment que cette énorme réserve constitue également un avantage compétitif pour les entreprises luxembourgeoises dans le sens que notamment les cotisations en matière d'assurance pension sont prévisibles pour une durée prolongée. Cette réserve leur confère donc une sécurité de planification en ce qui concerne leurs coûts au niveau des cotisations sociales.

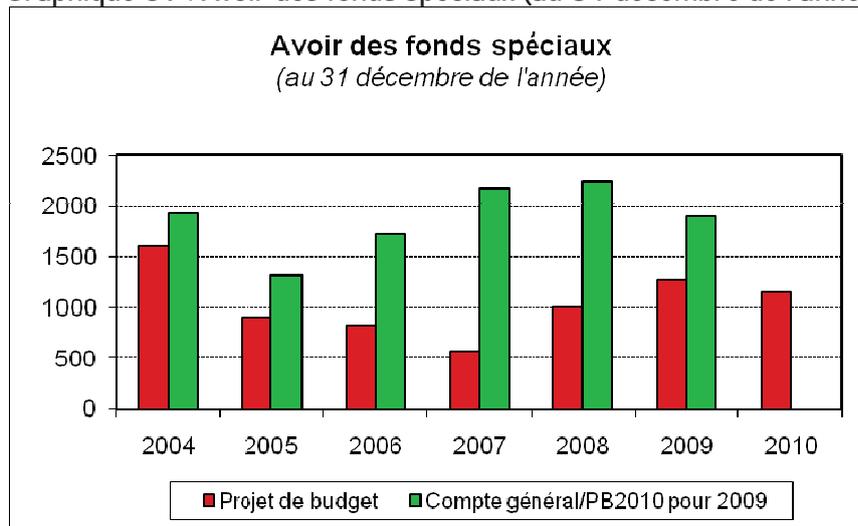
Le graphique ci-dessous retrace l'évolution des soldes des fonds spéciaux depuis 2004. Les avoirs en fin d'année avaient atteint un point culminant en 2001. Par après, ils ont diminué en raison d'une alimentation moins généreuse et du défaut de plus-values budgétaires en 2005. Mais, en 2007, les avoirs des fonds spéciaux ont à nouveau atteint des montants remarquables, qui peuvent jouer un rôle anticyclique que notre Chambre revendique en cas d'un ralentissement de la croissance économique.

D'un autre côté, notre Chambre rend attentif au fait que les prévisions des dernières années relatives à l'évolution des fonds spéciaux ont péché par pessimisme. Ceci a été particulièrement flagrant en 2007, année dans laquelle les avoirs des fonds spéciaux au 31 décembre ont presque atteint le quadruple de ce qui a été prévu ! Alors que les prévisions tablaient sur des avoirs de quelque 570 millions d'euros fin 2007, le montant réel des avoirs a été de 2.164 millions d'euros.

Une situation semblable existe en 2008. En effet, il y a un an, le projet de budget pour 2009 tablaient sur des avoirs des fonds spéciaux de 1.008 millions d'euros à la fin de l'année. En réalité, l'exercice 2008 fut clôturé avec des avoirs de 2.237 millions, soit plus du double de ce qui a été prévu.

D'ailleurs, ce montant de la réserve de plus de 2,2 milliards est à mettre en relation avec l'emprunt de 2 milliards que l'Etat luxembourgeois a émis pour venir au secours de la banque Fortis, redevenue entre-temps BGL BNP Paribas.

Graphique 59 : Avoir des fonds spéciaux (au 31 décembre de l'année)



Source : Projet de budget, chiffres en millions d'euros

On constate donc que, pour chaque exercice considéré, les avoirs des fonds spéciaux en fin d'année étaient finalement largement supérieurs aux estimations effectuées dans le cadre des projets de budgets respectifs.

## 2.4. Trésorerie de l'Etat

Un autre critère d'appréciation des finances publiques est l'évolution des **avoirs de la trésorerie de l'État**. Au 31 décembre 2008, sur base du compte général 2007, la situation nette de la trésorerie de l'État (réserve budgétaire + réserve des fonds spéciaux de l'État) correspondait à 1.714 millions d'euros de réserves des fonds spéciaux et une réserve budgétaire de -938,7 mille euros. Après affectation des plus-values de l'année 2007, sur base du compte général 2008, on constate une légère amélioration<sup>11</sup>. Le déficit de la réserve budgétaire ne doit pas être oublié, mais il est à combler soit par un emprunt, soit par des excédents budgétaires.

**Tableau 24 : Situation nette de la trésorerie de l'Etat au 31.12.2008**

Situation nette de la trésorerie de l'État au 31.12.2008		
	Sur base du compte général 2007	Sur base du compte général 2008
<b>Fonds spéciaux</b>	1.714,9	2.281,2
<b>Réserve budgétaire</b>	-0,9	-447
<b>Situation nette</b>	1714	1.833,9

Source : Trésorerie de l'État ; chiffres en millions euros

<sup>11</sup> La réserve budgétaire ne concerne que le budget de l'État proprement dit (c'est le solde comptable cumulé de tous les exercices budgétaires clôturés d'après-guerre). Un transfert du budget vers les fonds spéciaux diminue la réserve budgétaire, mais reste une opération neutre du point de vue situation nette de trésorerie.

## 2.5. Dette publique : un instrument de politique économique

### 2.5.1. Evolution récente de la dette publique

Le tableau ci-après présente l'évolution de la dette publique, exprimée par rapport au PIB, au cours de la période 2006 à 2010 :

Tableau 25: Estimation de l'évolution de la dette publique 2006-2010

<i>En % du PIB</i>	2006	2007	2008	2009	2010
Administration centrale	4,2%	4,5%	12,2%	13,0%	16,9%
Administrations locales	2,5%	2,3%	2,3%	2,9%	2,8%
Sécurité sociale	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
<b>Dette selon CE 3605/93</b>	<b>6,6%</b>	<b>6,8%</b>	<b>14,5%</b>	<b>15,9%</b>	<b>19,8%</b>

Source : Projet de budget pour l'exercice 2009

Les auteurs du projet indiquent qu'« *il ressort de ce tableau que la dette publique du Luxembourg se situe nettement en dessous de la valeur limite de 60% du PIB et est la plus faible de l'Union européenne* ». Constatons toutefois, que, selon les données plus récentes, la dette publique de 2008 a été en réalité de 13,5% du PIB et celle de l'Administration centrale de 8,2%. De même, en 2009, la dette publique devrait tourner autour de 14,8% et, en 2010, elle sera de 18,7% du PIB et de 13,5% hors capitalisation bancaire<sup>12</sup>.

Pour chacune des années 2005, 2006, 2007 et 2008, le Gouvernement a été autorisé à émettre un ou plusieurs emprunts en vue du financement d'investissements en infrastructures par le biais du Fonds du rail et du Fonds des routes, pour un montant annuel de 100 millions d'euros par fonds, soit un total de 800 millions d'euros. Les autorisations des années 2005 à 2007 ont été utilisées chaque fois par le recours à des prêts bancaires contractés sur dix ans, pour un montant total de 600 millions d'euros.

En date du 8 février 2008, l'Etat a contracté un nouvel emprunt auprès de la BCEE. Il s'agit d'un prêt bancaire de 200 millions EUR sur dix ans, affichant un taux d'intérêt de 4,318 % et remboursable intégralement à l'échéance finale.

Le 2 octobre 2008, deux prêts supplémentaires de 200 millions EUR respectivement de 300 millions EUR ont été contractés auprès de la BCEE. Le taux d'intérêt pour ces prêts est de 4,935%, l'échéance finale se situant en date du 02/10/2018.

En date du 4 décembre 2008, l'Etat a contracté le premier emprunt obligataire grand public depuis 1992. La période de souscription pour les particuliers, prévue pour la période du 10 au 21 novembre, a pu être clôturée prématurément le 20 novembre, ce qui témoigne du grand succès de l'opération. 74% des obligations ont été souscrites au Luxembourg, suivi de 16% en Allemagne, 4% en Suisse et en Belgique, 1% aux Pays-Bas et 1% dans d'autres pays.

L'emprunt a les caractéristiques suivantes :

Montant émis : 2.000.000.000 EUR  
 Taux nominal : 3,75 % (coupon annuel)  
 Échéance finale : 4 décembre 2013  
 Prix d'émission : 100,20% - 1,15% (marge banques) = 99,05%

L'encours total de la dette de l'Etat à moyen et long terme se chiffre au 31 décembre 2008 à 3.232 millions €

Pour rappel, en date du 15 décembre 2008, l'Etat luxembourgeois a pris une participation dans le capital de la société FORTIS BANQUE Luxembourg dont la dénomination sociale a été modifiée en date du 22 décembre en BGL. L'Etat a souscrit 13.677.216 actions nouvellement créées, ceci

<sup>12</sup> Sur la base des prévisions de croissance d'automne de la Commission européenne, dans l'attente de la publication de l'actualisation du programme de stabilité luxembourgeois.

moyennant un apport de 2,4 milliards EUR. Suite à cette opération, l'Etat luxembourgeois est actionnaire à hauteur de 49,9% dans le capital de BGL, le reste du capital étant entre les mains de l'Etat belge.<sup>13</sup>

Pour l'exercice 2010, en vertu de l'article 57 du projet de loi budgétaire, le ministre du Trésor est autorisé à émettre, selon les besoins, en une ou plusieurs tranches, un emprunt pour un montant global de 1.800 millions d'euros, dont 100 millions seront portés directement en recette au fonds des routes et 100 millions d'euros seront portés directement en recette au fonds du rail.

**Ce recours à l'emprunt trouve l'accord de la Chambre des salariés, qui a estimé qu'en temps de crise, plutôt de procéder à des augmentations d'impôt et/ou des compressions de dépenses publiques, il serait judicieux d'envisager un endettement supplémentaire, surtout si ces emprunts sont utilisés pour financer des dépenses d'investissement de l'État. De même, le recours à l'emprunt en vue du soutien du secteur financier a trouvé l'accord de notre chambre, dans le sens qu'il est destiné à prévenir la perte des économies des épargnants et une déconfiture du système bancaire entier.**

**Par ailleurs, la CSL estime qu'une sortie trop rapide et définitive de l'Etat des institutions financières concernées pourrait les précipiter à nouveau dans l'instabilité, conduire à privatiser les gains après que les pertes ont été socialisées et priver les autorités publiques de leur mainmise sur les politiques menées par les établissements, notamment en matière de gestion d'emploi et d'octroi de crédits.**

De manière générale, et indépendamment des opérations de sauvetage bancaire, pour ce qui est des emprunts à émettre, notre chambre demande qu'il soit fait appel à l'épargne privée au Luxembourg, mais aussi à la réserve du régime général de pension luxembourgeois.

**En tenant compte de ces emprunts prévus en 2010, l'encours de la dette des Administrations publiques atteindra les 7,2 milliards d'euros au 31.12.2010.**

**Si on retire les 2 milliards d'euros qui ont été contractés dans le cadre de la restructuration d'établissements bancaires (soit 5,5% du PIB) et qui peuvent éventuellement être remboursés sous peu, la dette se réduirait à 5,2 milliards et représenterait alors 14,3% du PIB.**

## 2.5.2. Eléments de cadrage sur la dette publique

Les données publiées par la Trésorerie de l'Etat n'ont pas manqué d'alarmer. Les commentaires sur le projet de budget 2010 vont bon train, avec, cette année un arrière goût de pessimisme millénariste. Pourtant, si la situation est grave, elle n'est pas désespérée. Heureusement, en effet, **que les pouvoirs publics se sont préservé en période faste les moyens d'intervenir en cas de coup dur.** La déflagration économique que nous connaissons actuellement a nécessité une intervention telle de l'Administration centrale que le déficit budgétaire se creuse et que la dette progresse. **Mais pourquoi un défaitisme si prononcé face à une capacité d'intervention remarquable de l'Etat** pour sauver les meubles de l'économie nationale de l'inondation conjoncturelle ? Le dogme du Pacte de stabilité et de croissance aurait-il fait son œuvre si efficacement que l'on se retrouve collectivement dans **l'incapacité mentale d'accepter un déficit public ou une dette croissants en temps de crise majeure** sans pour autant verser dans le catastrophisme ou reprocher à un Etat hautement social d'avoir été dispendieux ? Ni l'une ni l'autre de ces hypothèses n'ont de fondement.

Au sujet des finances publiques, il importe aussi de pouvoir se départir des apparences trompeuses et de se libérer des carcans intellectuels. Non, les prochaines générations n'ont pas été prises en otage par le train de vie de la génération actuelle. **A modèle donné, le train de vie actuel n'est pas excessif ; il est proportionnel aux excellentes performances économiques du Luxembourg et au niveau de vie que l'on y connaît.** Comme notre Chambre a déjà eu l'occasion de l'exprimer, les

---

<sup>13</sup> Suite au nouveau regroupement entre la BGL et BNP-Paribas, la participation de l'Etat luxembourgeois est tombée à 34% dans la branche luxembourgeoise. En outre, l'Etat a également acquis une participation dans le groupe BNP-Paribas.

inquiétudes sur les finances publiques en général, bien que le problème soit pour l'heure simplement d'ordre conjoncturel, ne manqueront pas de susciter des tentatives d'affaiblissement de l'Etat social luxembourgeois.

Dans les discussions sur la dette, il convient de ne pas perdre de vue certains éléments.

- 1) Une dette peut progresser en vertu des déficits (et par un recours à l'emprunt), mais **des déficits peuvent également se creuser sans accroissement de l'endettement du fait des normes de Maastricht** (intervention des fonds de réserve). Comme le montrent les Etats-Unis, dette et déficit n'ont d'ailleurs guère d'effets sur le dynamisme économique.
- 2) Notons que même si la dette a augmenté de manière considérable lors de l'intervention de stabilisation des établissements financiers, **il existe également une contrepartie financière n'apparaissant pas dans les finances publiques**, à savoir la participation de l'Etat dans ces établissements.
- 3) Il semble que le GDL soit confronté à la plus grande crise mondiale dont il a eu à se protéger. Les interventions rapides des Etats auront permis d'amortir le choc systémique que le monde a subi. On ne le répète cependant pas suffisamment : **l'événement et son impact sur les finances publiques luxembourgeoises sont de nature conjoncturelle**, et a priori non structurelle (quand bien même c'est un défaut structurel d'encadrement d'un système financier trop livré à lui-même et détaché de l'économie productive qui les ont provoqués). **Insister sur la dimension essentiellement conjoncturelle ne revient aucunement à nier l'ampleur des problèmes économiques actuels ou le besoin de certaines réformes.** Ceci dit, malgré tout, en pleine tempête, **le GDL fait toujours mieux que ses voisins**, comme l'a indiqué le ministre des Finances lors de sa présentation du budget 2010. En comparaison européenne, la dette publique luxembourgeoise est parmi les plus faibles : **seul un pays parmi les considérés affiche une dette publique plus faible** en pourcentage du PIB, la moyenne de l'UE-27 se situe même au-delà des 60% du PIB.

Tableau 26 : Dette publique en % du PIB

	2008
Union européenne (27 pays)	61,5
Belgique	89,8
Bulgarie	14,1
République tchèque	30
Danemark	33,5
Allemagne	65,9
Estonie	4,6
Irlande	44,1
Grèce	99,2
Espagne	39,7
France	67,4
Italie	105,8
Chypre	48,4
Lettonie	19,5
Lituanie	15,6
Luxembourg	13,5
Hongrie	72,9
Malte	63,8
Pays-Bas	58,2
Autriche	62,6
Pologne	47,2
Portugal	66,3
Roumanie	13,6
Slovénie	22,5
Slovaquie	27,7
Finlande	34,1
Suède	38
Royaume-Uni	52
Croatie	33,5
Turquie	39,5
Islande	70,6
Norvège	50

Source : Eurostat

Ajoutons que la charge de la dette luxembourgeoise rapportée au PIB est la plus faible d'Europe, après celle de l'Estonie. En 2008, quelque 0,3% du PIB étaient consacrés au paiement des intérêts contre 2,53% en moyenne pour la zone euro.

- 4) Les évolutions des trois grandes données économiques et financières suivantes confirment que le Luxembourg connaît une situation des plus enviables.

Ainsi, le PIB/habitant du Luxembourg a été multiplié par près de six entre 1985 et 2008 pour atteindre les sommets mondiaux<sup>14</sup>. La croissance était encore de 5% en valeur et de 1,2% en SPA en 2008. Rappelons aussi que le PIB du GDL a connu une croissance annuelle moyenne de 4% entre 1960 et 2008 en dépit d'un double choc pétrolier et d'une crise sidérurgique cataclysmique.

**Tableau 27 : Croissance, déficit et dette au Luxembourg (GDL) depuis 1985**

	PIB/h (€)	PIB nominal (%)	PIB SPA (%)	PIB vol. (%)	Solde pub. (% PIB)	Solde Adm. Centr. (% PIB)	Dette pub. (% PIB)
1985	14.300	-	-	-	-	-	-
1986	16.100	12,7	-	-	-	-	-
1987	16.900	5,8	-	-	-	-	-
1988	18.500	10,5	-	-	-	-	-
1989	20.900	14,3	-	-	-	-	-
1990	22.900	10,4	-	-	-	-	-
1991	25.100	11,2	-	-	-	-	-
1992	26.500	7,2	-	-	-	-	-
1993	29.700	13,5	-	-	-	-	-
1994	32.100	9,7	-	-	-	-	-
1995	38.600	22,1	-	-	2,4	0,6	7,4
1996	39.000	2,6	5,8	1,5	1,2	-0,4	7,4
1997	38.800	0,8	3,6	5,9	3,7	2,1	7,4
1998	40.600	5,8	7,4	6,5	3,4	1,4	7,1
1999	46.000	15,0	16,2	8,4	3,4	1,5	6,4
2000	50.200	10,6	11,4	8,4	6	2,8	6,2
2001	51.100	2,6	0,4	2,5	6,1	2,9	6,3
2002	53.800	6,3	7,4	4,1	2,1	-0,4	6,3
2003	57.200	7,7	5,6	1,5	0,5	-1,3	6,1
2004	59.900	6,3	8,1	4,4	-1,1	-2,5	6,3
2005	65099	10,3	6,1	5,4	0	-1,2	6,1
2006	72300	12,8	12,8	5,6	1,3	-0,7	6,6
2007	78100	9,7	9,5	6,5	3,7	0,9	6,6
2008	80.500	5,0	1,2	0	2,5	-0,2	13,5
2009	75.800 (f)	-1,1	-1,8	-3,6 (f)	-2,2 (f)	-	14,8 (p)
2010	78.300 (f)	1,8	2,0	1,1 (f)	-4,2 (f)	-	18,7 (p)

Note : (f) = prévision d'Eurostat ; (p)= calcul prévisionnel de la CSL  
Source : Eurostat ; Statec

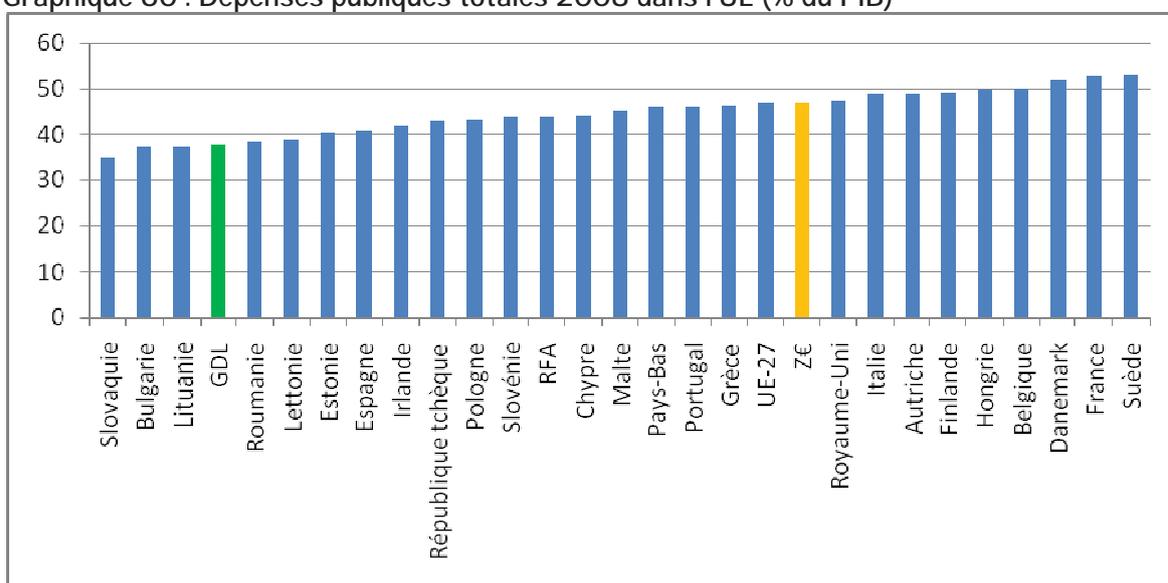
<sup>14</sup> En comparaison, la France par seulement 2,4, la Suisse par 2,2, le Royaume-Uni par 2,7, la Norvège par 3,9, la Suède par 2,1, la Finlande par 2,4 et le Danemark par 2,7.

Depuis 1995, la **capacité de financement publique aura toujours été positive**, sauf en 2004, à -1,1% du PIB. Certes, l'Administration centrale est en position moins favorable depuis 2002, mais avec des déficits récurrents plus « techniques » que réels, en raison des normes de comptabilité européenne (voir supra). En 2007, juste avant l'éclatement de la crise mondiale, l'Administration centrale luxembourgeoise figurait au sixième rang européen des capacités de financement, avec 0,9% d'excédent ; position inchangée en 2008.

Pour sa part, la **dette publique était la plus faible de l'UE** juste après celle de l'Estonie en 2008.

Les finances publiques vont certes connaître une dégradation dans les années à venir sous le double effet d'une baisse des rentrées fiscales et d'un accroissement contra-cyclique des dépenses, notamment de protection sociale à travers l'indemnisation du chômage. Or, au niveau de l'ensemble des dépenses publiques, le Luxembourg a jusqu'à présent fait preuve de sobriété comparativement aux autres pays européens : **les dépenses des Administrations publiques ne sont pas disproportionnées au Luxembourg, loin s'en faut**. Le graphique suivant portant sur l'année 2008 le prouve d'ailleurs à souhait.

Graphique 60 : Dépenses publiques totales 2008 dans l'UE (% du PIB)



Source : Eurostat (actualisation du 16.10.09)

Exprimées en pourcentage du PIB, ce qui paraît ici la méthode la plus « *significative* » à utiliser, parce que mises en relation avec « *une grandeur qui reflète le niveau d'activité économique du pays* » (Statec, Kaléidoscope 2006), les **dépenses totales des Administrations publiques ne représentent que 37,7% du PIB**, loin derrière les anciens États membres et la moyenne de la zone euro.

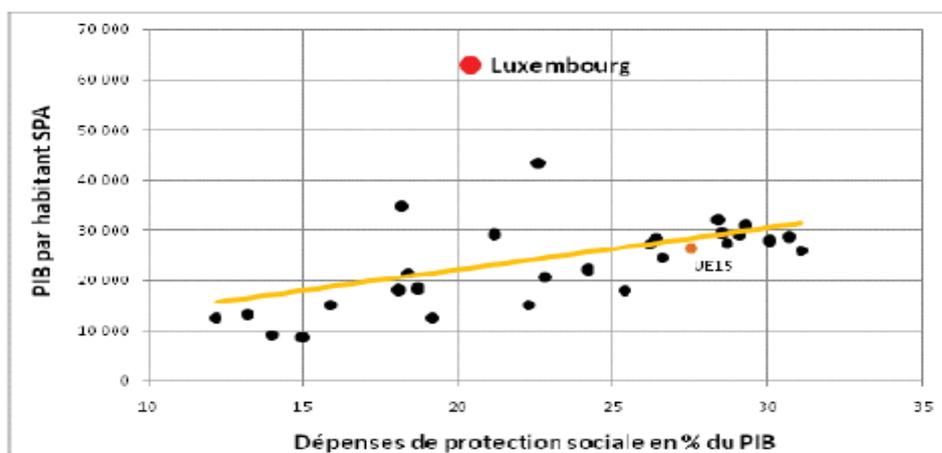
Le Grand-Duché (GDL) dépense donc globalement moins que les autres États membres en relation avec la richesse monétaire produite par le déploiement de l'activité économique, de surcroît, avec le coût de fonctionnement de l'État au sens strict le moins onéreux d'Europe sur les 15 dernières années<sup>15</sup>.

Il convient d'ailleurs de mettre en exergue la **concordance d'un haut niveau de vie des pays développés avec des dépenses sociales relativement plus fortes**. Dépenses de protection sociale et « *richesse d'une nation* » vont en réalité de pair comme l'indique le graphique suivant. On peut ainsi y lire une traduction concrète de l'article 22 de la Déclaration universelle et de son droit à la sécurité sociale grâce à l'effort national et « *compte tenu de l'organisation et des ressources de chaque pays* ». En d'autres termes, il n'est pas aberrant qu'un pays qui a les

<sup>15</sup> Voir à ce sujet au point 5.2.2. et, par exemple, la note de la CSL intitulée *Compétitivité vs cohésion sociale* de 2009.

moyens de financer une sécurité sociale généreuse en faveur de la population (et de ses actifs) développe des outils de protection sociale à hauteur de ces moyens.

**Graphique 61 : Relation au sein de l'UE entre les dépenses de protection sociale exprimées en % du PIB et le niveau de PIB par habitant en SPA (2006)**



Source : Eurostat

On constatera immédiatement que le GDL se trouve d'ailleurs ici dans une position de relativement faibles dépenses eu égard à la richesse de ses habitants et en comparaison des autres pays de l'UE. Alors que l'essentiel des pays de l'UE se situe sur une tendance linéaire entre la progression des dépenses sociales dans le PIB et le niveau de PIB par habitant, le Luxembourg se situe de manière atypique avec un niveau de dépenses de protection sociale d'à peine plus de 20% du PIB et en dépit du niveau de vie le plus élevé de l'UE.

On comprendra au vu des quelques grandes données qui précèdent que le problème pour les générations futures ne réside sans doute pas tant dans le train de vie relatif des générations actuelles que dans le modèle macroéconomique global lui-même (productivisme, consumérisme) qui s'avère insoutenable. Plutôt qu'une économie de la croissance dure, il conviendrait de songer à développer une économie du patrimoine (possiblement à croissance douce) que l'on se construit et que l'on préserve, que l'on entretient et que l'on fait durer plutôt que de le maximiser indéfiniment. Gageons que les travaux qui sont menés par les institutions luxembourgeoises sur le développement d'indicateurs de bien-être et de croissance verte fourniront des pistes essentielles pour développer la durabilité de l'économie.

- 5) La durée de vie moyenne des emprunts de l'Etat est de 5 ans et 219 jours au 30.09.2009. La dette publique ne pose donc aucun problème pour les générations futures, sa charge reposant sur les générations actuelles. Fût-elle à plus long terme, celle-ci, intelligemment et correctement utilisée, constituerait alors aussi un financement des investissements en faveur des générations futures.
- 6) Si l'on peut admettre qu'il importe de ne pas gonfler les charges de la dette publique de manière exorbitante et de susciter de la sorte un effet boule de neige, comme l'a par exemple connu la Belgique, encore faut-il différencier entre une dette publique essentiellement interne et une dette étrangère. Le tableau ci-après retrace l'évolution de la dette de l'Etat au cours de la période 2004 à 2010.

**Tableau 28 : Dette de l'Etat central 2004-2010 (millions d'euros)**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Dette à long terme							
- Dette extérieure . . . . .	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- Dette intérieure . . . . .	392,1	248,6	494,4	532,0	3.232,0	3.232,0	4.782,0
Total . . . . .	392,1	248,6	494,4	532,0	3.232,0	3.232,0	4.782,0

Source : Projet de budget 2010

On distingue la dette publique intérieure, détenue par les agents économiques résidents de l'État émetteur et la dette publique extérieure, détenue par des prêteurs étrangers. **Une dette publique largement nationale implique que les créanciers seront alors aussi avant tout les générations futures nationales, ce qui soulève alors une question de répartition de la charge et des bénéfices intragénérationnelle plutôt qu'intergénérationnelle.**

**La dette extérieure est nulle à ce jour, respectivement marginale.** La CSL s'interroge en effet sur le degré d'actualité du tableau précédent figurant au projet de budget et qui indique une dette intérieure de 100% en 2008, alors que, selon le Trésor, en 2008, l'Etat a contracté le premier emprunt obligataire grand public depuis 1992 : 74% des obligations ont été souscrites au Luxembourg, suivi de 16% en Allemagne, 4% en Suisse et en Belgique, 1% aux Pays-Bas et 1% dans d'autres pays. L'emprunt obligataire représente ainsi en 2008 61,88 % du total, le reste étant contracté sous forme de prêts bancaires. Ceci ne devrait-il pas revenir à dire que 25% des 62% de la dette contractés sous la forme de l'emprunt obligataire sont en réalité détenus par des agents économiques non résidents ?

- 7) En outre, comme le rappelle le président de l'OFCE<sup>16</sup>, il appartient aux autorités publiques, *« d'investir à tous les âges [...] tant en actifs matériels qu'immatériels »*. Il n'est en effet *« ni rationnel ni équitable d'exiger que le financement de ces investissements ne soit supporté que par les générations présentes »*. D'où aussi l'utilité de la dette publique. Et viser un endettement public nul à long terme, comme on peut le faire miroiter, n'est donc pas équitable vis-à-vis des générations à venir. Cela poserait en outre *« un problème d'acceptabilité politique. Comme le souligne [l'économiste belge] Paul de Grauwe, l'incitation des Gouvernements à investir risque d'être d'autant plus faible qu'ils savent que le coût de l'investissement ne sera supporté que par les électeurs présents, alors que ses avantages profiteront à l'ensemble des générations présentes et à venir »*. Et Fitoussi de se demander si le recul de l'investissement public en Europe depuis le début des années 1990 constitue un hasard. Ce recul est en tout cas problématique dans ce sens que les investissements en infrastructure et en capital humain sont déterminants de la croissance économique à long terme. L'argument d'une dette publique nuisible pour les générations futures pourrait donc se retourner contre celles-ci en leur laissant *« en héritage une économie peu productive, incapable de croissance soutenue »*.
- 8) **L'Etat est un agent économique qui n'est comparable ni aux ménages, ni au « bon père de famille », ni à une entreprise. D'une part, il est le seul agent à pouvoir fixer son propre revenu. Ensuite, celui-ci a un horizon de vie infini et ne rembourse donc jamais sa dette ce qui « signifie simplement qu'il peut maintenir constant dans le temps son ratio d'endettement »<sup>17</sup>.**
- 9) Le recours à l'emprunt de ces dernières années a logiquement accru le niveau de la dette par habitant, jamais connu depuis 1980, voire depuis 1970. Ainsi, au 30.09.2009, on peut estimer que le sauvetage des établissements bancaires conjugué à un gros trou d'air conjoncturel portera en 2010 le montant de la dette de l'Etat par habitant à quelque 9.290 euros. Si l'on considère l'ensemble de la dette publique, c'est-à-dire celle de l'Administration centrale, des communes et de la sécurité sociale, le montant par habitant est en réalité multiplié par 1,6 (14.550 euros). A noter que le PIB/habitant tournerait lui autour de 78.300 euros par habitant en 2010.

