CHAMBRE DES SALARIES
LUXEMBOURG

17 novembre 2015

AVIS II/66/2015

relatif au projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2016

relatif au projet de loi relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2015 - 2019

..... AVIS .....

18 rue Auguste Lumière L-1950 Luxembourg
B.P. 1263 L-1012 Luxembourg
T. +352 27 494 200 F. +352 27 494 250
csl@csl.lu www.csl.lu

S O M M A I R E

1. Triple A économique, mais pas social 9

1.1. Le PIB luxembourgeois s'est repositionné sur une trajectoire de croissance consolidée 9

1.2. Comparaison européenne au niveau du PIB 12

1.3. Comparaisons au niveau des projections du PIB du Luxembourg 14

1.4. Inflation 18

1.5. Productivité et coût du travail 20

1.6. Emploi et chômage 23

1.6.1. L'évolution de l'emploi 23

1.6.2. Une évolution du chômage qui masque une persistance du chômage de longue durée 28

1.7. Escalade des inégalités et de la pauvreté 30

2. Situation générale des finances publiques : le Luxembourg toujours dans une situation très confortable 38

2.1. Une situation fortement redressée depuis 2014 38

2.2. Les estimations pour 2015 : trop pessimistes comme toujours ? 43

2.3. Les mesures de redressement budgétaire 46

2.4. Investissements : le Luxembourg respecte la « golden rule » 51

2.5. La dette publique 66

2.6. Critères européens : le Luxembourg réalise un « sans faute » 75

2.7. Évolutions des recettes et dépenses 79

2.8. Un déséquilibre grandissant à contrebalancer au sein des recettes 86

2.8.1. Abolition immédiate de l'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire 87

2.8.2. Une adaptation du barème d'imposition du revenu des personnes physiques indispensable pour diminuer l'impact du « Mëttelstandsbockel » 88

2.8.3. Corriger systématiquement la dérive fiscale (kalte Progression). 90

2.8.4. Adapter les crédits d'impôts 96

2.8.5. Adapter les abattements/déductions 97

2.8.6. Abolition de la tranche d'exonération sur le revenu du capital ? 100

2.8.7. Revoir l'imposition des stock-options _____ 102

2.8.8. Revoir le demi-dividende pour les personnes physiques _____ 103

2.8.9. Revoir l'imposition des plus-values _____ 104

2.8.10. Réintroduire l'impôt sur la fortune des personnes physiques _____ 105

3. Commentaires des articles du projet budgétaire _____ 106

4. Conclusion : un budget social en trompe-l'oeil _____ 111

Sommaire des tableaux

Tableau 1 : Projections comparées du PIB entre institutions 14

Tableau 2 et 3 : PIB réel – Taux de variation annuel et classement 15

Tableau 4 : Indicateurs de productivité et coût du travail du bilan de compétitivité 2015 pour le Luxembourg 20

Tableau 5 : Capacités/besoins de financement des administrations publiques (en % du PIB) 40

Tableau 6 : Solde des administrations en pourcentage du PIB (2014) 41

Tableau 7 : Effet budgétaire de la réforme des prestations familiales 46

Tableau 8 : Évolution des conditions macroéconomiques 47

Tableau 9 : Évolution des prévisions relatives aux agrégats des finances publiques 49

Tableau 10 : Investissements de l'AC 2005-2019 en % du PIB 58

Tableau 11 : Budget de l'État 2014-2016 59

Tableau 12 : Dépenses en capital des ministères 2014-2019 60

Tableau 13 : Dotation en capital aux Fonds 2014-2019 61

Tableau 14 : Dépenses des fonds d'investissement 2014-2019 (en euros) 62

Tableau 15 : Comptes de l'État 2000-2016 64

Tableau 16 : Investissements de l'Administration centrale 65

Tableau 17 : Les critères à respecter par le Luxembourg en matière budgétaire* 75

Tableau 18 : Recettes des Administrations publiques 82

Tableau 19 : Transferts de l'État à la sécurité sociale et aux ménages 83

Tableau 20 : Transferts à la Sécurité sociale et prestations sociales directes de l'Administration centrale 83

Tableau 21 : Répartition des recettes fiscales 86

Tableau 22 : Imposition actuelle du salaire minimum 91

Tableau 23 : Imposition du SSM en 2005 92

Tableau 24 : Imposition du SSM en 2010 93

Tableau 25 : Imposition du salaire moyen 94

Tableau 26 : Imposition du salaire moyen en 2009 95

Tableau 29 : Évolution de différents frais d'obtention, dépenses spéciales, abattements, exemptions ou crédits d'impôt 98

Tableau 30 : Imposition du salaire minimum avant et après revalorisation des mesures de tempérament 99

Tableau 31 : Imposition du salaire moyen avant et après revalorisation des mesures de tempérament 100

Tableau 32 : Effet de la composition du revenu sur son imposition 101

Tableau 33 : Imposition révisée des dividendes 104

Tableau 34 : Critères d'imposition sur la fortune 105

Sommaire des graphiques

Graphique 1 : PIB en volume 9

Graphique 2 : PIB en valeur 10

Graphique 3 : Comparaison PIB en volume et en valeur (millions d'euros) 11

Graphique 4 : Comparaison PIB en volume et en valeur (glissement annuel en %) 11

Graphique 5 : PIB nominal 2014 (2008=100) 12

Graphique 6 : PIB réel 2014 (2008=100) 12

Graphique 7 : PIB nominal 2014 (%) 13

Graphique 8 : PIB réel 2014 (glissement annuel en %) 13

Graphique 9 : Prévisions d'automne 2015 de la Commission européenne : PIB réel en 2015 16

Graphique 10 : Prévisions d'automne 2015 de la Commission européenne : PIB réel en 2016 16

Graphique 11 : Prévisions d'automne 2015 de la Commission européenne : PIB réel en 2017 17

Graphique 12 : Inflation (taux de variation annuel) 18

Graphique 13 : Inflation en septembre 2015 (taux de variation annuel)..... 19

Graphique 14 : Productivité réelle du travail en 2014 (%) 21

Graphique 15 : Coûts salariaux unitaires nominaux en 2014 (%) 22

Graphique 16 : Emploi total intérieur (%) 23

Graphique 17 : Emploi total intérieur en 2014 (%) 24

Graphique 18 : Emploi à temps partiel en pourcentage de l'emploi total 25

Graphique 19 : Emploi à temps partiel involontaire en pourcentage de l'emploi à temps partiel total..... 25

Graphique 20 : Emploi à temps partiel involontaire en pourcentage 25

Graphique 21 : Salariés en emploi temporaire en pourcentage de l'emploi..... 26

Graphique 22 : Salarié en emploi temporaire en pourcentage de l'emploi : hommes 27

Graphique 23 : Salariées en emploi temporaire en pourcentage de l'emploi : femmes..... 27

Graphique 24 : Taux de chômage (en % de la population active – csv) 28

Graphique 25 : Évolution du coefficient de Gini après impôts et transferts, ensemble de la population..... 30

Graphique 26 : Coefficient de Gini du revenu disponible avant impôts et transferts puis après impôts et transferts, ensemble de la population, 2014 31

Graphique 27 : Taux risque de pauvreté, Luxembourg..... 31

Graphique 28 : Taux de risque de pauvreté des personnes occupées - 2014..... 32

Graphique 29 : Taux de risque de pauvreté des personnes occupées depuis 2005 32

Graphique 30 : Taux de risque de pauvreté des salariés - 2014 33

Graphique 31 : Indice de Kaitz : salaire minimum en proportion du salaire médian (2013)..... 33

Graphique 32 : Taux de risque de pauvreté des personnes au chômage - 2014 34

Graphique 33 : Taux de risque de pauvreté luxembourgeois par type de ménage 35

Graphique 34 : Taux de risque de pauvreté, ménages avec enfants dépendants, 2014 35

Graphique 35 : Taux de risque de pauvreté, personnes seules avec enfants dépendants, 2014 35

Graphique 36 : Solde des Administrations publiques 38

Graphique 37 : Solde de l'administration centrale..... 39

Graphique 38 : Soldes cumulés 2011-2014 39

Graphique 39 : Capacité/Besoin de financement (en % du PIB)..... 40

Graphique 40 : Solde des Administrations publiques en pourcentage du PIB (2014) 41

Graphique 41 : Solde des administrations en pourcentage du PIB 42

Graphique 42 : PIB nominal (millions) 43

Graphique 43 : Solde des Administrations Publiques (millions) 44

Graphique 44 : Solde des Administrations Publiques – Evolution par rapport à l'année précédente (millions) 44

Graphique 45 : Révision des agrégats entre le PSC et le PB (millions)..... 45

Graphique 46 : Dépenses d'investissements 54

Graphique 47 : Investissements de l'Administration centrale 2005-2019 (millions €)..... 55

Graphique 48 : Niveau des investissements en valeur et volume 2010-2015 (millions €)..... 57

Graphique 49 : Dette des Administrations publiques en pourcentage du PIB (2014)..... 66

Graphique 50 : Evolution des finances de l'Administration Centrale (millions) 67

Graphique 51 : Evolution des finances de l'Administration Centrale (millions) 67

Graphique 52 : Dette des administrations publiques luxembourgeoises..... 68

Graphique 53 : Dette des administrations publiques luxembourgeoises avec prise en considération du sauvetage du secteur financier..... 69

Graphique 54 : Évolutions comparées de la dette brute consolidée des administrations publiques en % du PIB 69

Graphique 55 : Progression en point de pourcentage de la dette des administrations publiques en pourcentage du PIB 70

Graphique 56 : Position nette en pourcentage du PIB au deuxième trimestre de 2015 72

Graphique 57 : Avoirs et engagements financiers des Administrations publiques (millions d'euros) 72

Graphique 58 : Revenus de la propriété des Administrations publiques (millions d'euros) 73

Graphique 59 : Avoirs et engagements financiers de l'Administration centrale (millions d'euros) 73

Graphique 60 : Revenus de la propriété de l'Administration centrale (millions d'euros) 74

Graphique 61 : Les estimations du solde structurel du Luxembourg pour l'année 2013 réalisées successivement par la Commission européenne à partir de novembre 2011 76

Graphique 62 : Solde structurel des Administrations Publiques (% du PIB) 77

Graphique 63 : Solde des Administrations Publiques (% du PIB) 77

Graphique 64 : Évolution des recettes de l'administration centrale 79

Graphique 65 : Évolution des dépenses de l'administration centrale 79

Graphique 66 : Progression annuelle en % 80

Graphique 67 : Progression annuelle en % 80

Graphique 68 : Transferts à la Sécurité sociale et prestations sociales directes de l'Administration centrale 84

Graphique 69 : Dépenses pour les prestations de protection sociale en pourcentage du PIB, 2012 85

Graphiques 70 et 71 : Répartition de la contribution fiscale sur le total de la TVA, l'ITS, l'IRC, l'ICC et l'ISolid (2004 et 2014) 86

Graphique 72 : Impôts courants sur le revenu 87

Graphique 73 : Atténuation de la « bosse » fiscale 89

Sommaire des schémas

Schéma 1 : Les entités budgétaires publiques au Luxembourg 52

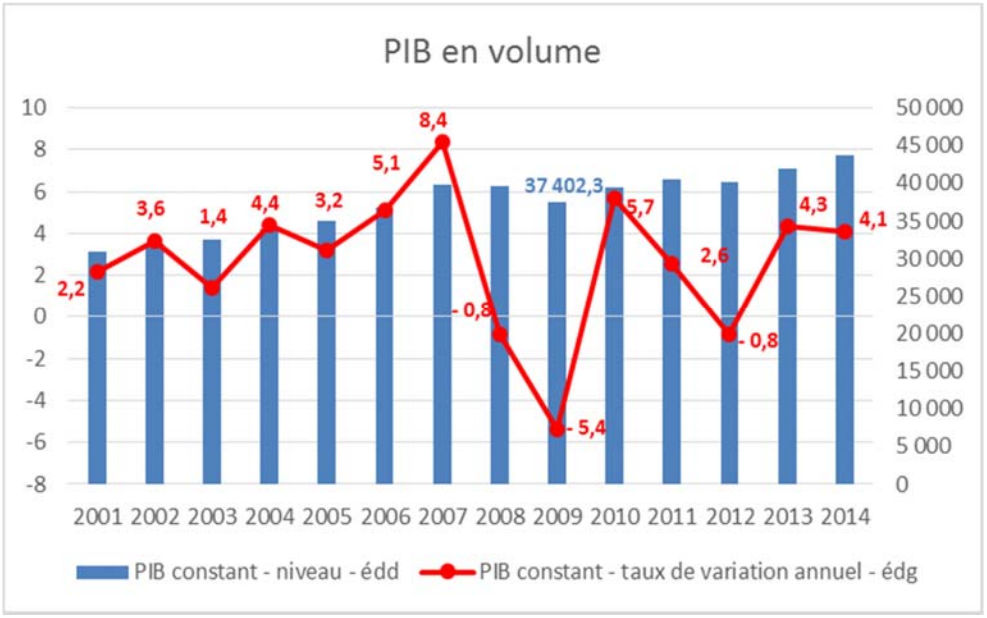
1. Triple A économique, mais pas social

1.1. Le PIB luxembourgeois s'est repositionné sur une trajectoire de croissance consolidée

La récente publication par le Statec des comptes nationaux annuels a mis en lumière une embellie conjoncturelle au Luxembourg depuis 2013. La nouvelle notification d'octobre 2015 est certes nettement moins optimiste que celle publiée précédemment pour le produit intérieur brut (PIB) en volume, en 2014 notamment, mais elle demeure toutefois particulièrement favorable pour le Luxembourg.

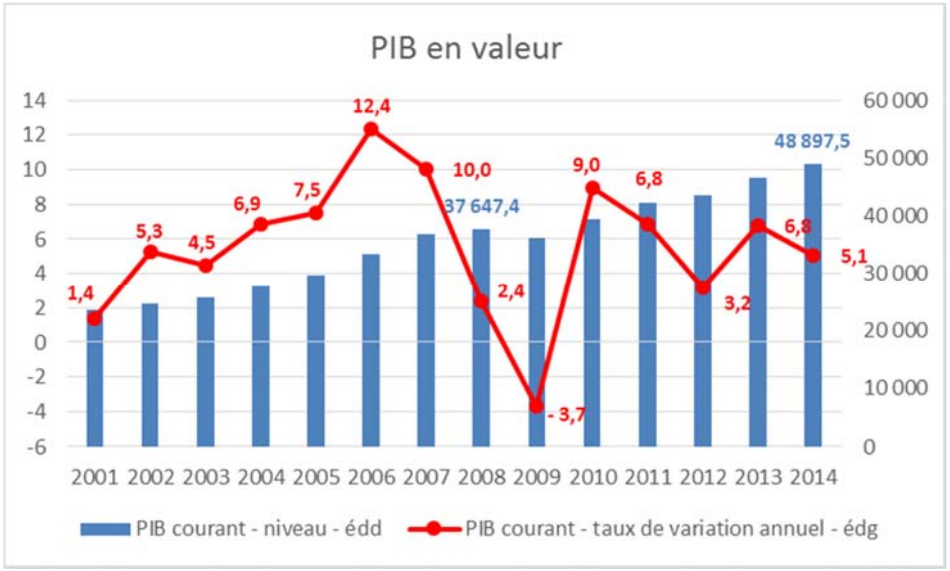
Plus précisément, en ce qui concerne le PIB en volume, il s'est positionné à un rythme de croissance annuel de 4,1% en 2014, en ligne avec le rythme de la reprise amorcée en 2013. Cette progression de la croissance en 2014 est à un niveau quasi-identique à la progression moyenne enregistrée au cours des cinq années précédant la crise de 2008. Ainsi, bien que le Luxembourg ait été particulièrement affecté par la crise de 2008 et le recul survenu en 2012, il a véritablement surmonté cette double crise depuis lors pour se repositionner sur un sentier de croissance particulièrement robuste.