Certains ne manqueront pas l'occasion d'utiliser cet argument. Deux remarques s'imposent toutefois. Primo, le jeu des deux milliards de capitalisation, respectivement stabilisation du secteur financier devrait être plus ou moins neutralisé. Comme le ministre l'a déclaré lui-même, c'est un tiers de la dette qui a servi à cette fin. Le montant de la dette publique est en réalité alors de 10.500 euros/habitant, soit 13,5% du PIB (et non 19,8% comme annoncé dans le projet). Secundo, il en va en vérité de la dette comme du PIB/habitant : ce ne sont pas les seuls résidents qui vont la supporter. Il conviendrait dès lors de calculer la dette non pas par habitant, mais par habitant + frontaliers, voire par frontaliers et leur famille. Dans ce cas, le montant de la dette passe à 8.070, respectivement 7.438 euros par personne. De même,

<sup>16</sup> Observatoire français des conjonctures économiques, présidé par Jean-Paul Fitoussi. Citation extraite de *La dette publique, une question d'avenir*, Le Monde, 29 avril 2004.

<sup>17</sup> Idem.

si l'on ne s'intéresse qu'aux actifs, le montant de la dette par actif en 2010 ne sera pas de 23.759, mais de 14.659 euros.

**10) Il n'y a pas fondamentalement de problème de dette publique dans un contexte d'épargne excédentaire.**

Ainsi, l'épargne des Administrations publiques, qui mesure la partie du revenu national disponible qui n'est pas affectée à la dépense de consommation finale, est largement positive. **Le GDL dispose de la plus forte capacité d'épargne rapportée au PIB de toute l'Europe en 2008** (voir infra). Rappelons d'ailleurs qu'en solde cumulé, toutes les Administrations publiques ont été excédentaires depuis 1995.

Selon le Statec, qui met tout de même en exergue *« de grosses incertitudes statistiques quant à la détermination du revenu disponible des ménages »*, **le taux d'épargne des ménages luxembourgeois**, par ailleurs corrélé positivement avec le taux de chômage, **affiche une hausse tendancielle** depuis le début des années 90. Or, généralement, la hausse du taux d'épargne peut être liée à une baisse de l'endettement et inversement. Le taux d'épargne local, estimé **autour de 20% du revenu disponible brut**, est donc un des plus élevés d'Europe.

**11) De plus, il conviendrait de pouvoir comparer la dette/habitant au patrimoine/habitant.** Or, il est pour le moment impossible de faire le bilan complet de la maison Luxembourg.

En revanche, en l'absence de comptes de patrimoine complets, le Statec publie tout de même des comptes de patrimoine non financier<sup>18</sup>. Ainsi sont recensés les « actifs non financiers produits » (par exemple des logements et autres bâtiments ou ouvrages de génie civil, les machines et équipements, etc.) La valeur de ce patrimoine des Administrations publiques équivaldrait à 29,9 milliards d'euros en 2008. On ne sait cependant rien des « actifs non produits » ou des « actifs financiers ». De même, pour les ménages, le Statec parle d'actifs à hauteur de 37,8 milliards. Pour leur part, les entreprises non financières disposeraient d'un patrimoine qui équivaldrait à 45,3 milliards €, alors que les sociétés financières disposeraient, elles, de 6,2 milliards d'euros en patrimoine.

En 2008, les actifs nets de l'ensemble de l'économie, c'est-à-dire ici une partie seulement du patrimoine national ou de « la richesse nationale » correspondant à la somme des actifs non financiers produits (donc hors actifs non produits et créances financières nettes sur le reste du monde) s'élèveraient à 119,2 milliards d'euros. En réalité, si l'on ne considère que les ménages et les Administrations publiques, qui sont davantage liés au territoire que les entreprises, la valeur de leurs actifs non financiers (67,6 milliards) a progressé de 101% depuis 1995 ; celle-ci représente 13 fois la valeur de la dette (hors stabilisation du secteur financier) de 2010. Bien que dans l'impossibilité de le vérifier, il est fort probable que l'ensemble du patrimoine national connaisse une valeur nette largement supérieure à celle de la dette nationale, en d'autres termes que la valeur des actifs compensent la valeur du passif national.

**12) Il vaut mieux endetter l'Etat que les ménages.** Le premier rétribue son endettement à moindre prix que les ménages. Pour éviter des déficits publics, faudrait-il dès lors mettre en déficit le budget de certains ménages luxembourgeois, en particulier les plus fragiles et les empêcher d'accéder à la consommation ?

\* \* \*

**Le déficit et l'endettement publics actuels sont dus à une panne de croissance. Comme faire autrement que de les creuser ? S'il n'apparaîtrait pas judicieux, en pleine crise économique, de**

<sup>18</sup> Les actifs non financiers sont des actifs sur lesquels les unités institutionnelles font valoir, individuellement ou collectivement, des droits de propriété et dont la détention ou la jouissance au cours d'une période déterminée peut procurer des avantages économiques à leurs propriétaires; ils comprennent les actifs corporels produits et non produits ainsi que la majeure partie des actifs incorporels sans passif de contrepartie.

prélever plus sur les ménages et les entreprises, il ne l'aurait pas non plus été de freiner les dépenses publiques.

Le GDL est-il dès lors en faillite ? Evidemment non. Cela est-il mauvais pour les générations à venir ? Non plus. L'argument moral ne tient guère : la dette moyenne luxembourgeoise dispose d'une durée de vie de 5 ans. De plus, certaines générations futures sont déjà parmi nous : nos enfants et petits-enfants seraient-ils plus heureux si leurs aînés étaient au chômage ou mal soignés. Seront-ils plus riches si leurs aïeux sont plus pauvres ?

Les réponses à ces questions sont d'autant plus évidentes que, si l'on intègre les différentes réserves accumulées au cours du temps, la dette nette du Luxembourg est actuellement négative, ce qui signifie que nous ne léguons pas de dette aux générations futures, mais bien un patrimoine.

# Partie 3

Les investissements publics

## Partie 3 : Les investissements publics

### 3.1. Appréciation globale

La Chambre des salariés salue la poursuite, en 2010, des efforts du Gouvernement en vue de la modernisation des infrastructures publiques. Le niveau des investissements directs de l'Administration centrale passerait, selon les prévisions, de 2,5% du PIB en 2009 à 3,1% en 2010. Ces dépenses permettront d'avoir un effet de soutien à l'activité économique au moment où celle-ci a considérablement ralenti en raison de la crise financière et économique.

Les autorités ont décidé de maintenir un haut niveau d'investissements, ainsi que d'avancer la réalisation d'investissements prévus ultérieurement par le programme pluriannuel d'investissements. Si ces initiatives sont à saluer car profitant aux entreprises comme à l'emploi et donc à leurs salariés, il convient de ne pas oublier que ces investissements sont autant d'investissements qui ne seront pas réalisés demain. En d'autres termes, il s'agit d'un transfert d'activité (et de croissance) dans le temps. Ces dépenses d'investissements ne doivent donc pas trouver leur seule justification dans le fait de donner de l'activité aux entreprises, sinon, elles ne seraient pas plus efficaces qu'une simple distribution de fonds.

En plus de simplement avancer des dépenses prévues ultérieurement, il est souhaitable que le Gouvernement lance une plus vaste réflexion sur la nature des investissements à réaliser. Plutôt que d'utiliser les ressources financières pour alimenter le Fonds de financement des mécanismes de Kyoto en vue d'échanger des droits d'émission et d'acquérir des unités de réduction des émissions, le Gouvernement doit procéder à des investissements, qui, pour être réellement productifs, doivent s'inscrire dans une véritable logique de croissance durable en :

- réduisant la dépendance énergétique du pays ;
- améliorant le pouvoir d'achat futur des ménages ;
- améliorant durablement la qualité de vie ;
- favorisant la diversification économique du pays.

A cette fin, les investissements doivent s'orienter vers des réalisations des types suivants :

- Construction de logements sociaux ;
- Améliorer les infrastructures de transports publics ;
- Accélérer la rénovation écologique du parc de logement ;
- Accélérer la construction de crèches publiques ;
- Accélérer la construction de maisons de jeunes, de foyers d'hébergement des sans-abris ;
- Investir dans le développement et la recherche ;
- Développement des énergies renouvelables ;
- Favoriser le remplacement rapide du parc automobile public par des véhicules moins polluants.

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

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

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

manque de responsabilisation n'est pas étonnant.

\* \* \*

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

Pour ce qui est chiffres du projet de budget pour 2010, le niveau des investissements de l'Etat passerait, selon les prévisions, de 2,5% du PIB en 2009 à 3,1% en 2010, ainsi qu'il ressort du tableau ci-après.

Pour ce qui est des exercices 2008 à 2010, il convient de souligner que le total des dépenses d'investissements directes et indirectes de l'Administration centrale évolue comme suit :

**Tableau 29 : Total des investissements de l'Administration centrale**

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

**Tableau 30 : Investissements directs de l'Administration centrale**

	2007 Compte	2008 Prévisions	2008 Compte	2009 Prévisions de 2008	2009 Prévisions de 2009	2010 Prévisions
1) Crédits budgétaires	199,0	190,1	186,6	169,5	169,1	191,7
2) Fonds d'investissements de l'Etat	515,1	605,6	518,0	701,3	598,4	735,9
3) Etablissements publics	44,2	56,2	44,5	99,5	120,3	159,9
4) Autres (services de l'Etat à gestion séparée)	7,1	13,3	8,6	16,4	17,2	23,1
5) Cessions de biens d'investissements	-13,1		-4,2		-12,7	-2,4
<b>6) Total des investissements</b>	<b>752,2</b>	<b>865,2</b>	<b>753,5</b>	<b>986,7</b>	<b>892,3</b>	<b>1.107,3</b>
Variation en %		13,5%	0,2%	14,0%	18,0%	24%
7) PIB au prix du marché	36.411	37.871	36.662	39.764,0	35.370	36.920
Investissements en % du PIB	2,1%	2,3%	2,1%	2,5%	2,5%	3,1%

Chiffres en millions d'euros

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

Le tableau ci-dessus montre en effet que pour 2008, les investissements effectifs représentent 753,5 millions d'euros, alors que le Gouvernement prévoyait des dépenses de l'ordre de 865,2 millions. De même, pour 2009, les prévisions initiales faites l'année passée tablaient sur des dépenses de 986,7 millions, alors que ce montant a été réduit de presque 10% à seulement 892,3 millions.

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

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

Les dépenses d'investissement élevées de l'Etat luxembourgeois ont toujours trouvé un accueil

favorable quasi-unanime dans les milieux politiques et syndicaux du pays. Dans la comparaison européenne, le Luxembourg se situe parmi les pays dont les montants consacrés aux investissements sont relativement les plus importants. Il n'est en fait dépassé que par quelques nouveaux pays membres. Pour 2010, avec 3,1% de dépenses consacrées à l'investissement par rapport au PIB, l'effort s'annonce particulièrement audacieux.

Toutefois, notre Chambre aimerait relativiser quelque peu les prévisions trop optimistes. En effet, pour ce qui est de l'année 2008, d'après les dernières estimations du Statec, le PIB s'élève à 39,3 milliards d'euros, et non pas à 36,6 milliards. Des investissements d'un montant global de 753,5 millions d'euros ne représentent dans ce cas que 1,9% du PIB, et non pas 2,1%, voire 2,3%, comme indiqué au tableau ci-dessus.

De même, si l'on extrapole les dernières prévisions sur l'évolution du PIB nominal du Statec aux dernières estimations 2008, nous obtenons un PIB 2009 de quelques 38,3 milliards d'euros. En proportion, le montant des dépenses d'investissements représenterait non pas 2,5% du PIB, mais 2,3%. Pour 2010, le pourcentage d'investissements dans le PIB représenterait 2,8% en lieu et place des 3,1% initialement prévus.

## 3.2. Analyse des principaux fonds d'investissement

Tableau 31 : Analyse des principaux fonds d'investissements

Principaux fonds d'investissements	2007	2008	2009	2010
Administratif	79,1	74,9	78,6	134,0
Scolaire	72,5	111,8	82,1	77,4
Entretien/Rénovation	18,7	28,2	42,0	56,7
Loi de Garantie	83,4	76,2	81,5	71,7
Fonds des routes	97,7	66,8	86,5	112,0
Fonds du Rail	138,5	149,7	181,5	180,4
Invest. sanitaires et sociaux	18,0	14,2	15,1	16,8
Monuments historiques	15,4	9,3	23,0	25,8
Hospitalier	49,2	40,9	74,0	67,5
Invest. socio-familiaux	82,7	72,6	80,0	85,0
<b>Total</b>	<b>655,2</b>	<b>644,6</b>	<b>744,3</b>	<b>827,3</b>

Note : Les montants de ce tableau sont indiqués en millions d'euros ; compte pour 2007 et 2008, prévisions pour 2009 et 2010. Les différences entre les deux tableaux pour ce qui est des dépenses totales des fonds d'investissement proviennent du fait que le tableau 32 est basé uniquement sur les grands fonds d'investissement en matière d'infrastructures publiques.

Les dépenses des **10 principaux fonds d'investissements de l'État** sont en augmentation de 11% en 2010 (par rapport au budget 2009) pour se situer à 827,3 millions d'euros.

Il y a 6 fonds d'investissements dont les dépenses augmentent : le fonds d'investissements publics administratifs (70,5% !), le fonds des routes (29,5%), le fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux (11,3%), le fonds d'investissements socio-familiaux (13,7%), le fonds des monuments historiques (12,2%) et le fonds d'entretien et de rénovation (35%).

Pour ce qui est du **fonds des routes**, d'après le commentaire figurant au projet de budget à la page 29\*, ses dépenses accusent une forte progression de 66,8 millions d'euros en 2008 à 86,5 millions d'euros en 2009 et à 112,0 millions d'euros en 2010 suite notamment au transfert des dépenses pour le financement des travaux d'entretien constructif de la voirie normale du budget proprement dit vers le Fonds ainsi que la mise en chantier de la phase 2 de la liaison Micheville.

Si les raisons à l'origine de l'accroissement des dépenses sont confirmées par le détail des chiffres du Fonds des routes aux pages 609 et suivantes du projet de budget, les montants qui y figurent sont largement supérieurs. Même ajustées pour des retards et aléas de chantier, les dépenses du compte 2008 sont de 83 millions d'euros en 2008, de 109 millions en 2009 et de 141 millions en 2010.

La Chambre des salariés demande des précisions sur les chiffres corrects. Est-ce qu'il y a eu

**une adaptation vers la hausse des chiffres figurant dans le commentaire ou une révision à la baisse de ceux contenus dans le tableau du fonds des routes ?**

Les dépenses du **fonds du rail** stagnent à un niveau très élevé, à savoir 180 millions d'euros. C'est le fonds dont les dépenses sont en effet les plus élevées.

**Notre Chambre note avec satisfaction que le Gouvernement a l'intention de consacrer des efforts importants à l'adaptation et au développement du réseau ferroviaire national.**

Les projets d'investissements se traduisent en 2010 par la mise à disposition via le Fonds du Rail d'une enveloppe budgétaire de quelque 317 millions d'euros, dont 137 millions d'euros pour la gestion du réseau et 190 millions d'euros pour les infrastructures et études, y compris un montant de 68 millions d'euros pour l'entretien constructif.

La priorité sera dans ce contexte réservée à l'extension du réseau ferré dans la Ville de Luxembourg par la poursuite de la planification en relation avec l'introduction d'un tram léger, au raccordement ferroviaire de Kirchberg et de Findel et à l'aménagement de la Gare de Luxembourg. Parallèlement, la mise à double voie de la ligne Pétange-Luxembourg et le raccordement de Belval-Ouest au réseau ferroviaire tout comme la construction d'un nouveau centre de remisage et de maintenance pour les CFL, seront poursuivis.

Le Gouvernement fera en outre progresser les projets suivants qui sont en phase de planification en vue d'une réalisation rapprochée : gares périphériques Kirchberg, Howald et Cessange, nouvelle ligne ferroviaire entre Luxembourg et Bettembourg, antenne ferroviaire entre Belval-Université et Belvaux-Mairie ainsi que son prolongement via tunnel vers Oberkorn, nouvelle ligne ferroviaire entre Luxembourg et Esch et, enfin, réaménagement de la gare d'Ettelbruck et de la ligne du Nord sur base du concept de mobilité « Nordstad », en élaboration.

La Chambre de salariés considère qu'il s'agit ici d'un programme ambitieux du Gouvernement en matière d'infrastructures ferroviaires. Pour mieux documenter l'avancement des projets et afin d'éviter une simple répétition annuelle de la liste des investissements projetés, notre Chambre invite le Gouvernement à fixer des priorités et des délais réalistes dans son programme pluriannuel des investissements ferroviaires.

La CSL note que les dépenses en question traduisent la volonté du Gouvernement d'atteindre l'objectif du partage modal de 25% en faveur des transports en commun à l'horizon 2020. Toutefois, des efforts considérables sont à réaliser, étant donné que le partage modal en matière des déplacements domicile-travail était seulement de 9% en 2007 pour l'ensemble de la population. Pour les seuls résidents, il était de 12%, alors que seulement 3% des déplacements des frontaliers furent effectués par des transports en commun<sup>19</sup>. Malheureusement, il n'existe pas de chiffres globaux plus récents, même si des enquêtes effectuées laissent présager des taux plus élevés.

Il est cependant incontestable qu'une véritable politique de mobilité doit se situer dans le cadre de la Grande région, notamment en raison des flux journaliers considérables de travailleurs frontaliers. Ce souci a également été repris par la tripartite de 2006, dont l'accord retient que « *la mobilité sera favorisée par une amélioration des transports publics notamment en vue d'une gestion optimisée du flux des frontaliers* ».

La CSL réitère la revendication de la Chambre de travail visant la gratuité des transports publics, afin d'inciter les travailleurs à emprunter les transports publics pour se rendre à leur poste de travail. L'impact d'une telle mesure sur le budget de l'Etat pourrait même être positif, étant donné que le Luxembourg, qui doit financer ses engagements en matière de lutte contre le changement climatique, pourrait diminuer l'alimentation du fonds Kyoto, en raison d'une baisse de la consommation de carburants dans le domaine du transport individuel.

Dans le contexte d'une meilleure connexion transfrontalière en matière de transports collectifs, la

<sup>19</sup> Samuel CARPENTIER, Philippe GERBER, « Les déplacements domicile-travail : en voiture, en train ou à pied ? », CEPS, Vivre au Luxembourg, n°53, mars 2009

CSL déplore que des crédits purement symboliques soient prévus pour le **fonds des raccordements ferroviaires internationaux**, et ce même jusqu'à 2013. Or, ces crédits nous paraissent insuffisants face aux projets à réaliser :

- l'amélioration de la relation Luxembourg-Bruxelles (interconnexion ferroviaire des trois villes européennes : Bruxelles, Luxembourg et Strasbourg ;
- l'amélioration de la relation Trèves-Coblence ;
- la réalisation d'une nouvelle ligne entre Luxembourg et Sarrebruck.

Afin de rendre le recours aux transports en commun transfrontaliers plus attrayant et plus simple, la Chambre des salariés propose de créer une communauté de transport pour la Grande région. En raison de sa position géographique centrale et de la destination des flux des migrants journaliers, la ville de Luxembourg pourrait en constituer le noyau. La communauté devrait couvrir la plus grande partie de la région en incluant les villes de Metz et de Nancy en Lorraine, de Trèves, de Bitburg et de Sarrebruck en Rhénanie-Palatinat et en Sarre, la province du Luxembourg et une partie de la province de Liège en Belgique ainsi que la totalité du Grand-Duché de Luxembourg.

Quant aux dépenses projetées du fonds pour les **investissements socio-familiaux**, celles-ci s'élèvent à 85 millions d'euros, face à 80 millions en 2009. Notre Chambre note toutefois que le projet de budget pour 2009 tablait sur des dépenses de 100 millions d'euros. Il est vrai qu'il existe des retards accrus dans la planification, respectivement dans l'exécution des projets. La Chambre des salariés se prononce en faveur d'une accélération de l'exécution, étant donné l'importance accordée, à juste titre, par le Gouvernement aux efforts en vue du développement, tant d'un point de vue de la qualité que de la quantité, des infrastructures dans le **domaine familial et social**, ce en vue d'une meilleure conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, laquelle devrait également favoriser le taux d'emploi des femmes notamment.

La CSL note que les crédits en faveur des infrastructures pour le troisième âge représentent la part la plus élevée des dépenses avec 57,5 millions (en recul de 16 millions par rapport à 2009). Les dépenses en faveur des maisons relais s'élèvent à 33,6 millions, ce qui représente le triple des dépenses de 2008.

Retenons en outre que le projet de budget prévoit un montant global de 108,7 millions d'euros hormis les frais d'investissements, contre 83,5 millions au budget voté de 2009, pour la garde d'enfants (crèches, maisons relais, internats, assistants parentaux...).

Cette augmentation trouve son origine tant dans le développement du nombre de places de garde disponibles, notamment dans les maisons relais, que dans une diminution de la participation financière des parents suite à l'introduction du « **chèque service accueil** » depuis le mois de mars 2009.

Les crédits en matière de chèque service permettraient de financer environ 31.500 places, y compris les projets en cours de réalisation.

Le **fonds des investissements hospitaliers** prévoit des dépenses de l'ordre de 67 millions pour financer la poursuite de l'effort de remise à niveau du paysage hospitalier du pays. Afin de pouvoir garantir également le financement des grands projets actuellement en cours d'élaboration (notamment modernisation CHEM, nouvelle maternité CHL, modernisation de l'Hôpital municipal CHL phase II) la dotation au profit du fonds des investissements hospitaliers a été fixée à 34 millions d'euros.

Si les prestations de santé dans le secteur hospitalier sont prises en charge par la CNS, les investissements en bâtiments et équipements lourds sont financés par l'Etat à travers le budget et le fonds d'investissements hospitaliers. En vue d'assurer au pays une infrastructure sanitaire conforme aux besoins réels, l'Etat participe à raison de 80 % aux frais des investissements mobiliers et immobiliers des établissements hospitaliers autorisés par le ministre de la Santé, la commission permanente pour le secteur hospitalier demandée en son avis.

Notre Chambre note que cette aide d'Etat profite également aux prestataires extérieurs qui utilisent ces équipements mis à leur disposition. Elle rappelle qu'un règlement grand-ducal peut déterminer les conditions d'accès et d'utilisation de ces appareils et équipements médicaux par des usagers extérieurs à l'établissement propriétaire, le collège médical et la commission permanente pour le secteur hospitalier demandés en leurs avis.

La Chambre des salariés rappelle la création en 2007 d'un **fonds d'entretien et de rénovation**, doté annuellement de 55 millions d'euros, qui a pour objet l'entretien, la maintenance et la remise en état des immeubles bâtis de l'État ainsi que la rénovation, la transformation et la mise en conformité de ces immeubles. Les dépenses prévues de 2009 à 2013 sont comprises dans une fourchette de 57,8 à 70,2 millions d'euros, les dépenses les plus importantes étant prévues pour 2009 et 2010.

Enfin, la CSL souhaite relever une étrangeté relative au **fonds dit de crise**, créé en 1938, qui « *a exclusivement pour but de constituer une réserve destinée à faire face aux dépenses extraordinaires qu'une crise économique pourra imposer à l'Etat* ».

Or, ce fonds a pour le moins connu une alimentation frugale au cours de la décennie qui se termine, pourtant riches en « plus-values de recettes », comme l'illustre encore les dotations de ces dernières années. En outre, il dispose d'un avoir pour le moins faible au regard des dépenses de conjoncture consenties en 2009 (665 millions d'euros).

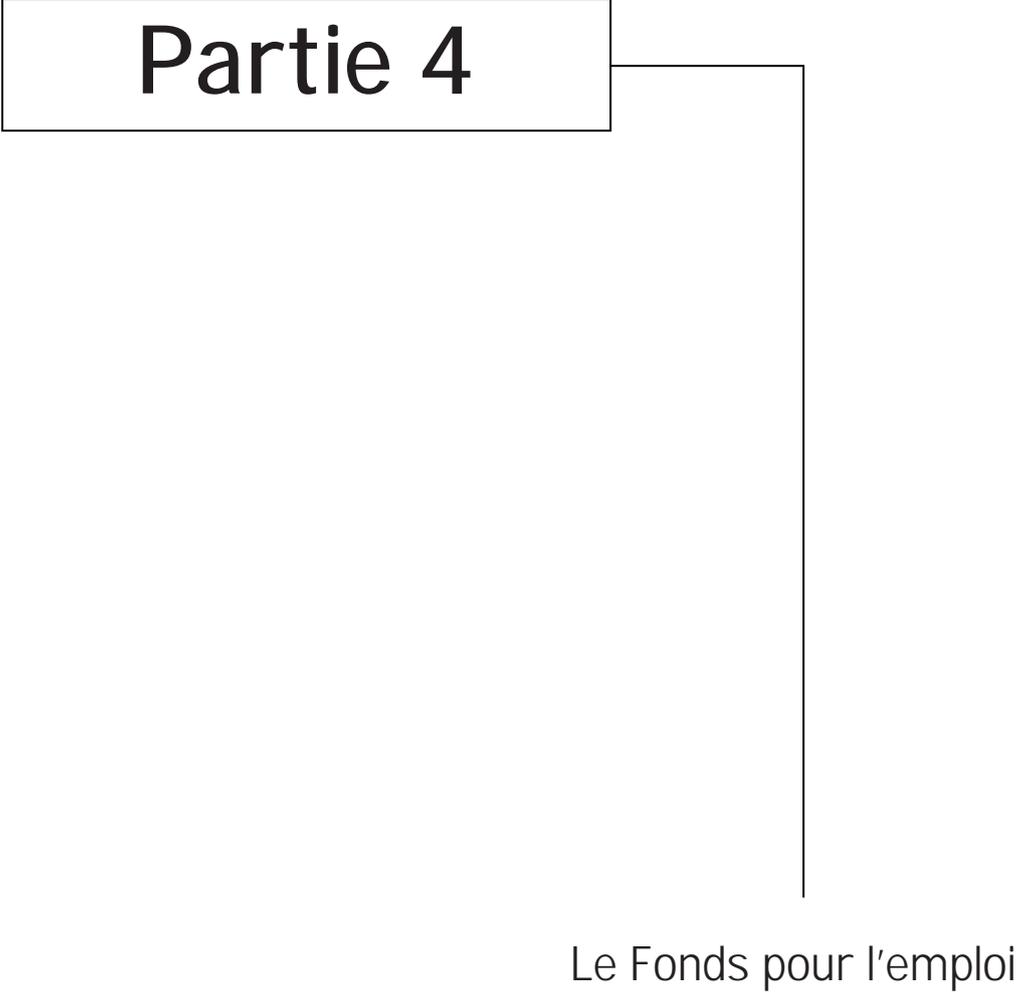
Tableau 32 : Fonds de crise

	(en euros)		
	2008	2009	2010
- Avoir au 01.01. ....	21.715.473	21.715.473	21.715.573
- Dotations budgétaires .....	0	100	100
- Dépenses .....	0	0	0
- Avoir au 31.12.....	21.715.473	21.715.573	21.715.673

Source : projet de budget 2010

**La question de l'utilité de ce fonds se pose, alors que la crise actuelle est l'une des plus graves, si non la plus grave, depuis des dizaines d'années.** S'il en est une, la crise économique majeure actuelle n'aurait-elle pas dû être l'occasion de recourir à un fonds de crise dont les avoirs auraient permis en bonne partie de couvrir les dépenses supplémentaires engendrées par la déflagration conjoncturelle de 2008 ?

# Partie 4



Le Fonds pour l'emploi

## Partie 4 : Le Fonds pour l'emploi

Il convient tout d'abord de constater que les dépenses totales du fonds pour l'emploi augmenteront de 16% par rapport au budget 2009, alors que les recettes diminueront de 37%, de sorte que les avoirs à la fin de l'exercice 2010 ne s'élèveraient qu'à 33 millions d'euros, face aux 260 millions résultant du compte général de 2008 et les 284 millions projetés pour 2009.

Cette diminution des recettes provient essentiellement de l'absence, jusqu'à présent, d'une dotation budgétaire supplémentaire, à l'instar de ce qui fut réalisé au cours des dernières années.

Or, dans les années passées, les dotations supplémentaires provenaient des dépassements et de l'affectation de résultats excédentaires. Or, pour l'exercice 2009, il n'y malheureusement plus de plus-values budgétaires permettant une affectation au fonds pour l'emploi.

Toutefois, aux yeux de notre Chambre, la lutte contre le chômage ainsi que le maintien et l'insertion dans l'emploi doivent être des priorités politiques absolues et le Gouvernement doit s'en donner les moyens en dotant le fonds pour l'emploi des moyens nécessaires à l'accomplissement de cette politique, d'autant plus que des nouvelles dépenses sont à prévoir en raison des réformes récentes adoptées ou projetées.

La Chambre des salariés demande avec insistance au Gouvernement de doter immédiatement l'Administration de l'emploi (ADEM) des effectifs nécessaires en vue d'accomplir ses missions de manière convenable. En effet, ces dernières années, toutes les nouvelles lois pour lutter contre le chômage prévoient une prise en charge individualisée des concernés, sans que le personnel de l'ADEM soit adapté à ces nouvelles missions, de sorte que l'administration est très loin de la norme minimale d'un placeur pour 100 demandeurs d'emplois, citée par l'OCDE dans son audit du 1<sup>er</sup> octobre 2007 sur le service public d'emploi au Luxembourg.

### 4.1. Les recettes du Fonds pour l'emploi

Tableau 33 : Recettes du Fonds pour l'emploi

	Compte 2008		Budget 2009		Projet de budget 2010	
	En euros	En %	En euros	En %	En euros	En %
IS collectivités	56.992.709	11,5	56.160.000	10,6	50.000.000	14,9
IS pers. physiques	57.618.122	11,6	62.530.000	11,8	64.230.000	19,2
Contrib. carburants	142.411.869	28,8	130.000.000	24,5	125.000.000	37,3
Remboursements	37.645.067	7,6	44.640.000	8,4	46.000.000	13,7
Dotation budgétaire normale	50.000.000	10,1	50.000.000	9,4	50.000.000	14,9
Dotation budgétaire supplémentaire	150.000.000	30,4	187.106.257	35,3	–	–
<b>Total</b>	<b>494.667.767</b>	<b>100</b>	<b>530.436.257</b>	<b>100</b>	<b>335.230.000</b>	<b>100</b>

Pour ce qui est de l'affectation budgétaire, la Chambre des salariés a quelques observations relatives à des incohérences qu'il faudrait clarifier :

Ainsi, d'après le tableau à la page 602 du projet de budget pour 2010 relatif aux recettes du fonds pour l'emploi, la contribution sociale sur les carburants s'élève à 130 millions d'euros pour 2009. Cependant, tant le projet de budget pour 2009 que le budget voté pour 2009 indiquent un montant de 140 millions d'euros. Qu'en est-il des 10 millions qui manquent ? De l'avis de notre Chambre, il devrait s'agir d'une erreur matérielle puisque l'article 26.13.90 du budget des dépenses pour ordre (p. 570) reprend également la somme des 140 millions d'euros.

Ensuite, pour ce qui est de la dotation budgétaire au fonds pour l'emploi, le tableau cité ci-dessus prévoit une dotation normale de 50 millions d'euros au titre de l'exercice 2010. Or, d'après l'article 16.4.93.001 du projet de budget, il s'agit d'une dotation extraordinaire du fonds pour l'emploi.

Comme notre chambre l'a décrit ci-dessus, à côté des dotations budgétaires « normales », le fonds pour l'emploi a bénéficié au cours des dernières années de dotations supplémentaires provenant des plus-values de recettes réalisées. Les Chambres de travail et des employés privés avaient toujours demandé une affectation prioritaire des plus-values à des dépenses sociales et d'investissement.

**La question se pose en effet si le Gouvernement ne devrait pas procéder à une dotation supplémentaire également au titre de l'exercice 2010.**

Comme le montre en effet le graphique qui suit, le fonds pour l'emploi devient de plus en plus dépendant des dotations budgétaires pour assumer ses dépenses. En effet, les recettes provenant de l'impôt de solidarité et de la contribution sociale sur les carburants sont en stagnation, voire en diminution d'après le compte 2008 et les prévisions pour 2009 et 2010. Si des dotations supplémentaires en 2010 ne proviennent pas de l'Etat, le Fonds risque d'avoir un problème de financement qui ne pourrait être résolu que par une augmentation des taux de l'impôt de solidarité pour les entreprises et les ménages et/ou de la contribution sociale sur les carburants, à moins que l'on ne charge d'autres sources de financement.

Une participation plus importante des entreprises au financement du fonds pour l'emploi ne s'imposerait-elle pas en raison du fait que ce sont elles qui bénéficient également d'un subventionnement en raison de la participation non négligeable du fonds aux charges salariales ? L'on pourrait citer ici les nombreuses aides à l'embauche des jeunes, les aides en faveur des travailleurs âgés ou chômeurs de longue durée, les aides en matière d'incapacité du travail (indemnité compensatoire). Il va sans dire que notre Chambre soutient ces aides qui sont dans l'intérêt des personnes immédiatement concernées, mais il ne faut pas oublier qu'elles permettent aux entreprises de se faire partiellement rembourser les charges pour des travailleurs moins productifs.

La Chambre des salariés rappelle que dans l'accord tripartite de 2006, il était prévu ce qui suit :

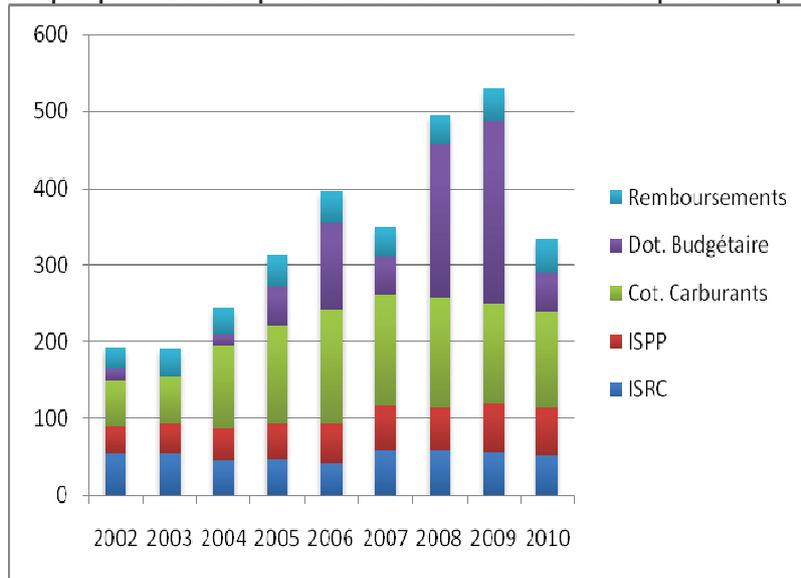
*«En vue du financement des indemnités de chômage et convaincus de la nécessité d'un effort de solidarité supplémentaire en vue du financement de la lutte contre le chômage, les partenaires sociaux et le Gouvernement décident de relever le taux de l'impôt de solidarité de 1% au 1er janvier 2007. Le taux applicable aux personnes physiques sera porté à 3,5%, celui des collectivités s'établira à 5% ».*

Finalement, il a été renoncé à cette mesure. L'évolution favorable des finances publiques due à la bonne conjoncture économique ainsi que le tassement, voire le léger recul du taux de chômage ne l'ont pas rendue nécessaire à l'époque.

Une augmentation de l'impôt de solidarité est évidemment préférable à une dégradation des prestations de chômage qui, au contraire, devraient être améliorées sur certains points (voir sous le point « dépenses »).

La CSL estime, qu'il convient éventuellement de réfléchir à la nécessité de procéder à une augmentation de cet impôt puisque les prévisions au niveau de taux de chômage indiquent une progression de ce dernier au cours des années à venir. Cette augmentation pourrait également se révéler nécessaire pour financer une politique active de maintien dans l'emploi.

Graphique 62 : Composition des recettes du Fonds pour l'emploi



Sources : ministère du Travail et de l'Emploi, projet de budget

## 4.2. Les dépenses du Fonds pour l'emploi

Tableau 34 : Dépenses du Fonds pour l'emploi

	Compte 2008		Budget 2009		Projet de budget 2010	
	En euros	En %	En millions	En %	En millions	En %
Indemnités de chômage	131.302.895	34,1	247.000.000	48,8	272.250.000	46,5
Chômage des jeunes	10.016.309	2,6	8.230.000	1,6	24.134.255	4,1
Actions en faveur de l'emploi	186.814.946	48,6	180.388.000	35,6	207.505.000	35,4
Section spéciale (Formation)	18.415.344	4,8	25.750.000	5,1	28.850.000	4,9
Sidérurgie	35.000.581	9,1	45.150.000	8,9	53.150.000	9,1
Remboursements	3.114.938	0,8	–	–	–	–
<b>Total</b>	<b>384.665.013</b>	<b>100</b>	<b>506.518.000</b>	<b>100</b>	<b>585.889.255</b>	<b>100</b>

Tableau 35 : Les dépenses les plus importantes en raison de leur montant et de leur variation

	Budget 2009	Projet de budget 2010	Variation (en %)
Chômage complet	180.000.000	190.000.000	5,5
Chômage partiel	60.000.000	50.000.000	-16,7
Remboursement chômage frontaliers		25.000.000	nouveau
Contrat appui emploi communes. Asbl, etc. (CAE)	1.000.000	6.678.238	578
Contrat d'insertion à l'emploi (CIE)	4.500.000	14.216.017	215
Garantie de salaires en cas de faillite	9.000.000	13.000.000	44
Aide au réemploi	25.000.000	40.000.000	60
Préretraite	31.000.000	33.000.000	6,5
Incapacité de travail	30.000.000	30.000.000	0
Initiatives en faveur de l'emploi (total)	39.718.000	41.035.000	3,3

### *Indemnités de chômage complet*

En pourcentage des dépenses totales du fonds, les indemnités de chômage perdront en importance, étant donné qu'elles ne représenteront plus que 46,5% des dépenses totales du fonds par rapport à 48,8% en 2009.

Les crédits prévus pour les indemnités de chômage complet, qui n'augmentent que de 5,5%, pourraient se révéler insuffisants, puisque, d'après les prévisions du Statec, le chômage en moyenne annuelle augmenterait de 17% de 2009 à 2010.

D'autre part, la Chambre des salariés réclame des améliorations dans le domaine des indemnités de chômage complet.

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

D'autre part, notre Chambre demande de prolonger la période d'indemnisation du chômage. Actuellement, le bénéfice est limité à 12 mois en règle générale. Des prolongations sont possibles en raison de l'âge du salarié, de sa durée d'activité et de sa disponibilité pour une mesure d'insertion, mais en aucun cas, la prolongation ne peut dépasser 12 mois. Ne devrait-on pas réfléchir à une prolongation de la durée d'indemnisation en raison de la situation sur le marché de l'emploi. En effet, si le chômage est élevé, il est particulièrement difficile pour les demandeurs

d'emploi de trouver du travail. Rappelons en outre que la loi du 24.12.1984 ayant rétabli l'échelle mobile des salaires prévoit aussi, en cas d'aggravation de la situation économique, « l'extension, pour une durée additionnelle maximale de deux années, des périodes maximales d'octroi de l'indemnité d'attente en cas de préretraite ». Alors que nous traversons la plus grave crise depuis 1975 et la crise sidérurgique, cette mesure prévue par les textes trouve un contexte tout particulièrement destiné à sa mise en œuvre.

Dans l'accord tripartite d'avril 2006, les partenaires sociaux et le Gouvernement ont retenu que les modalités de l'introduction du principe de la proportionnalité de la durée d'indemnisation du chômage par rapport à la durée effectivement travaillée dans le cadre d'un contrat à durée déterminée ou indéterminée seront discutées au sein du Comité permanent de l'emploi, étant entendu que la durée du paiement de l'indemnité de chômage ne sera pas réduite dans le cas d'une relation de travail d'une durée de plus de 12 mois.

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

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

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

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

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

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

### *Indemnités de chômage partiel*

La Chambre des salariés ne comprend pas la diminution de 16,7% des montants prévus pour le chômage partiel. Malheureusement, la situation sur le marché de l'emploi est encore loin d'une détente et le recours au chômage partiel devrait continuer. En outre, les récentes initiatives Gouvernementales en matière d'indemnité de chômage partiel (hausse à 90% du salaire en cas de formation) nécessiteront probablement plus de moyens financiers.

### *Remboursement du chômage des frontaliers*

Pour 2010, il est prévu pour la première fois une dépense de 25 millions d'euros du Fonds pour l'emploi au titre du remboursement du chômage des frontaliers.

Les modalités du remboursement ne sont pas encore tout à fait claires. **La Chambre des salariés aimerait toutefois savoir si le remboursement implique également une égalité de traitement des chômeurs frontaliers par rapport aux chômeurs résidants, notamment en matière des aides en faveur de l'emploi ou encore des mesures d'insertion.** Tel devrait en effet être le cas, puisque dans la déclaration du gouvernement du 21 avril 2009 sur la situation économique, financière et sociale du pays, le Premier ministre avait annoncé que « les aides au réemploi seront étendues aux frontaliers ».

En outre, la CSL se prononce en faveur d'une collaboration beaucoup plus étroite des services publics d'emploi dans la Grande région. Le remboursement du chômage ne doit en effet pas seulement consister en un simple transfert de revenus entre le Luxembourg et ses pays voisins, mais il doit être accompagné d'une politique d'emploi au service des travailleurs frontaliers ayant perdu leur emploi au Luxembourg.

### *Chômage des jeunes*

Les mesures en faveur de la lutte contre le chômage des jeunes connaissent la progression la plus forte. Ce sont notamment les montants en faveur du CAE communes et asbl qui augmentent le plus.

La CSL note qu'en 2008, les crédits figurant au projet de budget dépassaient de loin le montant effectivement consacré aux mesures destinées aux jeunes chômeurs. En effet, le projet de budget pour 2008 prévoyait 33,2 millions d'euros, alors que le compte ne fait état que de 10 millions.

**Tableau 36 : Actions pour combattre le chômage des jeunes**

	2005	2006	2007	2008 (1)	2008 (2)	2008 (3)	2009 (2)	2009 (3)	2010
CAT-Etat	11,5	10,9	7,8	6	0,8	0,6	0		
CAT-Autres (communes, privé, etc.)	7,8	10,3	8,7	6	2	3,1	0		
CAE-Etat			0,2	6	2	1,4	2	2	2,5
CAE-communes, asbl, etc			0,1	5,5	1	0,8	1	1	6,7
CIE			0,4	6	4	3	4,5	4,5	14,2
Stages d'insertion	6,5	7,9	7,8	3	3	1,1	0		
Complément à l'indemnité pour stagiaires et CAT	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0	0,2	0,2	0,2
Indemnité d'apprentissage & divers	0,3	0,4	0,0	0,5	0,5		0,5	0,5	0,5
<b>Total</b>	<b>26,3</b>	<b>29,7</b>	<b>25,1</b>	<b>33,2</b>	<b>13,5</b>	<b>10</b>	<b>8,2</b>	<b>8,2</b>	<b>24,1</b>

(1) projet de budget 2008

(2) projet de budget 2009

(3) projet de budget 2010

Comme notre Chambre l'a déjà constaté, on assiste à une baisse des jeunes qui bénéficient d'une mesure pour l'emploi, ce qui est d'autant plus étonnant et regrettable que le nombre de demandeurs d'emploi de moins de 30 ans au sens strict (hors mesures pour l'emploi) est resté sur une tendance ascendante constante.

Depuis le changement législatif mis en application en juillet 2007, on constate logiquement une très forte baisse des anciennes mesures spécifiquement destinées aux moins de 30 ans (CAT, stage d'insertion), sans pour autant que les nouvelles mesures ne se développent en contrepartie (CIE : contrat d'initiation à l'emploi ; CAE : contrat d'appui-emploi).

Il est à souhaiter que la loi concernant certaines mesures visant à atténuer les effets de la crise économique sur l'emploi des jeunes prendra un tournant et que le nombre des jeunes bénéficiant d'une mesure d'insertion augmentera.

Cette loi a effectivement **pour dessein fort louable d'offrir en temps de crise économique des débouchés et des perspectives d'emploi aux jeunes entrant massivement sur le marché du travail cet automne**. Pour ce faire, elle élargit le système d'emplois aidés préexistant avec l'objectif principal d'encourager l'insertion du jeune dans le marché du travail normal.

Les mesures pourront rapidement entrer en vigueur, apportant ainsi une réponse rapide, voire anticipée, à une situation problématique où des jeunes, même qualifiés, risquent de plus en plus de ne pas trouver d'emploi.

Toutefois, afin que des abus aux dépens de l'embauche normale et des effets d'aubaine puissent être évités dans la mesure du possible, la CSL insiste pour qu'un suivi et une évaluation des mesures soient effectués régulièrement par le comité de pilotage tripartite et transmis au Comité permanent du travail et de l'emploi.

D'après l'analyse du profil des jeunes demandeurs d'emploi (ADEM, septembre 2009), en août 2009, le nombre des demandeurs d'emploi de moins de 26 ans a augmenté de 603 personnes par rapport à août 2008. Le nombre de demandeurs ayant un niveau de formation supérieur a augmenté de 88 jeunes, alors que les jeunes ayant un niveau de formation inférieur et moyen ont augmenté de 520 personnes. D'après cette analyse il n'y aurait donc pas un accroissement notable en nombre des jeunes qualifiés, à moins que ceux-ci n'aient pris les emplois des moins qualifiés dans un processus d'éviction. Les chiffres des mois d'automne devraient indiquer si cette tendance persiste où si l'on assiste à une augmentation des jeunes demandeurs d'emploi qualifiés.

### *Aide au réemploi*

Au vu de l'évolution récente du nombre des bénéficiaires de l'aide au réemploi (voir tableau ci-après), il n'est guère probable que le nombre diminuera. Partant, la somme de 25 millions d'euros prévue au programme des dépenses du Fonds pour l'emploi pour 2009 sera certainement dépassée et la somme de 40 millions d'euros prévue pour 2010 est plus réaliste. Toutefois, cette somme pourrait également être insuffisante, étant donné qu'en 2008, le total des aides au réemploi s'élevait déjà à 41,5 millions d'euros.

En outre, notre Chambre demande de faire bénéficier les travailleurs intérimaires également de l'aide au réemploi. En effet, ceux-ci ne peuvent bénéficier de l'aide au réemploi étant donné qu'elle présuppose une période minimale d'occupation de 18 mois, ce qui les exclut du fait que leur période maximale d'occupation est limitée à 12 mois par la loi. Une telle situation leur est évidemment préjudiciable et des solutions pour remédier à cela devraient être envisagées.

*Tableau 37 : Aide au réemploi*

Année	Bénéficiaires	Total à charge
1989	123	3.587.438 FLux
1990	60	890.279 FLux
1991	154	23.419.394 FLux
1992	117	12.885.830 FLux
1993	129	13.457.626 FLux
1994	87	8.520.000 FLux
1995	206	16.265.292 FLux
1996	323	40.302.061 FLux
1997	747	112.463.244 FLux
1998	669	159.294.600 FLux
1999	852	253.425.403 FLux
2000	1.012	261.129.502 FLux
2001	1.100	282.713.515 FLux
2002	1.288	8.555.157,55 €
2003	1.575	11.769.121,35 €
2004	2.010	17.607.636,58 €
2005	2.495	28.058.427,50 €
2006	2.608	29.481.276,81 €
2007	3.375	33.233.985,09 €
2008	3.980	41.464.096,64 €

Source : Ministère du Travail et de l'Emploi

### *Initiatives sociales en faveur de l'emploi*

La CSL accueille favorablement la continuation des crédits en faveur des **initiatives sociales en faveur de l'emploi**, ce d'autant plus que la loi du 3 mars 2009 contribuant au rétablissement du plein emploi et complétant 1. le livre V du Code du Travail par un Titre IX nouveau et 2. l'article 631-2 du Code du Travail fixe le cadre légal en la matière.

Les initiatives certes très diverses ont comme but commun la prise en charge de personnes éloignées du marché du travail, l'amélioration de l'employabilité par la formation et par le travail ainsi que la gestion de structures adaptées aux besoins spécifiques de cette catégorie de demandeurs d'emploi. La finalité des initiatives est double : servir de structure définitive d'accueil et d'occupation pour une population qui est très éloignée du marché du travail normal et servir de cadre assurant la formation et l'encadrement des demandeurs d'emploi pour lesquels une entrée sur le marché du travail « normal » est concevable.

### *Incapacité de travail*

D'après le Gouvernement, en 2010, l'impact financier de la réforme de la **léislation sur les pensions d'invalidité**, qui a joué pleinement de 2004 à 2009, continuera à afficher ses effets au niveau du Fonds de l'emploi par une croissance largement supérieure à la moyenne des frais des personnes reclassées.

Comme le montre le tableau suivant, entre 2003 et 2006, le coût lié aux mesures de reclassement à charge du Fonds pour l'emploi est passé de 3,2 millions d'euros à 43,8 millions d'euros.

Tableau 38: Evolution du coût (en millions EUR) lié aux mesures de reclassement à charge du Fonds pour l'emploi entre 2003 et 2006

Année	Indemnité compensatoire	Mesures de réhabilitation et reconversion	Indemnité de chômage	Indemnité d'attente	Bonification d'impôt	Total
2003	0,893		2,298	0,000		3,191
2004	4,838	0,002	9,220	0,177	0,081	14,319
2005	10,096	0,007	14,998	3,362	0,112	28,575
2006	16,397	0,047	18,187	9,070	0,114	43,815

Rapport de l'IGSS sur l'incapacité de travail, p. 33

Tableau 39 : Aides pour incapacité de travail et réinsertion professionnelle (en milliers d'euros)

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
4.922	10.215	16.727	23.103	30.452	30.000	30.000

Source : budget de l'Etat, prévisions pour 2009 et 2010

Les montants les plus importants concernent l'indemnité compensatoire et les indemnités de chômage versées aux personnes faisant l'objet d'un reclassement interne ou externe. Rappelons que l'indemnité d'attente, qui est versée aux personnes qui ne peuvent être reclassées, est désormais à la charge de la caisse de pension.

# Partie 5

La politique sociale

## Partie 5 : La politique sociale

### 5.1. Les organes de la sécurité sociale

#### 5.1.1. L'assurance maladie

Le paragraphe (1) de l'article 53 du projet de loi budgétaire prévoit la réduction du niveau actuel de la réserve de l'assurance maladie de 10 à 5,5 pour cent des dépenses.

Cette mesure est prise dans le contexte d'un déficit cumulé probable de 90 millions d'euros de l'assurance maladie et afin d'éviter une hausse des cotisations qui comporterait des charges supplémentaires pour les assurés, les employeurs et l'Etat au moment des difficultés financières et économiques actuelles.

En effet, d'après l'article 30 du Code de la sécurité sociale, le taux de cotisation doit être refixé avec effet au 1<sup>er</sup> janvier de l'année pour laquelle le budget fait apparaître que le montant de la réserve descend au-dessous de 10% du montant annuel des dépenses.

La réserve de l'assurance maladie se réduira ainsi de 200 millions d'euros fin 2009 à 112 millions fin 2010.

D'après le commentaire des articles, il s'agit d'une mesure unique. « Afin de redresser la situation financière de l'assurance maladie le Gouvernement s'engagera, à partir de la Quadripartite d'automne 2009, avec les partenaires sociaux et les prestataires de soins dans une stratégie devant mener à un train de mesures législatives, réglementaires, conventionnelles et statutaires à mettre en œuvre jusqu'à la fin 2010. »

Tout en se ralliant à cette mesure, la CSL s'étonne quelque peu du fait que cette disposition figure déjà dans le projet de loi budgétaire, bien avant la réunion du comité quadripartite en date du 7 octobre 2009.

La CSL note également avec satisfaction que pour permettre à la Caisse nationale de santé de faire face à d'éventuelles impasses de trésorerie passagères dans sa gestion « maladie », le paragraphe (1), alinéa 2 de l'article 53 du projet de loi budgétaire prévoit qu'une ligne de crédit est ouverte à la CNS auprès de sa gestion « dépendance ». La question se pose si un transfert d'une partie du fonds de roulement de l'assurance dépendance vers la gestion maladie serait possible pour pallier les difficultés de financement de l'assurance maladie.

Quant aux mesures à mettre en œuvre en 2010, la Chambre des salariés se prononce avec vigueur contre une augmentation des participations des assurés et une réduction des prestations. Elle est en effet d'avis que des économies sont à réaliser au niveau des prestataires de soins.

Elle voit dans le maintien de la fixation de la valeur de la lettre clé des laboratoires d'analyses médicales et de biologie clinique à 0,3557 (article 53 du projet de loi budgétaire) une bonne mesure de limitation des dépenses.

Ainsi, la Chambre des salariés estime qu'il faut utiliser le potentiel de rationalisation dans les cas où les progrès de la médecine ont conduit à une simplification des traitements. Ainsi, l'on peut critiquer le fait que des tarifs médicaux ne soient jamais mis en question, mais toujours reconduits, alors qu'une standardisation et une simplification des traitements imposeraient une adaptation de certains tarifs.

En outre il se pose certaines questions quant à l'organisation des hôpitaux et aux relations hiérarchiques entre le corps médical et les gestionnaires administratifs qui nécessiteraient une réponse.

La CSL déplore la situation médiocre des données disponibles sur les activités médicales au

sein des établissements hospitaliers. De ce fait il est impossible à l'heure actuelle d'effectuer les analyses notamment de coût-efficacité nécessaires pour améliorer la qualité et l'efficacité économique des soins hospitaliers.

Elle se demande au-delà si le système de la budgétisation des frais hospitaliers et le paiement à l'acte des prestations des médecins hospitaliers actuellement en vigueur ne doit pas être revu dans le cadre d'un système de gouvernance financière plus transparente.

Par ailleurs, en ce qui concerne l'article 24, paragraphe 6 de la loi budgétaire concernant la participation de l'Etat aux dépenses d'organismes autres que les institutions de la sécurité sociale visées à l'article 282 du Code des assurances sociales, la CSL tient à soulever que suite à l'introduction de la loi sur le statut unique, la base légale n'est plus l'article 282 du Code des assurances sociales, mais l'article 404 du Code de la sécurité sociale.

## 5.1.2. La mutualité des employeurs

La Mutualité des employeurs est financée par des cotisations des employeurs. Cependant, jusqu'en 2013, la Mutualité bénéficie comme source de financement du différentiel sur la cotisation des ouvriers, et à partir de 2014, en vertu de l'article 56 du Code de la sécurité sociale, d'une participation de l'Etat égale à 0,3 %, de la masse cotisable des assurés obligatoires (donc des affiliés à la Mutualité).

L'article 14 de la loi portant introduction d'un statut unique prévoit que, au 1er janvier 2009 l'Etat mettra à la disposition de la Mutualité des employeurs les ressources nécessaires pour parfaire le fonds de roulement initial, compte tenu des autres ressources prévisibles de la Mutualité. Le montant correspondant sera porté en déduction de la participation de l'Etat au titre de l'article 56 du Code de la sécurité sociale. L'article 17.5.42.009 du budget voté pour 2009 prévoit en effet un crédit de 27 millions d'euros pour 2009 au titre de la « participation des pouvoirs publics dans le financement de la mutualité des employeurs ». Comme il s'agissait d'un versement unique, un tel crédit n'est plus prévu dans le budget de l'exercice 2010.

Le même article 14 prévoit en outre que le taux d'intervention de l'Etat dans le financement de la Mutualité, prévu à l'article 56 du Code de la sécurité sociale peut être refixé par la loi budgétaire, si le bilan sur les incidences de la généralisation de la continuation de la rémunération en cas de maladie, établi annuellement et pour la première fois en 2010 par l'Inspection générale de la sécurité sociale et validé par un comité ad hoc, composé des ministres ayant dans leurs attributions la Sécurité sociale et le Travail ainsi que des représentants des groupements représentatifs des employeurs et des salariés du secteur privé, constate une augmentation ou une diminution des charges pour l'économie dans son ensemble.

## 5.1.3. L'assurance dépendance

### 5.1.3.1. La participation financière de l'Etat

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

La contribution de l'Etat est dès lors fixée à 140 millions. Elle fait l'objet de l'article 17.5.42.007 du projet de budget. Si cette contribution représente au 31 décembre de l'année 2009 moins de 40% des dépenses totales, y compris la dotation à la réserve, elle sera portée à ce seuil à partir du 1er janvier de l'année subséquente, sans préjudice d'une nouvelle intervention législative à intervenir avant le 31 décembre 2009. **Cette intervention a en effet lieu par la voie de l'article 54 du projet de loi budgétaire qui prévoit de maintenir la contribution à 140 millions pour 2010. Notre Chambre voit dans cette mesure un manque de respect de l'accord tripartite. Elle rappelle que les assurés subissent depuis presque trois années maintenant une augmentation**

de leur contribution de 40%.

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

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

Tableau 40 : Participation de l'Etat à l'assurance dépendance

	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Contribution de l'Etat</b>	138,0	149,4	140	140	140
<b>Dépenses courantes totales</b>	390,9	396,6	424,9		
<b>Dotation au fonds de roulement</b>	2,8	2,6	0,5		
<b>Prélèvements aux provisions</b>	87,2	67,2	90,6		
<b>Dépenses courantes totales + dotations au fonds de roulement moins prélèvements aux provisions</b>	306,5	332	334,8		
<b>Pourcentage contribution/dépenses</b>	45,0%	45,0%	41,8%		

Montants en millions d'euros

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

Il convient de noter que, pour l'exercice 2007, un déficit de l'assurance dépendance a pu être évité parce que la réduction de la contribution de l'Etat a été compensée par une augmentation de la contribution dépendance de 40% à charge des assurés.

La CSL estime que l'Etat doit prendre ses responsabilités en matière de financement de la sécurité sociale et revoir, le cas échéant, sa participation annuelle au financement de l'assurance dépendance à la hausse, puisque d'après les derniers renseignements, la participation de l'Etat se situerait aux environs de 39% des dépenses de l'assurance dépendance pour 2008.

### 5.1.3.2. La prise en charge des tâches domestiques dans les établissements d'aide et de soins

Notre Chambre estime, afin d'éviter un détournement des deniers publics, qu'il faudra maintenir la disposition de l'article 40 de la loi budgétaire du 19 décembre 2008 en vertu de laquelle les tâches domestiques ne seront prises en charge au profit des personnes dépendantes séjournant dans un établissement d'aides et de soins qu'à condition que l'établissement en cause ait renoncé à une augmentation des prix ou procède avec effet à cette date à une réduction correspondante du prix d'hébergement et au remboursement du trop-perçu éventuel aux bénéficiaires ou à leurs ayants droit.

Voilà pourquoi elle propose de compléter le paragraphe 2 de l'article 55 du projet de loi budgétaire et de lui donner la teneur suivante :

*« Sans préjudice de l'article 357, alinéa 2 du Code de la sécurité sociale, la majoration pour tâches domestiques est fixée transitoirement à un forfait correspondant à 1,19 heures par semaine pour les charges imputables directement et un forfait correspondant à 1,38 heures par semaine pour les charges imputables indirectement aux personnes dépendantes au sens de l'article 349 du Code de la sécurité sociale, sous condition que l'établissement en cause ait renoncé à une augmentation des prix ou procède avec effet à cette date à une réduction correspondante du prix d'hébergement et au remboursement du trop-perçu éventuel aux bénéficiaires ou à leurs ayants droit et que l'établissement d'aides et de soins réalise les enquêtes en vue de l'établissement périodique du relevé des activités et tiennent à partir de l'exercice 2010 une comptabilité analytique conformément à l'article 388bis, alinéa 3, point 6) du Code de la sécurité sociale ».*

## 5.2. L'Etat social en point de mire

Diminuer le poids de l'État par la réduction de ses dépenses (et, partant, inévitablement, des recettes corollaires, dans un contexte où la recherche de la « compétitivité » maximale est surdéterminante), souhait par exemple formulé par les auteurs du projet de budget 2008 et 2010 ou par la Chambre de commerce<sup>20</sup>, comprend l'écueil non négligeable de mener le Luxembourg sur la voie d'une société moins sociale, moins solidaire et moins efficace. De la sorte, plutôt que de l'améliorer, le risque encouru est de compromettre indûment l'équilibre luxembourgeois, caractérisé par un haut niveau de vie et une croissance forte, et, in fine, de lui nuire.

En 2008, les auteurs du projet de budget avaient déjà décrété qu'il fallait s'attacher à « *réduire progressivement et de manière durable* » la part des dépenses et de recettes publiques dans le PIB. A nouveau, le projet pour l'exercice 2010 indique que, à l'avenir, le Gouvernement « *se fixe pour objectif de maintenir les dépenses d'investissement à un niveau élevé et proche de celui applicable au milieu de la période législative écoulée. Au niveau des transferts sociaux, l'objectif à moyen terme sera de freiner la croissance des dépenses en y introduisant davantage de sélectivité sociale [...]* Cette stratégie budgétaire vise donc pour l'essentiel à réduire durablement la croissance tendancielle des dépenses publiques afin d'éviter la résurgence d'un nouveau déficit structurel des finances publiques ». En cas de retour à une conjoncture plus favorable, le ministre des Finances, à cet égard très en pointe sur la scène européenne, a même déjà annoncé sa volonté d'établir des « *exit strategies* » au cours des douze à vingt-quatre prochains mois, qui, d'après le projet de budget, **ne vont donc guère affecter les dépenses d'investissement, mais plutôt les dépenses sociales, de même que les frais de fonctionnement de l'Etat.**

Les injonctions européennes contraignantes ne constituent qu'une partie de l'explication de cette ténacité. La « *croissance* », dans les termes du ministre du Budget, à la nécessité d'une réduction des déficits par la dépense pour se mettre en conformité avec les normes européennes de concurrence semble être une autre source de motivation de l'action des grands argentiers en matière de finances publiques.

L'objectivation des débats s'avère par conséquent d'autant plus difficile. La CSL a déjà indiqué à plusieurs reprises que **l'Etat luxembourgeois est pourtant loin d'être dispendieux** dans son fonctionnement, voire dans le financement de ses politiques, **en dépit des dérapages** somme toute ponctuels et conjoncturels que les finances publiques ont **récemment connus. Rappelons-le en effet, ceux-ci tiennent davantage des normes comptables que de la structure des finances elles-mêmes** (cf. supra et infra). Il n'est toutefois pas vain de remettre son ouvrage sur le métier.

### 5.2.1. Une dépense publique en faveur de l'Etat social

Comme le formule le BIT, limiter la protection sociale et réduire le pourcentage du PIB consacré à son financement, comme semblent l'annoncer les auteurs du projet, ira « *directement à l'encontre des contraintes sociales liées par exemple à la hausse du chômage, à l'augmentation des coûts de la santé, à l'évolution de la structure familiale ou à l'accroissement du nombre de personnes âgées et dépendantes, autant de facteurs qui contribuent à accroître l'insécurité dans les pays industriels* »<sup>21</sup>.

On comprend vite que la réduction des dépenses publiques constituerait les premiers coups de pioche d'une refondation *a minima* de l'État social luxembourgeois dont les piliers sont, outre le droit du travail, le soutien à l'activité économique et à l'emploi, les services publics et la protection sociale.