Graphique 1 : PIB en volume



Source : Statec

Graphique 2 : PIB en valeur

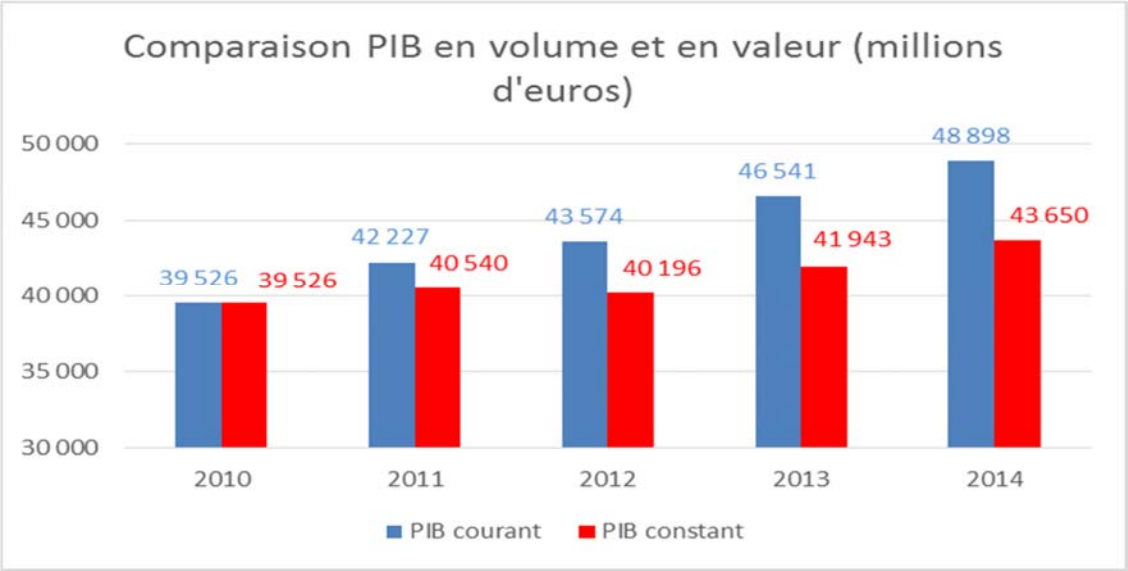


Source : Statec

Du côté du PIB nominal qui est absolument essentiel en ce qui concerne l'analyse des finances publiques, on observe aussi que notre économie a particulièrement bien performé au cours des deux dernières années sous revue. La croissance en valeur s'est ainsi établie à 5,1% en 2014. Précisons que pour les finances publiques, il est important de se référer au PIB courant car les recettes fiscales en dépendent directement.

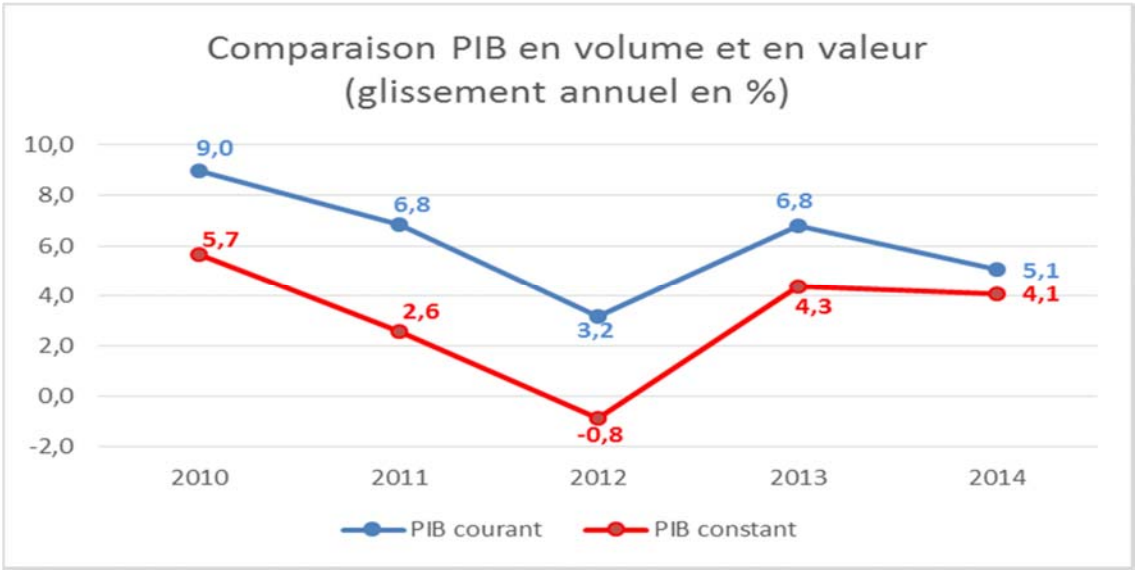
Rappelons que la différence entre le PIB en volume et en valeur se caractérise par le fait que le PIB en volume fait abstraction des variations de prix car son objectif est de quantifier la création du « volume », c'est-à-dire de richesses hors effet prix. Le PIB exprimé en valeur tient quant à lui compte des évolutions des prix. Les deux graphiques ci-après témoignent d'évolutions divergentes entre le PIB en volume et en valeur depuis 2010. Plus précisément, on observe que le PIB exprimé en valeur a une évolution nettement plus favorable que celle du PIB exprimé en volume.

Graphique 3 : Comparaison PIB en volume et en valeur (millions d'euros)



Source : Statec

Graphique 4 : Comparaison PIB en volume et en valeur (glissement annuel en %)



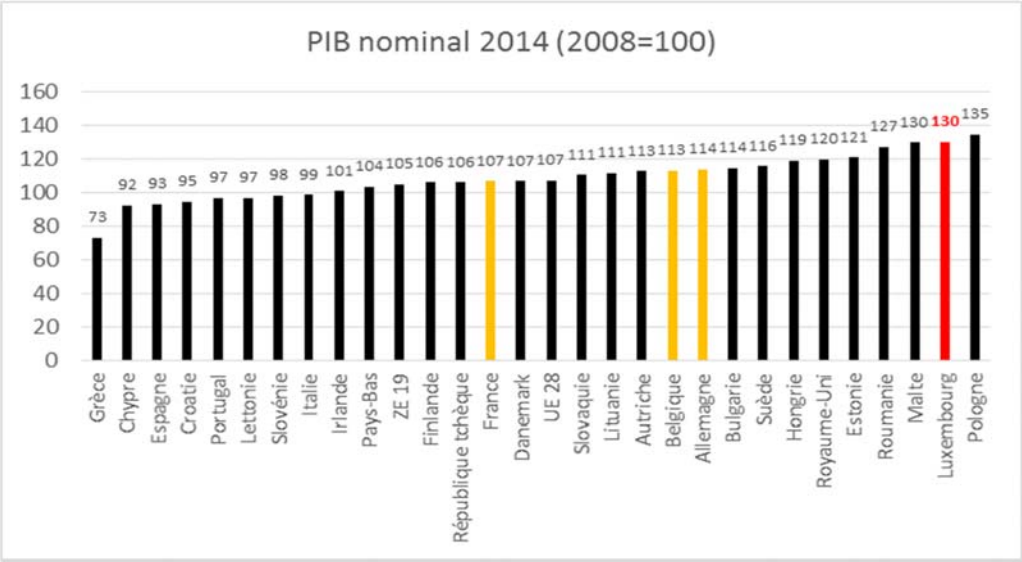
Source : Statec

Ceci n'est évidemment pas sans conséquences car bien qu'un très grand nombre d'indicateurs des finances publiques soient exprimés en fonction du PIB nominal, on raisonne à partir de projections du PIB exprimé, par convention, en volume. De ce fait, les recettes fiscales dont on prévoit l'évolution dans les projets de budget selon un raisonnement à partir du PIB réel risquent évidemment d'être sous-estimées ce qui n'est pas sans effets sur les prises de décisions en matière de finances publiques.

1.2. Comparaison européenne au niveau du PIB

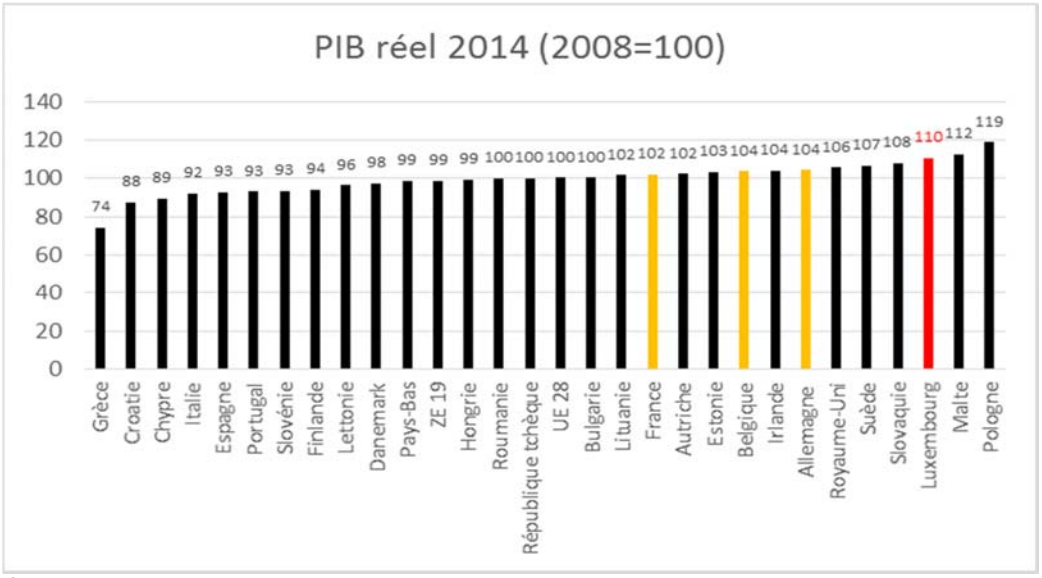
Au regard de ses excellentes performances en termes de croissance annuelle, le Luxembourg fait partie des meilleurs élèves de la classe européenne. Ainsi, que ce soit en termes nominaux ou en volume, le Luxembourg figure parmi les pays ayant le plus progressé depuis 2008. L'introduction du SEC 2010 n'a nullement nuit à cette position de notre économie nationale parmi les autres économies de l'UE 28, comme en témoignent les deux graphiques ci-dessous.

Graphique 5 : PIB nominal 2014 (2008=100)



Source : Eurostat

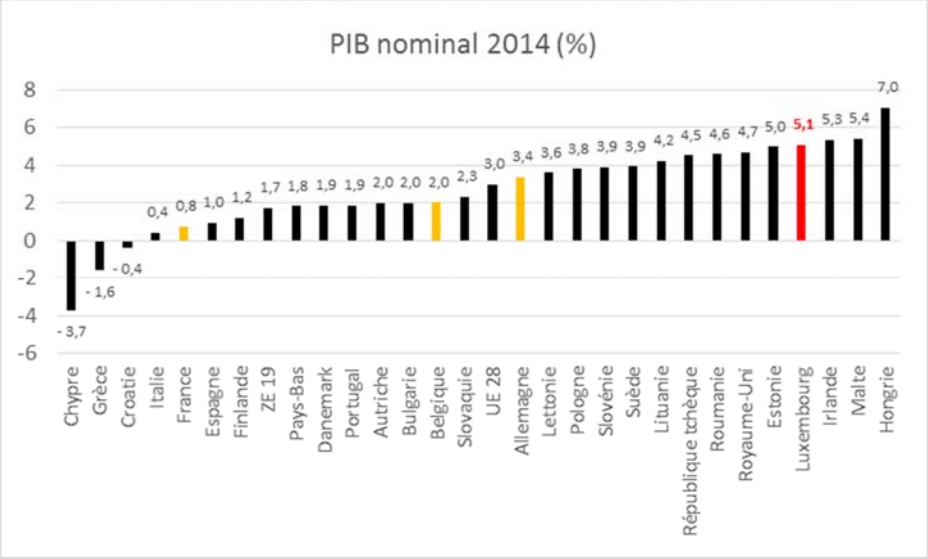
Graphique 6 : PIB réel 2014 (2008=100)



Source : Eurostat

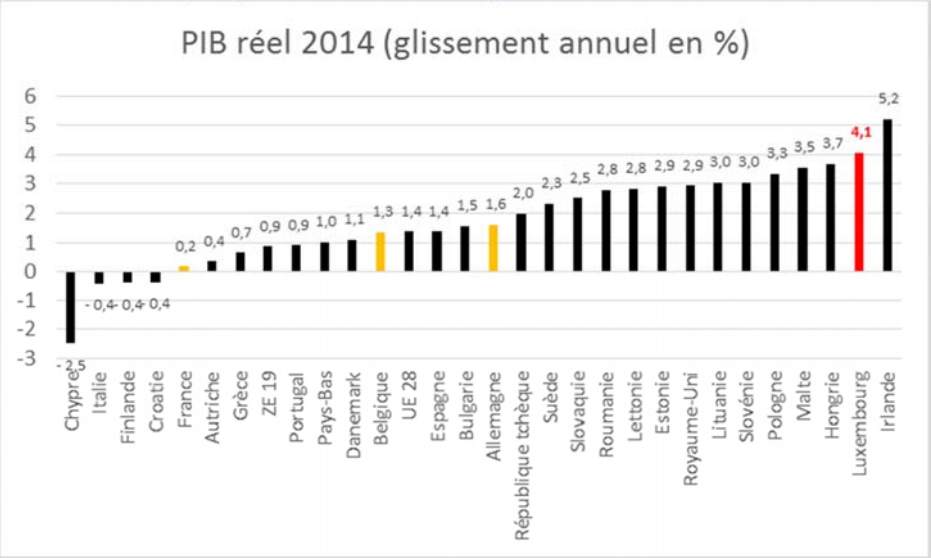
Les dernières données disponibles pour 2014 témoignent du dynamisme exceptionnel du Luxembourg vis-à-vis de ses principaux partenaires. En effet, que ce soit en volume ou en valeur, notre économie présente des performances absolument exemplaires et surtout vis-à-vis des économies limitrophes avec lesquelles il réalise l'essentiel de ses échanges commerciaux.

Graphique 7 : PIB nominal 2014 (%)



Source : Eurostat, Statec

Graphique 8 : PIB réel 2014 (glissement annuel en %)



Source : Eurostat, Statec

1.3. Comparaisons au niveau des projections du PIB du Luxembourg

Projections comparées entre institutions

Tableau 1 : Projections comparées du PIB entre institutions

PIB

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Projet de budget 2015	2,8	2,7	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
16ème actualisation du PSC	3,0	3,8	3,6	3,3	3,0	2,8
BCL	3,3	3,9	4,0	3,8	n.d.	n.d.
OCDE	3,0	2,7	2,9	n.d.	n.d.	n.d.
FMI	5,6	4,4	3,4	n.d.	n.d.	n.d.
STATEC (octobre 2015)	4,1	3,7	3,4	n.d.	n.d.	n.d.
Projet de budget 2016	**4,1**	**3,7**	**3,4**	**3,0***	**3,0***	**3,0***
Commission européenne	4,1	3,1	3,2	3,0	n.d.	n.d.

Source : Projet de budget 2015 ; 16e actualisation du Programme de Stabilité et de Croissance (PSC) ; BCL, Bulletin 201501 projections de juin 2015 ; OCDE, Projections intermédiaires ; FMI, World Economic Outlook : octobre 2015 ; Statec : nouvelle notification : 12 octobre 2015 ; Projet de budget 2016 : 14 octobre 2015 ; Commission européenne, Projections d'automne 2015. À noter que les projections marquées par un astérisque (*) correspondent aux projections de printemps du Statec qui ont été réutilisées en vue de réaliser le projet de budget pour 2016 : ces projections n'ont donc pas fait l'objet d'une actualisation depuis la publication de la nouvelle notification des comptes nationaux en octobre 2015.

Au regard du tableau de comparaisons ci-avant, on observe que les chiffres relatifs à la croissance du PIB pour l'année 2014 ont été globalement révisés à la hausse depuis l'année dernière, exception faite de la dernière notification qui fait tout de même état d'une progression très solide à hauteur de 4,1%.

En ce qui concerne les projections, toutes tablent sur une poursuite de la progression du PIB au-delà d'un rythme de 3,0% en 2015 et 2016, sauf celles de l'OCDE et celles du précédent projet de budget. Le Luxembourg devrait donc poursuivre son cheminement sur un vigoureux sentier de croissance au cours de la période sous revue.