En effet, conformément aux données du Statec, les « investissements » des Administrations publiques sont par ordre décroissant les transferts de la sécurité sociale aux ménages, l'éducation, à égalité avec le domaine de la santé, ainsi que les affaires économiques (encadrement de l'économie et soutien direct aux entreprises) suivis seulement par les dépenses des services

<sup>20</sup> Cf. Actualité et tendances n°5 de la Chambre de commerce : *Maitrise des dépenses publiques : quelles options pour le Luxembourg ?*, septembre 2008.

<sup>21</sup> BIT, La protection sociale en tant que facteur productif, novembre 2005.

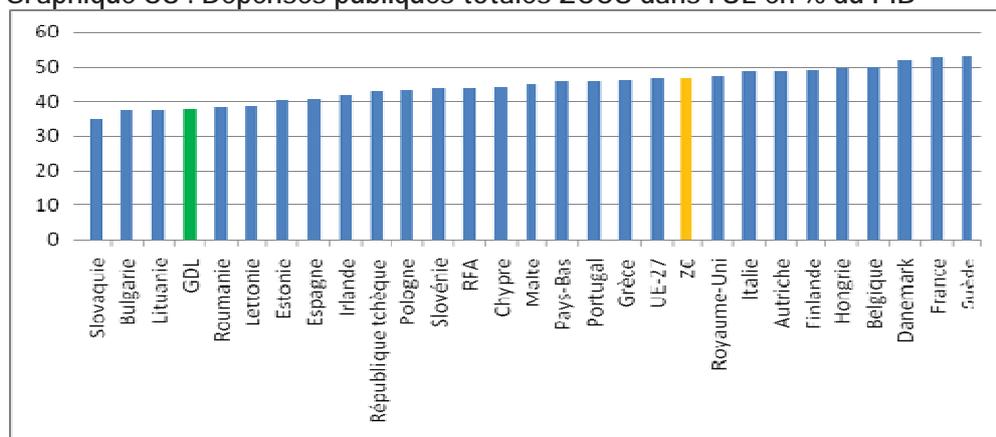
généraux<sup>22</sup>. Notons au passage que la protection de l'environnement, pierre angulaire du développement durable, semble faire quelque peu office de parent pauvre dans l'action publique.

### 5.2.2. La dépense publique la plus faible de l'UE-15

Alors que le coût de fonctionnement relatif des Administrations publiques (soit la rémunération des salariés et les consommations intermédiaires relativement à la richesse économique créée dans le pays) est le plus faible au GDL (autour de 10% du PIB)<sup>23</sup>, le Luxembourg se positionne en outre comme le pays le moins dépensier de l'UE-15.

Si l'on se concentre sur la situation en 2008, où le Luxembourg, avec ses 37,7% du PIB, connaît son deuxième niveau de dépenses le plus bas depuis 1995, on observe que seuls trois pays le précèdent, dont un seul parmi les membres de la zone euro (46,8% en moyenne).

Graphique 63 : Dépenses publiques totales 2008 dans l'UE en % du PIB



Source : Eurostat (actualisation du 16.10.09)

Le Grand-Duché dépense donc globalement moins que les autres États membres en relation avec la richesse monétaire produite par le déploiement de son activité économique. L'étatisation de l'économie, que certains critiquent virulemment, est finalement relativement inexistante au Luxembourg.

### 5.2.3. Une capacité d'épargne solide des Administrations publiques

Non seulement les administrations luxembourgeoises ont-elles des dépenses de fonctionnement relativement faibles, mais il apparaît qu'elles disposent en outre d'une capacité d'accumulation relativement forte. Ainsi, si l'on recourt aux développements d'Eurostat sur le concept d'« épargne nette »<sup>24</sup>, on constate que les Administrations publiques permettent au Luxembourg de se démarquer, une fois encore, dans la comparaison internationale.

L'épargne nette est le solde (positif ou négatif) des opérations courantes des Administrations publiques, avant la prise en compte des opérations en capital (transferts en capital et acquisitions nettes d'actifs non financiers). Lorsqu'elle est positive, l'épargne nette représente la part du revenu disponible des administrations qui n'est pas dépensée pour leur consommation finale ; elle sert à l'acquisition d'actifs (investissements) ou au remboursement de passifs. En cas de désépargne,

<sup>22</sup> Les services généraux des administrations publiques (exécutives et législatives) dépassent largement le cadre des frais de fonctionnement des administrations, puisque sont inclus dans cette catégorie des postes tels que la recherche fondamentale ou l'aide économique extérieure. À noter que les frais de fonctionnement des administrations ne relevant que d'une seule fonction sont normalement ventilés selon la fonction auxquels ils sont attachés.

<sup>23</sup> Voir par exemple la contribution de la Chambre des salariés du 2 juillet 2009 intitulée *Compétitivité vs cohésion sociale*.

<sup>24</sup> Voir, par exemple, Statistiques en bref, Economie et finances 23/2008, *Dépenses et recettes des administrations publiques dans l'UE, 2006*.

c'est-à-dire lorsqu'elle est négative, l'épargne nette indique le montant des dépenses courantes des administrations qui dépasse leur revenu disponible. L'écart existant doit alors être financé soit par la vente d'actifs, soit en contractant de nouvelles dettes.

Le besoin ou la capacité de financement des Administrations publiques est la différence entre les dépenses et les recettes des Administrations publiques (investissements compris) qui se traduit par l'excédent ou le déficit tant surveillé des Administrations publiques. Cet indicateur renseigne le montant des ressources disponibles destinées au financement des Administrations publiques (AP) ou le montant qui doit être emprunté.

On s'aperçoit dans le tableau suivant que la capacité d'épargne au Luxembourg est en réalité la plus haute de l'UE en 2008, avec 5,5% du PIB. La désépargne la plus importante se trouve en Grèce avec -4,5%, tandis que la moyenne de la zone euro se situe -0,4%. Pour ce qui est du solde financier des Administrations publiques en 2008 (-1,9% en zone euro), le GDL n'est certes plus premier, mais quatrième (2,4%), derrière les pays scandinaves. C'est l'Irlande qui connaît le plus fort déficit avec -7,3%.

Tableau 41 : Epargnes nettes et soldes 2008 des Administrations publique et centrale en % du PIB

2008	Epargne nette (AP)	Solde de financement (AP)	Epargne nette (AC)	Solde de financement (AC)
EU-27	-0,5	-2,3	-0,9	-2,3
Z€	-0,4	-1,9	-0,8	-2
BE	-0,8	-1,2	-1,2	-1,7
BG	5,5	1,5	4,7	1,6
CZ	-0,5	-2	-0,4	-2,3
DK	3,7	3,4	3,8	3,8
DE	0,8	-0,1	0,3	-0,6
EE	1,7	-2,9	0,9	-2,4
IE	-2,1	-7,3	-1,7	-6,9
GR	-4,5	-5,1	-5,3	-7
ES	-0,4	-3,8	-0,6	-2,8
FR	-2,1	-3,4	-2,4	-2,9
IT	-1	-2,7	-1,1	-2,6
CY	3,8	0,9	0,1	-2,6
LV	-2,4	-4	-3,2	-4
LT	-1,1	-3,2	0,4	-2
LU	5,5	2,4	2,1	-0,2
HU	-3,2	-3,4	-1,9	-3
MT	-4,2	-4,7	-4,2	-4,7
NL	2	1	1,4	0,7
AT	1,3	-0,5	0,8	-0,7
PL	-0,4	-3,9	-2,6	-4,2
PT	-2,7	-2,7	-2,8	-3,3
RO	-0,5	-5,4	-1,8	-4,4
SI	2,4	-0,9	1,4	-0,5
SK	-1,3	-2,2	-1,4	-2,6
FI	4,4	4,2	1,1	0,8
SE	3,5	2,5	2,1	1,4
UK	-2,4	-5,1	-2,2	-4,9

Note : AP = Administrations publiques ; AC = Administrations centrales, Source : Eurostat

Pour ce qui concerne l'épargne nette de l'Administration centrale (AC, - 0,8% en zone euro), on constatera que le Luxembourg est encore une fois **quatrième** (2,1%), derrière deux pays scandinaves et la Bulgarie. C'est la Grèce qui ferme la marche tant pour le solde d'épargne que le solde de financement de l'Administration centrale. Avec ses -0,2, le GDL se situe avantageusement par rapport à la moyenne de la zone euro (-2%), à la sixième place tout de même<sup>25</sup>.

**Dans la suite de l'analyse qui précède, l'exercice ci-dessous explicite le passage d'une épargne nette positive à, le cas échéant, un déficit de financement.**

Selon les préceptes de la comptabilité nationale européens, **le compte de capital permet de vérifier les variations de la valeur nette** (soit la « richesse » d'un secteur à un moment donné, par exemple les Administrations publiques en 2008) qui seront dues à l'épargne nette des Administrations, aux transferts en capital (aux autres secteurs de l'économie : ménages, personnes morales) ainsi qu'à l'acquisition d'actifs non-financiers (formation de capital fixe, soit les investissements), de même qu'à la variation des stocks et aux acquisitions nettes d'objets de valeur et d'autres actifs non-financiers non-produits (comme les terrains). **Une fois les recettes et dépenses du compte de capital ajoutées à ou soustraites de l'épargne nette, on obtient la capacité/besoin net(te) de financement, en d'autres termes le fameux solde des finances publiques.**

Par ce compte de capital, **on détermine dans quelle mesure les investissements ont été financés par l'épargne et les transferts en capital.** Il fait apparaître soit une capacité de financement, qui est le montant dont dispose le secteur pour financer, directement ou indirectement, d'autres unités ou secteurs, soit un besoin de financement qui correspond au montant que ce secteur est obligé d'emprunter à d'autres unités ou à d'autres secteurs.

**Si l'épargne plus les transferts en capitaux nets sont supérieurs à l'investissement non financier, un secteur a un surplus de capitaux et devient un prêteur net** aux autres secteurs et/ou au reste du monde. C'est le cas des **Administrations publiques luxembourgeoises en 2008.**

Comme indiqué plus haut, le déficit/l'excédent des administrations traduisent donc les variations de la valeur nette (la valeur totale des actifs moins la valeur totale des passifs) imputables à l'épargne, aux transferts en capital et à l'acquisition moins les cessions d'actifs non financiers nettes de la consommation de capital fixe. Le passage du premier résultat au second se fait de la façon suivante.

**Tableau 42 : De l'épargne nette au solde public**

2008, en % du PIB	Administrations publiques	Administration centrale
<b>Epargne nette</b>	<b>5,5</b>	<b>2,1</b>
Transferts en capital à recevoir	+0,2	+0,2
Transferts en capital à payer	-1,2	-1,5
Formation brute de capital fixe	-3,6	-1,9
Consommation de capital fixe	+1,6	0,9
Acquisitions moins cessions d'actifs non financiers non produits	0,0	0,0
<b>Capacité (+)/besoin (-) de financement</b>	<b>2,5</b>	<b>-0,2</b>

Source : Statec ; calculs : CSL

<sup>25</sup> Pour les AP, le ratio luxembourgeois le plus haut entre 1990 et 2008 est une épargne nette représentant 9% du PIB en 2000, et 2,7 % en 2004 pour ce qui du rapport le plus bas. Pour ce qui concerne leur capacité de financement, la plus élevée par rapport au PIB est apparue en 2001 avec 6,1% et la plus basse en 2004 avec -1,1% (à noter qu'en 1992, les AP ont connu le premier de leurs deux seuls besoins de financement en 18 ans). Du côté de l'AC, l'épargne nette la plus élevée sur la période a été de 5,2% du PIB en 2000 contre 0,6% en 2004 pour le ratio le plus faible, année où elle connut d'ailleurs son besoin de financement le plus important de la période observée à -2,5% du PIB. Sa capacité de financement la plus grande fut obtenue en 2001 avec 2,9%. Notons aussi que, si l'AC connaît des déficits récurrents depuis 2002, l'année 2007 ayant toutefois été légèrement positive, son histoire récente a déjà été marquée par de tels besoins de financement avant 2002, par trois fois (1991, 1992 et 1996).

Ainsi, en 2008, les transferts en capital que les Administrations publiques luxembourgeoises ont dû verser aux autres secteurs de l'économie (ménages, personnes morales) ont surpassé les transferts en capital perçus et ont réduit en conséquence les capacités de financement (c'est-à-dire augmenté les besoins de financement). Les transferts en capital net (transferts perçus moins les transferts versés) ont été négatifs.

Cependant, les opérations d'acquisitions et de cessions d'actifs non financiers diminués de la consommation de capital fixe, c'est-à-dire les investissements nets (formation de capital fixe), ont eu un impact plus important encore (à hauteur de 2, respectivement de 1% du PIB) sur la transition d'une épargne nette vers des capacités/besoins de financement.

Que permet de vérifier le recours à l'épargne nette, en d'autres termes à la capacité d'accumulation des administrations ? L'emploi de ces données permet de mettre en exergue que, globalement, tant les Administrations publiques que l'Administration centrale (mais également les Administrations locales et de sécurité sociale) sont en réalité excédentaires après leurs opérations courantes.

En d'autres termes, après avoir mené ses activités de production et de redistribution des revenus par le biais des transferts notamment sociaux, l'Administration centrale, qui a connu des difficultés de financement ces dernières années, est en réalité excédentaire ; elle dispose elle aussi d'une capacité d'épargne positive. Le déficit de ce sous-secteur provient, comme le montre le tableau qui précède, de la volonté d'un investissement public volontariste qui, rapporté au PIB, se place au onzième rang sur 27. Ainsi, alors qu'en 2008 nombre de pays connaissaient un déficit de leur Administration centrale, le Luxembourg réalisait un excédent d'épargne, en dépit de transferts sociaux décriés comme pénalisants.

Le Luxembourg respecte donc la règle d'or. A la différence du solde des finances publiques défini au nom du PSC, la règle d'or est le maintien à l'équilibre du solde budgétaire corrigé du montant des investissements publics<sup>26</sup>. Alors que les investissements servent aussi à soutenir les entreprises, réduire les déficits éventuels des Administrations publiques revient, dans le cas du GDL à réduire aussi l'effort fait en la faveur des entreprises. Qui plus est, ces investissements sont réalisés en bonne partie sur des fonds de réserves qui, selon les normes de Maastricht, sont à la source des déficits publics. Ce sont donc les normes comptables du SEC 95 qui pénalisent le Luxembourg, dont les déficits sont somme toute plus techniques que réels.

Ajoutons en outre qu'en réalité, bien que des emprunts soient réalisés, toutes les Administrations publiques disposent individuellement de la capacité de financer ses investissements. Depuis 1995, jamais celles-ci n'ont été dans le rouge lorsque l'on examine leur solde cumulé.

Tableau 43 : Soldes des Administrations publiques

		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Administrations publiques	Solde annuel	366	189	601	586	676	1 313	1 379	504	120	-301	1,3	460	1 379	965
	Solde cumulé	366	554	1 155	1 742	2 417	3 731	5 109	5 613	5 733	5 432	5 433	5 893	7 272	8 237
Administration centrale	Solde annuel	85	-67	348	248	305	612	655	-105	-341	-698	-358	-222	352	-90
	Solde cumulé	85	19	367	615	920	1 531	2 186	2 082	1 740	1 042	684	462	815	725
Administrations locales	Solde annuel	56	69	77	48	34	114	34	30	0	-25	-85	75	146	-5
	Solde cumulé	56	125	201	250	284	398	431	462	461	437	352	426	572	567
Administration de sécurité sociale	Solde annuel	225	186	176	290	337	588	690	578	461	422	444	608	881	1 060
	Solde cumulé	225	411	587	877	1 214	1 802	2 492	3 070	3 531	3 953	4 397	5 004	5 885	6 945

En fait, depuis 1995, si le Luxembourg a connu quelques années de déficits, ceux-ci n'auront été que virtuels, ou tout au moins relatifs à la norme particulière de Maastricht qui considère que lorsque l'on dépense des sommes d'argent qui bien que présentes en caisse dépassent les recettes de l'année en cours, l'exercice doit être considéré en déficit, nonobstant les réserves accumulées.

<sup>26</sup> Pour y parvenir, les administrations publiques ne peuvent donc pas emprunter plus que le montant de leurs dépenses d'investissements, c'est-à-dire financer leurs dépenses courantes par l'emprunt.

En fait, les différentes administrations luxembourgeoises n'ont jamais fait autre chose que dépenser de l'argent qu'elles avaient déjà en caisse, ainsi qu'en attestent les soldes cumulés qui même pour l'Administration centrale n'ont jamais été négatifs. Cela signifie que jamais une administration n'aura, depuis 1995, dépensé de l'argent qu'elle n'aura pas mis de côté préalablement grâce aux excédents antérieurs.

#### 5.2.4. Des dépenses publiques aussi au nom de la « compétitivité »

Alors que la « compétitivité » des entreprises est mise à toutes les sauces du débat publique, il convient de ne pas perdre de vue que l'étatisation du financement de la protection sociale, en d'autres termes sa fiscalisation, joue en faveur de ces mêmes entreprises. Celles-ci sont donc avantageusement positionnées en termes de coût du travail<sup>27</sup>.

Notre Chambre ne peut partager l'ambition affichée dans le projet de budget par rapport au taux d'imposition des collectivités : *« En matière de fiscalité des entreprises, le Gouvernement veillera à maintenir un environnement fiscal compétitif. Il privilégiera les mesures fiscales permettant le développement des investissements des entreprises et la localisation au Luxembourg de nouvelles entreprises. A cet effet, il suivra de près l'évolution de la fiscalité dans les autres pays de l'OCDE pour, le cas échéant, prendre les mesures qui s'imposent »*. Selon la revue fiscale annuelle de KPMG, la tendance mondiale serait d'ailleurs actuellement plutôt au renforcement des assiettes d'imposition.

Alors que la fiscalité est loin d'être le premier facteur d'attractivité<sup>28</sup>, c'est-à-dire de localisation des firmes, lorsque l'on compare le taux d'imposition des sociétés, d'après la revue fiscale annuelle de la commission européenne cette fois, on constate que le Luxembourg est confortablement placé au milieu du peloton constitué par la zone euro, l'OCDE-6 et les pays dits BRIC, ne faisant donc pas subir au Luxembourg de désavantages comparatifs vis-à-vis du reste du monde.

Il convient en outre de préciser que l'impôt sur les bénéfices des sociétés, s'il peut éventuellement constituer un élément d'attractivité, n'est en aucun cas un élément de compétitivité. Cette fiscalité intervient sur les bénéfices, c'est-à-dire en aval de la chaîne de valeur. Si impôt sur les bénéfices il y a, c'est bien que les entreprises sont compétitives puisqu'elles réalisent des profits. Une baisse de l'impôt sur les bénéfices, plus qu'une source de compétitivité supplémentaire, constitue en réalité bien plus un allègement fiscal, et donc un revenu supplémentaire, pour les propriétaires des entreprises.

On remarquera aussi que si les pays scandinaves démontrent des capacités de financement de l'Administration centrale positives, c'est que l'ensemble de ces pays disposent de recettes tant centrales que publiques en conséquence.

#### 5.2.5. Nécessité d'une approche plus globale sur les dépenses publiques dont l'efficacité tant sociale qu'économique est bien réelle

Les niveaux de dépenses seraient, aux dires de certains, trop élevés au Luxembourg (voir supra). Ce serait ainsi le cas des dépenses de santé, mais si d'aucuns regrettent le niveau élevé de dépenses, regrettent-ils également les progrès considérables réalisés par le Luxembourg ces dernières années ? Ces améliorations sont mesurables sur plusieurs critères.

<sup>27</sup> Voir, par exemple, à ce sujet l'avis sur le projet de budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2006 (CEPL).

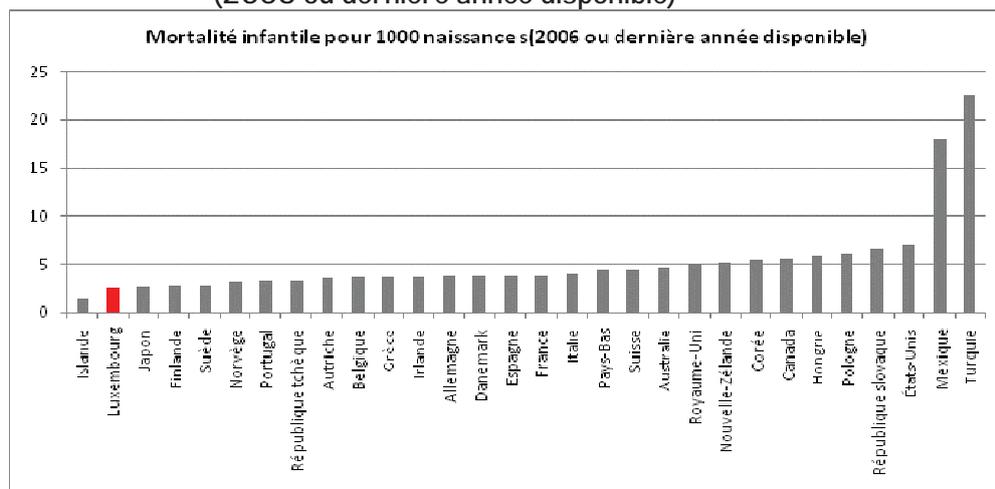
<sup>28</sup> D'autres éléments tout aussi importants, voire plus importants, que la fiscalité entrent en ligne de compte dans le choix d'une localisation économique, qui sert souvent à justifier les velléités de baisse des impôts. Citons par exemple, la composante du potentiel marchand, de la taille ou de la proximité des marchés, particulièrement l'accès aisé au marché européen, la qualité des infrastructures, les aides à l'investissement, les phénomènes d'agglomération, la qualité du travail et la compétence des hommes, le multilinguisme, la politique d'accueil des investissements étrangers, etc.

- Ainsi, en 2006, le Luxembourg était le **2<sup>ème</sup> pays possédant la plus faible mortalité infantile de l'OCDE**. Un calcul d'efficacité au regard de cet indicateur montrerait donc une grande efficacité des dépenses publiques de santé.

En 2000, le Luxembourg se situait en milieu de classement avec 5,1 décès pour 1.000 naissances. En 2006, ce taux est tombé à 2,5 pour mille. Ces progrès sont parmi les plus importants pour un pays partant d'un niveau aussi bas. Avec environ 5.500 naissances par an, ce sont environ 14 vies qui ont été épargnées. S'il est impossible d'affirmer que les dépenses de santé élevées y sont pour quelque chose, affirmer l'inverse est tout aussi inopportun.

Les dépenses de santé ont progressé entre les deux années. Pour certains, il s'agit d'un coût. Mais quel prix accorderaient-ils aux vies épargnées ? Ont-elles seulement un prix ?

Graphique 64 : Mortalité infantile pour 1.000 naissances (2006 ou dernière année disponible)

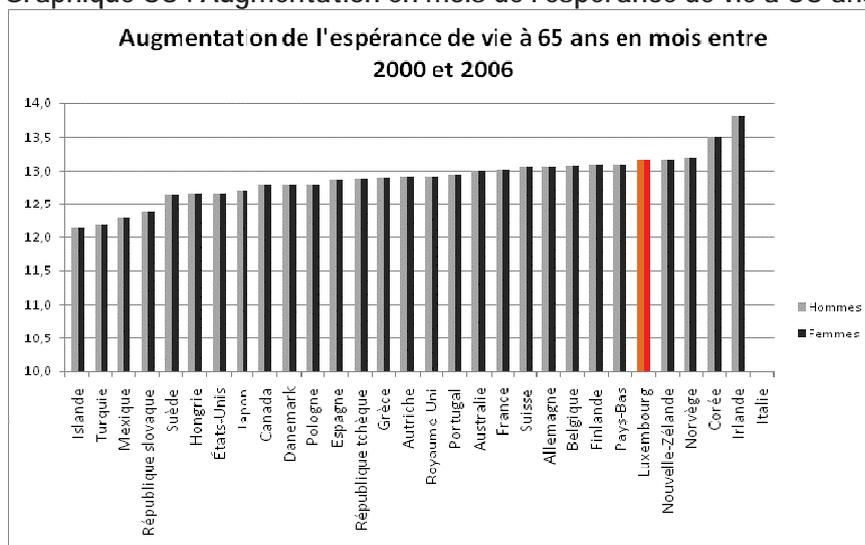


Source : OCDE

De même, le Luxembourg est un des pays ayant le plus progressé quant à l'espérance de vie à 65 ans, ceci, en compagnie de l'Irlande et la Norvège, deux pays dont les dépenses de santé sont plus élevées qu'au Luxembourg, ainsi que de la Corée.

L'espérance de vie à 65 ans a progressé de 13,2 mois en seulement six ans. Nul ne peut affirmer que le niveau de dépenses de santé et de prestations sociales en général n'y a pas contribué.

Graphique 65 : Augmentation de l'espérance de vie à 65 ans en mois entre 2000 et 2006



Source : OCDE, calculs CSL  
Italie : données non-disponibles

Outre de nettes améliorations en matière de santé, le Luxembourg a par exemple aussi grandement amélioré ses équipements médicaux. Ainsi, concernant par exemple les unités d'imagerie par résonance magnétique (IRM) par million d'habitants, le Luxembourg en possédait 10,9 en 2006, alors qu'il n'en possédait que 2,3 en 2000, soit un des plus faibles taux d'équipement de tous les pays de l'OCDE à cette date, seuls certains pays de l'Est européen ou le Mexique faisant moins bien. Fallait-il rester à ce niveau ?

Aujourd'hui le Luxembourg a rattrapé un certain retard et même amélioré sa position. Elle possède en matière d'IRM un taux d'équipement supérieur à la France (5,3), l'Allemagne (7,7) ou la Belgique (7,1), mais cela demeure inférieur à l'Autriche (16,8), la Finlande (15,2) l'Islande (19,7) et même la Corée (13,6), ainsi que les Etats-Unis (26,5).

Concernant les scanners par million d'habitants, avec 28,3, le Luxembourg dispose d'un bon taux d'équipement, mais là encore, le Luxembourg semble loin d'être suréquipé puisque plusieurs pays font mieux. Il en est de même pour les mammographes. Ainsi, pour les divers équipements médicaux recensés par l'OCDE, le Luxembourg ne semble guère suréquipé.

**Le Grand-Duché est donc bien équipé et a rattrapé certains retards. De surcroît, posséder un des meilleurs taux d'équipement ne semble pas une aberration dans le pays disposant du plus haut niveau de vie de l'OCDE. Cela montre simplement que le pays utilise ce niveau de vie pour améliorer la santé de ses citoyens, ce qui doit être une préoccupation fondamentale.**

Si le Luxembourg a grandement amélioré ses performances en matière de santé, on peut aussi affirmer que ses taux d'équipements ne sont non seulement pas démesurés, mais qu'en sus le Luxembourg est parvenu à rattraper certains retards. **Compte tenu de toutes ces améliorations, peut-on dire que cet argent est gaspillé ?**

Pourtant, les améliorations en matière de performances ne peuvent être obtenues que si l'ensemble de la population a un accès équitable aux soins, c'est-à-dire si le système de santé permet une égalité dans l'accès aux soins, indépendamment des conditions de revenus. Qu'en serait-il des améliorations de l'espérance de vie et de la baisse de la mortalité infantile, si tous les citoyens ne pouvaient prétendre à la même qualité de soins ? Une telle situation serait inévitable en cas de baisse des remboursements de soins, tous les citoyens ne disposant pas des mêmes moyens financiers.

Compte tenu des progrès accomplis par le Luxembourg, peut-on réellement se limiter à une approche comptable rapportant des coûts à un indicateur en faisant fi de l'ensemble des améliorations. **Si la santé a un coût, peut-on affirmer que l'amélioration de la santé des citoyens est hors de prix ?**

**D'autre part, si les dépenses de santé luxembourgeoises se situent à un niveau relativement élevé par habitant, il n'en est rien au regard de la richesse produite, et il convient de ne pas oublier que les Etats Unis dépensent 50% de plus par habitant que le Luxembourg dans un système où prédominent les prestations privées. Pourtant, l'efficacité du système de soins américain ne semble pas faire l'unanimité. Ceci doit mettre en garde contre une volonté non réfléchie de diminuer les dépenses publiques qui pourrait avoir des conséquences non seulement sur le coût global pour la société, mais également sur son efficacité. Toutes les dépenses supplémentaires que pourrait générer un tel système seraient autant de dépenses que les ménages ne pourraient réinjecter dans l'économie au travers de leurs dépenses de consommation.**

Si la santé a un coût, peut-on dire qu'elle a un prix ? Les dépenses de santé croissent avec le niveau de vie. Elles augmentent en effet à un rythme supérieur au PIB. Ceci est somme toute logique. **A mesure que le niveau de vie augmente et que les autres besoins sont assouvis, le principal souci est l'amélioration des conditions de vie dont la santé est un élément déterminant.**

- **Le secteur de la santé est un secteur important de toute économie atteignant un certain niveau de richesse.** Au Luxembourg, l'emploi directement généré par le secteur de la santé était de près de 21000 personnes au 31 mars 2006.

Tableau 44 : Evolution démographique des prestataires de soins de santé au Luxembourg

Code ICHA <sup>2)</sup>	Prestataires de soins de santé	2005	2006	Variation en % 2005/2006
HR1	Hôpitaux <sup>3)</sup>	7 133	7 197	0,9%
HR2	Maisons médicalisées et autres établissements de soins avec hébergement <sup>4)</sup>	4 122	4 380	6,3%
HR3	Prestataires de soins ambulatoires <sup>5)</sup>	6 170	6 276	1,7%
HR4	Détailants et autres distributeurs de biens médicaux <sup>6)</sup>	1 562	1 624	2,7%
HR5	Fourniture et gestion de programmes de santé publique <sup>7)</sup>	n.d	n.d	n.m.
HR6	Administration générale de la santé et assurance maladie <sup>8)</sup>	741	782	5,5%
HR7	Autres prestataires de services de santé (reste de l'économie) <sup>9)</sup>	407	425	4,4%
HRM.1	Prestataires de soins de santé connexes <sup>9)</sup>	214	224	4,7%
<b>Emploi Santé</b>		<b>20 369</b>	<b>20 908</b>	<b>2,6%</b>
Emploi total		308 539	319 612	
En % du total		6,6%	6,5%	

<sup>1)</sup> Situation au 31 mars.

Source: IGSS.

<sup>2)</sup> ICHA - International Classification of Health Accounts.

<sup>3)</sup> Cette catégorie regroupe les hôpitaux et établissements spécialisés tel qu'ils sont définis dans le Plan Hospitalier National.

<sup>4)</sup> Cette catégorie regroupe essentiellement les prestataires offrant des services dans le cadre de l'assurance dépendance. Il est notamment question des CIPA et maisons de soins.

<sup>5)</sup> Cette catégorie regroupe les médecins et autres professionnels de santé (kinésithérapeutes, infirmiers, etc.) en exercice libéral, les centres de jours, laboratoires d'analyses médicales, les services d'ambulance et les prestataires de services de soins à domicile.

<sup>6)</sup> Cette catégorie regroupe les pharmacies, opticiens, botteurs-orthopédistes, orthopédistes-bandagistes et magasins d'appareils auditifs ou médicaux.

<sup>7)</sup> Cette catégorie regroupe les personnes impliquées dans l'organisation et le bon fonctionnement de programmes de santé publique nationaux (programme mammographie, programme de vaccination, etc.): une donnée faisant défaut actuellement.

<sup>8)</sup> Cette catégorie regroupe les personnes travaillant dans les ministères de la santé, de la sécurité sociale et de la famille, les organismes de la sécurité sociale (CMSS par exemple), etc.

<sup>9)</sup> Cette catégorie regroupe la médecine du travail, les aidants informels et toute autre personne physique n'ayant pas pu être classée dans les 6 autres groupes de prestataires.