À noter que tant le Statec que le dernier projet de budget n'ont pas mis à jour leurs projections suite à la publication de la dernière notification des comptes nationaux. En fait, ils ont simplement réutilisé les projections du Statec de ce printemps. A ce titre, la plus grande prudence s'impose par rapport à toute conclusion qui pourrait être tirée en observant la trajectoire de croissance décroissante projetée pour le Luxembourg. Ceci d'autant plus que les derniers bilans de l'Observatoire de la compétitivité qui dressent un suivi exhaustif des déterminants de la croissance de notre économie ont tous confirmé, depuis leur établissement en 2000, que le Luxembourg est une économie particulièrement performante et résiliente en ce qui concerne ses performances macroéconomiques. En effet, depuis quatorze ans que l'Observatoire établit ses classements, la quasi-intégralité des indicateurs de notre performance macro-économique affichent des résultats absolument exemplaires, voire exceptionnellement favorables[1] qui devraient perdurer et même se consolider dans le sillage de la reprise de la conjoncture qui va se raffermir au sein de la zone euro au cours des années à venir.

[1] Synthèse de la page 74 à 75 du Tableau de bord de la Compétitivité du Bilan Compétitivité 2015 de l'Observatoire de la compétitivité.
Observatoire de la compétitivité ; Bilan compétitivité 2015 – Stabilité dans un environnement à risques : http://www.odc.public.lu/publications/perspectives/PPE_030.pdf

Prévisions comparées de la Commission européenne

Tableau 2 et 3 : PIB réel – Taux de variation annuel et classement

PIB réel Taux de variation annuel

	2013	2014	2015	2016	2017
Belgique	0,0	1,3	1,3	1,3	1,7
Allemagne	0,3	1,6	1,7	1,9	1,9
Estonie	1,6	2,9	1,9	2,6	2,6
Irlande	1,4	5,2	6,0	4,5	3,5
Grèce	-3,2	0,7	-1,4	-1,3	2,7
Espagne	-1,7	1,4	3,1	2,7	2,4
France	0,7	0,2	1,1	1,4	1,7
Italie	-1,7	-0,4	0,9	1,5	1,4
Chypre	-5,9	-2,5	1,2	1,4	2,0
Lettonie	3,0	2,8	2,4	3,0	3,3
Lituanie	3,5	3,0	1,7	2,9	3,4
Luxembourg	**4,3**	**4,1**	**3,1**	**3,2**	**3,0**
Malte	2,6	3,5	4,3	3,6	3,1
Pays-Bas	-0,5	1,0	2,0	2,1	2,3
Autriche	0,3	0,4	0,6	1,5	1,4
Portugal	-1,1	0,9	1,7	1,7	1,8
Slovénie	-1,1	3,0	2,6	1,9	2,5
Slovakie	1,4	2,5	3,2	2,9	3,3
Finlande	-1,1	-0,4	0,3	0,7	1,1
Bulgarie	1,3	1,5	1,7	1,5	2,0
République Tchèque	-0,5	2,0	4,3	2,2	2,7
Danemark	-0,5	1,1	1,6	2,0	1,8
Croatie	-0,9	-0,4	1,1	1,4	1,7
Hongrie	1,9	3,7	2,9	2,2	2,5
Pologne	1,3	3,3	3,5	3,5	3,5
Roumanie	3,5	2,8	3,5	4,1	3,6
Suède	1,2	2,3	3,0	2,8	2,7
Royaume-Uni	2,2	2,9	2,5	2,4	2,2
ZE 19	-0,3	0,9	1,6	1,8	1,9
EU 28	0,2	1,4	1,9	2,0	2,1
Etats-Unis	1,5	2,4	2,6	2,8	2,7
Japon	1,6	-0,1	0,7	1,1	0,5

Classement **PIB réel**

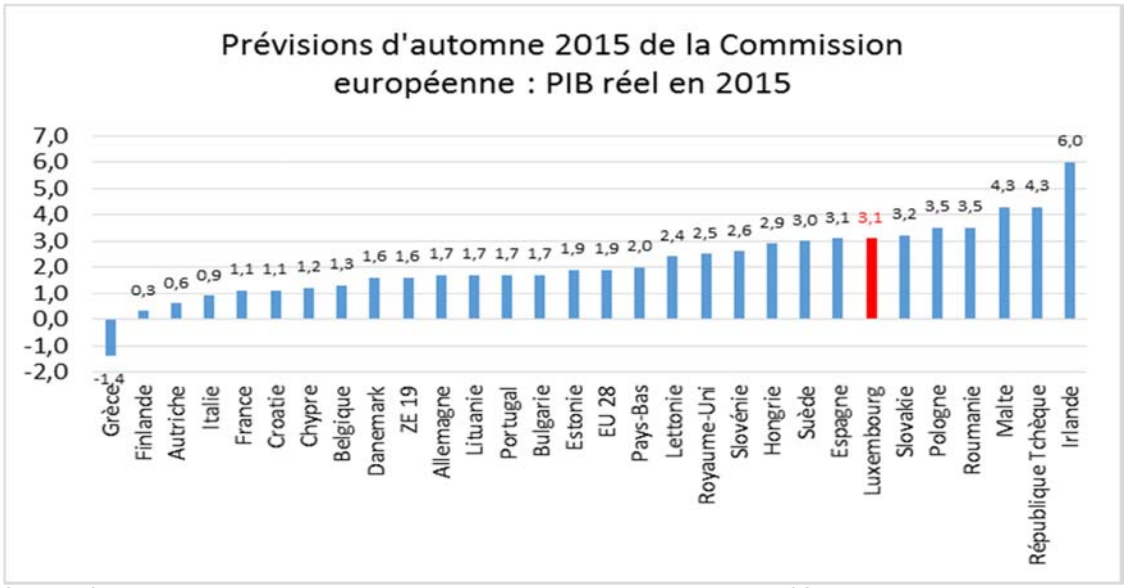
	2013	2014	2015	2016	2017
Belgique	17	18	21	26	23
Allemagne	15	15	16	17	20
Estonie	8	8	15	11	12
Irlande	9	1	1	1	2
Grèce	27	22	28	28	9
Espagne	25	17	7	10	15
France	14	24	23	23	23
Italie	25	25	25	20	26
Chypre	28	28	22	23	18
Lettonie	4	10	13	6	5
Lituanie	2	6	16	7	4
Luxembourg	1	2	7	5	8
Malte	5	4	2	3	7
Pays-Bas	18	20	14	15	16
Autriche	15	23	26	20	26
Portugal	22	21	16	19	21
Slovénie	22	6	11	17	13
Slovakie	9	12	6	7	5
Finlande	22	25	27	27	28
Bulgarie	11	16	16	20	18
République Tchèque	18	14	2	13	9
Danemark	18	19	20	16	21
Croatie	21	25	23	23	23
Hongrie	7	3	10	13	13
Pologne	11	5	4	4	2
Roumanie	2	10	4	2	1
Suède	13	13	9	9	9
Royaume-Uni	6	8	12	12	17

Sources : Commission européenne, Prévisions d'automne, 5 novembre 2015 ; calculs CSL

Selon les dernières projections de la Commission européenne, la progression du PIB du Luxembourg devrait osciller autour d'une robuste trajectoire de croissance de 3,1% tout au long de l'horizon de prévisions.

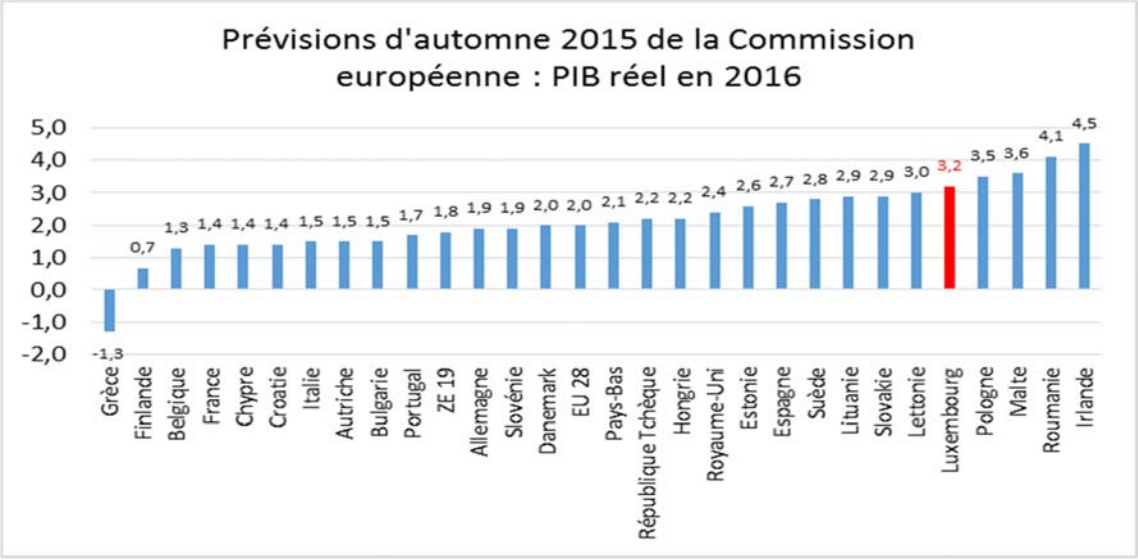
Notre économie va tout de même tirer son épingle du jeu car elle va demeurer parmi les 10 pays de l'UE les plus performants en termes de croissance du PIB entre 2015 et 2017. Les graphiques ci-après permettent d'observer clairement l'honorable classement du Luxembourg en termes de croissance économique au sein de la classe européenne de 2015 à 2017. À ce titre, le Luxembourg mérite donc aussi un **triple A en ce qui concerne ses performances macroéconomiques projetées !**

Graphique 9 : Prévisions d'automne 2015 de la Commission européenne : PIB réel en 2015



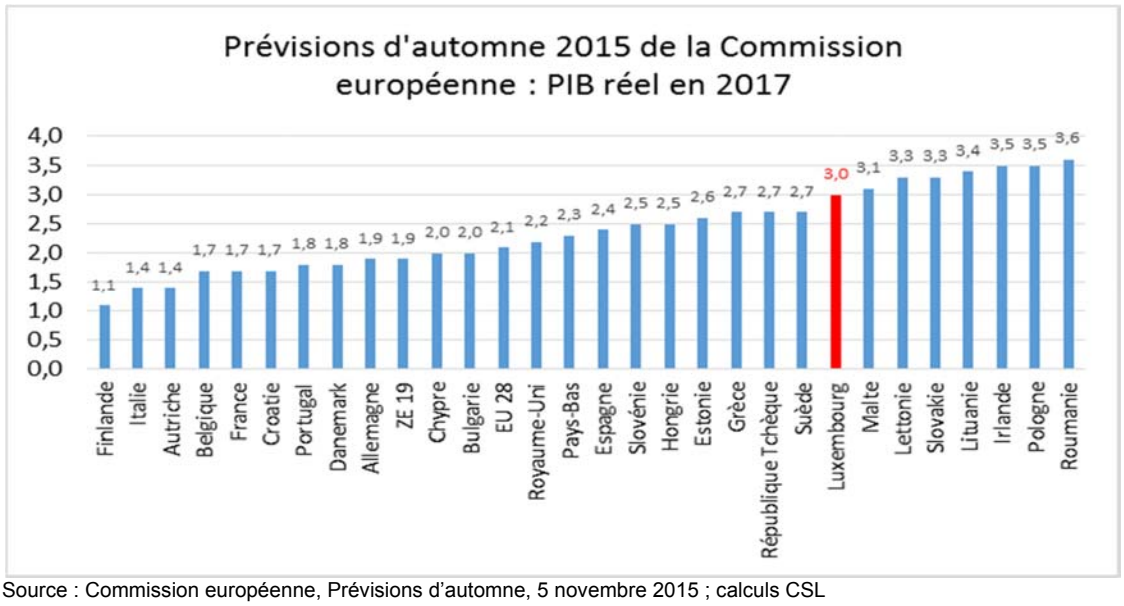
Source : Commission européenne, Prévisions d'automne, 5 novembre 2015 ; calculs CSL

Graphique 10 : Prévisions d'automne 2015 de la Commission européenne : PIB réel en 2016



Source : Commission européenne, Prévisions d'automne, 5 novembre 2015 ; calculs CSL

Graphique 11 : Prévisions d'automne 2015 de la Commission européenne : PIB réel en 2017



Source : Commission européenne, Prévisions d'automne, 5 novembre 2015 ; calculs CSL

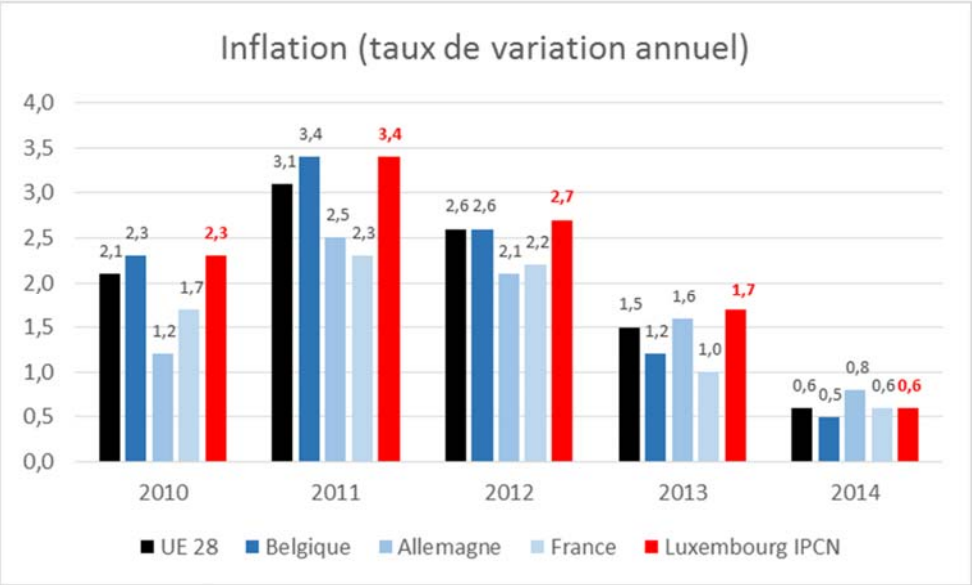
1.4. Inflation

Depuis 2010, le Luxembourg enregistre une inflation globalement en ligne avec celle affichée par l'Union européenne. Notre économie n'apparaît donc pas comme une exception caractérisée par une inflation structurellement supérieure aux autres économies européennes, et le Luxembourg ne peut, à ce titre, être accusé de perdre de la compétitivité. Plus encore, on observe une véritable convergence de l'inflation luxembourgeoise vers le taux moyen de l'UE-28 depuis 5 ans.

Cette évolution à la fois convergente et à la baisse depuis 2011 est d'ailleurs particulièrement préoccupante car désormais le Luxembourg se situe lui aussi comme la plupart des pays de la zone euro très largement sous le seuil de 2,0% que la BCE[2] souhaite voir « approché » par les États membres de sa zone monétaire.

En effet, il convient ici de rappeler que la BCE a pour objectif de maintenir les taux d'inflation de la zone euro sous le seuil de 2,0% mais elle tempère cet objectif en rajoutant que les taux d'inflation doivent rester proches de ce seuil de 2,0%[3]. Ainsi, n'en déplaisent à certains, la situation actuelle n'est pas souhaitable et elle n'est point le reflet d'un quelconque gain de compétitivité car elle pourrait aboutir à une déflation si elle se poursuit.

Graphique 12 : Inflation (taux de variation annuel)



Source : Eurostat, Statec

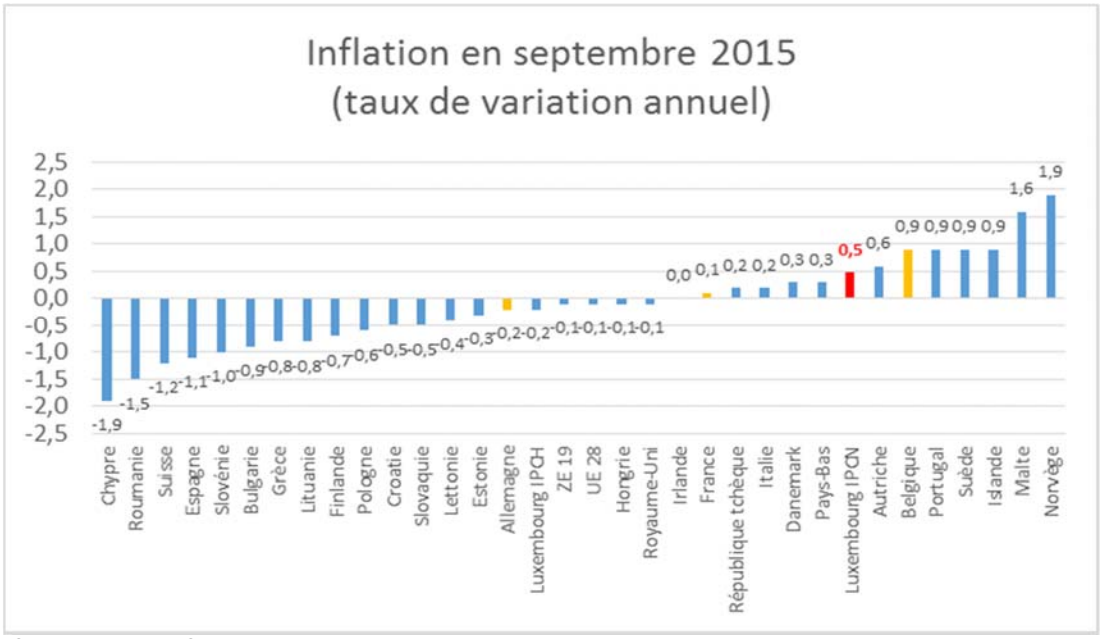
Les dernières données disponibles relatives à l'inflation au mois de septembre 2015 confirment bien que notre économie nationale se situe dans une situation intermédiaire à propos de son inflation nationale, comparativement aux autres économies de l'UE 28 (ici on se réfère à l'IPCN qui reflète la situation au sein de notre économie). Et comme cela vient d'être souligné, le Luxembourg est très loin de la valeur cible de 2,0% d'inflation que la BCE souhaite voir approchée.

---

2 BCE : Banque centrale européenne.

3 Traité sur le fonctionnement de l'UE ; Chapitre 2 : politique monétaire ; Article 127.
« L'objectif principal du Système européen de banques centrales, ci-après dénommé «SEBC», est de maintenir la stabilité des prix. Sans préjudice de l'objectif de stabilité des prix, le SEBC apporte son soutien aux politiques économiques générales dans l'Union, en vue de contribuer à la réalisation des objectifs de l'Union, tels que définis à l'article 3 du traité sur l'Union européenne. »

Graphique 13 : Inflation en septembre 2015 (taux de variation annuel)



Source : Eurostat, Statec

1.5. Productivité et coût du travail

En écho, à la situation tout à fait dans la norme du Luxembourg en ce qui concerne son inflation qui vient d'être mise en lumière, les données fournies par le tableau de bord de la compétitivité[4], à propos de la position du Luxembourg en termes de productivité, laissent apparaître que le pays fait partie des meilleurs élèves de la classe européenne dans cette catégorie.

Tableau 4 : Indicateurs de productivité et coût du travail du bilan de compétitivité 2015 pour le Luxembourg

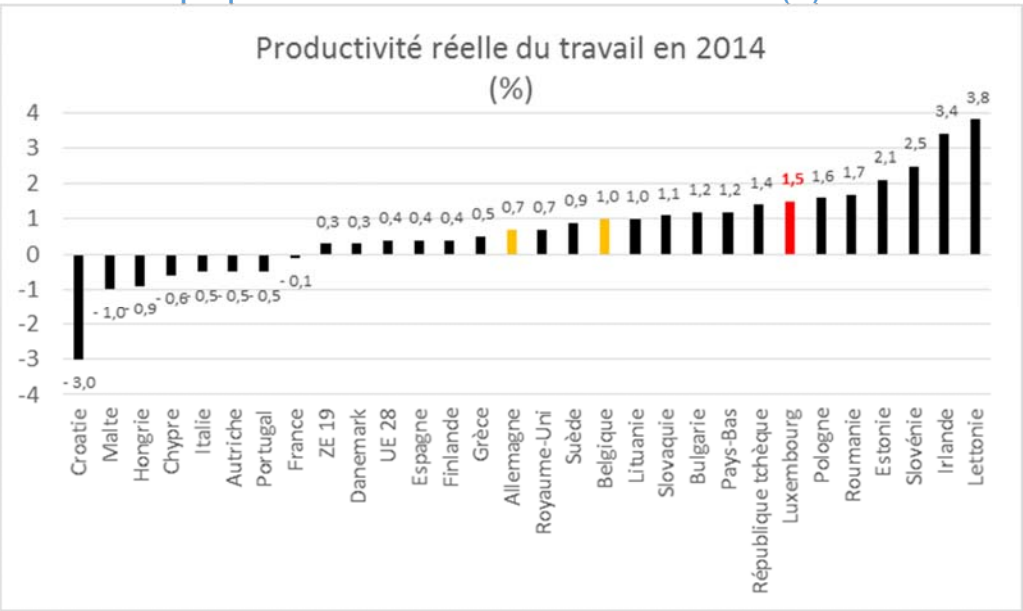
Code	Indicateur		LU	Position du LU	UE-28	DE	FR	BE	MIN	MAX
C1	Évolution de la productivité globale des facteurs (2014)	↑	0,62	12/28	0,41	0,74	-0,20	0,38	HR -2,56	IE 3,16
C2	Évolution de la productivité apparente du travail (2014)	↑	3,1	3/28	0,4	0,7	-0,1	0,7	HR –3,0	LV 3,8
C3	Productivité horaire du travail en pourcentage des États-Unis (2014)	↓	92,1	1/27	60,2	76,4	91,5	89,5	RO 18,1	LU
C4	Évolution des coûts salariaux unitaires (2014)	↑	-1,2	5/28	1,6	1,9	1,5	0,3	CY –4,3	EE 6,4

Source : Bilan compétitivité 2015

À noter que les dernières données disponibles, fournies par la comptabilité nationale en octobre 2015 à propos de la productivité réelle du travail pour le Luxembourg en 2014, ne démentent pas le résultat obtenu par l'Observatoire de la compétitivité[5] car notre économie a affiché une progression annuelle de sa productivité réelle du travail solide à 1,5%, et très nettement supérieure à celle de ses voisins ainsi que de la plupart des autres pays européens. Avec une très honorable 7e place sur le podium européen, il fait d'ailleurs partie des meilleurs performeurs dans cette catégorie.

[4] Observatoire de la compétitivité ; Bilan compétitivité 2015 – Stabilité dans un environnement à risques.
[5] Avec la version précédente de la comptabilité nationale.

Graphique 14 : Productivité réelle du travail en 2014 (%)



Source : Eurostat

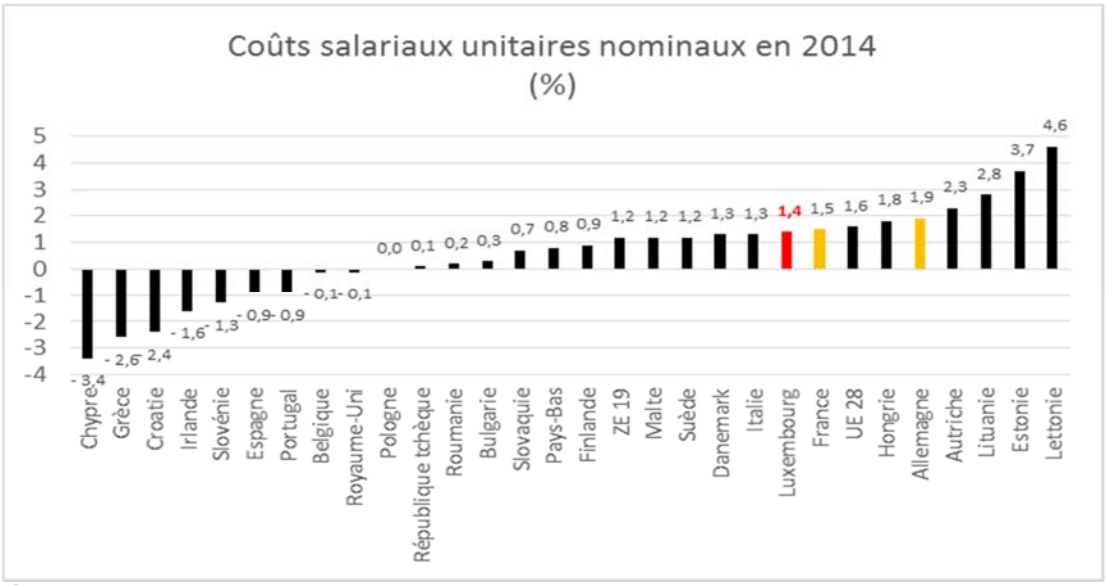
Par ailleurs, le coût salarial unitaire nominal[6] qui est retenu comme l'un des indicateurs clé dans la procédure de suivi des déséquilibres macroéconomiques[7] a nettement contribué à améliorer le classement du Luxembourg dans le tableau de bord de sa compétitivité en 2014.

À ce titre, le Luxembourg ne saurait être stigmatisé à propos d'une évolution de la rémunération moyenne par salariés qui n'aurait pas été en ligne avec celle de la productivité du travail. Dans ce contexte, toute remise en question de l'indexation des salaires n'est pas pertinente au regard de l'évolution du coût salarial unitaire nominal au sein de notre économie.

D'ailleurs, la dernière notification des comptes nationaux pour 2014 permet de se rendre clairement compte que le Luxembourg se trouve dans une situation tout à fait intermédiaire à propos de l'évolution de ses coûts salariaux unitaires nominaux avec une légère croissance annuelle de 1,4%, inférieure à celle de la France et de l'Allemagne notamment.

[6] Qui se définit ici comme le rapport entre la rémunération moyenne par salarié et la productivité du travail en volume.
[7] Et ceci en dépit qu'il soit moins pertinent que celui dans sa version réelle comme la CSL l'a démontré dans la publication « Commentaires de la CSL sur les éventuels déséquilibres macroéconomiques du Luxembourg selon la Commission européenne ». http://www.csl.lu/index.php?option=com_rubberdoc&view=doc&id=2125&format=raw

Graphique 15 : Coûts salariaux unitaires nominaux en 2014 (%)



Source : Eurostat

1.6. Emploi et chômage

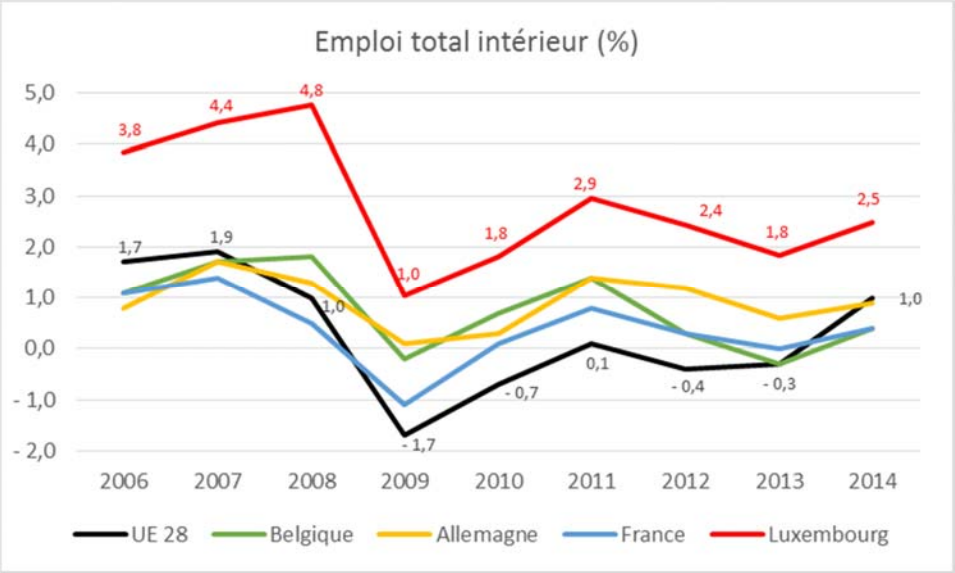
1.6.1. L'évolution de l'emploi

Le marché du travail luxembourgeois a affiché un degré de résilience très élevé depuis la survenue de la crise de 2008 et il se situe toujours à l'heure actuelle parmi les plus dynamiques en Europe.

Le graphique ci-après illustre cette résistance car il apparaît clairement que le Luxembourg n'a connu qu'un ralentissement de son rythme de progression de l'emploi total intérieur en 2009 (à +1,0%) alors que l'ensemble de l'UE-28 a enregistré quant à lui un effondrement très substantiel de l'emploi (de 1,7%) en 2009. De même, au cours du second creux conjoncturel en 2012, la progression de l'emploi au Luxembourg a à peine fléchi alors que celle de l'UE-28 a de nouveau baissé (en recul de 0,4 et 0,3% respectivement en 2012 et 2013).

En comparaison, avec les économies limitrophes, le Luxembourg apparaît aussi comme particulièrement performant au regard de cet indicateur, car il présente des taux de croissance nettement supérieurs en dépit de la survenue de la crise.

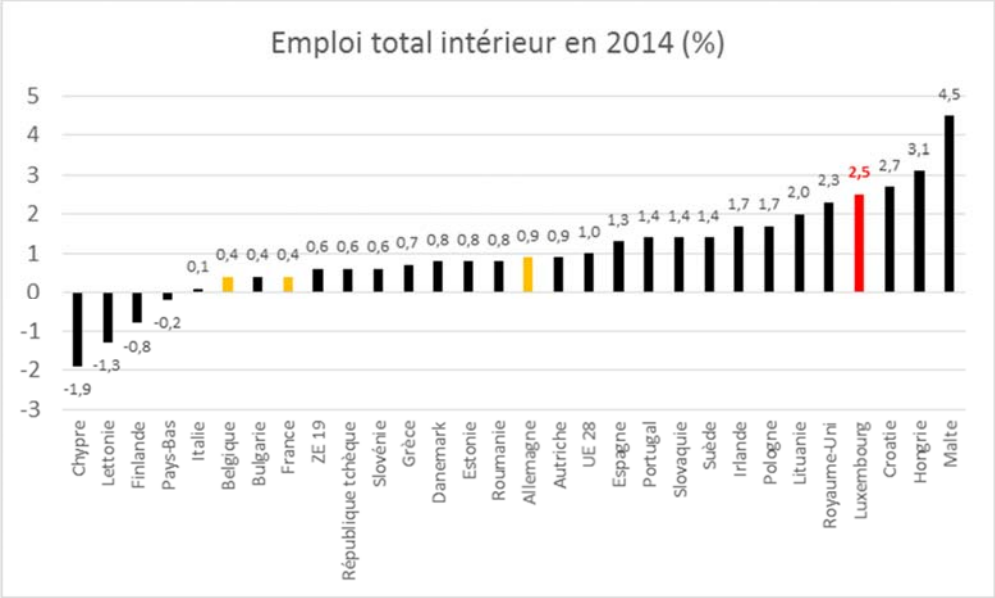
Graphique 16 : Emploi total intérieur (%)



Source : Eurostat

Les données disponibles pour 2014 permettent de mettre en lumière la position particulièrement favorable du Luxembourg en termes de créations d'emplois dans le classement européen.

Graphique 17 : Emploi total intérieur en 2014 (%)



Source : Eurostat

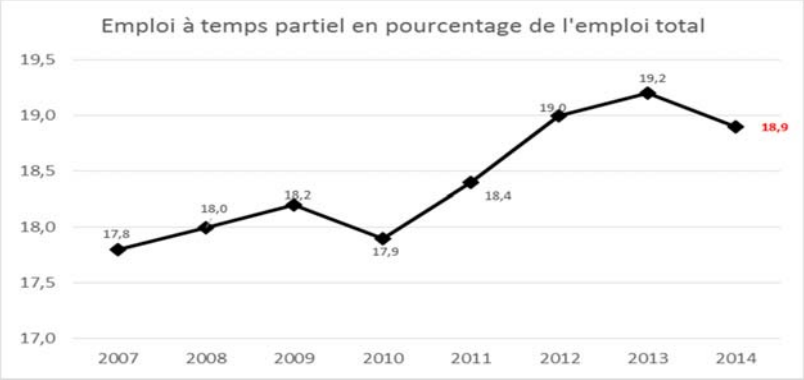
Toutefois, ce dynamisme ne constitue que la partie visible de l'iceberg car en réalité une part grandissante de ces nouveaux emplois s'est transformée en emplois à temps partiel. Alors que seulement 17,8% de l'emploi total était constitué d'emplois à temps partiel avant la survenue de la crise, désormais, cette proportion atteint 18,9%.