<sup>9)</sup> Cette catégorie regroupe la recherche et le développement, l'éducation et la formation du personnel de santé, les contrôles sanitaires, l'hygiène du milieu, les services sociaux en faveur des personnes malades et handicapées et l'administration et le paiement de prestations en espèces.

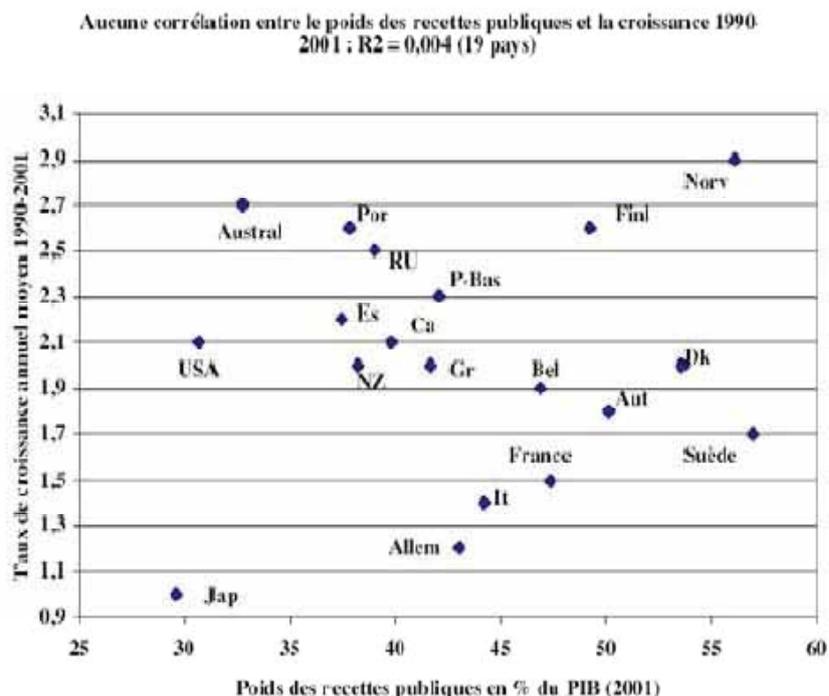
Rapport annuel de l'IGSS 2007

Plus largement, le secteur des services de santé et d'action sociale (Nace N) occupait en 2007 quelque 25.600 emplois, soit 7,7% de l'emploi total contre 6,5% 10 ans plus tôt. Cette importance croissante du secteur de la santé est le reflet de l'augmentation du niveau de vie luxembourgeois et amène des retombées sur l'ensemble de l'économie luxembourgeoise.

- L'UE s'est dotée en 2000 d'un curieux projet de société : la « compétitivité » de ses entreprises, de ses économies et de ses États membres. Disons d'emblée que contributions fiscales et « compétitivité » ne sont pas antinomiques. Fût-elle élevée, **la contribution fiscale**, qui est le ressort financier de la dépense publique, **n'a jamais été l'ennemi de l'économie** ; elle a même d'ailleurs caractérisé la « période dorée » des Trente glorieuses. Pour leur part, les systèmes scandinaves possèdent des taux fiscaux élevés, en contrepartie de prestations sociales et de services publics performants, ce qui ne les empêche pas pour autant d'être regardés comme les économies les plus avancées d'Europe. Une réflexion sur la « compétitivité » ne peut se restreindre à la comparaison de taux de contribution, indépendamment des choix de société qui sont faits.

Le graphique suivant tend à montrer qu'il n'y aurait tout d'abord **pas de lien négatif**, dans les économies dites développées, **entre degré de fiscalité** [taux de prélèvement obligatoire (TPO)] **et croissance économique**.

## Graphique 66 : Recettes publiques et croissance : incidence nulle



Note : Un R proche de +1 indique une corrélation forte entre les deux variables qui évoluent dans le même sens et dans la même proportion ; un R proche de -1 indique une corrélation également forte entre ces variables qui évoluent alors dans des directions opposées mais dans la même proportion. Un taux proche de 0 indique qu'il n'y a pas de corrélation.

Source : OCDE et PNUD, Jean Gadrey *in* Rapport du CES de la République française, Prélèvements obligatoires : compréhension, efficacité économique et justice sociale

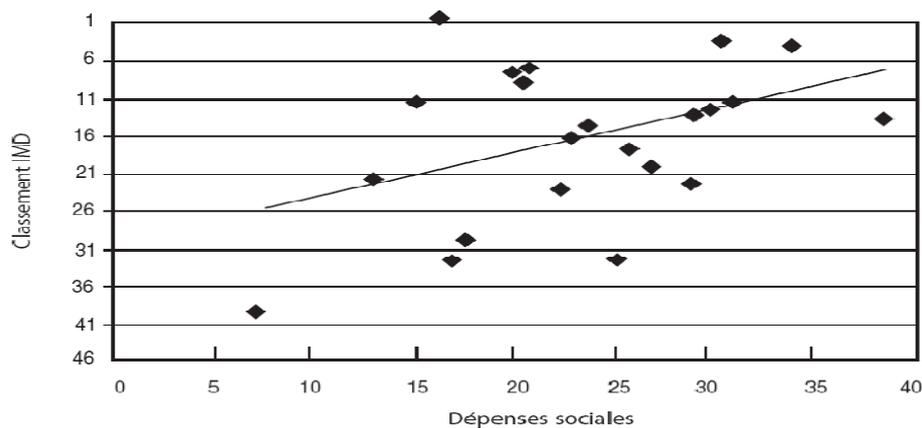
Cependant, une étude récente de l'OFCE semble conclure plus positivement sur l'effet du TPO, tout en admettant ne pouvoir conclure sur l'effet des prestations : « Quant à la question de la contribution des prestations sociales à la croissance que nous posions en introduction, si notre détour par la sécurité économique ne l'a pas résolue, il a au moins permis de la faire avancer sérieusement. Les corrélations et régressions que nous avons rassemblées ont permis non seulement d'infirmer mais aussi de renverser le sens de l'hypothèse de l'influence décisive du poids de la fiscalité : si les prestations sociales n'ont pas d'influence mesurable sur le taux de croissance, il semble bien que le niveau des impôts y soit associé positivement. L'optimum de taxation ne semble en effet avoir de portée que pour des économies théoriques abstraites et éloignées des formations sociales complexes que constituent les pays européens. Même si les contraintes du financement des prestations sociales jouent un rôle que nous ne pouvons exclure, nos corrélations montrent que leur association avec les taux moyens de croissance est bien plus complexe ; leur contribution est difficile à caractériser du fait qu'elle se combine avec les conséquences d'autres effets massifs sur la croissance tel que celui du rattrapage des niveaux de vie. Il reste que des recherches complémentaires seraient fort utiles concernant les contributions de la sécurité économique, et donc des prestations sociales, à la compétitivité et à la croissance, en particulier pour expliquer les succès des pays du Nord en la matière »<sup>29</sup>.

Le professeur Paul de Grauwe avait déjà indiqué, dans son article *Globalisation et Sécurité sociale*<sup>30</sup>, que les pays de l'OCDE considérés ayant une compétitivité élevée, en moyenne, dépensent plus pour leur sécurité sociale (en % du PIB) que les pays les « moins performants », à l'exception des États-Unis.

<sup>29</sup> Menahem Georges, *Prestations sociales, sécurité économique et croissance en Europe*, Revue de l'OFCE 103, 2007

<sup>30</sup> Reflets et Perspectives, XLI, 2002/2.

Graphique 67 : Classement de compétitivité IMD et dépenses sociales (en % du PIB)



Source : IMD, OCDE et de Grauwe

Pour de Grauwe, au-delà de l'aspect « prix » de la compétitivité, les capacités d'un pays dépendent largement de la qualité et de la motivation de son capital humain, influencées elles-mêmes par le système éducatif et les bénéfices que l'on peut tirer de la bonne éducation. Il soutient que le capital humain d'une nation est optimisé par le bon fonctionnement du système social de ce pays. Ce système commun permet aux travailleurs de se sentir mieux protégés et crée un sentiment d'appartenance qui stabilise les sociétés et leur donne un sentiment de forte cohésion.

Évidemment, le sens de la causalité ne pouvant être tout à fait démontré, les critiques prétendent que ce sont en réalité les pays qui disposent d'« une forte compétitivité [qui] donne[nt] une prime aux nations qui payent des systèmes de sécurité sociale plus généreux ». Toujours est-il que le Luxembourg, disposant à la fois d'une forte « compétitivité », d'une forte productivité ainsi que d'un régime public fort de protection sociale, tient fermement les deux bouts de la chaîne : peu importe finalement le sens de la relation, il est gagnant en maintenant son haut niveau de protection sociale.

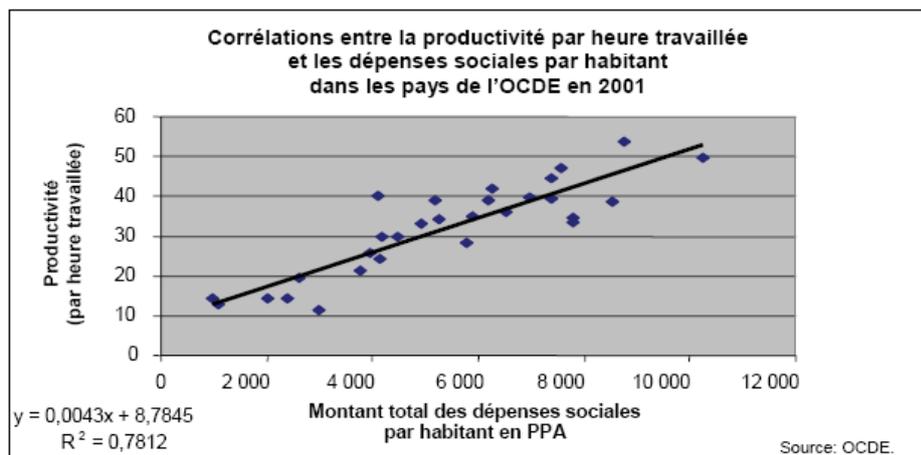
Le BIT<sup>31</sup> confirme d'ailleurs qu'« une importante corrélation positive a été mise en évidence [...] : à un indice d'infrastructure sociale élevé correspondent des taux d'investissement, des investissements dans l'éducation et la formation et une productivité totale des facteurs également élevés. En extrapolant ces résultats, on peut supposer – telle est la thèse avancée dans le présent rapport – que seuls les pays offrant à leur population un degré suffisant de protection sociale peuvent adopter une politique favorable à la production, tout en s'ouvrant aux échanges internationaux et à la concurrence ».

Le BIT indique justement qu'à l'évidence, la politique de limitation de la protection sociale « n'a pas contribué à doper la croissance économique, comme l'atteste la modicité des taux de croissance enregistrés depuis le milieu des années soixante-dix, qui semblent s'être stabilisés autour des 2 pour cent ». Qui plus est, toujours selon le BIT, « aucune corrélation négative entre les taux de croissance économique nationaux et le pourcentage du PIB national affecté à la protection sociale n'a pu être établie au cours des trois dernières décennies. De fait, les efforts soutenus déployés au cours de cette période par les pouvoirs publics des principaux pays pour stabiliser les dépenses de protection sociale se sont en effet généralement accompagnés d'une baisse du taux de croissance du PIB. Il est difficile de savoir si l'on va assister à un renversement de tendance et à une hausse des taux moyens de croissance du PIB. Quoi qu'il en soit, il semble peu probable que la simple stabilisation des dépenses sociales suffise à susciter un tel renversement de tendance; il existe même [...] de bonnes raisons de supposer le contraire ».

L'analyse statistique menée par le BIT fait apparaître une forte corrélation positive entre les dépenses sociales par habitant et la productivité du travail mesurée en PIB par heure travaillée, voire par travailleur mais de manière moins prononcée.

<sup>31</sup> BIT, La protection sociale en tant que facteur productif, novembre 2005.

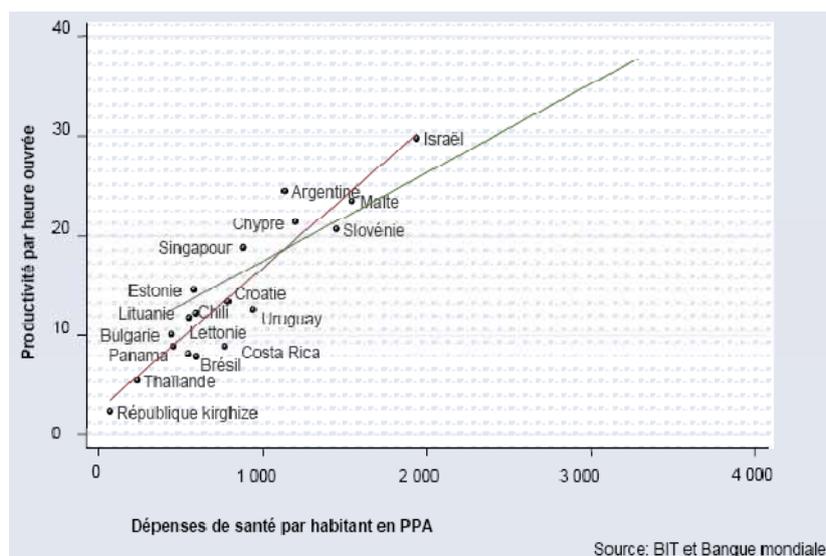
Graphique 68 : Productivité horaire et dépenses sociales/habitant dans l'OCDE (2001)



Source : BIT

Si ce résultat est valable pour la zone OCDE, il l'est aussi pour des pays hors OCDE, lorsque l'on corrèle les dépenses de santé par habitant et la productivité horaire.

Graphique 69 : Dépenses de santé par habitant et productivité horaire



Ces résultats confirment donc la thèse d'un cercle vertueux partant de la protection sociale vers l'économie : le renforcement de la productivité est « *le résultat d'un système qui, en garantissant un niveau optimal en matière de sécurité du revenu et d'accès aux soins, accroît la motivation du travailleur et renforce sa capacité à s'acquitter correctement de son travail* ». Aucun indice ne permet en tout cas de prétendre qu'un niveau élevé de protection sociale serait associé à une faible productivité et, donc, à une faible « compétitivité ».

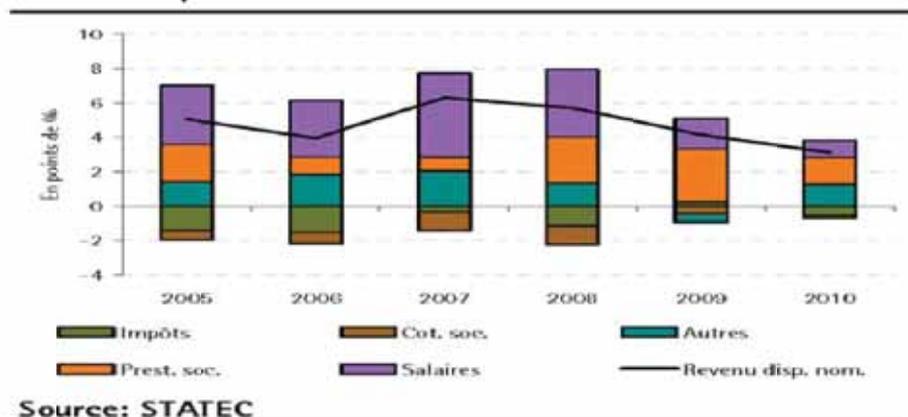
- En période de crise, les dépenses sociales jouent un rôle déterminant d'amortisseur conjoncturel. Celles-ci, moins dépendantes de la conjoncture permettent en effet d'assurer une continuité de revenu des ménages et donc de leur pouvoir d'achat, assurant ainsi un maintien de l'activité pour les entreprises dépendantes du marché national.

« *Le pouvoir d'achat étant défini comme le revenu disponible nominal déflaté par les prix à la consommation et exprimé par habitant* », dans le revenu disponible réel est donc intégré le salaire réel, parmi d'autres sources comme le patrimoine ou les prestations sociales, le tout net de contributions. Divers facteurs difficilement quantifiables exercent une influence sur le revenu

disponible : l'indexation des salaires (et anciennement des prestations sociales) sur l'inflation, les modifications du barème fiscal, la hausse ou la baisse des salaires et des prestations hors indexation ou encore, si exprimé par ménage, des effets de structure comme la hausse du taux d'emploi des femmes.

Graphique 70 : Décomposition de la croissance du revenu disponible nominal (2005-2010)

**Graphique 24 : Décomposition de la croissance du revenu disponible nominal**



Comme le montre le graphique, en 2008, et surtout en prévision pour 2009, les prestations sociales prendront le relai dans le revenu disponible des ménages et donc leur consommation, ceci au bénéfice des commerçants et artisans luxembourgeois. Les prestations sociales ne sont donc pas qu'un coût, mais jouent également un rôle d'amortisseur de choc économique au même titre que les plans de relance, ce qui profite à l'ensemble de la société et l'économie luxembourgeoise.

Au même titre que les dépenses sociales, l'indexation des salaires est un moyen de maintenir le pouvoir d'achat des ménages et donc de jouer le rôle d'amortisseur en cas de creux conjoncturel. C'est en outre un outil permettant de maintenir tant bien que mal la part des salaires dans la valeur ajoutée brute. Celle-ci se situe depuis quelques années à un niveau historiquement bas.

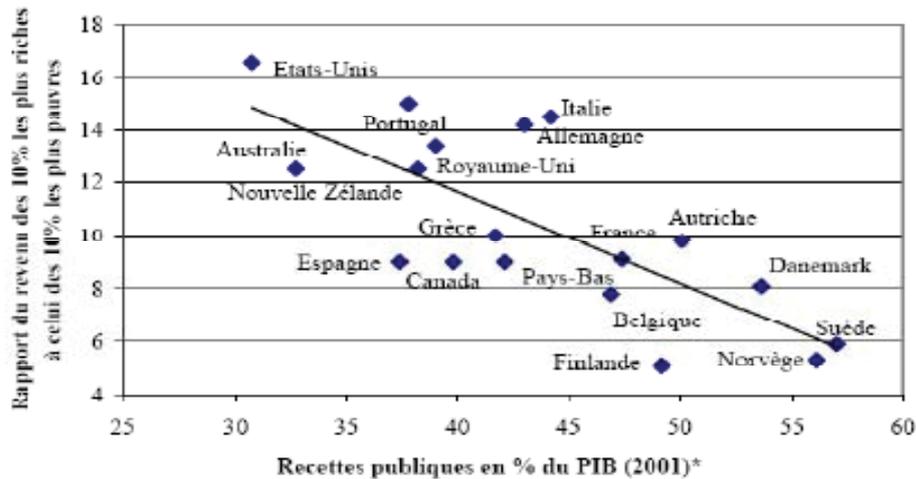
Graphique 71 : Part des salaires dans le PIB



Sans indexation des salaires, la part salariale serait sans doute à un niveau encore plus bas aujourd'hui. 94% de la population en emploi est salariée. Une baisse de la part salariale constitue donc un véritable danger non seulement pour la cohésion sociale, mais également pour les finances publiques puisque comme cela a déjà été évoqué, les ménages et donc principalement les salariés sont les principaux contributeurs aux finances publiques.

- La baisse des prélèvements obligatoires, et par conséquent le renoncement à des recettes fiscales et sociales potentielles, ne constitue donc pas a priori un quelconque impératif économique. En revanche, on constate qu'un niveau élevé de prélèvements réduit notablement les inégalités de revenu, comme le montre le graphique suivant. Le CES de la République française (CESRF) note que « *Le rapport du revenu des 10 % les plus riches à celui des 10 % les plus pauvres passe approximativement de 16 à 6 lorsque le taux de prélèvements passe de 30 à 56 %. La corrélation est très forte bien que d'autres éléments entrent en jeu dans ce domaine comme les normes d'égalité ou d'inégalité salariale selon les groupes professionnels et entre hommes et femmes.* »

Graphique 72 : Recettes publiques et limitation des inégalités de revenu



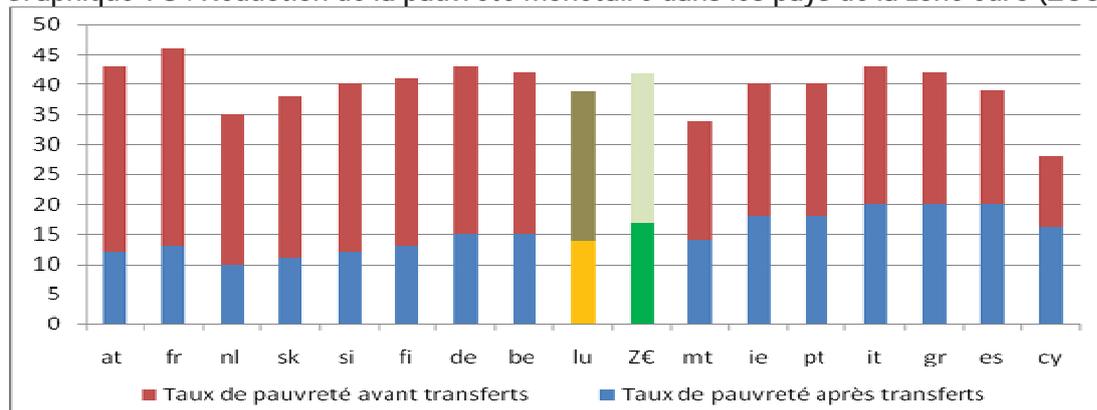
Note : \* 18 pays hors Japon.  $R^2 = -0,5625$ ,  $R = -0,75$ . Un R proche de +1 indique une corrélation forte entre les deux variables qui évoluent dans le même sens et dans la même proportion ; un R proche de -1 indique une corrélation également forte entre ces variables qui évoluent alors dans des directions opposées mais dans la même proportion. Un taux proche de 0 indique qu'il n'y a pas de corrélation.

Source : OCDE et PNUD, Jean Gadrey *in* Rapport du CES de la République française, Prélèvements obligatoires : compréhension, efficacité économique et justice sociale

Le CESRF de poursuivre : « *Cette même corrélation très forte se retrouve naturellement entre taux de prélèvements obligatoires et taux de pauvreté : les pays où ce taux est le plus faible, en particulier parmi les enfants, sont ceux dont les prélèvements sont les plus élevés. Cela ne veut pas dire que la faiblesse de ces derniers constitue, a contrario, le seul facteur d'explication des inégalités et de la pauvreté économique. D'autres considérations salariales et fiscales, familiales, d'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes interviennent en effet. Mais le taux de prélèvements obligatoires rend assez bien compte du degré de solidarité nationale.* »

Deux ratios se référant à 2007 pour saisir l'effet de la protection sociale institutionnalisée : le taux de risque de pauvreté avant transferts sociaux (dans une acception y intégrant les pensions de vieillesse et de survie) est de 39% au Luxembourg, alors que celui après transferts sociaux n'est « plus que » de 14%.

Graphique 73 : Réduction de la pauvreté monétaire dans les pays de la zone euro (2007)



Note : classement de gauche à droite par ordre d'intensité de la réduction exprimée en %. L'Autriche réduit sa pauvreté monétaire de 72,1% et se classe donc première, le Luxembourg de 64,1%, en neuvième position. Données provisoires pour la moyenne européenne et l'Allemagne, Source : Eurostat (extraction du 26.03.2009)

Dans une comparaison avec l'UE-26, le Luxembourg reste en milieu de classement pour ce qui est de l'intensité de la réduction de la pauvreté monétaire. Ceci n'est cependant pas le cas lorsque l'on ordonne les résultats en termes de pauvreté après transferts, où le GDL remonte de deux rangs avec ses 14% de pauvreté monétaire en 2007 dans la zone euro (17%).

## 5.2.6. La politique familiale

Les crédits totaux du ministère de la Famille et de l'Intégration sont en augmentation de 8% pour atteindre 1.730,9 millions d'euros en 2010.

L'accent a été mis sur efforts financiers en faveur de l'encadrement des enfants au moyen d'une extension des éléments « maisons relais » et « chèques-service », et par la mise en route de l'ONE – Office national de l'enfance.

Ainsi les crédits « maisons relais » augmentent de 3,3 millions d'euros à 11.678.325 € (+ 40,7 %) (art.12.1.33.028 - secteur privé) et de 18,5 millions d'euros à 47.652.085 € (+ 63,2%) (art.12.1.43.001 – secteur communal). Suite à l'introduction du nouveau système des chèques service, le crédit pour la location de chaises dans le secteur des crèches (1.750.000.-) est aboli.

Une nouvelle section 13.0. est entièrement consacrée à l'introduction du ONE (Office national de l'Enfance), avec un total des dépenses de 44.950.600 €, la plus grande partie étant consacrée à la participation de l'Etat aux frais de fonctionnement de centres d'accueil conventionnés pour jeunes (25,3 millions) et à la participation de l'Etat aux frais des services de placement familial conventionnés (6,6 millions).

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

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

*mécanisme des abattements fiscaux existants, un système de crédits d'impôts. »*

Le crédit d'impôt pour enfant, appelé boni pour enfant, a été introduit par une loi du 21 décembre 2007. L'article 12.5.42.009 du projet de budget prévoit un crédit non limitatif et sans distinction d'exercice de 229 millions d'euros pour 2010. Notre Chambre tient à remarquer que ce montant n'est pas le montant net de la prise en charge par l'Etat. En effet, la modération d'impôt pour l'enfant d'un maximum de 922,5 euros par an a été transformée en boni pour enfant. Or la suppression de la modération d'impôt a créé une plus-value de recettes pour l'Etat, estimée à 85 millions d'euros à l'époque de l'introduction de la mesure.

Le tableau 46 ci-dessous chiffre les gains pour l'Etat résultant de l'abolition de l'indexation des prestations de la Caisse nationale des prestations familiales et du forfait d'éducation.

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

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

A titre d'exemple, l'indemnité forfaitaire mensuelle pour congé parental à plein temps a été fixée à 1.778,31 euros. Depuis l'entrée en vigueur de la loi citée ci-dessus, trois tranches indiciaires ont trouvé leur application. Si l'indexation des prestations familiales avait été maintenue en vigueur, le montant de l'indemnité pour congé parental serait maintenant de 1.915,05 euros, soit une différence de 136,74 euros. Sur la durée totale du congé parental, la perte due à la désindexation de l'indemnité représente ainsi 820 euros pour le bénéficiaire.

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

En outre, l'Etat a opté pour une politique privilégiant l'investissement dans les structures de garde au détriment d'une adaptation régulière des prestations en espèces. Comme énoncé ci-dessus et ainsi qu'il ressort du tableau 48 ci-dessous, la participation de l'Etat en faveur des structures de garde pour enfants est presque multipliée par quatre sur trois ans, alors que les prestations familiales en espèces n'augmentent que de 40% sur la même période (en tenant compte du montant brut du boni pour enfant).

En effet, dans la déclaration du Gouvernement sur la situation économique, sociale et financière du pays en date du 22 mai 2008, le Premier ministre annonçait que *« Plutôt que d'opter pour une augmentation globale des allocations familiales pour chaque enfant, nous introduirons l'année prochaine des chèques-services destinés aux familles avec enfants. »*

Le règlement grand-ducal du 13 février 2009 instituant le chèque-service accueil a mis en place un dispositif de gratuité partielle et de participation financière parentale réduite favorisant l'accès des bénéficiaires à des prestations éducatives professionnelles. Chaque enfant, quel que soit le revenu de ses parents, a droit à au moins trois heures gratuites par semaine dans une structure d'accueil. A ces trois heures gratuites, s'ajoutent des heures à tarif réduit. Les enfants dont les parents sont bénéficiaires du RMG ont droit à la gratuité de 25 heures par semaine et les enfants, identifiés par les communes ou le ministère de la Famille comme étant exposés au risque de pauvreté, bénéficient de 15 heures gratuites.

Si la Chambre des salariés approuve quant au principe cette initiative Gouvernementale qui devrait faciliter l'accès généralisé aux structures de garde pour enfants, elle estime néanmoins que les modalités concrètes de mise en œuvre sont insatisfaisantes.

En effet, l'on ne peut pas justifier la non adaptation des allocations familiales par l'introduction des chèques-services, si ces derniers se limitent aux enfants de moins de 13 ans. Les parents d'enfants âgés de plus de 12 ans ne bénéficient donc pas de cette compensation pour la non adaptation des allocations familiales. Il faudrait dès lors au moins procéder à une augmentation de la majoration d'âge des allocations familiales pour les enfants de plus de 12 ans.

De plus, il est inadmissible que ces chèques-services soient limités aux enfants résidant au Luxembourg. Une telle application est discriminatoire par rapport aux travailleurs frontaliers qui contribuent d'ailleurs à financer la mesure en question par leurs impôts. En outre, une telle discrimination risque de créer un climat malsain à l'intérieur des entreprises.

Tableau 45: Effets de l'abolition de l'indexation des prestations de la CNPF et du forfait d'éducation

	Compte 2007		Compte 2008		Budget 2009		Projet de budget 2010		Différences cumulées 2007-2010
	Montant effectif	Montant indexé	Montant effectif	Montant indexé	Montant effectif	Montant indexé	Montant effectif	Montant indexé	
Allocations familiales	443.145,3	453.293,3	470.478,7	491.179,8	440.093	470.459,4	481.329,6	524.167,9	104.053,8
Allocation de naissance	9.026,3	9.233	10.322,6	10.776,8	9.177	9.810,2	11.000	11.979	2.273,1
Allocation de maternité	4.235	4.332	4.141,3	4.323,5	3.886	4.154,1	4.148	4.517,2	916,5
Allocation de rentrée scolaire	36.456,8	37.291,7	39.752,7	41.501,8	38.762	41.436,6	41.222	44.890,8	8.927,4
Allocation d'éducation	74.109,6	75.806,7	75.134,7	78.440,6	70.671	75.547,3	71.854	78.249	16.274,3
Congé parental	43.980,1	44.987,2	45.489,1	47.490,6	44.262	47.316,1	50.000	54.450	10.512,7
Forfait d'éducation	75.512,3	77.241,5	75.890,6	79.229,8	75.341	80.539,5	73.012	79.510,1	16.765
<b>Total</b>									<b>159.722,8</b>

Montants en milliers d'euros : les allocations familiales représentent les contributions de l'Etat et le déficit de la CNPF qui est pris en charge par l'Etat

Explications relatives au tableau :

Les montants effectifs représentent les montants tels qu'ils figurent respectivement au compte, au budget et au projet de budget. Le montant indexé pour 2007 est calculé à partir du montant effectif de 2007, multiplié par l'augmentation moyenne de l'échelle mobile en 2007 (2,29%). Le montant indexé de 2008 représente le montant effectif 2008, multiplié par le total multiplicatif de l'augmentation moyenne de l'échelle mobile en 2007 et en 2008 (2,08%), soit 1,044. Pour 2009, nous avons retenu un total multiplicatif tenant également compte de l'augmentation de l'échelle mobile de cette année, donc 1,044 augmenté de 2,43%, soit 1,069. Finalement, pour 2010, le Gouvernement, dans ses prévisions, prévoit une augmentation moyenne de l'échelle mobile de 1,9%. Le total multiplicatif pour 2010 est ainsi de 1,089, au autrement dit, la moins-value de dépenses due à la non adaptation indiciaire s'éleve à 8,9%.

Tableau 46 : Dépenses au titre du boni pour enfant

Boni pour enfant	Compte 2007		Compte 2008		Budget 2009		Projet de budget 2010	
	Montant effectif	Montant indexé	Montant effectif	Montant indexé	Montant effectif	Montant indexé	Montant effectif	Montant indexé
			227.130,2		220.000		229.000	

Montants en milliers d'euros. Il s'agit de montants bruts, sans déduction de la moins-value de dépenses en raison de la suppression de la modération d'impôt pour enfant d'environ 85 millions d'euros par année.