Pire encore, les données détaillées à propos du temps partiel involontaire au sein de notre économie démontrent que le temps partiel subi a considérablement augmenté depuis 2007 en dépit d'une légère accalmie en 2010 ou 2013. Malgré tout, des variations d'échantillonnage pouvant expliquer ces accalmies, la tendance semble nettement à la hausse. Ceci témoigne évidemment de l'impact social désastreux de la crise qui a fragilisé les personnes à temps partiel sur le marché du travail car, depuis lors, une part de plus en plus importante de ces personnes n'est plus à même de pouvoir travailler autant qu'elle le souhaiterait en vue de subvenir à ses besoins.

Les données à propos des femmes travaillant à temps partiel permettent de se rendre compte qu'une proportion grandissante d'entre elles subissent leur temps partiel puisqu'avant la crise elles étaient moins de 5% à subir cette situation, elles sont désormais 12,8% à vouloir travailler plus. Ceci n'est évidemment pas sans conséquence sur la montée des inégalités entre les hommes[8] et les femmes.

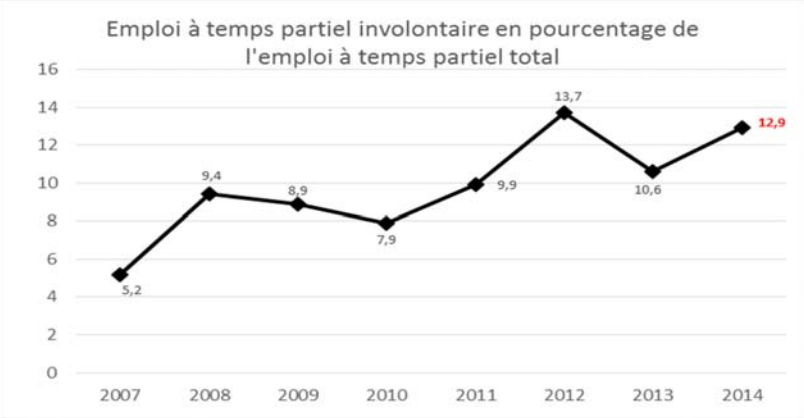
[8] Les données relatives au temps partiel subi par les hommes ne sont pas disponibles pour l'ensemble de la période étudiée ce qui rend impossible toute analyse.

Graphique 18 : Emploi à temps partiel en pourcentage de l'emploi total



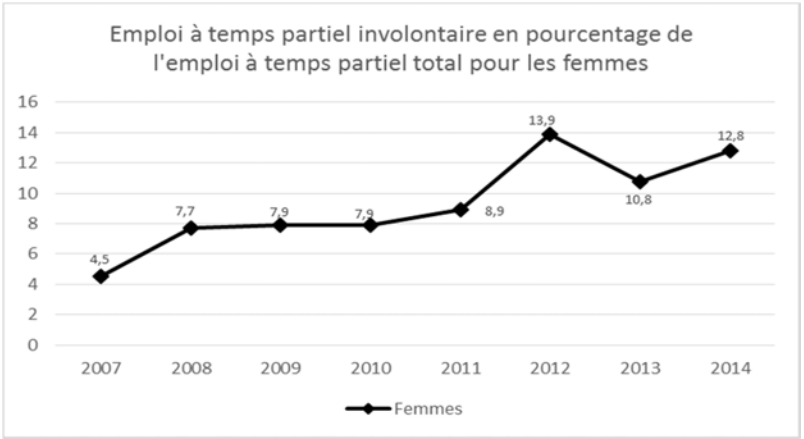
Source : Eurostat

Graphique 19 : Emploi à temps partiel involontaire en pourcentage de l'emploi à temps partiel total



Source : Eurostat

Graphique 20 : Emploi à temps partiel involontaire en pourcentage de l'emploi à temps partiel total pour les femmes

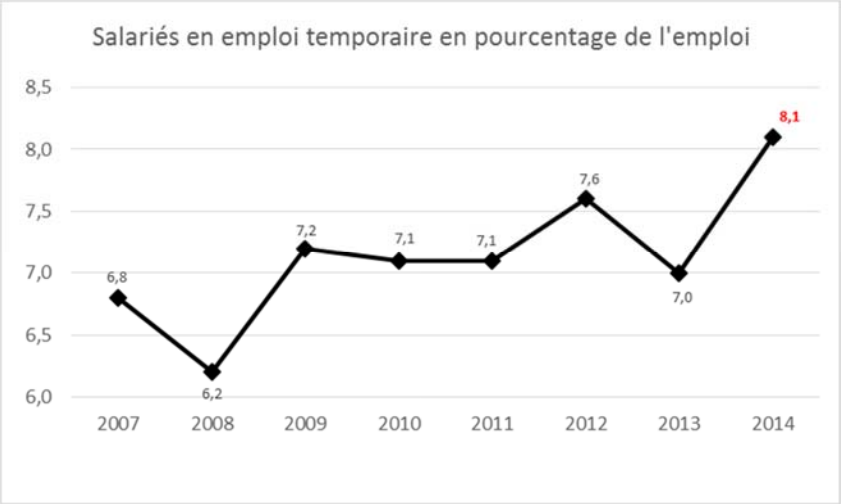


Source : Eurostat

Plus encore, on constate depuis la survenue de la crise qu'une proportion grandissante de salariés résidents au sein de notre économie dispose d'un contrat de travail à durée déterminée et que cette proportion s'est particulièrement accrue entre 2013 et 2014, ce qui ne présage pas d'un signe encourageant pour l'avenir. Il est important d'insister sur le terme de résident puisque l'enquête ne porte que sur eux. En intégrant le travail frontalier, il est fort probable que les chiffres soient encore plus alarmants.

Les dernières données disponibles pour 2014 révèlent que 8,1% des salariés résidents disposent de ce type de contrat précaire contre seulement 6,8% avant la crise. Cette évolution témoigne de la précarisation d'une part grandissante des salariés en raison de l'incertitude que ce type de contrat génère tant du point de vue financier que de celui de la vie de famille (en raison des contraintes organisationnelles plus importantes) et surtout de la santé.

Graphique 21 : Salariés en emploi temporaire en pourcentage de l'emploi

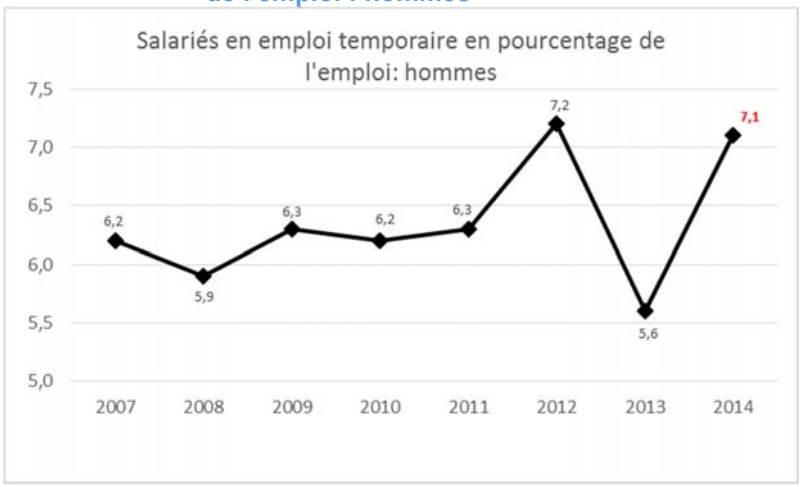


Source : Eurostat

Lorsque l'on se focalise sur la différenciation par le genre, on constate que ce type de contrat touche de plus en plus les deux genres depuis la crise. Toutefois, il convient de souligner qu'avant la crise, les femmes salariées étaient proportionnellement plus affectées par ce type de contrat précaire que les hommes et que la crise a généré une escalade plus importante de cette forme de précarisation pour les femmes.

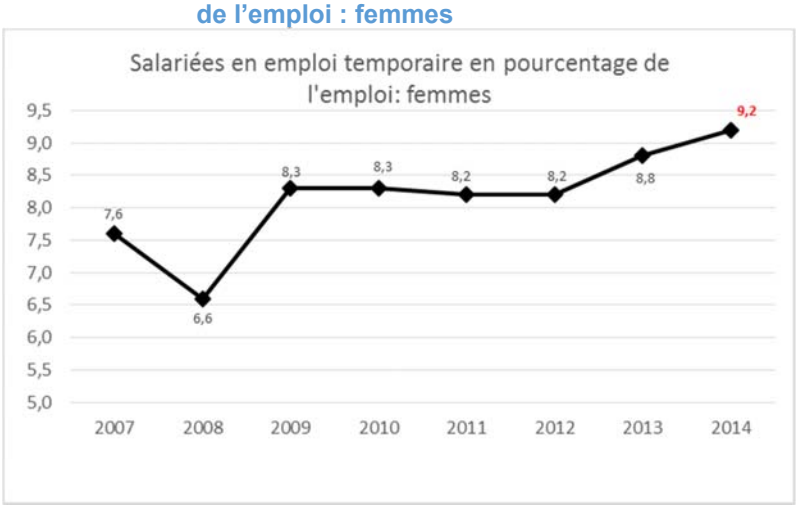
Par conséquent en 2014, près de 10% d'entre elles (9,2% plus précisément) travaillent en contrat à durée déterminée alors que c'est le cas de 7% (7,1% plus précisément) des hommes salariés. Les femmes sont donc de ce point de vue nettement plus vulnérables sur le marché de l'emploi que les hommes, ce qui évidemment n'est pas non plus sans conséquences délétères sur les inégalités entre hommes et femmes.

Graphique 22 : Salarié en emploi temporaire en pourcentage de l'emploi : hommes



Source : Eurostat

Graphique 23 : Salariées en emploi temporaire en pourcentage de l'emploi : femmes



Source : Eurostat

En résumé, au regard du développement du temps partiel et surtout du temps partiel subi[9] d'une part, ainsi que de l'augmentation significative de la proportion de salariés disposant d'un contrat de travail précaire à durée déterminée d'autre part, il est important de relativiser la remarquable résilience de l'emploi observée depuis la survenue de la crise de 2008 au Luxembourg.

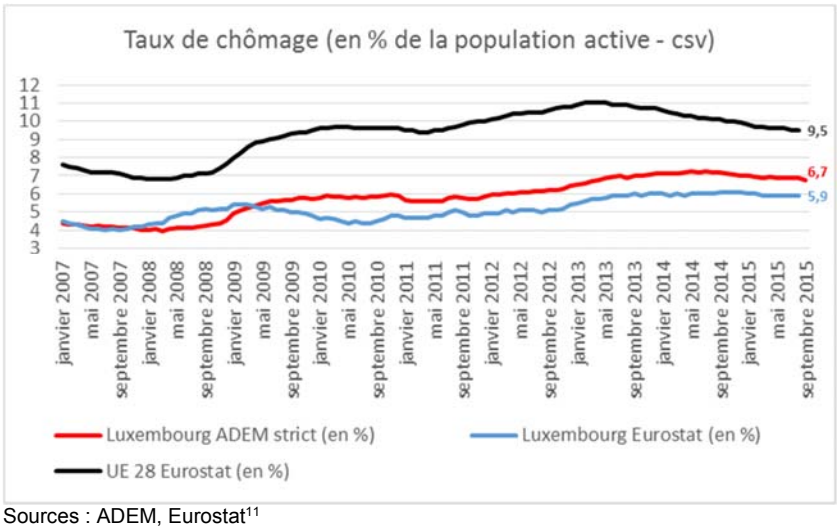
[9] Qui demeure toutefois inférieur à celui observé en moyenne au sein de l'UE 28 (12,9% de l'emploi à temps partiel total au Luxembourg en 2014 contre 29,6% dans l'UE 28).

1.6.2. Une évolution du chômage qui masque une persistance du chômage de longue durée

Depuis le début de cette année, le redressement de la conjoncture a commencé à promulguer ses effets bénéfiques sur le taux de chômage au Luxembourg car il a entamé une baisse très lente et très progressive.

Le taux de chômage au sens strict, tel que comptabilisé par l'Administration pour le développement de l'emploi[10] (ADEM), s'établit désormais à 6,7% de la population active (17 616 personnes touchées) en septembre 2015 alors qu'il s'est fixé à 7,2% (18 549 personnes) l'année précédente au cours du même mois, ce qui constituait le niveau record jamais atteint par le chômage au Luxembourg depuis qu'il est comptabilisé. Rappelons que le taux de chômage tel que mesuré par Eurostat à travers ses enquêtes n'est quant à lui que de 5,9% en août 2015, légèrement en deçà du taux national qui est quant à lui issu d'une comptabilisation administrative.

Graphique 24 : Taux de chômage (en % de la population active – csv)



Sources : ADEM, Eurostat[11]

Mais comme dit le proverbe « une hirondelle ne fait pas le printemps » et il s'applique aussi à la situation actuelle sur le front du chômage au Luxembourg. En effet, cette embellie ne s'est pas accompagnée d'une baisse du nombre de chômeurs de très longue durée (au chômage depuis plus de 24 mois) depuis l'année précédente au cours de la même période. Bien au contraire, le nombre de personnes au chômage depuis plus de 24 mois atteint désormais 5 286 personnes en septembre 2015, contre seulement 5 030 en septembre 2014 soit 256 personnes supplémentaires. Ainsi, en septembre 2015, 31% des chômeurs au Luxembourg sont des chômeurs de très longue durée alors que cette proportion n'était que de 17% à la fin de l'année 2008.

Par ailleurs, les dernières données disponibles en ce qui concerne les chômeurs les moins qualifiés ne sont pas, non plus, en ligne avec l'amélioration observée au niveau global du chômage. De fait, leur proportion au sein de la population au chômage est demeurée au-dessus de 40%. La situation à cet égard est particulièrement critique pour les jeunes chômeurs de moins de 25 ans, dont 53% font toujours partie des chômeurs disposant d'un niveau d'éducation inférieur et moyen inférieur en septembre 2015 et ceci en

[10] Et corrigé des variations saisonnières.
[11] 6,7% correspond au taux de chômage comptabilisé par l'ADEM en septembre 2015. Les deux autres taux de chômage comptabilisés par Eurostat sont relatifs au mois d'août 2015 en raison de l'absence de chiffres plus récents au moment de la rédaction du présent avis. À noter que l'acronyme csv signifie : corrigé des variations saisonnières.

dépit de la mise en place de mesures de promotion de l'emploi et réduction du chômage par l'UEL[12] au début de cette année[13]. Ce programme avait pour cible les jeunes chômeurs les moins qualifiés mais à ce jour ses effets sur ce terrain ne sont pas atteints.

Pour récapituler, la situation s'améliore certes au niveau de la progression de l'emploi qui semble désormais positionnée sur un sentier de croissance consolidée, mais les écueils de la crise sur le chômage des personnes les plus vulnérables à savoir les personnes au chômage de très longue durée et les jeunes peu qualifiés ainsi que les personnes les plus âgées[14] (qui représentent encore 28% des chômeurs en septembre 2015) sont encore bien présents. Par conséquent, la reprise qui se dessine à l'horizon semble ne pas bénéficier à ces populations qui risquent de s'enliser dans la précarité et la pauvreté, ce qui pose évidemment la question de savoir si des décisions politiques vont être prises en vue d'éviter l'aggravation de cette situation.

[12] UEL : Union des entreprises luxembourgeoises
[13] Accord entre le Gouvernement et l'UEL à l'issue des discussions du 14 janvier 2015 – Mesures de promotion de l'emploi et de réduction du chômage (Partenariat pour l'emploi).
http://www.uel.lu/images/stories/Documents/AccordentreleGouvernementetUELdu14janvier2015.pdf
[14] Personnes de plus de 50 ans

1.7. Escalade des inégalités et de la pauvreté

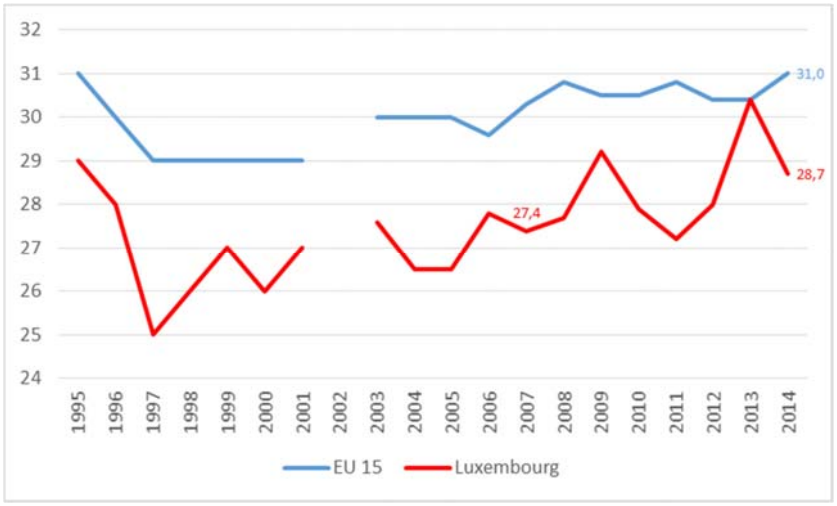
Depuis la survenue de la crise de 2008, les principaux indicateurs décrivent l'émergence d'une frange de pauvreté ainsi que la montée des inégalités.

Sur le front de la montée des inégalités, le coefficient de Gini est un indicateur qui permet de donner une indication sur le degré d'inégalité en ce qui concerne la distribution des revenus.

L'évolution de cet indicateur au Luxembourg témoigne d'une véritable escalade sans précédent des inégalités depuis 2011, comme l'illustre le graphique qui suit. Bien que l'année 2014 ait été marquée par une légère baisse de ce coefficient pour notre économie, cette diminution n'a pas permis de retrouver le niveau d'inégalités d'avant la dernière crise économique. Cette évolution est d'autant plus préoccupante qu'il y a quelques années, avant la survenue de la crise, le Luxembourg détenait la répartition des revenus la moins inégalitaire parmi l'ensemble des pays voisins, ce qui n'est actuellement plus le cas.

Pour rappel, cet indicateur prend des valeurs qui vont de zéro, situation dans laquelle tous les individus ont un revenu strictement égal, à cent, ce qui signifie alors qu'une seule et unique personne détient tous les revenus et que les autres individus n'ont rien. La récente hausse de cet indicateur témoigne d'une montée des inégalités dans la distribution des revenus au Luxembourg.

Graphique 25 : Évolution du coefficient de Gini après impôts et transferts, ensemble de la population

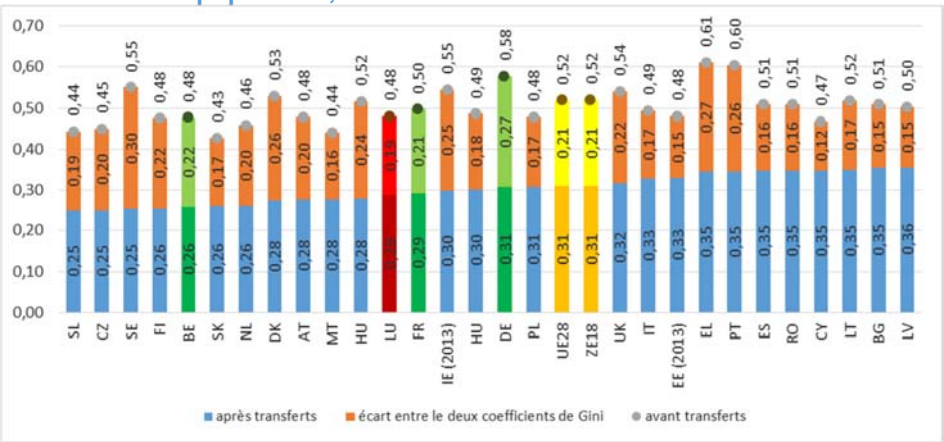


Source : Eurostat

Le coefficient de Gini dont nous avons parlé jusque-là concerne les revenus après transferts sociaux, c'est-à-dire les transferts permettant la réduction des inégalités entre les ménages.

Avant transferts, le coefficient de Gini est de 0,48 pour le Luxembourg. Ceci montre l'utilité des transferts sociaux dans la réduction des inégalités.

Graphique 26 : Coefficient de Gini du revenu disponible avant impôts et transferts puis après impôts et transferts, ensemble de la population, 2014

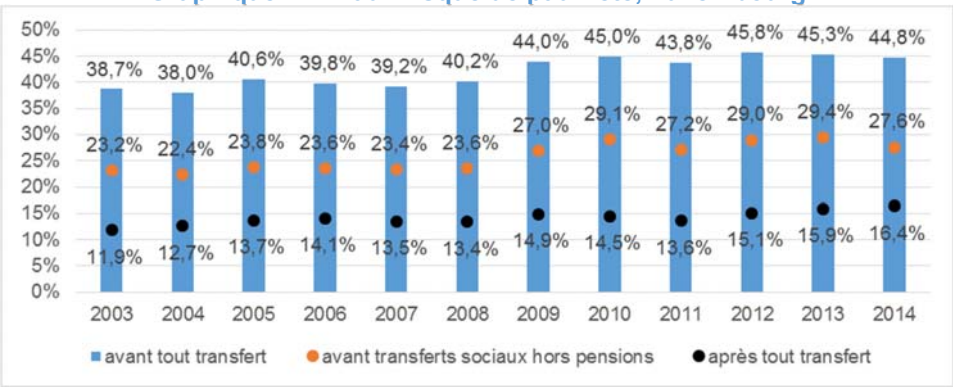


Source : Eurostat

Du côté de l'analyse de la pauvreté, on observe également une dégradation de la situation. L'évolution à la hausse du taux de risque de pauvreté depuis la survenue de la crise de 2008 montre que le risque de pauvreté touche désormais près d'un résident sur six après transferts sociaux. La crise de 2008 et sa rechute en 2011 ont donc eu un impact très significatif sur la détérioration de la situation à propos de ce risque. Ceci rend évidemment plus que jamais nécessaire une réorientation des priorités vers les transferts sociaux en vue d'endiguer cette évolution.

Le tableau ci-après permet de se rendre compte qu'en l'absence de transferts sociaux de l'État vers les ménages, près d'une personne sur deux au Luxembourg serait dans une situation de risque de pauvreté.

Graphique 27 : Taux risque de pauvreté, Luxembourg



Source : Eurostat

Plus en détails, il convient ici de faire une parenthèse afin de confirmer si les précédents indicateurs du marché de l'emploi se répercutent déjà à l'heure actuelle ou non au niveau des travailleurs et des chômeurs.

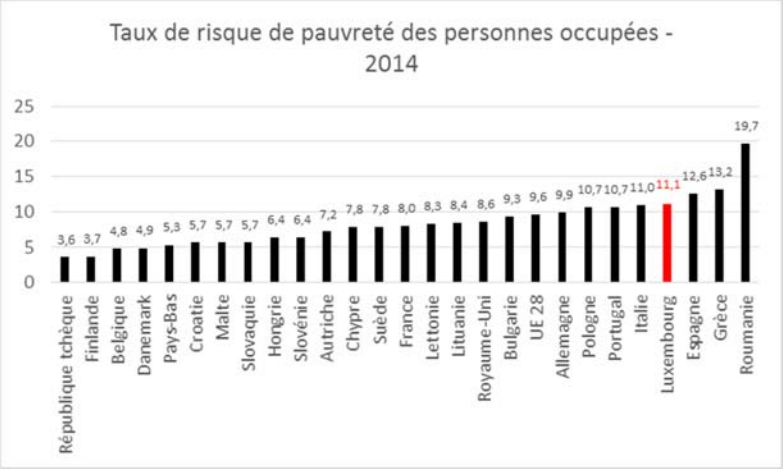
Si on considère le taux de risque de pauvreté des personnes occupées en âge de travailler, on constate que le Luxembourg a, et de loin, la situation la plus critique comparativement aux pays voisins avec plus d'une personne occupée sur 10 (11,1% plus précisément en 2014) qui risque de sombrer dans la pauvreté en dépit du fait qu'elle travaille ! Pire encore, le Luxembourg connaît un taux de travailleurs pauvres qui est

la quatrième plus mauvaise performance de l'UE-28 ! Il ne fait comparativement pas mieux que la Roumanie, la Grèce et l'Espagne !

En termes d'évolution, le Luxembourg affiche même deux détériorations successives coup sur coup en écho aux affres de la crise sur l'évolution du PIB.

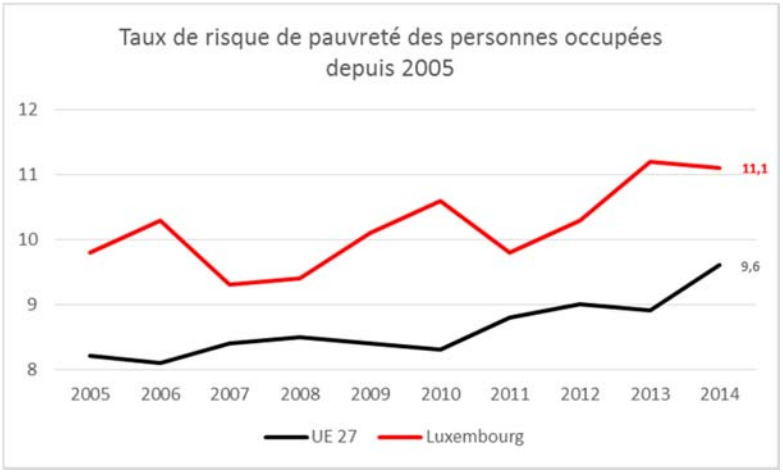
En outre, lorsque l'on se penche sur la situation des salariés, la situation du Luxembourg est particulièrement délétère en comparaison européenne.

Graphique 28 : Taux de risque de pauvreté des personnes occupées - 2014



Source : Eurostat

Graphique 29 : Taux de risque de pauvreté des personnes occupées depuis 2005



Source : Eurostat

Graphique 30 : Taux de risque de pauvreté des salariés - 2014

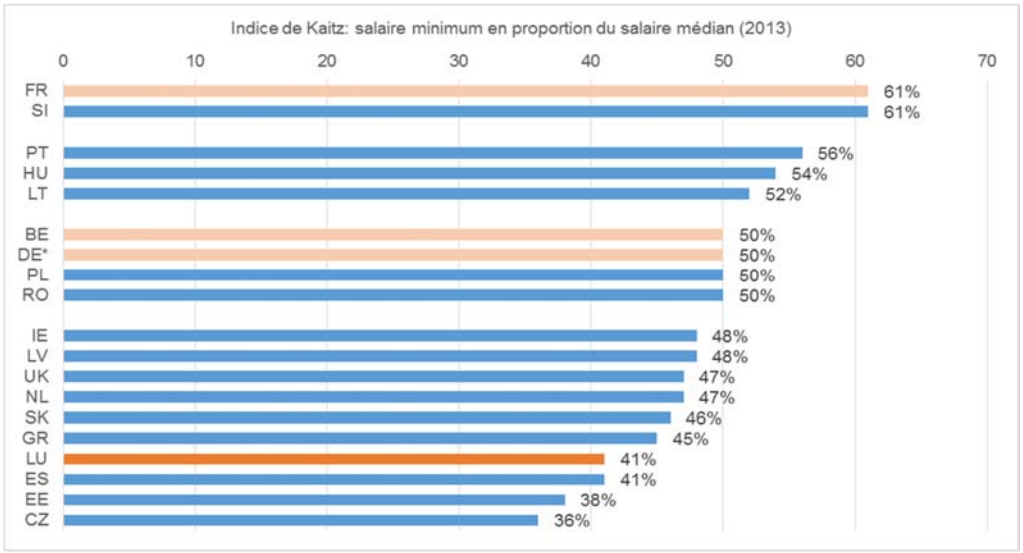
Source : Eurostat

Une telle situation peut notamment s'expliquer par le fait que le salaire minimum représente au Luxembourg une proportion relativement faible du salaire médian.

En effet, si l'on calcule l'indice de Kaitz, qui met en rapport les salaires minimum et médian d'un pays, on obtient pour le Luxembourg une valeur de 41%. Cela signifie que le SSM représente moins de la moitié du niveau de salaire séparant la population en deux parties égales, l'une étant rémunéré à un niveau plus élevé que le salaire médian et l'autre ayant un salaire inférieur à ce niveau.

On se rappellera aussi à ce sujet que le salaire minimum net d'un travailleur isolé se situe sous le seuil de pauvreté luxembourgeois.

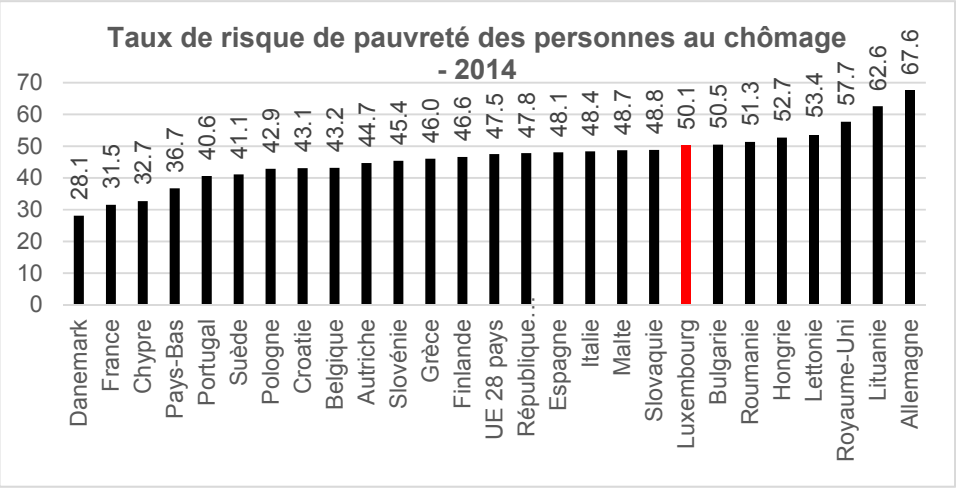
Graphique 31 : Indice de Kaitz : salaire minimum en proportion du salaire médian (2013)



Source : ETUI, Benchmarking Working Europe 2015 ; Allemagne: rapport calculé sur base d'un salaire minimum fictive de 8,5€ de l'heure en 2013

Du côté des personnes au chômage, leur risque de sombrer dans la pauvreté est tel qu'un chômeur sur deux au Luxembourg est susceptible de devenir pauvre (50,1% plus précisément en 2013). Dans ce contexte, l'absence de baisse franche et massive du taux de chômage de longue durée en dépit du redressement de la conjoncture laisse craindre une détérioration de cette situation au cours des années à venir. Il est ici aussi important de se poser la question de l'insertion des jeunes chômeurs qui sont pour plus de la moitié d'entre eux peu ou pas qualifiés et de savoir s'ils vont pouvoir éviter de tomber dans ce piège de pauvreté qui risque non seulement de les marginaliser mais aussi de générer une véritable fracture sociale au sein de la société à moyen terme.

Graphique 32 : Taux de risque de pauvreté des personnes au chômage - 2014



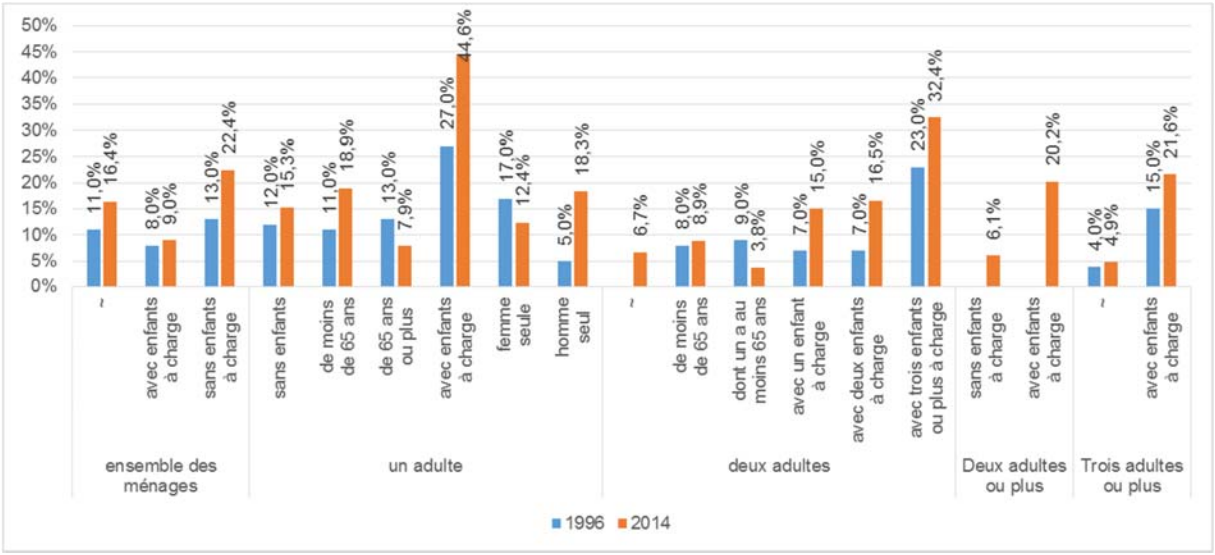
Source : Eurostat

La forte hausse du taux de risque de pauvreté depuis le milieu des années 1990 n'a pas touché de la même façon les différents types de ménages.