Tableau 47: Efforts en faveur des structures de garde pour enfants

	Compte 2007		Compte 2008		Budget 2009		Projet de budget 2010	
	Montant effectif	Montant indexé	Montant effectif	Montant indexé	Montant effectif	Montant indexé	Montant effectif	Montant indexé
Chèque-service (divers crédits)					10.500		14.424,9	
Maisons relais (participation de l'Etat aux frais de fct. des services conventionnés)	3.931,8		5.000		8.300		11.678,3	
Maisons relais (participation de l'Etat aux frais de fct. des communes)	14.445,1		24.785,7		29.200		47.652,1	
Dépenses du Fonds pour les investissements socio-familiaux au titre des maisons relais	8.910,5		11.943,3		31.051,5		33.645,9	
<b>Total</b>			27.287,4		79.051,5		107.401,2	

Montants en milliers d'euros

## 5.2.7. Lutte contre la pauvreté

La cohésion sociale, dont la lutte contre la pauvreté est un élément central, doit rester un objectif-phare pour les orientations futures des politiques nationales et européennes.

**Or, la Chambre des salariés se doit malheureusement de constater que les chiffres les plus récents en matière de pauvreté restent mauvais et ne témoignent pas d'une amélioration de la cohésion sociale.**

Le pourcentage de ménages dont le revenu disponible équivalent est inférieur au seuil de pauvreté est de 13,4% au Grand-Duché de Luxembourg en 2008. Il était de 13,5% en 2007 et de 14,1% en 2006. Ces pourcentages correspondent au taux de risque de pauvreté ou encore à la pauvreté monétaire relative.

Le seuil officiel de pauvreté est défini par les institutions européennes comme 60% du revenu médian. Le revenu médian est le revenu qui partage la population classée par ordre croissant du revenu, en deux parties égales (50% gagnent moins et 50% gagnent plus). Parmi ceux qui gagnent moins que le seuil, certains gagnent encore moins que 60% de ce seuil et sont donc exposés au risque de pauvreté.

En 2008, le seuil de risque de pauvreté pour une personne était de 1.546 euros par mois. Pour un ménage composé de 2 adultes et 2 enfants de moins de 14 ans, il était de 3.140 euros par mois.

**La Chambre des salariés constate avec inquiétude que, au cours des 13 dernières années, le taux de risque de pauvreté n'a pas diminué au Luxembourg, comme le montre le tableau suivant. On peut même constater une légère tendance à la hausse.**

**Tableau 48: Evolution du taux de risque de pauvreté au GDL**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Taux de risque de pauvreté (en %)	11	11,1	12,2	12,5	12,1	11,9	12,1	11,9	12,7	13,7	14,1	13,5	13,4

Source: Statec

Bien que le Luxembourg se situe encore favorablement au-dessous de la moyenne européenne, il faut néanmoins constater qu'il existe des pays, comme les Pays-Bas et la République Tchèque, les pays scandinaves, la Slovénie et la Slovaquie, qui font état de meilleurs résultats en matière de lutte contre la pauvreté (voir graphique précédent).

**Notre Chambre constate une stabilité des taux de risque de pauvreté en 2008 par rapport à 2007. En effet, ceux-ci n'ont guère changé par rapport à l'année précédente. Il existe malheureusement toujours des taux de pauvreté élevés pour les familles nombreuses, les familles monoparentales et les personnes isolées. Le seul taux qui a changé est celui des personnes monoparentales, qui a diminué d'un point pour se situer au niveau toujours très élevé de 44%.**

Tableau 49 : Taux de risque de pauvreté selon le type de ménage au Luxembourg  
2005 – 2008

	2005	2006	2007	2008
<b>Ménages avec enfant(s) à charge</b>	<b>17%</b>	<b>17%</b>	<b>17%</b>	<b>17%</b>
2 adultes avec 1 enfant à charge	13%	10%	10%	10%
2 adultes avec 2 enfants à charge	16%	14%	14%	14%
2 adultes avec 3 enfants ou plus à charge	21%	23%	25%	25%
Isolé avec enfant(s) à charge	32%	49%	45%	44%
<b>Ménages sans enfant à charge</b>	<b>8%</b>	<b>10%</b>	<b>9%</b>	<b>9%</b>
Isolé	14%	16%	n.d.	n.d.
Isolé femme	13%	16%	13%	13%
Isolé homme	15%	17%	17%	17%
Isolé de moins de 65 ans	17%	21%	17%	17%
Isolé de 65 ans et plus	7%	8%	11%	17%
2 adultes de moins de 65 ans sans enfant à charge	6%	7%	8%	8%
2 adultes dont au moins 1 est âgé de 65 ans et plus sans enfant à charge	7%	8%	5%	5%

Source: Statec

En ce qui concerne surtout les résultats alarmants des ménages monoparentaux et des familles nombreuses, les Chambres de travail et des employés privés avaient maintes fois demandé une action ciblée en matière de prestations familiales.

C'est pourquoi elles avaient accueilli avec satisfaction la création du boni pour enfant qui est effectivement un transfert bénéficiant relativement davantage aux ménages à revenus modestes. Les derniers chiffres en matière de risque de pauvreté sont basés sur les revenus de 2007 et ne tiennent pas encore compte de l'impact de ce boni sur le taux de risque de pauvreté.

Notre Chambre estime que l'introduction du crédit d'impôt pour salariés et du crédit d'impôt monoparental devrait entraîner une réduction du taux de risque de pauvreté, notamment dans la population des ménages monoparentaux.

La Chambre des salariés tient en outre à relever que le revenu minimum garanti (RMG) est insuffisant pour sortir de la pauvreté, en particulier si le nombre d'enfants dans le ménage est élevé.

Les mesures citées ci-dessus sont considérées par la Chambre des salariés comme des éléments nécessaires, mais pas suffisants, d'une politique générale d'inclusion sociale et de lutte contre la pauvreté se situant dans le cadre d'une stratégie nationale.

La mise en œuvre d'une politique intégrée requiert en effet que la pauvreté ne soit pas seulement appréhendée en termes monétaires.

Pour pouvoir mesurer de manière globale les progrès en matière de lutte contre la pauvreté et en faveur de l'inclusion sociale, l'approche monétaire est trop réductrice et devrait être complétée par l'analyse de la pauvreté en termes subjectifs, de conditions d'existence (essentiellement par rapport à la situation de logement) et de contacts sociaux.

De surcroît, l'intégration de la pauvreté dans les différentes politiques requiert également une meilleure coordination à tous les stades de la gouvernance nationale et une mobilisation générale des acteurs concernés.

La Chambre des salariés rappelle que l'année prochaine sera l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2010).

L'article 12.0.33.000 prévoit un crédit de 60.000 euros pour la participation luxembourgeoise à l'année 2010. Or, lors de l'appel à propositions dans le cadre de l'année 2010, un montant de 120.000 euros fut annoncé. Même si cette somme était présentée comme un montant maximum, le Gouvernement donne un très mauvais signal en réduisant de moitié le montant de ses dépenses de soutien à la campagne « Année européenne contre la pauvreté ».

## 5.2.8. Maintenir le pouvoir d'achat

Compte tenu de la dépendance de l'économie luxembourgeoise à ses échanges extérieurs, la conjoncture luxembourgeoise est bien entendu largement dépendante du dynamisme de l'économie européenne, l'essentiel de ses échanges se réalisant au sein de l'UE. Il serait par conséquent présomptueux de penser pouvoir relancer l'économie luxembourgeoise.

En effet, les grandes entreprises industrielles ou encore les institutions financières sont dépendantes de la conjoncture internationale, et il serait illusoire de penser que le Luxembourg puisse à lui tout seul relancer ces secteurs. De même, de nombreuses entreprises de services aux entreprises sont dépendantes de ces grandes entités travaillant essentiellement à l'exportation.

Toutefois, cela ne signifie pas pour autant que les moyens d'action soient inexistantes. S'il ne s'agit pas de redonner au Luxembourg un ou deux points de croissance supplémentaires, les autorités peuvent par leur action amortir le choc sur les PME travaillant essentiellement pour le marché domestique. Certes les grandes entreprises industrielles ou encore les institutions financières sont dépendantes de la conjoncture internationale et il serait illusoire de penser que le Luxembourg puisse à lui tout seul relancer ces secteurs. De même, de nombreuses entreprises de services aux entreprises sont dépendantes de ces grandes entités travaillant essentiellement à l'exportation.

Le patronat s'inquiète des répercussions de l'application d'une tranche indiciaire dans une phase de faible conjoncture. Nous avons vu les niveaux de marges des entreprises luxembourgeoises qui sont largement supérieurs aux autres pays européens et permettront donc sans problème d'absorber cette tranche indiciaire sans dommage. Mais précisons d'emblée que si cette tranche intervient dans un contexte de ralentissement, la modulation de l'index, elle, est à contrario intervenue à la fin d'une période d'activité soutenue. L'application retardée de la tranche indiciaire de juin 2008 en mars 2009 ne constituait donc qu'un rattrapage qui déjà en temps normal se fait a posteriori, et là se faisait encore près d'une année après une application normale. Entre temps, les entreprises ont accumulé ce différentiel en accroissant leurs marges déjà fort confortables. Les ressources existaient donc pour financer cette tranche et bien d'autres, d'une part en raison de leurs marges élevées et d'autre part en raison de l'accumulation des retards de paiement de cette tranche.

D'autre part et concernant plus particulièrement les questions de pouvoir d'achat, il est fréquent d'entendre de la part du patronat l'argument selon lequel il ne servirait à rien d'augmenter le pouvoir d'achat car cela partirait en importations. Concernant l'aspect non « productif » d'une hausse du pouvoir d'achat des ménages, il convient de garder à l'esprit que ce qui n'est pas distribué sous forme de salaires reste dans l'entreprise et vient en augmenter le bénéfice d'autant. Or cet argent, qui passe dans la poche des propriétaires des entreprises, celles-ci n'investissent pas plus que dans les autres pays, est-il plus productif que s'il était distribué aux salariés ?

Comme nous l'avons vu, les entreprises luxembourgeoises sont, après rémunération des salariés, parmi les plus rentables d'Europe. Si les entreprises font plus de bénéfices au détriment des salariés, les bénéfices supplémentaires revenant aux actionnaires seront-ils plus générateurs d'activité ? Rien n'est moins sûr : entre les bénéfices renvoyés à l'étranger par les filiales étrangères ou même ceux revenant aux propriétaires d'entreprises nationales, il est loin d'être acquis que ces sommes seront utilisées plus utilement pour l'activité économique locale.

Quand bien même ces surplus de bénéfices seraient réinvestis, il faudrait encore démontrer que les acquisitions de biens d'équipements auraient une propension à l'importation moindre que pour les biens de consommation, surtout sachant que la consommation se porte également sur des services qui eux, ne sont pas importés.

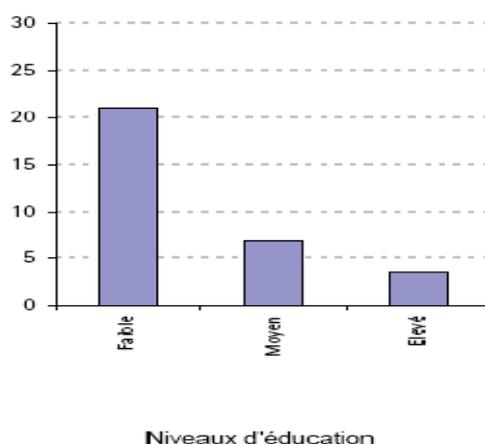
En cette période de crise, les entreprises vont être touchées tout comme les salariés. Il s'agit d'éviter autant que faire se peut une contagion de la crise internationale touchant les entreprises dépendantes de l'extérieur à l'économie locale et son tissu de PME. A cette fin, un maintien du pouvoir d'achat des ménages est essentiel pour préserver l'activité de nombreuses entreprises du commerce, de la construction et de l'Horeca, ainsi que des services aux particuliers.

Il est dès lors impératif de laisser jouer normalement l'« index » à partir de 2010 qui n'est pas générateur d'inflation et ne nuit aucunement à la compétitivité des entreprises qui réalisent des marges bien supérieures à celles des pays voisins. A partir de l'année 2010, les adaptations se feront à nouveau selon les dispositions applicables avant le vote de la loi du 27 juin 2006, à savoir un mois après que cet indice a accusé une différence de deux pour cent et demi par rapport à la cote ayant déclenché l'adaptation précédente. Une nouvelle modulation est inacceptable, inopportune et contraire à une politique de relance telle que préconisée par la CSL, et d'ailleurs par le Gouvernement et les représentants patronaux, et il faut au contraire un engagement clair et net des autorités publiques pour le système de l'indexation sans modulation.

Dans le même ordre d'idées, il est indispensable de maintenir les adaptations régulières du SSM, du RMG, des pensions et prévoir des adaptations des crédits d'impôts, ainsi que du boni pour enfant et des prestations familiales.

Le graphique suivant révèle en effet que plus de 20% des personnes ayant un emploi et un faible niveau d'éducation vivent sous le seuil de risque de pauvreté au Luxembourg.

**Graphique 74 : Taux de risque de pauvreté laborieuse selon le niveau d'éducation**



**Source : STATEC, Enquête EU-SILC 2008**

En comparaison européenne, le taux de risque de pauvreté au travail au Luxembourg se situe légèrement au dessus de la moyenne européenne et notamment aussi au dessus de ceux de nos pays voisins.

Tableau 50 : Taux de risque de pauvreté au travail

Pays	2008	Pays	2008
AT	6	IE*	6
BE*	4	IS*	7
BG*	6	IT*	10
CY*	6	LT	9
CZ*	3	LU	9
DE	7	LV	11
DK*	4	MT*	4
EA*	8	NL*	5
EE	7	NO*	6
ES*	11	PL	12
EU15*	8	PT*	10
EU27*	8	RO*	19
FI*	5	SE	7
FR*	6	SI	5
GR*	14	SK	6
HU	5	UK*	8

La CSL estime également qu'il convient de rendre les primes écologiques plus sociales en en faisant bénéficier proportionnellement plus les ménages modestes par une dégressivité en fonction du revenu, permettant de diffuser plus largement les gains d'économies d'énergie et d'augmenter le caractère incitatif auprès d'une plus large couche de la population. Pour plus de précisions, elle renvoie à la « Contribution de la CSL aux débats du Comité de coordination tripartite du 3 mars 2009.

\* \* \*

Comme il a été rappelé supra, les salariés et les consommateurs soutiennent pour une part croissante les finances publiques (voir par ailleurs), alors qu'elles-mêmes sont déployées en partie pour nourrir, soutenir et faire prospérer la « compétitivité » des entreprises, au détriment des contributeurs principaux et de la société *in globo* (modération salariale, inflation, « retranchement » de l'État social), tandis que ces entreprises, elles, sont de plus en plus exonérées de contributions. Les salariés sortent finalement deux fois perdants de ce processus, en amont et en aval. Dépendre de plus en plus de l'impôt sur les traitements et salaires et de la TVA pour financer les dépenses publiques risque au final de mener à une réduction de celles-ci face aux difficultés de financements sociaux à venir et, présentement, à des soucis d'équilibres budgétaires et financiers précaires (lien avec dangerosité).

Considérer à l'instar des auteurs du projet de loi budgétaire 2009 les transferts que l'Administration centrale réalise au profit de la sécurité sociale comme « *le plus important ensemble de dépenses de l'État* » relève d'une vision quelque peu déformée de la nature de ces flux financiers. Comme le précise à juste titre la nomenclature budgétaire, ces flux ne constituent aucunement des « dépenses » subies par les autorités publiques, mais bien des « transferts » volontaires à la sécurité sociale dans le respect du contrat social luxembourgeois. La nuance est en réalité de taille. Certes, en matière de fiscalité, le principe de la « non-affectation des recettes » doit de toute évidence prévaloir, mais ces transferts sont bien opérés à partir de recettes qui proviennent en large partie de la contribution fiscale des salariés et pensionnés ainsi que de la consommation finale (voir par ailleurs). Le montant de ces transferts est d'ailleurs largement couvert par les recettes générées par l'impôt des ménages<sup>32</sup> (près 4,5 milliards en 2008), soit les impôts sur le revenu et sur les dépenses des salariés/retraités.

<sup>32</sup> Les « classes moyennes » sont d'ailleurs, du fait d'un phénomène dit du « Mittelstandsbuckel », touchées par une pression fiscale relative plus forte que celles du haut et du bas de l'échelle des revenus.

En d'autres termes, selon la formule populaire, comme l'État c'est nous, l'Administration centrale et publique, en prélevant des recettes et en effectuant des dépenses collectives, ne joue donc en réalité rien de plus que le rôle d'une « chambre de compensation » ou d'« intermédiaire financier » entre les contribuables, d'une part, et les citoyens, les assurés sociaux ou les agents économiques en général, de l'autre, mettant ainsi en œuvre les principes politiques de solidarité au cœur de l'État social. Les transferts ainsi réalisés rendent la société efficace parce qu'ils permettent de stabiliser les revenus, de développer les infrastructures, d'assurer le fonctionnement des institutions ou encore d'éduquer et de former la population.

Au regard des améliorations luxembourgeoises en matière de santé et plus généralement de la cohésion sociale, les dépenses de prestations sociales sont non seulement efficaces, mais également nécessaires. Elles ne répondent pas uniquement à un besoin d'efficacité, mais également à une nécessité sociale permettant de diffuser le haut niveau de vie luxembourgeois auprès de l'ensemble de la population et des ménages, familles, actifs et non actifs. En outre, elles sont indissociables des bonnes performances économiques.

Ces dépenses qui sont le résultat d'un contrat social passé entre les citoyens et financées principalement par les ménages eux-mêmes sont non seulement efficaces comme en attestent les progrès réalisés en matière de santé par le Luxembourg, mais elles sont en outre nécessaires à de bonnes performances économiques.

Le Luxembourg s'alarme du moindre retournement de conjoncture oubliant sa position actuelle structurellement excellente. N'est-il pas curieux de voir fleurir ci et là des revendications sur la baisse des dépenses alors même qu'au regard de la richesse produite, celles-ci sont parmi les plus faibles d'Europe ? N'est-il pas tout aussi curieux de voir des interrogations surgir sur l'équilibre des finances publiques alors même que celles-ci sont parmi les rares en Europe à être structurellement excédentaires (voir supra) ?

Il convient de ne pas s'obstiner dans une logique purement comptable dans l'analyse des dépenses publiques et plus particulièrement sociales. Quand bien même les dépenses publiques seraient réduites, que deviendraient les sommes épargnées ? Les entreprises luxembourgeoises, malgré des marges particulièrement élevées ont un taux d'investissement plutôt faible. L'argent ainsi épargné par les entreprises ne serait donc pas réinjecté dans l'économie, ce qui serait source de manque à gagner en croissance. D'autre part, étant donné que les ménages sont les principaux contributeurs fiscaux, c'est avant tout à eux que « profiterait » la baisse des dépenses publiques. Mais cet argent serait-il réinjecté plus efficacement dans l'économie ?

Il convient aussi de garder à l'esprit que les dépenses publiques ne sont pas une destruction monétaire. L'argent dépensé est en effet réinjecté dans le circuit économique. Si cet argent, notamment les dépenses sociales, n'était pas dépensé par l'Etat, cela profiterait avant tout aux ménages aisés. Ces surplus seraient-ils plus avantageusement dépensés pour l'économie ? Le Luxembourg est le pays qui dépense le plus par habitant pour l'achat de véhicules qui constitue une des catégories de dépenses ayant le plus progressé ces 10 dernières années. Un accroissement encore plus important de ces dépenses peut être considéré comme efficace ?

Est-ce à dire qu'il ne faut pas tenter de prévenir des dérapages ou des gaspillages en matière de dépenses publiques ou lutter contre des dérives d'accaparement des richesses par une fonction publique qui serait alors en rupture avec les citoyens au service duquel elle est censée se trouver ? Assurément pas. Cependant, **si l'on ne peut certes qu'encourager à un objectif d'efficacité accrue des dépenses publiques là où celle-ci pourrait faire défaut (efficacité par ailleurs très difficilement quantifiable), il convient en revanche de ne pas confondre l'efficacité souhaitée de ces dépenses avec leur simple rationnement en vertu d'un raisonnement purement budgétaire et comptable, voire régressif et réactionnaire.** A noter, à cet égard, que **si la sélectivité des transferts sociaux, qui est annoncée dans le cadre de l'« exit strategy », permettrait de résoudre des difficultés de comptabilité nationale, elle n'aura en revanche aucun effet sur les mécanismes et les conditions qui conduisent à la nécessité d'une correction par la redistribution ; elle laissera, de manière quelque peu cynique, inchangées les causes de l'inégalité sociale.**

Soulignons d'ailleurs ici que, en matière de sécurité sociale, cette seule efficacité de la dépense publique, ou l'absence de celle-ci, ne peut suffire à justifier ou à délégitimer ni l'existence d'un système de protection sociale ni la place que celui-ci accaparerait dans les finances publiques. Celles-ci procèdent en effet d'un autre ordre que celui de l'expertise économique ; elles traduisent un choix de nature politique et collective qui relève de la délibération des individus et, partant, de la morale, en faveur des droits sociaux. **La question de l'efficacité, voire de l'efficience, est largement secondaire, tant que l'on n'a pas résolu la question de savoir pourquoi et pour qui on veut l'être.** Il ne revient par exemple pas à l'analyste économique ou au lobbyiste de nous dire le partage à réaliser entre biens privés et biens publics ou d'attribuer un cachet de respectabilité économique à un type d'activité plutôt qu'à une autre. Comme l'aurait dit Edgar Morin, comment une démocratie peut-elle fonctionner, sinon de plus en plus à vide, quand le citoyen est disqualifié par l'expert ?

\* \* \*

Comme elle l'a déjà écrit, en pleine crise économique, il ne paraît pas forcément judicieux à la CSL de prélever davantage sur les ménages et les entreprises, c'est-à-dire de procéder à des augmentations immédiates d'impôt et à des compressions de dépenses publiques. **Avant de tenter, le cas échéant, de redresser les comptes publics, il convient tout d'abord de temporiser et de vérifier que l'embellie conjoncturelle ne va pas mécaniquement corriger les dérapages budgétaires comme cela s'est produit récemment.** Néanmoins, si la sortie de la crise ne devait pas se réaliser dans les deux ou trois prochaines années, la situation des finances publiques risquerait alors de se dégrader de manière plus durable que conjoncturelle. Pour assurer la soutenabilité des finances publiques, il conviendrait alors de réfléchir à des mesures d'accroissement du rendement de tous les impôts, par le biais des recettes fiscales.

En plus de faire contribuer les entreprises plus activement au regard de leur capacité fiscale, il s'agira de réaliser, tout en évitant des déchets fiscaux, une réforme globale de notre système fiscal visant à plus de justice sociale, plutôt qu'à en faire un outil de compétitivité. Cette réforme devrait porter non seulement sur l'imposition des revenus des personnes physiques et morales, mais aussi sur les plus-values et sur les impôts fonciers pour ne citer qu'eux.

La CSL présente ci-après quelques éléments de réflexion d'une réforme de l'imposition des revenus des personnes physiques, qui pourrait constituer une forme de contrat d'après-crise.

### 5.3. Proposition de sortie du déséquilibre budgétaire potentiel

Si tant est que la fiscalité soit un outil de compétitivité, le Luxembourg est de toute façon particulièrement bien placé dans ce domaine, puisque le rapport « *Paying taxes 2009* » classe le Luxembourg en 14<sup>ème</sup> position mondiale et en 3<sup>ème</sup> européenne. **En outre, les entreprises luxembourgeoises bénéficient d'une fiscalité sur la production particulièrement favorable. Et ne nous y trompons pas, ce n'est pas le taux d'imposition qui rend les entreprises compétitives : l'IRC est payé seulement si elles réalisent des bénéfices, c'est-à-dire si elles sont compétitives.**

**La charge fiscale globale pèse de plus en plus sur les ménages et de moins en moins sur les entreprises.** Un rééquilibrage est nécessaire, d'autant plus que les entreprises sont les premières à demander et à se réjouir des dépenses publiques en période de ralentissement.

Actuellement, pour ce qui est des personnes physiques, le système fiscal est pénalisant pour les classes moyennes. **Il sera par conséquent souhaitable d'aménager le barème d'imposition des revenus des personnes physiques en augmentant le nombre tranches ainsi que le taux marginal maximal.**

Parallèlement à une réflexion globale sur le système fiscal luxembourgeois, la CSL tient aussi à exprimer ses inquiétudes par rapport aux **mécanismes d'optimisation fiscale** qui permettent aux multinationales d'échapper, au moins partiellement, à l'imposition de leurs bénéfices, notamment via des constructions juridiques artificielles et ne servant qu'à cette fin. Si optimiser n'est pas

frauder, c'est-à-dire si ces mécanismes sont considérés comme légaux, ils n'en sont pas moins préjudiciables pour les modèles sociaux européens.

Par ailleurs, la CSL tient à souligner également la nécessité de doter les administrations fiscales du personnel et des moyens tant techniques qu'infrastructurels nécessaires pour **lutter efficacement et de manière conséquente contre la fraude fiscale**. Rappelons à cet égard que, dans l'avis du Comité de coordination tripartite du 28 avril 2006, le Gouvernement s'est engagé à renforcer la lutte contre la fraude fiscale.

\* \* \*

Un argument souvent avancé par les détracteurs de **l'indexation des salaires**, notamment sur le banc patronal, est que ce mécanisme, outre son archaïsme ou son originalité (pourtant toute relative), ne serait pas « social » dans la mesure où les salaires élevés engrangent, en valeur absolue, une augmentation plus importante que les faibles salaires. Il y aurait donc lieu, pour ses opposants, de plafonner cette indexation en fonction du niveau de revenu.

Tout dépend évidemment du contenu sémantique que l'on attribue au terme « social ». Il est vrai que l'index peut être perçu comme un instrument purement économique, puisque **celui-ci vise à maintenir le pouvoir d'achat des salaires et qu'il permet donc, en toute logique, de soutenir l'activité économique, inscrite dans une relation circulaire « production-consommation », d'une bonne partie des entreprises locales qui dépendent de la demande intérieure**, particulièrement de celle des ménages. En effet, l'ajustement des revenus notamment salariaux au coût de la vie est un rattrapage postérieur à l'augmentation des prix des produits vendus aux consommateurs par les entreprises. Et il n'est assurément pas question ici du paradoxe de l'œuf et de la poule<sup>33</sup> : **ne perdons pas de vue que si une tranche indiciaire est due aux salariés, c'est bien parce que les entreprises ont revu leurs prix à la hausse et non pas parce que les prix doivent s'aligner sur les salaires ! Quel serait le manque à gagner des entreprises commerciales, agricoles, artisanales, voire industrielles sans ce maintien du pouvoir d'achat ?**

Toutefois, l'économique et le social étant souvent étroitement liés, le système d'indexation des salaires aux prix à la consommation constitue en réalité aussi un mécanisme social dans le sens où il permet d'abord de **stabiliser la clé de partage du revenu primaire** entre les apporteurs/détenteurs de capitaux et les salariés. **Sans ce mécanisme, la répartition de la valeur ajoutée produite par le travail des salariés au sein de l'entreprise serait de moins en moins équilibrée, dégénérant en une distorsion durable entre l'évolution des salaires et la progression des conditions économiques générales. A ce titre, on peut considérer que l'index participe à la distribution des revenus primaires.**

Ensuite, rappelons que l'inflation touche plus fortement les ménages à bas revenu et la présence de l'indexation automatique dans le paysage institutionnel du Luxembourg dispose donc bien, de ce fait, d'une dimension sociale. Social aussi, parce que la perte du pouvoir d'achat d'un salaire désindexé influe sur le degré de satisfaction des besoins de la population et, donc, sur son niveau et sa qualité de vie.

Pour toutes ces raisons, le recours à l'indexation automatique est avant tout un choix politique. **Alors, certes, l'indexation n'est pas sociale dans la mesure où elle ne représente pas un outil de redistribution secondaire** : elle ne vise pas à corriger des inégalités de revenus en ciblant par exemple les plus bas d'entre eux. Notons d'ailleurs que **le plafonnement de l'index n'apporterait strictement rien de plus aux ménages à faible salaire et qu'il n'entraînerait en rien un surplus de justice sociale ; il profiterait uniquement aux entreprises et, donc, plus particulièrement à leurs propriétaires.**

---

<sup>33</sup> Au demeurant, ce problème aurait définitivement trouvé solution en 2006 : l'œuf a devancé la poule. Selon un chercheur de l'université de Nottingham, le matériau génétique n'évolue pas durant la vie d'un organisme vivant ; par conséquent, le premier oiseau à devenir une poule a dû d'abord exister en tant qu'embryon à l'intérieur d'un œuf. La première matière vivante membre de l'espèce a dû être l'œuf. Comme quoi, le génie génétique peut aussi avoir du bon.

Ce problème de redistribution qui rendrait le mécanisme de l'indexation peu social est en vérité résoluble en cherchant du côté de la progressivité de l'impôt qu'il serait souhaitable de mieux échelonner. C'est en effet par le système fiscal que s'opère la redistribution.

Pour ce faire, il ne serait donc pas inutile, après les récentes baisses linéaires du barème d'imposition, de procéder à un réagencement de celui-ci visant l'allègement de la charge fiscale des ménages à faible revenu et des classes moyennes en procédant à une augmentation du nombre de tranches et d'un rehaussement du taux marginal maximal.

\* \* \*

Le contexte d'après-crise se prête judicieusement à une telle mesure de justice sociale. Ceci permettrait notamment de répondre au souci du patronat relatif au caractère qu'il considère comme peu social de l'indexation, mais également de corriger l'augmentation des inégalités de revenus interquantiles.

La structure actuelle du barème fiscal pénalise les classes moyennes, entendues ici comme des groupes intermédiaires de revenus ; modifier celle-ci permettrait de rendre les augmentations indiciaires de salaires plus « sociales », au sens patronal de justice sociale défini plus haut.

D'après les données d'Eurostat (Statistiques en bref, Population et Conditions sociales, 7/2006), **les inégalités salariales au Luxembourg sont plutôt importantes**. L'équité de la distribution des salaires bruts annuels peut être mesurée par les rapports interfractiles. Par exemple, le rapport interdécile D9/D1 était en 2002, données les plus récentes, de 3,4, c'est-à-dire que les 10% de salariés de l'industrie et des services qui se trouvent dans la neuvième classe décilaire de revenus salariaux (donc parmi les plus élevés) sont payés annuellement 3,4 fois plus que les 10% répertoriés dans la première classe de salaires, à savoir les moins élevés. Dix pays connaissent des inégalités de répartition moindres et onze des inégalités plus fortes encore, la moyenne de l'UE-25 se situant à 3.

Cette analyse interfractile doit en réalité se décliner ; en effet, si les rapports interquantiles sont des indicateurs fréquents d'inégalité de revenus, ils ne comparent cependant que deux niveaux de revenu équivalents à deux points précis de la distribution. Ils n'offrent donc pas de vue sur ce qui se passe à d'autres niveaux.

Si l'on scrute un autre rapport, cette fois sous l'angle de la rémunération horaire (et non plus annuelle), on voit l'écart se creuser au Luxembourg entre les hauts et les bas revenus (on pourrait parler d'un ratio S95/S20<sup>34</sup>) sur la dernière quinzaine d'années : les salaires élevés gagnaient 3,83 fois plus que les salaires les plus faibles en 2007, alors que le rapport étaient de 3,33 en 1991. La croissance des salaires horaires luxembourgeois entre 1991 et 2007 fut bien plus rapide pour les salaires élevés que pour les bas salaires. **Plus on s'élève donc dans la hiérarchie des salaires, plus les augmentations salariales sont fortes, tant en valeur absolue qu'en valeur relative**. Une partie de l'explication se trouve ici possiblement dans le fait que le très dynamique marché de l'emploi au Luxembourg se caractérise par la venue de salariés à revenus élevés.