Un autre constat que l'on peut dresser se caractérise par la fait que le taux de risque de pauvreté a aussi augmenté pour les ménages disposant d'enfants à charge, que ces ménages soient composés d'un ou de plusieurs adultes ou qu'ils comprennent un ou plusieurs enfants. Parmi les ménages disposant d'enfants à charge, les couples ont vu leur taux fortement augmenter quel que soit le nombre d'enfants à charge.

Par ailleurs, il est important de souligner la hausse spectaculaire de ce taux chez les personnes seules avec enfants à charge : il a ainsi augmenté de près de 20 points de pourcentage (soit +70,7%) entre 1996 et 2013. Ainsi selon ces dernières données disponibles, c'est près d'un ménage monoparental sur deux qui vit sous le seuil de risque de pauvreté au Grand-Duché en 2013 !

Graphique 33 : Taux de risque de pauvreté luxembourgeois par type de ménage

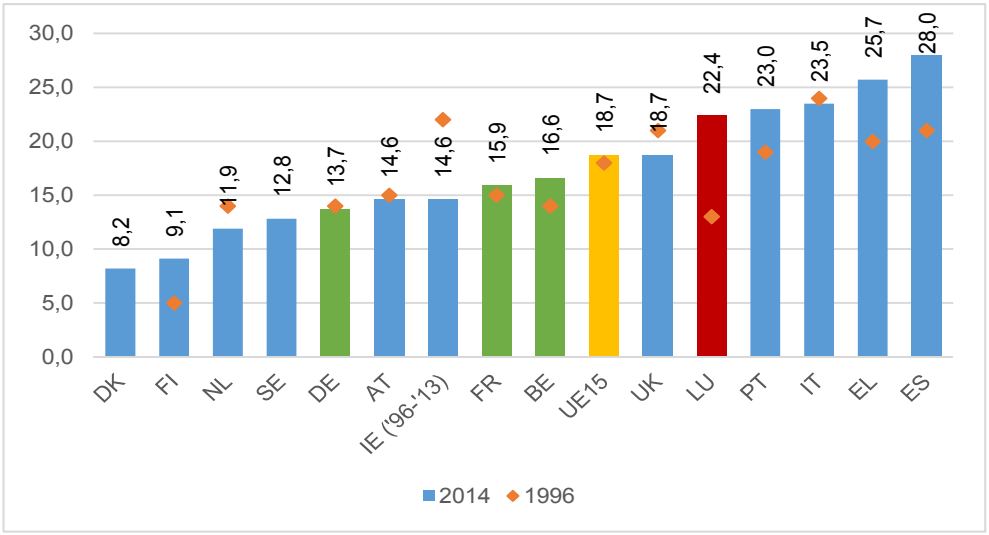


Note : au seuil de 60% du revenu équivalent médian après transferts sociaux.

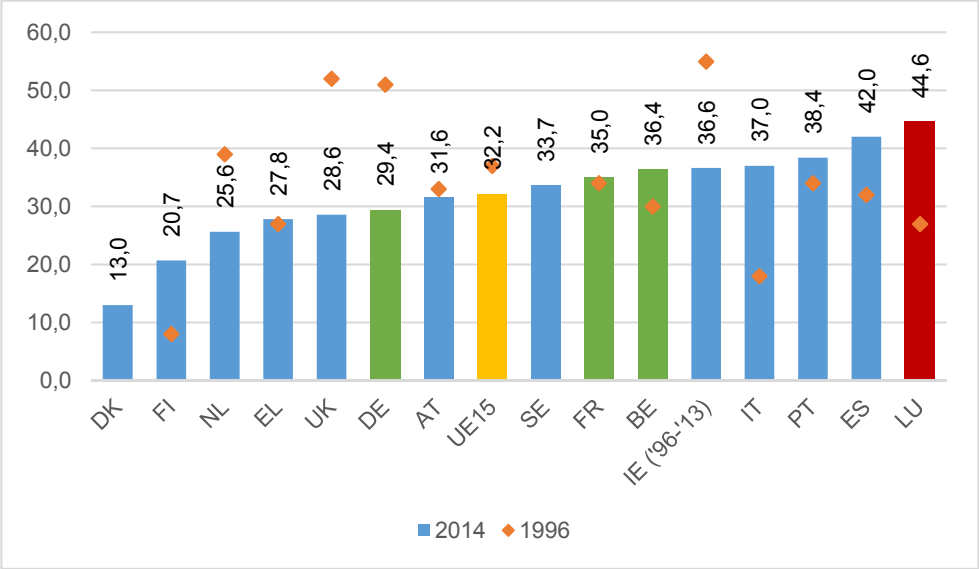
Le classement du pays n'est pas reluisant si l'on considère le taux de risque de pauvreté des ménages avec enfants à charge dans l'Europe des Quinze (UE15). En effet, le Grand-Duché se trouve dans le groupe subissant un taux élevé. Il n'est dépassé que par des pays ayant été lourdement frappés par la crise, alors qu'en 1996 le Grand-Duché jouissait d'une position beaucoup plus favorable.

Ce qui est encore plus inquiétant c'est que le Luxembourg affiche les pires performances parmi les pays de l'UE15, en termes de taux de risque de pauvreté des personnes seules avec enfants à charge. Si, en 1996, ce taux était de 10 points moins élevé que la moyenne européenne (27% contre 37% en UE15), il est en 2014 de 12,4 points (soit 44,6%) plus élevé que celui de l'UE15.

Graphique 34 : Taux de risque de pauvreté, ménages avec enfants dépendants, 2014



Graphique 35 : Taux de risque de pauvreté, personnes seules avec enfants dépendants, 2014



Données manquantes pour SE et DK en 1996
Données Eurostat, graphiques CSL

En résumé, le Luxembourg détient certes une mention de triple AAA dans le domaine financier et en termes de performances macroéconomiques mais il est **en train de perdre son triple AAA social** tant sur le terrain de la montée des inégalités et de la pauvreté que sur celui de l'enlisement des chômeurs de longue durée dans la paupérisation. Dans ce contexte, il devient à la fois urgent et indispensable de réorienter les dépenses publiques en vue de contrer cette substantielle dégradation de la situation sociale.

Dans son rapport d'octobre 2015 sur le travail et la cohésion sociale, l'Institut national de la statistique et des études économiques (Statec) montre que le risque de pauvreté monétaire est malheureusement toujours présent au Luxembourg avec 83 500 personnes concernées, soit environ 16,4% de la population luxembourgeoise, ce qui représente une hausse de 0,5% de ce taux entre 2013 et 2014. Renforcer les transferts sociaux n'est pas un vain mot lorsque l'on considère que sans ces transferts, c'est près de 45% de la population luxembourgeoise qui se retrouverait en risque de pauvreté. Ce qui laisse en outre perplexe c'est que si le travail limite le risque de pauvreté, il n'en met pas entièrement à l'abri.

Rappelons dans ce cadre, que ce rapport souligne que les inégalités de revenus restent prégnantes au Grand-Duché. Ainsi, en 2014, 10% des individus ayant les niveaux de vie les plus bas ne possèdent que 3,1% de la masse totale des revenus, contre 22% pour les 10% des individus les plus aisés.

Ce constat rejoint une étude de mars 2015 du FMI[15] qui lie la hausse des inégalités de revenus à l'affaiblissement du pouvoir syndical[16]. Selon cette analyse une «plus faible syndicalisation est associée avec un accroissement de la part des revenus les plus élevés». «Intuitivement, l'affaiblissement des syndicats réduit le pouvoir de négociation des salariés par rapport aux détenteurs du capital», ce qui conduit, de fait, à une élévation de la rémunération du capital. «De plus, la faiblesse des syndicats peut réduire l'influence des salariés sur les décisions managériales favorisant les postes les plus élevés, telles que l'ampleur et la structure des rémunérations des plus hauts dirigeants». Or, les syndicats permettent de

[15] Florence Jaumotte et Carolina Osorio, FMI, Finance et Développement.
[16] Selon l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le taux de syndicalisation dans les principaux pays développés a reculé de 20,8 % en 1999 à 16,9 % en 2013.

freiner les inégalités en assurant une «distribution des salaires» plus équitable. Le FMI évalue qu'en moyenne le recul du taux de syndicalisation est responsable pour moitié de la hausse de 5 points de pourcentage des revenus des 10% les plus riches.

Si la présence de syndicats puissants conjuguée à l'instauration d'un salaire minimum peut réduire les inégalités de salaire, certains détracteurs avancent que «ces deux facteurs peuvent aussi conduire à un accroissement du taux de chômage par le maintien de salaires supérieurs à ce que le marché pourrait supporter». Le FMI a quant à lui démontré que «cette hypothèse ne résiste pas à l'étude empirique» conduite dans les pays riches car lorsque les inégalités se creusent, la croissance semble se ralentir et être moins durable à moyen terme. En outre, *«une plus forte concentration des revenus en haut de la distribution peut […] réduire le bien-être de la population si elle permet aux mieux rémunérés de manipuler le système économique et politique en leur faveur»*. Par conséquent, les résultats tendent à soutenir que *«les autorités nationales auraient […] des motifs d'agir. Elles pourraient, par exemple, procéder à des réformes de la gouvernance des entreprises permettant à toutes les parties prenantes — salariés, administrateurs et actionnaires — de participer aux décisions concernant la rémunération des membres de la haute direction; améliorer la conception de contrats de rémunération basée sur la performance, en particulier dans un secteur financier enclin à prendre des risques; et réaffirmer les normes d'emploi qui permettent aux salariés le souhaitant de participer à des négociations collectives»*.

2. Situation générale des finances publiques : le Luxembourg toujours dans une situation très confortable

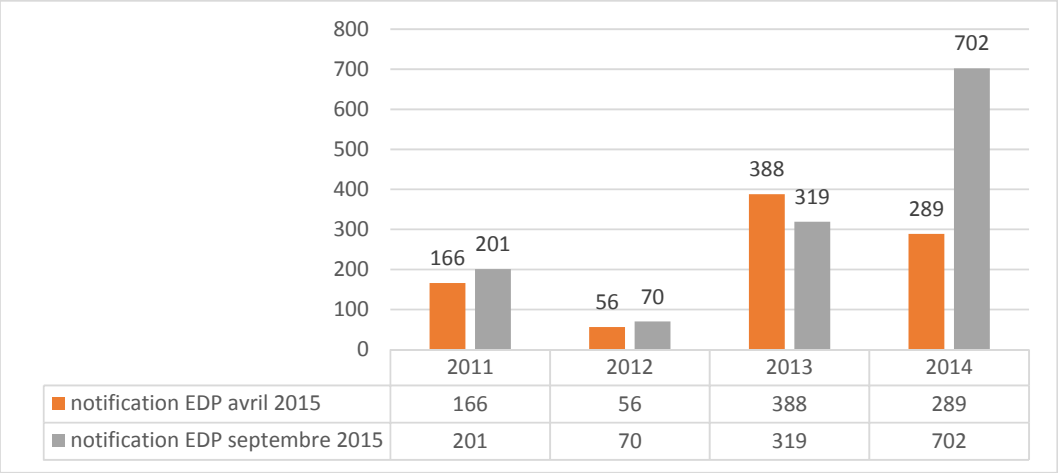
2.1. Une situation fortement redressée depuis 2014

Les révisions de comptes successives apportent une fois encore de bonnes surprises en ce qui concerne l'évolution des finances publiques. En effet, que ce soit au niveau des Administrations publiques ou de l'Administration centrale, les soldes des dernières années sont, pour la quasi-totalité, revus à la hausse ; la seule exception étant la situation en 2013 où le solde affiche, selon les données d'automne 2015, une performance légèrement inférieure à celle dont faisait état la notification de printemps 2015.

Ainsi, pour l'année 2014, le solde des administrations publiques passe de 0,59% du PIB à 1,44% du PIB selon les données plus récentes. Du côté de l'administration centrale, le même constat est valable, avec un solde public de -0,45% du PIB selon les chiffres publiés en automne 2015 au lieu des -1,03% du PIB sur lesquels on tablait encore au printemps de cette année.

On peut également noter que l'amélioration du solde des administrations publiques en 2014, soit +413 millions d'euros, dépasse nettement l'impact actualisé des mesures d'économie retenues par le gouvernement, chiffrés à environ 380 millions d'euros en 2015 selon le projet de budget pour 2016[17].

Graphique 36 : Solde des Administrations publiques

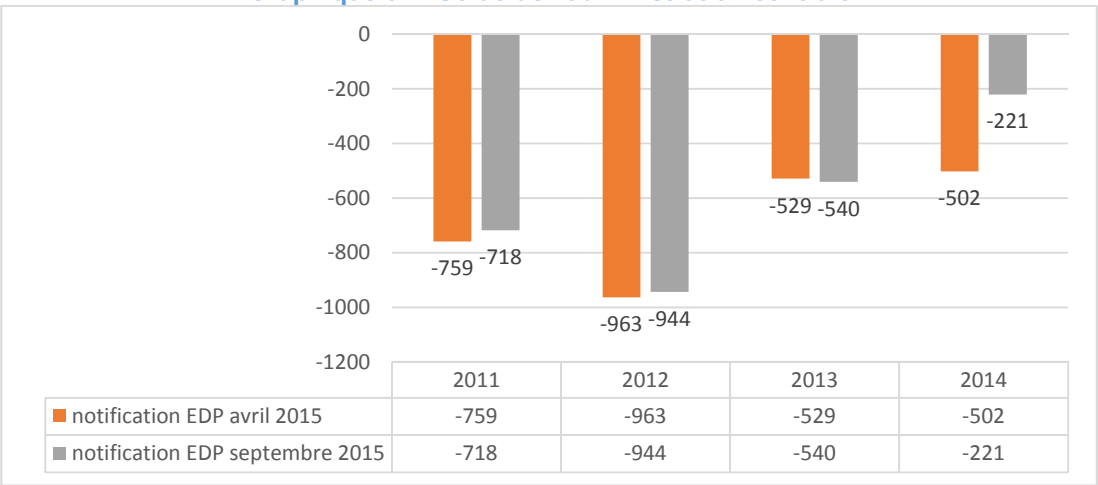


	2011	2012	2013	2014
notification EDP avril 2015	166	56	388	289
notification EDP septembre 2015	201	70	319	702

Note : en millions d'euros

[17] Volume 3, p14*

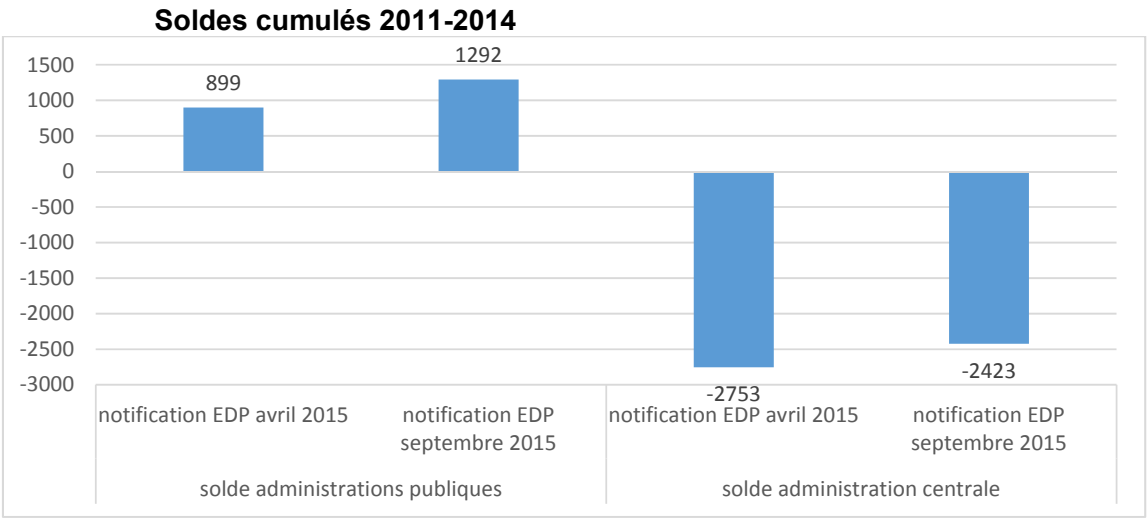
Graphique 37 : Solde de l'administration centrale