Pour mesurer les inégalités de répartition, on peut également mettre en rapport non plus les salaires, mais les revenus cette fois. C'est ainsi que les indicateurs structurels et de développement durable européens mesurent le rapport interquintile de revenu (disponible équivalent)<sup>35</sup>, c'est-à-dire entre la part du revenu total disponible perçu par les 20 % de la population ayant le revenu le plus élevé (quintile supérieur dit S80) et la part du revenu total perçu par les 20 % de la population ayant le revenu le plus bas (quintile inférieur dit S20). Le ratio S80/S20 nous indique, d'un point de vue statistique, un statu quo relatif et apparent en termes de répartition des

<sup>34</sup> Le mécanisme de calcul exclut les 20% des salaires les plus bas et les 5% des salaires les plus élevés pour définir le salaire moyen utilisé afin de fixer le coefficient d'ajustement, comme décrit dans le règlement grand-ducal ad-hoc.

<sup>35</sup> Il s'agit ici de niveau de vie des ménages qui, à revenu égal, diffère selon leur composition. On attribue un équivalent-adulte à chaque membre du ménage pour corriger ce biais.

revenus entre 1996 et 2007. **En 2007, les 20% les plus aisés disposaient d'un niveau de vie quatre fois supérieur à celui des 20% les moins aisés<sup>36</sup>.** Cette fois, le GDL est sous la moyenne européenne de 4,8, mais ce sont douze pays qui connaissent des inégalités moins fortes contre 13 pays qui se montrent plus inégalitaires. Le Statec nous apprend que le même ratio pour le revenu global (donc non équivalent) est lui de 4,6.

Comme indiqué plus haut, cet indicateur officiel est insensible aux évolutions d'autres catégories de revenus intermédiaires. Ainsi, **ce n'est pas parce que les valeurs de S80 et de S20 semblent pratiquement inchangées que d'autres fractiles de revenus ne peuvent pour autant progresser**, par exemple les revenus du 1 % les plus riches, et que ce centile ne s'est pas enrichi. Toujours dans la comparaison des revenus, on peut par exemple mettre en parallèle le ratio D9/D1 concernant le revenu et celui des salaires mentionné plus haut. Alors que, pour les salaires, un ratio de 3,4 prévaut (2002), on arrive à un ratio de 4 pour les revenus moyens par personne (2001). En termes de niveau de vie (donc de revenu équivalent), on est toutefois plus proche du ratio salarial, avec 3,6.

Cependant, il paraît également important de mettre en relation le décile 1 et le décile 10 qui représentent les extrémités de la courbe de distribution, plutôt que de se contenter de D9/D1. Les données d'Eurostat les plus fraîches (2001) nous apprennent que le ratio D10/D1 portant sur le revenu moyen par personne était cette fois de 6,1 (contre 4 pour D9/D1) et de 5,4 concernant le revenu équivalent moyen (contre 3,6 pour D9/D1).

D'autres comparaisons peuvent être d'intérêt : la limite supérieure de revenu des fractiles ou le revenu médian (qui sépare la population en deux groupes égaux au-dessus ou en dessous de la médiane). Ainsi, toujours en 2001, la valeur limite supérieur de revenu du neuvième décile est 3,4 fois supérieure à celle du décile 1, tandis que le ratio est de 15,1 si l'on compare D10/D1. Pour ce qui est du revenu équivalent médian, le rapport est respectivement de 3,5 (D9/D1) et de 4,6 (D10/D1).

**Le coefficient de Gini permet pour sa part de prendre en compte la répartition totale des revenus et pas seulement les extrémités de l'échelle.** Si l'égalité était parfaite (tout le monde reçoit le même revenu), le coefficient de Gini serait de 0% ; il serait de 100% si l'intégralité du revenu national se trouvait entre les mains d'une seule personne. **Avec un coefficient de 0,27, le Luxembourg est sous la moyenne européenne de 0,30 et douze pays le devancent.**

\* \* \*

**La structure actuelle du barème fiscal charge fortement les classes moyennes ; modifier celle-ci permettrait donc de faire progresser le Luxembourg vers la tête du classement européen des pays les moins inégalitaires, avec les pays scandinaves.**

Il n'est pas inutile de rappeler que, pour contrer les effets de la crise de 1929 à l'ampleur de laquelle on compare volontiers l'actuelle dépression, la nouvelle donne opérée par Roosevelt a logiquement reposé sur un volet fiscal, comme l'illustre le tableau simplifié ci-dessous.

---

<sup>36</sup> En d'autres termes, les 20% de la population qui sont les moins aisés perçoivent 9% du revenu total contre 37% pour les 20% les plus aisés.

Tableau 51 : Évolution du taux marginal maximal d'imposition du revenu aux États-Unis

Year	Top Marginal Rate	Year	Top Marginal Rate	Year	Top Marginal Rate
1913	7.0%	1946	86.45%	1979	70.00%
1914	7.0%	1947	86.45%	1980	70.00%
1915	7.0%	1948	82.13%	1981	69.13%
1916	15.0%	1949	82.13%	1982	50.00%
1917	67.0%	1950	91.00%	1983	50.00%
1918	77.0%	1951	91.00%	1984	60.00%
1919	73.0%	1952	92.00%	1985	50.00%
1920	73.0%	1953	92.00%	1986	50.00%
1921	73.0%	1954	91.00%	1987	38.50%
1922	56.0%	1955	91.00%	1988	28.00%
1923	56.0%	1956	91.00%	1989	28.00%
1924	46.0%	1957	91.00%	1990	31.00%
1925	25.0%	1958	91.00%	1991	31.00%
1926	25.0%	1959	91.00%	1992	31.00%
1927	25.0%	1960	91.00%	1993	39.60%
1928	25.0%	1961	91.00%	1994	39.60%
1929	24.0%	1962	91.00%	1995	39.60%
1930	25.0%	1963	91.00%	1996	39.60%
1931	25.0%	1964	77.00%	1997	39.60%
1932	63.0%	1965	70.00%	1998	39.60%
1933	63.0%	1966	70.00%	1999	39.60%
1934	63.0%	1967	70.00%	2000	39.60%
1935	63.0%	1968	75.25%	2001	38.80%
1936	79.0%	1969	77.00%	2002	38.80%
1937	79.0%	1970	71.75%	2003	35.00%
1938	79.0%	1971	70.00%	2004	35.00%
1939	79.0%	1972	70.00%	2005	35.00%
1940	81.10%	1973	70.00%	2006	35.00%
1941	81.00%	1974	70.00%	2007	35.00%
1942	88.00%	1975	70.00%	2008	35.00%
1943	66.00%	1976	70.00%	2009	35.00%
1944	94.00%	1977	70.00%		
1945	94.00%	1978	70.00%		

Source : Tax policy center

Le taux marginal maximal, qui s'applique aux plus hauts revenus, y est monté jusqu'à 94 % en 1945. Pendant une cinquantaine d'année, donc au-delà de la phase de « grande dépression », la moyenne de ce taux fut supérieur à 80 % et, de 1936 à 1980, jamais en dessous de 70%. Il a fallu attendre la révolution conservatrice des années 80 et les années Reagan, Bush I et II pour voir le taux descendre jusqu'à un niveau proche de l'époque du krach de 1929. Le président Obama, pour sa part, avait promis de le faire remonter jusqu'à 39,6%.

Dans sa structure actuelle, la progression du tarif luxembourgeois se déroule pour les revenus de la classe d'impôt 1 entre 11.265 euros et 39.885 euros, soit sur une largeur allant de 1 à 3,5.

Tableau 52 : Structure d'imposition dans la classe 1 (à partir de 2009)

0%	pour la tranche de revenu inférieure à	11.265 euros
8%	pour la tranche de revenu comprise entre	11.265 et 13.173 euros
10%	pour la tranche de revenu comprise entre	13.173 et 15.081 euros
12%	pour la tranche de revenu comprise entre	15.081 et 16.989 euros
14%	pour la tranche de revenu comprise entre	16.989 et 18.897 euros
16%	pour la tranche de revenu comprise entre	18.897 et 20.805 euros
18%	pour la tranche de revenu comprise entre	20.805 et 22.713 euros
20%	pour la tranche de revenu comprise entre	22.713 et 24.621 euros
22%	pour la tranche de revenu comprise entre	24.621 et 26.529 euros
24%	pour la tranche de revenu comprise entre	26.529 et 28.437 euros
26%	pour la tranche de revenu comprise entre	28.437 et 30.345 euros
28%	pour la tranche de revenu comprise entre	30.345 et 32.253 euros
30%	pour la tranche de revenu comprise entre	32.253 et 34.161 euros
32%	pour la tranche de revenu comprise entre	34.161 et 36.069 euros
34%	pour la tranche de revenu comprise entre	36.069 et 37.977 euros
36%	pour la tranche de revenu comprise entre	37.977 et 39.885 euros
38%	pour la tranche de revenu dépassant	39.885 euros

Cette progression du tarif réparti en 17 tranches ne manque pas de produire ses effets sur les revenus inférieurs et moyens en raison de la progression fiscale démesurée, par exemple, pour les revenus mensuels *imposables* situés entre 1.500 et 5.000 euros (18.000 et 60.000 euros/an).

Conformément au barème actuel, la progression du taux moyen d'imposition se fait de 3,96% pour un revenu annuel imposable de 18.000 euros à 23,23% pour un revenu imposable de 60.000 euros<sup>37</sup>. Ceci équivaut à un rapport de 5,87.

<sup>37</sup> Cette fourchette se veut illustrative. Pour un exercice un peu plus conventionnel, dans une perspective strictement monétaire d'identification des classes moyennes, on pourrait envisager de délimiter la classe

Il s'ensuit un phénomène connu sous le nom de « Mittelstandsbuckel », illustré par le tableau suivant<sup>38</sup>.

**Tableau 53 : Le phénomène du « Mittelstandsbuckel »**

		Revenu imposable mensuel	Revenu imposable annuel	Impôt à payer Classe 1
Rapport A/B	A	1.500	18.000	713
	B	5.000	60.000	13940
		3,33	3,33	19,55
		Revenu imposable mensuel	Revenu imposable annuel	Impôt à payer Classe 1
Rapport A/B	A	2.500	30.000	3153
	B	5.000	60.000	13940
		2	2	4,42

On constate que les salaires/revenus plus élevés subissent proportionnellement moins la progressivité du barème. Le phénomène du « Mittelstandsbuckel » se décrit de la sorte : tandis que le revenu imposable double ou triple, la charge fiscale progresse beaucoup plus rapidement, augmentant d'autant plus la pression sur les classes moyennes.

Ceci n'est toutefois plus vrai à partir d'un certain niveau de salaire où la progressivité du barème ne joue plus.

		Revenu imposable mensuel	Revenu imposable annuel	Impôt à payer Classe 1
Rapport A/B	A	5.000	60.000	13940
	B	10.000	120.000	36740
		2	2	2,63

**En vue d'accroître le processus redistributif, compte tenu de ces calculs et considérant également que les ménages à faible revenu ou encore les classes moyennes ont une propension plus forte à consommer lorsque leur revenu disponible augmente, il conviendrait de procéder à une adaptation structurelle du barème en augmentant le nombre des tranches et, de ce fait, le taux d'imposition marginal maximal.**

Rappelons-le, celui-ci s'élevait encore à 56% en 1990 pour un revenu de plus de 1.321.200 LUF, c'est-à-dire 32.752 euros, avec un échelonnement en 25 tranches. En 1913, la progressivité de l'impôt mobilier révisé, ancêtre de l'impôt sur le revenu, reposait sur 128 tranches (cf. la loi du 8 juillet 1913 portant révision de la législation sur l'impôt mobilier). Actuellement, le taux maximal n'est que de 38% à partir d'un revenu de 39.885 euros, d'après un barème en 17 tranches et une progression linéaire de deux points de %. En outre, l'envergure actuelle de la progressivité n'est

---

moyenne par une fourchette de revenus fixée relativement à la médiane des revenus nationale. Ainsi, si l'on fixe un seuil de richesse de manière analogue au seuil de pauvreté (version Eurostat), l'inverse du risque de pauvreté, que l'on pourrait dénommer seuil de « chance de richesse », se situerait à 140% du revenu médian (équivalent). D'après les données du Statec (Cahier économique n°107), le revenu minimum d'une personne seule que l'on pouvait considérer comme aisée en 2007 était de quelque 3.500 euros/mois, soit 42.000 €/an ; le seuil de pauvreté était lui de quelque 18.000 euros/an. Une autre approche pourrait être celle de la distribution des revenus en quantile, par exemple D2-D8 ou D3-D7, l'intervalle de revenus étant ici exprimé en décile. D'après les données du CEPS, les hauts revenus, que l'on pourrait qualifier de classe supérieure, disposait en 2006 d'un revenu équivalent minimal de 56.280 €/an (D10). Ces 10% de la population détiennent à eux seuls 28% des revenus du travail de l'ensemble de la population et 45% de la totalité des revenus du patrimoine, et possiblement une large part du patrimoine. Ces hauts revenus détiennent près d'un quart du total du revenu net disponible. Si l'on ajoute une dimension socioprofessionnelle au tableau, définie ici par rapport à la caisse de maladie, on constate que c'est chez les fonctionnaires internationaux (35%), les fonctionnaires nationaux (20%), les indépendants (16%) et enfin les employés privés (14%) que l'on en rencontre le plus, les ouvriers étant pratiquement absents des hauts revenus. (CEPS, Vivre au Luxembourg, n°43, 2008).

<sup>38</sup> Il convient de préciser que ces calculs se basent sur le barème de l'impôt sur le revenu et ne tiennent ni compte de l'impôt de solidarité, ni des minima de déduction dont bénéficient d'office tous les salariés et/ou contribuables.

plus que de trente points de % entre le taux minimal et le taux maximal, alors qu'elle était encore de 40 points en 2000 et de 46 en 1990.

On n'est d'ailleurs pas loin de se demander ce qui distingue encore le Luxembourg de pays ultralibéraux. D'après l'OCDE, entre 2000 et 2006, « *plusieurs pays ont mis en œuvre des réductions d'impôt plus ciblées. Les salariés percevant un salaire inférieur à 67 % du SOM [salaire ouvrier moyen] ont bénéficié de diminutions supérieures à la moyenne [...]. En Australie, Allemagne, Islande, Irlande et au Luxembourg [...], les réformes fiscales ont eu tendance à atténuer la progressivité de la structure d'imposition, et les titulaires de hauts salaires ont bénéficié de baisses d'impôt beaucoup plus substantielles que ceux qui se situent au milieu et en bas de la fourchette des rémunérations. Aux États-Unis, les réductions d'impôt entre 2000 et 2006 ont surtout profité aux titulaires de hauts revenus* ». Et l'OCDE d'ajouter : « *Dans la plupart des pays, la variation globale du coin fiscal a eu tendance à avantager les titulaires de bas salaires [...]. Pourtant, dans une minorité importante de pays, les réformes fiscales conjuguées au freinage fiscal ont surtout bénéficié aux catégories à hauts revenus (Australie, Canada, Allemagne, Islande, Japon, Luxembourg, Norvège et États-Unis)* » (OCDE, *Les impôts sur les salaires 2006-2007*, 2007).

Dès lors, une modification de la structure comme suit pourrait déjà atténuer le phénomène énoncé

**Tableau 54 : Exemple de réforme de la structure d'imposition des personnes physiques**

Tranches			Taux marginal	Impôt dû
min	max	largeur		
0	11265	11265	0,00	0,00
11265	12765	1500	0,08	120,00
12765	14265	1500	0,09	135,00
14265	15765	1500	0,10	150,00
15765	17265	1500	0,11	165,00
17265	18765	1500	0,12	180,00
18765	20265	1500	0,13	195,00
20265	21765	1500	0,14	210,00
21765	23265	1500	0,15	225,00
23265	24765	1500	0,16	240,00
24765	26265	1500	0,17	255,00
26265	27765	1500	0,18	270,00
27765	29265	1500	0,19	285,00
29265	30765	1500	0,20	300,00
30765	32265	1500	0,21	315,00
32265	33765	1500	0,22	330,00
33765	35265	1500	0,23	345,00
35265	36765	1500	0,24	360
36765	38265	1500	0,25	375
38265	39765	1500	0,26	390
39765	41265	1500	0,27	405
41265	42765	1500	0,28	420
42765	44265	1500	0,29	435
44265	45765	1500	0,30	450
45765	47265	1500	0,31	465
47265	48765	1500	0,32	480
48765	50265	1500	0,33	495
50265	51765	1500	0,34	510
51765	53265	1500	0,35	525
53265	54765	1500	0,36	540
54765	56265	1500	0,37	555
56265	57765	1500	0,38	570
57765	59265	1500	0,39	585
59265	60765	1500	0,40	600
60765	62265	1500	0,41	615
62265	63765	1500	0,42	630
63765	65265	1500	0,43	645
65265	66765	1500	0,44	660
66765	68265	1500	0,45	675
68265	200000	131735	0,46	60598,1

Tableau 55 : Effets du rééchelonnement de l'impôt

	Revenu mensuel	Revenu annuel	impôt
	1.500	18.000	658,2
	5.000	60.000	1.1574
variation	3,33	3,33	17,58

	Revenu mensuel	Revenu annuel	impôt
	2.500	30.000	2.577
	5.000	60.000	11.574
variation	2,00	2,00	4,49

	Revenu mensuel	Revenu annuel	impôt
	5.000	60.000	11.574
	10.000	120.000	38.903
variation	2,00	2,00	3,36

Certes, dans cet exemple minimaliste, la pression fiscale sur les classes inférieures et moyennes continuerait à exister, mais elle serait amoindrie. Il serait par exemple également loisible de moduler les taux inférieurs, notamment le taux d'entrée.

**Le barème tarifaire présenté est bien sûr tout à fait hypothétique**, et vu l'absence de données publiques sur la composition des ménages et leurs revenus respectifs, il est **impossible de calculer les éventuels déchets fiscaux** d'une telle restructuration. Rien n'empêcherait d'ailleurs d'augmenter encore plus le taux d'imposition marginal maximal pour y parer le cas échéant.

**Dans le souci d'une plus grande transparence, mais aussi, au bout du compte, de démocratie, il serait d'ailleurs souhaitable que l'ACD rende publiques ses données sous forme anonyme.**

Notons d'ailleurs que la Chambre des salariés n'est pas seule à demander plus de transparence en la matière. En date du 7 octobre 2009, une question parlementaire a été formulée en ce sens<sup>39</sup>.

**En tout état de cause, il revient à l'administration fiscale et au Gouvernement de procéder à des simulations soutenant une proposition neutre en termes de déchets fiscaux éventuels, proposition qui tiendrait compte tant du souci d'alléger la charge fiscale des classes inférieures et moyennes que celui de faire contribuer plus amplement les hauts revenus à l'effort fiscal.** Ceci aurait pour effet de restaurer un certain degré d'équité dans le système fiscal quelque peu bafouée par la logique d'attractivité et, d'autre part de renflouer les caisses publiques que l'on a pourtant fortement mises à contribution afin de maintenir l'économie à flot, alors que les réductions d'impôts pour les plus aisés, de même que pour les collectivités, contribuent à fragiliser l'équilibre des finances publiques. **Pourquoi en temps de crise, et au-delà, se priver d'augmenter la participation fiscale de ceux qui profitent davantage des belles années ?**

Ceci traduirait d'ailleurs en faits politiques concrets les propos du Premier ministre du 22.05.2008, cité par le Jeudi du 31.12 de la même année : *« En vieillissant je reviens peu à peu aux raisons qui m'avaient conduit à me lancer dans les choses politiques. L'injustice progresse, je déteste l'injustice et c'est la raison pour laquelle je vais m'engager. »*

\* \* \*

<sup>39</sup> Question parlementaire du 7 octobre 2009 du député Ben Fayot au ministre des Finances.

Par ailleurs, la CSL demande en ce qui concerne le remboursement de la vignette fiscale d'un véhicule (article 17, paragraphe 4 de la loi budgétaire) que le montant à rembourser soit calculé à partir du renvoi à l'Administration des douanes et accises (l'Ada) de la vignette fiscale, le tampon de la poste faisant foi et non pas comme proposé dans le projet de loi, à partir de la mise hors circulation du véhicule par l'Ada, date qui dépend du bon vouloir de cette dernière. Dans le passé, il s'est révélé qu'un certain nombre de personnes se sont vu rembourser un montant inférieur à celui qu'elles avaient escompté obtenir en raison du fait que la mise hors circulation du véhicule n'a pas été faite le jour même de la réception du renvoi de la vignette, mais beaucoup plus tard.

# Résumé

Résumé de l'avis budgétaire  
de la CSL

## Résumé de l'avis budgétaire de la CSL

### 1. Situation économique : une conjoncture difficile en présence de bons fondamentaux

Selon les dernières prévisions du Statec, le Luxembourg devrait connaître cette année une **récession de 4%** alors que la Commission européenne table elle sur -3,6%. Cette récession touche l'ensemble des économies européennes et les dernières prévisions de la Commission en septembre dernier font état d'une récession qui devrait atteindre -4% pour l'ensemble de la zone euro. Compte tenu de la forte dépendance du Luxembourg de la conjoncture mondiale ainsi que du caractère financier de la crise que nous traversons, le Luxembourg s'en tire donc relativement bien pour l'instant, en n'amplifiant pas cette crise par rapport aux autres pays européens.

Conséquence de cette baisse d'activité, le Luxembourg voit son **chômage** progresser et atteindre un niveau qu'il n'avait pas connu depuis longtemps. Pourtant, en 2009, l'emploi demeure en progression par rapport à 2008. Ce phénomène n'est d'ailleurs pas nouveau puisqu'en dehors d'une courte période de rémission, le chômage n'a cessé de progresser depuis 2001, alors même que l'emploi luxembourgeois a progressé de plus de 70.000 emplois depuis cette date. Cette évolution du chômage contradictoire avec les chiffres de l'emploi doit interpeller le gouvernement afin de ne pas devoir compter systématiquement sur une croissance de plus de 4% pour résorber le chômage.

Conséquence de la baisse d'activité et de cette progression de l'emploi, la **productivité** est en baisse en 2008 et le sera probablement encore en 2009. Cependant, il s'agit bien d'une évolution conjoncturelle de la productivité qui n'empêche pas son niveau de rester le plus élevé de l'OCDE, le Luxembourg devançant même très largement ses principaux partenaires économiques. Les gains de productivité de même que son niveau reflètent des avancées technologiques ou organisationnelles qui n'ont pas subitement disparu avec la crise. Analyser leur évolution sur une courte période ne révèle donc pas de subites pertes de compétitivité, mais tout au plus un amoindrissement des marges des entreprises, lesquelles sont par ailleurs particulièrement élevées.

La baisse de la productivité de 2008 reflète en fait un décalage habituel au Luxembourg entre l'évolution de l'emploi et la conjoncture et ne doit pas alarmer outre mesure. Car si les entreprises ont maintenu leur emploi voire ont continué à recruter, faisant ainsi baisser la productivité, c'est qu'elles ont certainement dû y trouver leur compte et ne l'ont certainement pas fait pour perdre en productivité.

Le **coût salarial unitaire** (CSU) a connu une progression au cours de l'année 2008. Mais là encore, ce n'est pas une année d'évolution qui peut révéler une perte de compétitivité, d'autant plus que sur le long terme, le CSU, qui est déjà en niveau l'un des plus faibles de toute l'UE et même le plus faible de la zone euro, a connu ces dernières années une baisse exceptionnelle au plus grand bénéfice non de la compétitivité des entreprises, mais de leurs marges.

Cette baisse du CSU, plutôt qu'un sujet de réjouissance sur l'éventuelle amélioration de la position compétitive du Luxembourg, devrait au contraire inquiéter, notamment dans une optique de soutenabilité des finances publiques. La charge fiscale reposant de plus en plus sur les ménages et de moins en moins sur les entreprises, la baisse de la part des salaires dans le PIB pose le problème des rentrées fiscales et sociales nécessaires au maintien des équilibres budgétaires. Notons à ce sujet qu'au cours du 2<sup>e</sup> trimestre 2009, le coût salarial réel a reculé de 2,1%.

D'ailleurs, tant le niveau de productivité que la faiblesse du CSU se reflètent dans les **marges des entreprises** qui sont particulièrement élevées au Luxembourg. Malgré l'année 2008 où l'emploi a continué à fortement progresser en dépit d'une activité en stagnation, le niveau de l'excédent brut d'exploitation des entreprises luxembourgeoises (la marge après paiement des salaires) est demeuré particulièrement élevé. Au vu de ces marges, on peut affirmer que s'il est un coût qui,

dans la comparaison internationale, est pénalisant pour les entreprises luxembourgeoises, il ne s'agit pas de celui des salariés, mais bien de celui des employeurs. D'ailleurs, la prochaine tranche indiciaire de 2010 que certains voudraient abolir en raison de la crise sera, à n'en pas douter, absorbée sans difficultés par les entreprises et son abolition, plus qu'une amélioration de la compétitivité des entreprises, ne ferait qu'augmenter les marges au bénéfice des employeurs.

Comment affirmer que les entreprises luxembourgeoises ont un problème de compétitivité alors que ce sont celles qui, globalement, gagnent le plus d'argent ? La réponse à cette question tient sans doute dans une attitude patronale déjà soulignée par Adam Smith en son temps. Dans son *magnum opus* « La richesse des nations », Smith reproche aux marchands britanniques de se plaindre des difficultés de vendre leurs marchandises à l'étranger en raison des salaires élevés en Grande Bretagne. Ces commerçants sont cependant silencieux sur leurs profits élevés alors qu'ils se plaignent des profits extravagants des autres. Or, dans beaucoup de cas, les bénéfices élevés du capital peuvent contribuer dans la même mesure, et parfois même plus, à la hausse des prix des produits britanniques que les salaires élevés des travailleurs britanniques.<sup>[1]</sup>

Le contexte de crise apporte en fait de l'eau au moulin de ceux qui voudraient non pas rendre le Luxembourg plus compétitif, mais bien augmenter encore des marges plus que confortables. Cependant, à force de focaliser l'attention sur des « indicateurs de compétitivité » utilisés de manière partisane et non analytique, le risque est grand de ne pas se pencher sur les vrais problèmes et de ne pas progresser dans le sens d'une conservation d'un haut niveau de croissance, de valeur ajoutée, de niveau de vie et de compétitivité.

## 2. Situation budgétaire et financière : des incertitudes profondes pour 2009 et 2010

Le compte général de l'exercice 2008 renseigne encore une plus-value de recettes de 576,1 millions, notamment due à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et l'impôt sur les traitements et salaires (ITS).

A cet égard, il importe de relever que, d'après les résultats des comptes généraux des 2 derniers exercices budgétaires, les recettes additionnelles se sont établies en moyenne à 12,9 % au-dessus des prévisions budgétaires.

### Exécution du budget 2009 : ne pas prendre des décisions intempestives sur la base de chiffres constamment révisés

Pour l'exercice 2009, la CSL estime que les données présentées pointent plus que certainement vers une dégradation sensible de la situation des finances publiques. Les divergences multiples entre les données communiquées, qui plus est régulièrement révisées, souvent à la hausse, parfois à la baisse, ne contribuent toutefois pas à apporter plus de sérénité et de clarté dans les débats. En effet, pour ce qui est de l'exécution budgétaire, les données récemment publiées par le ministère des Finances, présentant la situation fin septembre, affichent une détérioration assez prononcée par rapport à celles figurant au projet de budget pour le mois d'août. Les recettes ne chuteraient plus de 2,5%, mais de plus de 5%.

Si ces résultats n'augurent en rien des résultats définitifs pour l'année 2009 les aménagements récurrents des données budgétaires présentées par les autorités publiques et statistiques rendent le travail d'analyse des observateurs pour le moins délicat. Il est normal que les autorités publiques

---

<sup>[1]</sup> Adam Smith. 1776. An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations. Book IV, Chapter 7, Part 3, [www.adamsmith.org](http://www.adamsmith.org), « *Our merchants frequently complain of the high wages of British labour as the cause of their manufactures being undersold in foreign markets, but they are silent about the high profits of stock. They complain of the extravagant gain of other people, but they say nothing of their own. The high profits of British stock, however, may contribute towards raising the price of British manufactures in many cases as much, and in some perhaps more, than the high wages of British labour.* »

et statistiques procèdent régulièrement à des révisions des données publiées, notamment en raison des impératifs internationaux de publication de résultats. Toutefois, c'est notamment en temps de crise qu'il convient de ne pas se précipiter, l'information disponible n'étant encore que partielle, afin d'éviter de prendre des décisions qui pourraient finalement se révéler prématurées, voire contre-productives.

Déjà par le passé, de nombreuses révisions des estimations des soldes budgétaires ont été effectuées par les autorités publiques, et les déficits anticipés se sont avérés bien moins importants que prévu, voire se sont transformés en excédents. Plus que jamais, en temps de crise, la prudence est de mise.

Il n'est en effet pas exclu que les recettes pourraient se révéler plus importantes que prévues. Avec toutes les précautions qui s'imposent dans un exercice difficile en période de grave récession, en réalisant une extrapolation pour l'année 2009 sur la base du compte 2008, l'on constate que les recettes totales de l'exercice entier 2009 sont estimées à un faible niveau, possiblement approprié au vu de la situation très incertaine.

Ainsi, si la proportion des recettes de l'impôt général sur le revenu au premier semestre 2009 correspondait à la moyenne des exercices passés, l'Etat réaliserait une plus-value de presque 400 millions d'euros pour cette catégorie de recettes.

Ces calculs d'extrapolation constituent évidemment seulement une approximation, notamment au regard de la situation délicate dans laquelle nous nous trouvons actuellement. La CSL demande que le Gouvernement, qui possède des informations bien plus précises, fasse dorénavant lui-même des estimations au niveau des recettes de l'exercice en cours dans le cadre du projet de budget pour l'exercice suivant respectif. Ceci permettra de dresser une image plus réaliste et actualisée de l'état des finances publiques au moment du dépôt du projet de budget de l'Etat pour l'exercice suivant.

### **Améliorer les évaluations des recettes fiscales**

Pour l'exercice 2010, le Gouvernement prévoit un déficit budgétaire de 1.325 millions d'euros, dû essentiellement à la baisse des recettes estimée à 8,7%.

Bien que la situation économique et sociale soit très incertaine, notre Chambre se demande tout de même si ces prévisions ne sont pas trop pessimistes.

D'une part, si on base les calculs sur la croissance nominale prévue (total multiplicatif de la croissance du PIB en volume et de l'augmentation due à l'échelle mobile des salaires), et en partant des recettes budgétisées pour 2009, l'on obtient des recettes pour 2010 en légère progression par rapport au budget de 2009, et non pas une diminution de 8,7%.

D'autre part, les baisses de recettes annoncées dans le projet de budget 2010 s'analysent par rapport au projet budgétaire de l'exercice précédent, et non pas par rapport aux recettes effectivement réalisées.

La CSL ne peut pas suffisamment répéter que le contexte très difficile et pratiquement inédit auquel nous sommes confrontés doit pousser à la prudence dans l'exercice de prévision des recettes budgétaires. Ce principe de précaution vaut non seulement pour l'année 2010, mais également pour les trois ou quatre années à venir, en raison notamment du décalage existant entre le fait générateur et l'enregistrement ou l'encaissement réel de certaines recettes fiscales.

Rappelons que, déjà à la suite de la précédente crise, les estimations des soldes budgétaires étaient particulièrement pessimistes. On parlait même de « *déficit structurel* » alors même que nous savons maintenant que, sur les 15 dernières années, seul un exercice s'est soldé par un déficit des administrations publiques. Plus que jamais, en temps de crise, il est donc urgent d'attendre.

## Maastricht contra budget de l'Etat

Ensuite, la CSL tient à relever que la comparaison des comptes publics suivant la législation sur la comptabilité de l'Etat et les règles du PSC fait apparaître des difficultés que la CSL appelle « pièges » de Maastricht.

Ainsi, les dotations versées à charge du budget de l'État au profit des fonds spéciaux de l'État ne sont pas considérées comme des charges de l'Administration centrale. Ces versements sont considérés comme des transferts internes et sont dès lors à retrancher du total des dépenses de l'Administration centrale. En revanche, les dépenses de ces mêmes entités sont considérées comme des charges de l'Administration centrale et sont dès lors ajoutées aux dépenses figurant au budget de l'État. Ceci a comme conséquence que la politique vertueuse du Luxembourg, à savoir la constitution de réserves pendant les années de bonne conjoncture, lui devient nuisible dès le moment où les réserves sont dépensées par les fonds spéciaux.

D'autre part, si les recettes d'emprunts ainsi que les recettes provenant de la cession de participations sont considérées comme des opérations financières et ne figurent dès lors pas dans les recettes de l'Administration centrale, elles peuvent être utilisées pour effectuer des dépenses notamment d'investissement et contribuent donc à la création d'un déficit public au cours de cette année.

## 3. Politique fiscale

Il est important, au-delà des taux d'imposition pratiqués, d'analyser la structure des recettes fiscales, c'est-à-dire la part contributive des différents impôts. Cette analyse permet en effet de décortiquer la politique fiscale et d'en apprécier certains enjeux. Lorsque l'on compare l'évolution des impôts au plus grand rendement, on s'aperçoit que des tendances claires se dégagent.

### Transfert de la charge des entreprises vers les ménages

La Chambre des salariés note, par exemple que l'impôt sur les traitements et salaires (ITS) représente de loin la somme la plus élevée des impôts prélevés sur le revenu au Luxembourg.

Mais, l'ITS n'est pas le seul impôt payé par les ménages qui est en forte croissance relative. En effet, depuis l'an 2000, on observe un écart de rendement croissant au détriment des ménages entre les principales sources de recettes actuelles en valeur, soit la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), l'impôt sur les traitements et salaires, ainsi que l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC) et les droits d'accise. Cette évolution constitue une accélération de la tendance constatée depuis 1970.

Alors que le PIB progresse de 79% entre 2000 et 2008, les recettes de TVA ont crû de 90% sur la même période, sans d'ailleurs connaître de discontinuité. Pour leur part, les droits d'accise ont connu une progression de 39%, alors que l'IRC n'a fourni qu'un rendement accru de seulement 33% par rapport à l'an 2000, en comparaison des 80% de croissance de l'ITS.

Si l'on retrace maintenant l'évolution 2000-2008 des recettes agrégées provenant, d'un côté, des bénéficiaires des entreprises/indépendants (ISoc) et, de l'autre, des revenus et des dépenses des salariés/retraités (IMén), hors impôt de solidarité, on constate logiquement des progressions en (dé)faveur des ménages. Alors que le rendement fiscal de l'agrégat IMén s'améliore de 86%, celui de l'ISoc<sup>40</sup> ne progresse que de 35%.

Ces précédentes évolutions prennent toute leur signification si on les met en parallèle avec deux autres agrégats : l'excédent brut d'exploitation et les revenus mixtes (EBERM), c'est-à-dire l'indicateur macroéconomique de la rentabilité des entreprises cumulée aux revenus des indépendants et la masse salariale, partie essentielle de la base imposable de l'ITS. Le premier fait un saut de 96% entre 2000 et 2008, tandis que le second progresse de 71% seulement.

<sup>40</sup> Si l'IMén regroupe la TVA et l'ITS, l'ISoc comprend l'impôt sur le revenu des collectivités, l'impôt sur le revenu des personnes physiques par voie d'assiette et l'impôt commercial communal (IRC, IPP & ICC).

Ainsi, tandis que la base imposable des entreprises a pratiquement doublé en huit ans, celle des ménages n'a crû que de 71%, alors que la contribution fiscale des seconds a progressé de 86% contre seulement 35% pour les premiers. Exprimé autrement, le rapport entre les contributions fiscales de ces deux grandes catégories de contribuables est passé de 1,38 en 2000 à 2 en 2008, alors que le rapport entre la capacité fiscale des ménages et des entreprises est passé de 1,11 au début de la décennie à 0,97 en 2008, c'est-à-dire que la masse salariale est maintenant inférieure en valeur à l'EBERM. Certes, à peu de chose près, leur capacité fiscale reste équivalente, mais notre Chambre regrette que leur contribution ne le soit guère.

Si l'on élargit le spectre à d'autres recettes qui sont autant d'indications des orientations politiques que l'on veut donner à la fiscalité, on constate donc que la politique fiscale repose bien sur la vitalité de l'IMén ; la domination de l'ITS, ancrée sur une masse salariale dynamique du fait d'une création d'emploi nette toujours positive au plus profond de la crise, de l'indexation des salaires et de la « *la venue au Luxembourg de salariés à revenus élevés* », et de la TVA se confirme assurément sur la période récente.

### **Importance croissante de la fiscalité indirecte**

Une autre tendance à souligner est le glissement de l'imposition directe vers l'imposition indirecte notamment à cause de la baisse relative de l'IRC.

S'il est vrai que les impôts indirects ne sont pas tous payés par les ménages résidant ou travaillant au Luxembourg, il convient tout de même d'admettre que le Luxembourg construit son budget de plus en plus sur des impôts indirects au lieu de l'impôt sur le revenu.

La CSL s'oppose à une augmentation générale du taux de la TVA qui pénaliserait les ménages modestes dont les dépenses de consommation sont relativement élevées par rapport au revenu.

Une hausse générale des taxes et accises qui aurait pour seul but de procurer des recettes supplémentaires à l'État n'est pas acceptable aux yeux de notre chambre. En effet, de telles hausses sont, en matière fiscale, des prélèvements proportionnels, voire régressifs, par opposition à la progressivité de l'impôt sur le revenu, qui, pour la CSL, devrait être une des sources de financement prioritaires pour financer les besoins collectifs.

Aux yeux de notre Chambre, une économie en situation de faiblesse conjoncturelle, et a fortiori dans le cas d'une récession comme aujourd'hui, révèle au grand jour la dangerosité d'une politique fiscale reposant avant tout sur l'impôt indirect de même que sur le revenu des ménages, non seulement pour l'équilibre des finances publiques, mais également pour le financement impératif des divers champs d'intervention d'un Etat social.

## **4. Fonds spéciaux : une réserve toujours confortable**

A la fin de l'exercice 2008, l'Administration centrale disposait de réserves sous forme de fonds spéciaux de l'ordre de 2.237,1 millions d'euros, ou 6,1% du PIB.

Ces réserves furent accumulées notamment au cours de la dernière décennie, pendant laquelle la situation budgétaire de l'Administration centrale fut généralement excédentaire.

Comme pendant les années passées, le Gouvernement a une nouvelle fois sous-estimé les réserves des fonds spéciaux à la fin de l'exercice. Ainsi, il y a un an, le projet de budget pour 2009 tablait sur des avoirs des fonds spéciaux de 1.008 millions d'euros à la fin de 2008. En réalité, l'exercice 2008 fut clôturé avec des avoirs de 2.237 millions, soit plus du double de ce qui a été prévu.

D'ailleurs, ce montant de la réserve de plus de 2,2 milliards est à mettre en relation avec l'emprunt de 2 milliards que l'Etat luxembourgeois a émis pour venir au secours de la banque Fortis, redevenue entre-temps BGL, puis BGL BNP Paribas.

En outre, la Sécurité sociale est structurellement excédentaire et ses excédents sont affectés à une réserve de compensation en vue du financement de prestations futures. Fin 2008, cette réserve se chiffre à 8,9 milliards d'euros ou 24,3% du PIB. Prenant en compte les fonds spéciaux de l'Administration centrale et la réserve de pension de la sécurité sociale, la dette nette de l'Administration publique est toujours négative.

La politique de constitution de réserves, dont l'essence est d'être dépensées lors de temps budgétaires moins fastes, se situe dans la continuité des dernières années.

La politique budgétaire luxembourgeoise de la fin des années 1990 et du début des années 2000 est caractérisée par la constitution de réserves sur ces fonds d'investissements. Autrement dit, les plus-values de recettes réalisées au cours des années de forte croissance économique ont été versées en tant que dotations budgétaires sur ces fonds pour y constituer une réserve afin de financer des investissements futurs, notamment au cours d'une période où les recettes seraient moins abondantes.

La CSL tient à souligner que cette constitution de réserves au niveau des fonds spéciaux a permis de mener une politique anti-cyclique qui a aidé à amenuiser l'impact de la plus faible conjoncture économique du début des années 2000. Elle le permet également dans la situation actuelle.

La CSL estime toutefois que cette situation particulière et, a priori, favorable du Luxembourg, c'est-à-dire d'avoir pu constituer des réserves, devrait être prise en considération dans l'appréciation de l'état des finances publiques dans le cadre de la procédure dite de déficit excessif.

Sans quoi, tant qu'il y aura d'éventuelles plus-values de recettes qui seront transférées sur les fonds spéciaux, celles-ci constitueront toujours à l'avenir une source potentielle de déficit budgétaire. Actuellement, ce « piège de Maastricht » se referme de nouveau sur le Luxembourg.

## **5. Dette publique due à la mauvaise conjoncture et amortie assez rapidement**

Le projet de budget 2010 autorise l'émission d'emprunts nouveaux, selon les besoins, en une ou plusieurs tranches, pour un montant global de 1.800 millions d'euros. L'endettement supplémentaire fera passer la dette publique à 19,8% de l'Administration publique en 2010, donc nettement au-dessous de la valeur limite de 60% du PIB et elle est une des plus faibles de l'Union européenne.

La CSL approuve le recours à l'emprunt. Celui-ci sert en effet à financer les investissements maintenus à un niveau très élevé, notamment en raison de la récession économique.

Cet emprunt est nécessaire, entre autres, parce qu'il permet de financer la politique anticyclique, d'ailleurs soutenue par les partenaires sociaux lors des débats tripartites du printemps 2009. Réduire les dépenses budgétaires en temps de crise pour assainir le budget de l'Etat aurait été fatal pour l'économie luxembourgeoise, d'autant plus que la situation financière de l'Etat est saine à moyen terme.

De même, le recours à l'emprunt en vue du soutien du secteur financier a trouvé l'accord de notre Chambre, dans le sens qu'il était destiné à prévenir la perte des économies des épargnants et une déconfiture du système bancaire entier.

Par ailleurs, la CSL estime qu'une sortie trop rapide et définitive de l'Etat des institutions financières concernées pourrait les précipiter à nouveau dans l'instabilité, conduire à privatiser les gains après que les pertes ont été socialisées et priver les autorités publiques de leur mainmise sur les politiques menées par les établissements, notamment en matière de gestion d'emploi et d'octroi de crédits.

En comparaison européenne, la dette publique luxembourgeoise est parmi les plus faibles : seul un des pays considérés affiche une dette publique plus faible en pourcentage du PIB.

La Chambre des salariés ne considère en aucun cas un tel endettement comme alarmant, et il ne saurait servir de prétexte à entamer des discussions sur une limitation, voire une réduction des dépenses sociales.

En effet, la durée vie moyenne des emprunts de l'Etat est de 5 ans et 219 jours au 30.09.2009. La dette publique ne pose donc aucun problème pour les générations futures, sa charge reposant sur les générations actuelles. D'ailleurs, intelligemment et correctement utilisée, la dette sert aussi au financement des investissements en faveur des générations futures.

D'autre part, le déficit et l'endettement publics actuels sont dus à une panne de croissance. Il serait difficile de faire autrement que de les creuser, étant donné qu'il n'apparaîtrait pas judicieux, en pleine crise économique, de prélever plus sur les ménages et les entreprises.

## **6. Investissements publics : adopter une véritable logique de croissance durable**

La Chambre des salariés salue la poursuite, en 2010, des efforts du gouvernement en vue de la modernisation des infrastructures publiques. Selon les prévisions, le niveau des investissements directs de l'Administration centrale passera de 2,5% du PIB en 2009 à 3,1% en 2010. Ces dépenses permettront d'avoir un effet de soutien à l'activité économique au moment où celle-ci a considérablement ralenti en raison de la crise financière et économique.

Toutefois, la CSL aimerait relativiser quelque peu les prévisions trop optimistes. Elle note que beaucoup de dépenses qui sont projetées ne sont en réalité pas exécutées au cours de l'année pour laquelle les crédits sont prévus, soit en raison des retards et aléas de chantier, soit probablement en raison de goulots d'étranglement du côté de l'offre.

En outre, récemment, le Statec a ajusté vers la hausse ses estimations de la croissance pour l'année 2008. Ainsi, le PIB s'élève à 39,3 milliards d'euros, et non pas à 36,6 milliards. Mécaniquement, la part des investissements dans le PIB diminuera. Un tel ajustement aura en outre des répercussions dans les années 2009 et 2010.

Les dépenses d'investissement élevées de l'Etat luxembourgeois ont toujours trouvé un accueil favorable quasi-unanime dans les milieux politiques et syndicaux du pays. Ces dépenses d'investissements ne doivent pourtant pas trouver leur seule justification dans le fait de donner de l'activité aux entreprises, sinon, elles ne seraient pas plus efficaces qu'une simple distribution de fonds.

En plus de simplement avancer des dépenses prévues ultérieurement, il est souhaitable que le Gouvernement lance une plus vaste réflexion sur la nature des investissements à réaliser. Plutôt que d'utiliser les ressources financières pour alimenter le Fonds de financement des mécanismes de Kyoto en vue d'échanger des droits d'émission et d'acquérir des unités de réduction des émissions, le Gouvernement doit procéder à des investissements, qui, pour être réellement productifs, doivent s'inscrire dans une véritable logique de croissance durable en

- réduisant la dépendance énergétique du pays ;
- améliorant le pouvoir d'achat futur des ménages ;
- améliorant durablement la qualité de vie ;

- favorisant la diversification économique du pays.

A cette fin, les investissements doivent s'orienter vers des réalisations des types suivants :

- Construction de logements sociaux ;
- Améliorer les infrastructures de transports publics ;
- Accélérer la rénovation écologique du parc de logement ;
- Accélérer la construction de crèches publiques ;
- Accélérer la construction de maisons de jeunes, de foyers d'hébergement des sans-abris ;
- Investir dans le développement et la recherche ;
- Développement des énergies renouvelables ;
- Favoriser le remplacement rapide du parc automobile public par des véhicules moins polluants.

## 7. Emploi : prévenir des difficultés financières du Fonds pour l'emploi et renforcer l'ADEM

La Chambre des salariés constate que les dépenses totales du Fonds pour l'emploi augmenteront de 16% par rapport au budget 2009, alors que les recettes diminueront de 37%, de sorte que les avoirs à la fin de l'exercice 2010 ne s'élèveraient plus qu'à 33 millions d'euros, face aux 260 millions résultant du compte général de 2008 et les 284 millions projetés pour 2009.

Cette diminution des recettes provient essentiellement de l'absence, jusqu'à présent, d'une dotation budgétaire supplémentaire, à l'instar de ce qui fut réalisé au cours des dernières années.

Or, dans les années passées, les dotations supplémentaires provenaient des dépassements et de l'affectation de résultats excédentaires. Pour l'exercice 2009, il n'y malheureusement plus de plus-values budgétaires permettant une affectation au Fonds pour l'emploi.

Toutefois, aux yeux de notre Chambre, la lutte contre le chômage ainsi que le maintien et l'insertion dans l'emploi doivent être des priorités politiques absolues et le Gouvernement doit s'en donner les moyens en dotant le Fonds pour l'emploi des moyens nécessaires à l'accomplissement de cette politique, d'autant plus que des nouvelles dépenses sont à prévoir en raison des réformes récentes adoptées ou projetées.

La Chambre des salariés demande avec insistance au Gouvernement de doter immédiatement **l'Administration de l'emploi (ADEM)** des effectifs nécessaires en vue d'accomplir ses missions de manière convenable. En effet, ces dernières années, toutes les nouvelles lois pour lutter contre le chômage prévoient une prise en charge individualisée des concernés, sans que le personnel de l'ADEM soit adapté à ces nouvelles missions, de sorte que l'administration est très loin de la norme minimale d'un placeur pour 100 demandeurs d'emplois, citée par l'OCDE dans son audit du 1<sup>er</sup> octobre 2007 sur le service public d'emploi au Luxembourg.

Le Fonds pour l'emploi devient de plus en plus dépendant des dotations budgétaires pour assumer ses dépenses. En effet, les recettes provenant de l'impôt de solidarité et de la contribution sociale sur les carburants sont en stagnation, voire en diminution d'après le compte 2008 et les prévisions pour 2009 et 2010. Si des dotations supplémentaires en 2010 ne proviennent pas de l'Etat, le Fonds risque d'avoir un problème de financement qui ne pourrait être résolu que par une augmentation des taux de **l'impôt de solidarité** pour les entreprises et les ménages et/ou de la **contribution sociale sur les carburants**, à moins que l'on ne charge d'autres sources de financement.

Quant aux prestations financées par le Fonds pour l'emploi, la CSL demande de **prolonger la période d'indemnisation du chômage**. Actuellement, le bénéfice est limité à 12 mois en règle générale. Des prolongations sont possibles en raison de l'âge du salarié, de sa durée d'activité et de sa disponibilité pour une mesure d'insertion, mais en aucun cas, la prolongation ne peut dépasser

12 mois. Ne faudrait-il pas réfléchir à une prolongation de la durée d'indemnisation en raison de la situation sur le marché de l'emploi ?

La CSL estime que dans la phase de mauvaise conjoncture dans laquelle nous nous trouvons actuellement, le **principe de proportionnalité** selon lequel la durée de l'indemnisation est égale à la durée de travail, calculée en mois entiers, effectuée au cours de la période servant de référence au calcul de la condition de stage, n'est plus tenable.

Pour 2010, il est prévu pour la première fois une dépense de 25 millions d'euros du Fonds pour l'emploi au titre du remboursement du **chômage des frontaliers**. A ce sujet, la Chambre des salariés aimerait savoir si le remboursement implique également une égalité de traitement des chômeurs frontaliers par rapport aux chômeurs résidents, notamment en matière des aides en faveur de l'emploi ou encore des mesures d'insertion. En outre, elle se prononce en faveur d'une collaboration beaucoup plus étroite des services publics d'emploi dans la Grande région.

## 8. Politique sociale

### Le rôle positif des transferts sociaux

La Chambre des salariés se prononce contre toute réduction et mise en question des transferts sociaux sous prétexte de rendre l'économie plus compétitive. En effet, diminuer le poids de l'État par la réduction de ses dépenses comprend l'écueil non négligeable de mener le Luxembourg sur la voie d'une société moins sociale, moins solidaire et moins efficace. De la sorte, plutôt que de l'améliorer, le risque encouru est de compromettre indûment l'équilibre luxembourgeois, caractérisé par un haut niveau de vie et une croissance forte, et, in fine, de lui nuire.

Si l'on analyse le poids des dépenses publiques dans le PIB, le Luxembourg se positionne comme le pays le moins dépensier de l'UE-15. Avec 37,7% en 2008, le Grand-Duché dépense globalement moins que les autres États membres en relation avec la richesse monétaire produite par le déploiement de son activité économique. L'étatisation de l'économie, que certains critiquent virulemment, est finalement relativement inexistante au Luxembourg.

La Chambre des salariés montre également que les Administrations publiques luxembourgeoises ont toujours eu une capacité d'épargne solide, du fait que les recettes courantes ont toujours largement dépassé les dépenses courantes, qui comprennent les transferts sociaux. Ainsi, après avoir mené ses activités de production et de redistribution des revenus par le biais des transferts notamment sociaux, l'Administration centrale est généralement excédentaire ; elle dispose d'une capacité d'épargne positive permettant de financer les dépenses d'investissement. Alors qu'en 2008 nombre de pays connaissaient un déficit de leur Administration centrale, le Luxembourg réalisait un excédent d'épargne, en dépit de transferts sociaux décriés comme pénalisants.

De plus, des études internationales ont montré qu'un haut niveau de dépenses sociales et une compétitivité élevée ne sont pas antinomiques et elles font apparaître une forte corrélation positive entre les dépenses sociales par habitant et la productivité du travail. Les pays de l'OCDE ayant une compétitivité élevée dépensent en moyenne plus pour leur sécurité sociale (en % du PIB) que les pays les « moins performants », à l'exception des États-Unis. Le bon fonctionnement du système social d'un pays permet aux travailleurs de se sentir mieux protégés et crée un sentiment d'appartenance qui stabilise les sociétés et leur donne un sentiment de forte cohésion.

Ces études confirment donc la thèse d'un cercle vertueux partant de la protection sociale vers l'économie : le renforcement de la productivité est le résultat d'un système qui, en garantissant un niveau optimal en matière de sécurité du revenu et d'accès aux soins, accroît la motivation du travailleur et renforce sa capacité à s'acquitter correctement de son travail. Aucun indice ne permet en tout cas de prétendre qu'un niveau élevé de protection sociale serait associé à une faible productivité et, donc, à une faible « compétitivité ».

Les dépenses sociales permettent de jouer un rôle d'amortisseur conjoncturel, surtout en période de crise. Celles-ci, moins dépendantes de la conjoncture, assurent en effet une continuité de revenu des ménages et donc de leur pouvoir d'achat, garantissant ainsi un maintien de l'activité pour les entreprises dépendantes du marché national.

Les transferts sociaux jouent également un rôle très important dans la réduction des inégalités et de la pauvreté. Deux ratios se référant à 2007 permettent de saisir l'effet de la protection sociale institutionnalisée : le taux de risque de pauvreté avant transferts sociaux (pensions de vieillesse et de survie y comprises) est de 39% au Luxembourg, alors que celui après transferts sociaux descend à 14%. Une corrélation très forte entre taux de prélèvements obligatoires et taux de pauvreté peut être constatée: les pays où ce dernier taux est le plus faible, en particulier parmi les enfants, sont ceux dont les prélèvements sont les plus élevés.

Finalement, les transferts sociaux ne constituent aucunement des « dépenses » subies par les autorités publiques, mais bien des « transferts » volontaires à la sécurité sociale dans le respect du contrat social luxembourgeois. La nuance est en réalité de taille. Ces transferts sont bien opérés à partir de recettes qui proviennent en large partie de la contribution fiscale des salariés et pensionnés ainsi que de la consommation finale. Le montant de ces transferts est d'ailleurs largement couvert par les recettes générées par l'impôt des ménages, soit les impôts sur le revenu et les impôts sur les dépenses des salariés/retraités.

### **Politique familiale : cas de rigueur dus à la désindexation des prestations familiales**

Si notre Chambre salue les efforts du Gouvernement en faveur de la multiplication des structures de garde pour enfant, elle donne toutefois à considérer que l'indexation des prestations familiales en espèces a été gelée depuis 2007.

Le crédit d'impôt pour enfant, appelé boni pour enfant, a été introduit par une loi du 21 décembre 2007. Le projet de budget prévoit un crédit de 229 millions d'euros pour 2010. Notre Chambre tient à remarquer que ce montant n'est pas le montant net de la prise en charge par l'Etat. En effet, la modération d'impôt pour l'enfant d'un maximum de 922,5 euros par an a été transformée en boni pour enfant. Or la suppression de la modération d'impôt a créé une plus-value de recettes pour l'Etat, estimée à 85 millions d'euros à l'époque de l'introduction de la mesure.

La CSL a chiffré les gains pour l'Etat résultant de l'abolition de l'indexation des prestations de la Caisse nationale des prestations familiales et du forfait d'éducation.

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

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

A titre d'exemple, l'indemnité forfaitaire mensuelle pour congé parental à plein temps a été fixée à 1.778,31 euros. Depuis la désindexation de la prestation, trois tranches indiciaires ont trouvé leur application. Si l'indexation des prestations familiales avait été maintenue en vigueur, le montant de l'indemnité pour congé parental serait maintenant de 1.915,05 euros, soit une différence de 136,74 euros. Sur la durée totale du congé parental, la perte due à la désindexation de l'indemnité représente ainsi 820 euros pour le bénéficiaire.

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

suppression de la modération d'impôt et de l'indexation.

En outre, l'Etat a opté pour une politique privilégiant l'investissement dans les structures de garde au détriment d'une adaptation régulière des prestations en espèces. La participation de l'Etat en faveur des structures de garde pour enfants est presque multipliée par quatre sur 3 ans, alors que les prestations familiales en espèces n'augmentent que de 40% sur la même période (en tenant compte du montant brut du boni pour enfant).

Si la Chambre des salariés approuve quant au principe cette initiative gouvernementale qui devrait faciliter l'accès généralisé aux structures de garde pour enfants, elle estime néanmoins que les modalités concrètes de mise en œuvre sont insatisfaisantes.

En effet, l'on ne peut pas justifier la non-adaptation des allocations familiales par l'introduction des chèques-services, si ces derniers se limitent aux enfants de moins de 13 ans. Les parents d'enfants âgés de plus de 12 ans ne bénéficient donc pas de cette compensation pour la non-adaptation des allocations familiales. Il faudrait dès lors au moins procéder à une augmentation de la majoration d'âge des allocations familiales pour les enfants de plus de 12 ans.

De plus, il est inadmissible que ces chèques-services soient limités aux enfants résidant au Luxembourg. Une telle application est discriminatoire par rapport aux travailleurs frontaliers qui contribuent d'ailleurs à financer la mesure en question par leurs impôts. En outre, une telle discrimination risque de créer un climat malsain à l'intérieur des entreprises.

### **Lutte contre la pauvreté : à quand une amélioration ?**

La Chambre des salariés se doit malheureusement de constater que les chiffres les plus récents en matière de pauvreté restent mauvais et ne témoignent pas d'une amélioration de la cohésion sociale. En effet, le pourcentage de ménages dont le revenu disponible équivalent est inférieur au seuil de pauvreté est de 13,4% au Grand-Duché de Luxembourg en 2008.

La CSL constate avec inquiétude que, au cours des 13 dernières années, le taux de risque de pauvreté n'a pas diminué au Luxembourg. On peut même constater une légère tendance à la hausse.

Notre Chambre estime que l'introduction du crédit d'impôt pour salariés et du crédit d'impôt monoparental devrait entraîner une réduction du taux de risque de pauvreté, notamment dans la population des ménages monoparentaux.

La Chambre des salariés tient en outre à relever que le revenu minimum garanti (RMG) est insuffisant pour sortir de la pauvreté, en particulier si le nombre d'enfants dans le ménage est élevé.

Ces mesures sont considérées par la Chambre des salariés comme des éléments nécessaires, mais pas suffisants, d'une politique générale d'inclusion sociale et de lutte contre la pauvreté se situant dans le cadre d'une stratégie nationale. L'intégration de la réduction de la pauvreté dans les différentes politiques requiert une meilleure coordination à tous les stades de la gouvernance nationale et une mobilisation générale des acteurs concernés.

La Chambre des salariés rappelle que l'année prochaine sera l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2010).

Le projet de budget prévoit un crédit de 60.000 euros pour la participation luxembourgeoise à l'année 2010. Or, lors de l'appel à propositions dans le cadre de l'année 2010, un montant de 120.000 euros fut annoncé. Même si cette somme était présentée comme un montant maximum, le Gouvernement donne un très mauvais signal en réduisant de moitié le montant de ses dépenses de soutien à la campagne « Année européenne contre la pauvreté ».

## Préserver le pouvoir d'achat

Il est impératif de laisser jouer normalement **l'échelle mobile** à partir de 2010 qui n'est pas génératrice d'inflation et ne nuit aucunement à la compétitivité des entreprises qui réalisent des marges bien supérieures à celles des pays voisins. A partir de l'année 2010, les adaptations se feront à nouveau selon les dispositions applicables avant le vote de la loi du 27 juin 2006. Une nouvelle modulation est inacceptable, inopportune et contraire à une politique de relance telle que préconisée par la CSL, et d'ailleurs par le Gouvernement et les représentants patronaux. Il faut au contraire un engagement clair et net des autorités publiques pour le système de l'indexation sans modulation.

Si les tranches indiciaires interviennent dans un contexte de ralentissement, la modulation de l'index, elle, est à contrario intervenue à la fin d'une période d'activité soutenue. Les applications retardées de la tranche indiciaire ne constituent donc qu'un rattrapage qui, déjà en temps normal, se fait a posteriori. Entre temps, les entreprises ont accumulé ce différentiel en augmentant leurs marges. Les ressources existent donc pour financer ces tranches et bien d'autres en raison de leurs marges élevées, d'une part et, d'autre part, en raison de l'accumulation des retards de paiement de cette tranche.

Dans un souci de préservation du pouvoir d'achat, la CSL juge en outre indispensable de maintenir les **adaptations régulières du SSM, du RMG, des pensions et prévoir des adaptations des crédits d'impôts**, ainsi que du boni pour enfant et des prestations familiales.

La CSL estime également qu'il convient de rendre les **primes écologiques** plus sociales en en faisant bénéficier proportionnellement plus les ménages modestes par une dégressivité en fonction du revenu, permettant de diffuser plus largement les gains d'économies d'énergie et d'augmenter le caractère incitatif auprès d'une plus large couche de la population.

## 9. Sortie de la crise : aménager la fiscalité et lutter contre la fraude fiscale

Si la sortie de la crise ne se fait pas dans les deux ou trois années qui viennent, la situation au niveau des finances publiques risque de se dégrader de manière plus durable que conjoncturelle. Pour assurer la soutenabilité des finances publiques, il convient alors de réfléchir sur des mesures au niveau des recettes fiscales.

Hormis sa revendication visant le plein rétablissement de **l'échelle mobile**, la CSL estime qu'il est souhaitable d'aménager le barème d'imposition des revenus des personnes physiques en augmentant le **nombre de tranches** ainsi que le **taux marginal maximal**. Actuellement, le système fiscal est en effet pénalisant pour les classes moyennes.

La charge fiscale pèse de plus en plus sur les ménages et de moins en moins sur les entreprises. Un rééquilibrage est également nécessaire, d'autant plus que les entreprises sont les premières à demander des dépenses publiques en période de ralentissement.

Parallèlement à une réflexion globale sur le système fiscal luxembourgeois, la CSL tient aussi à exprimer ses inquiétudes par rapport aux **mécanismes d'optimisation fiscale** qui permettent aux multinationales d'échapper, au moins partiellement, à l'imposition de leurs bénéfices, notamment via des constructions juridiques artificielles et ne servant qu'à cette fin. Si optimiser n'est pas frauder, c'est-à-dire si ces mécanismes sont considérés comme légaux, ils n'en sont pas moins préjudiciables pour les modèles sociaux européens.

Par ailleurs, la CSL tient à souligner également la nécessité de doter les **administrations fiscales** du personnel nécessaire pour pouvoir lutter de manière conséquente contre la **fraude fiscale**. Rappelons à cet égard que, dans l'avis du Comité de coordination tripartite du 28 avril 2006, le Gouvernement s'est engagé à renforcer la lutte contre la fraude fiscale.

---

Luxembourg, le 10 novembre 2009

Pour la Chambre des salariés,

La direction

Le président



René PIZZAFERRI



Norbert TREMUTH



Jean-Claude REDING

L'avis a été adopté à l'unanimité.