Note : en millions d'euros

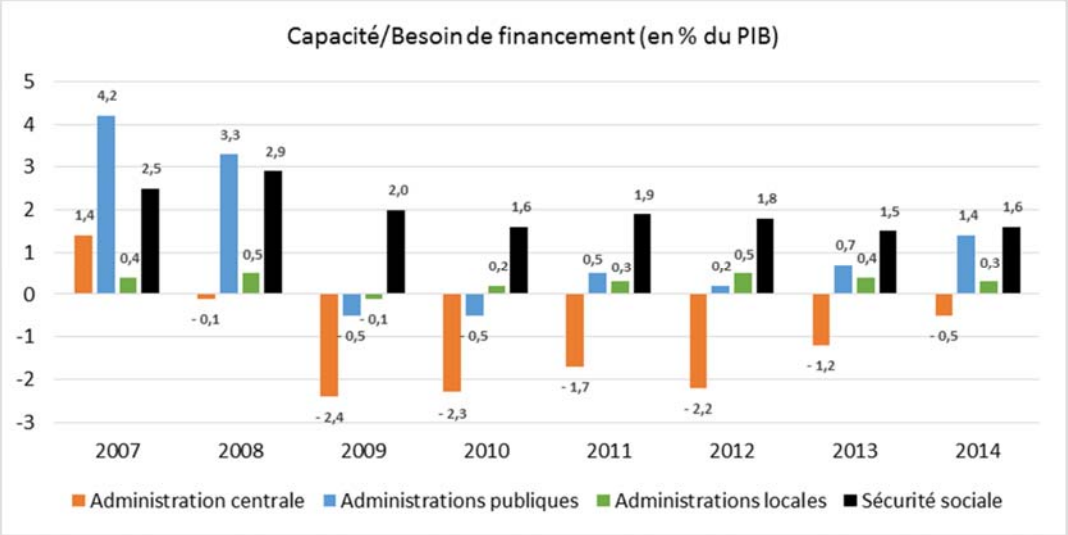
Si l'on adopte une perspective plus longue, force est de constater que les soldes ont quasi-systématiquement été revus à la hausse depuis l'année 2011. Si on cumule ceux-ci, on constate qu'il existe une différence d'environ +400 millions d'euros entre les données issues des deux notifications de printemps et d'automne 2015. Du côté de l'administration centrale, on peut également noter que le besoin de financement cumulé est finalement 330 millions d'euros moins élevé que prévu lors de la notification de printemps 2015.

Graphique 38 : Soldes cumulés 2011-2014



Le graphique ci-dessous illustre fort bien le redressement continu de la situation de l'Administration centrale depuis l'éclatement de la crise jusqu'en 2014, donc avant la mise en œuvre du paquet d'épargne. Il convient de préciser que sans prendre de mesure, la situation se serait dégradée en 2015 en raison de la perte d'une grande partie de recettes du commerce électronique. Il reste toutefois à regretter que les mesures prises dans le cadre du « Spuerpak » soient totalement déséquilibrées et visent avant tout les ménages.

Graphique 39 : Capacité/Besoin de financement (en % du PIB)



Dans ce contexte, il est difficile de continuer à justifier les mesures contenues dans le paquet d'épargne. Ceci d'autant plus qu'il importe de regarder le solde total des administrations publiques et non pas seulement le solde de l'administration centrale en raison des transferts qu'elle opère vers les autres administrations.

En outre, il convient de rappeler que, comme le décrit le tableau ci-après à propos des projections comparées entre institutions, les soldes tant des Administrations publiques que de l'Administration centrale ont été régulièrement révisés à la hausse au fil des révisions des comptes nationaux. On observe bien que ces institutions ont régulièrement pris en considération les nouvelles données et ont réajusté leurs projections en conséquence.

Tableau 5 : Capacités/besoins de financement des administrations publiques (en % du PIB)

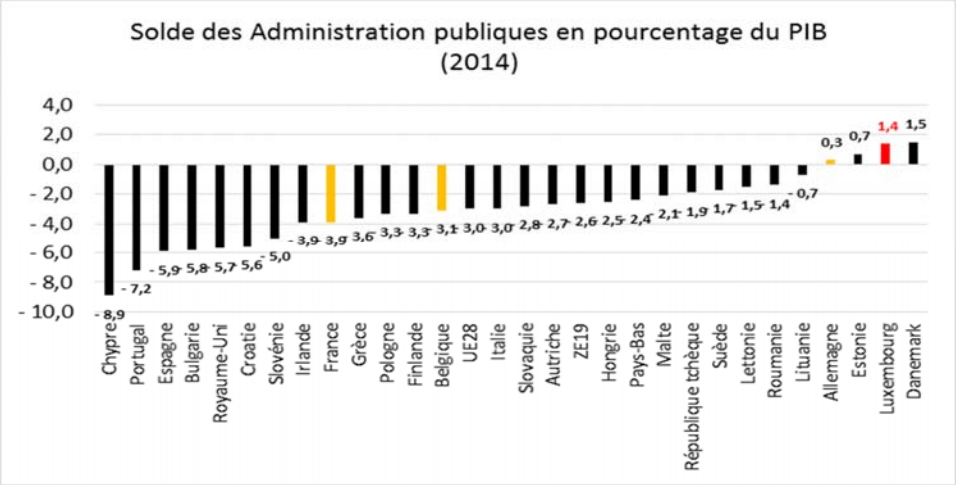
Capacités/besoins de financement des administrations publiques (en % du PIB)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Projet de budget 2015	0,2	-0,2	0,6	0,9	1,5	n.d.
16ème actualisation du PSC	0,6	0,1	0,7	0,7	0,9	0,8
BCL	0,6	-0,2	0,7	0,8	n.d.	n.d.
OCDE	0,6	0,1	0,4	n.d.	n.d.	n.d.
STATEC	0,6	0,2	0,6	n.d.	n.d.	n.d.
Projet de budget 2016	**n.d.**	**0,1**	**0,5**	**0,5**	**0,8**	**0,7**
Comptes nationaux - octobre 2015	1,4	/	/	/	/	/
Commission européenne	1,4	0,0	0,5	0,5	n.d.	n.d.

Sources : Projet de budget 2015 ; 16e actualisation du Programme de Stabilité et de Croissance (PSC) ; BCL, Bulletin 201501 ; OCDE, Projections intermédiaires; Projet de budget 2016 ; Statec : nouvelle notification du 12 octobre 2015 ; Commission européenne, Prévisions d'Automne 2015.

En 2014, le Luxembourg est le pays européen avec le deuxième plus fort excédent du solde des Administrations publiques derrière le Danemark. La situation du Luxembourg est cependant bien plus enviable que la situation danoise car le Danemark affiche cet excédent après 5 années de déficits consécutifs alors que le Luxembourg est quant à lui dans une situation excédentaire depuis 2011.

Graphique 40 : Solde des Administrations publiques en pourcentage du PIB (2014)



Source : Eurostat

Bien que l'épargne de l'Administration centrale, c'est-à-dire le solde de son compte courant, soit excédentaire, cette dernière est réputée déficitaire du fait d'un taux d'investissement public massif dans l'économie, ce qui rend son compte de capital déficitaire et réduit en conséquence sa capacité globale de financement (déficit de -0,5%).

Tableau 6 : Solde des administrations en pourcentage du PIB (2014)

	Administrations publiques	Administration centrale	Administrations locales	Sécurité sociale	Etats fédérés
UE 28	-3,0	-2,7	0,0	-0,1	-0,1
ZE 19	-2,6	-2,2	0,0	-0,1	-0,2
Belgique	-3,1	-2,5	-0,2	0,0	-0,4
Bulgarie	-5,8	-5,8	0,0	0,1	
République tchèque	-1,9	-2,1	0,2	-0,1	
Danemark	1,5	1,3	0,2	0,0	
Allemagne	0,3	0,3	-0,1	0,1	0,0
Estonie	0,7	0,4	0,0	0,3	
Irlande	-3,9	-3,9	0,0		
Grèce	-3,6	-4,3	0,3	0,4	
Espagne	-5,9	-3,7	0,6	-1,0	-1,7
France	-3,9	-3,4	-0,2	-0,4	
Croatie	-5,6	-5,9	0,1	0,3	
Italie	-3,0	-3,3	0,1	0,1	
Chypre	-8,9	-8,7	0,0	-0,2	
Lettonie	-1,5	-1,7	-0,2	0,4	
Lituanie	-0,7	0,5	0,1	-1,2	
Luxembourg	1,4	-0,5	0,3	1,6	
Hongrie	-2,5	-4,0	1,4	0,1	
Malte	-2,1	-2,1	0,0		
Pays-Bas	-2,4	-1,1	-0,3	-0,9	0,0
Autriche	-2,7	-2,8	0,0	0,1	0,0
Pologne	-3,3	-2,1	-0,2	-1,0	
Portugal	-7,2	-7,9	0,3	0,5	
Roumanie	-1,4	-2,1	0,5	0,2	
Slovénie	-5,0	-5,1	-0,1	0,2	
Slovaquie	-2,8	-2,6	-0,1	-0,1	
Finlande	-3,3	-3,9	-0,8	1,3	
Suède	-1,7	-1,4	-0,4	0,1	
Royaume-Uni	-5,7	-5,6	-0,1		

Note : en grisé, les valeurs supérieures au Luxembourg. En rouge, les valeurs négatives, Source : Eurostat

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

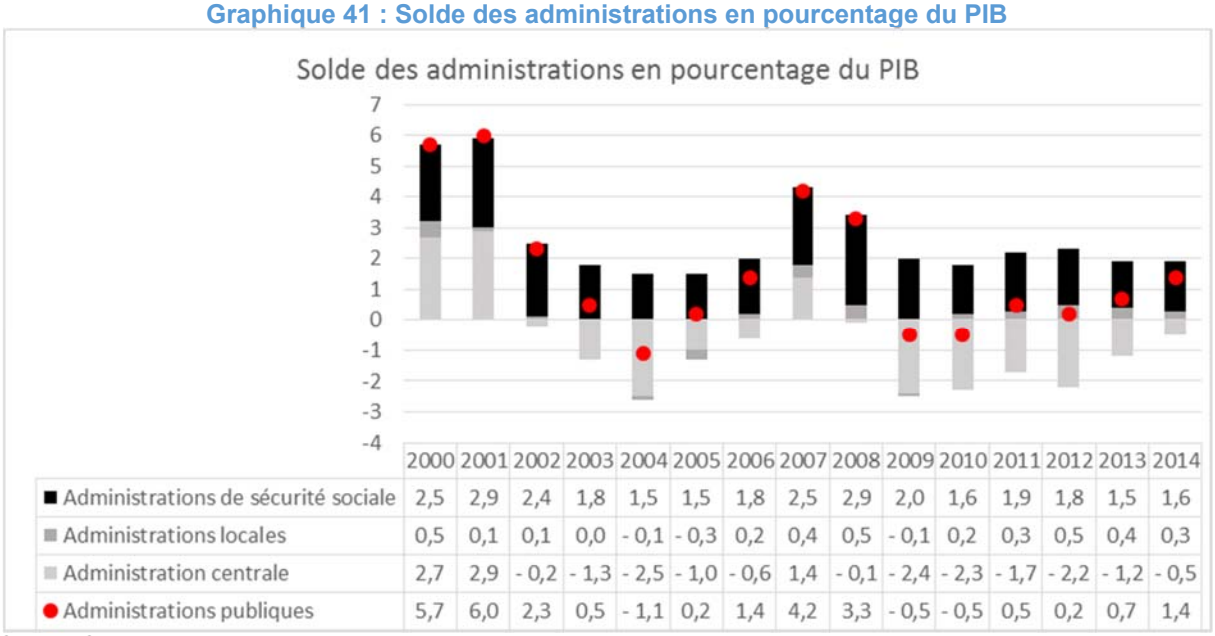
Il convient, en effet, de garder à l'esprit que le solde de financement à tel ou tel niveau des administrations dépend de l'organisation d'un État. Un État fédéral connaîtra certainement une autre situation qu'un État centralisé comme le Luxembourg : dans ce dernier, beaucoup de dépenses sont effectuées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

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

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

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

Graphique 41 : Solde des administrations en pourcentage du PIB



	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Administrations de sécurité sociale	2,5	2,9	2,4	1,8	1,5	1,5	1,8	2,5	2,9	2,0	1,6	1,9	1,8	1,5	1,6
Administrations locales	0,5	0,1	0,1	0,0	- 0,1	- 0,3	0,2	0,4	0,5	- 0,1	0,2	0,3	0,5	0,4	0,3
Administration centrale	2,7	2,9	- 0,2	- 1,3	- 2,5	- 1,0	- 0,6	1,4	- 0,1	- 2,4	- 2,3	- 1,7	- 2,2	- 1,2	- 0,5
Administrations publiques	5,7	6,0	2,3	0,5	- 1,1	0,2	1,4	4,2	3,3	- 0,5	- 0,5	0,5	0,2	0,7	1,4

Source : Statec

2.2. Les estimations pour 2015 : trop pessimistes comme toujours ?

Pour 2015, le PIB en valeur augmenterait moins vite que le PIB en volume. Même si l'inflation est faible, il convient de noter que dans le cas du Luxembourg, la corrélation entre prix à la consommation et déflateur du PIB est ténue.

Si tel était le cas, ce serait la première fois depuis 2001.

Les recettes dépendent plus du PIB nominal que du PIB en volume. Ceci justifierait-il la dégradation du solde en 2015 par rapport à 2014 ? Certainement pas.

En effet, comment justifier le passage d'un solde positif de +1,4% du PIB à un solde +0,1% (dégradation de 1,3 point) ? Le seul manque à gagner fiscal serait la TVA E-commerce (TVA EC), avec un peu plus de 620 ou 654 millions (selon le PSC ou le Projet 2016) de manque à gagner, « compensé partiellement par le Spuerpak ».

La seule perte de la TVA EC, estimée à 620 millions dans le PSC et à 654 millions dans le projet de Budget, représenterait en effet 1,3% du PIB en retenant la projection du PIB pour 2015 du projet de budget.

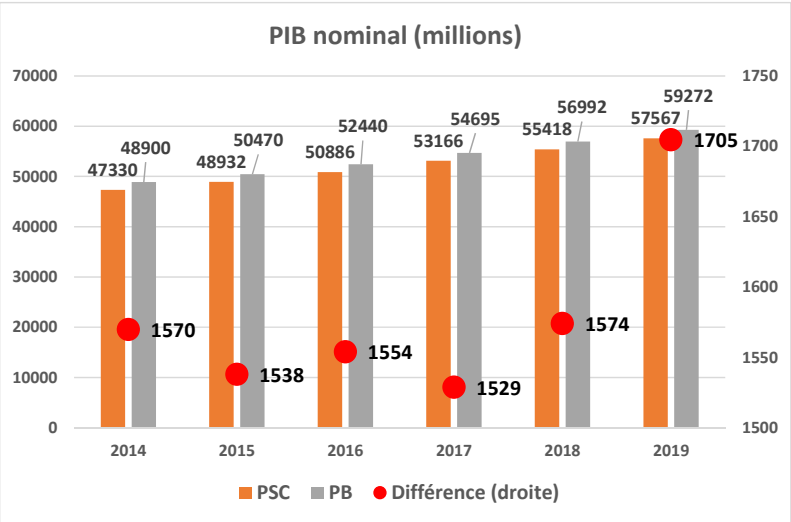
Partant d'un solde 2014 équivalent à 1,4% du PIB 2014, soit 702 millions, avec une dégradation des recettes de TVA EC de 654 millions, toutes choses égales par ailleurs, ceci impliquerait un solde 2015 de 48,1 millions.

Or l'actuel projet annonce un solde positif de 51,3 millions. Où sont donc passés les effets des mesures du « Spuerpak » ? Même révisé à la baisse, l'ensemble des mesures nouvelles devrait apporter un excédent de 383 millions selon le projet (512 dans le PSC).Ainsi, la situation devrait moins se dégrader que prévu.

Différences entre le PSC et le projet de budget

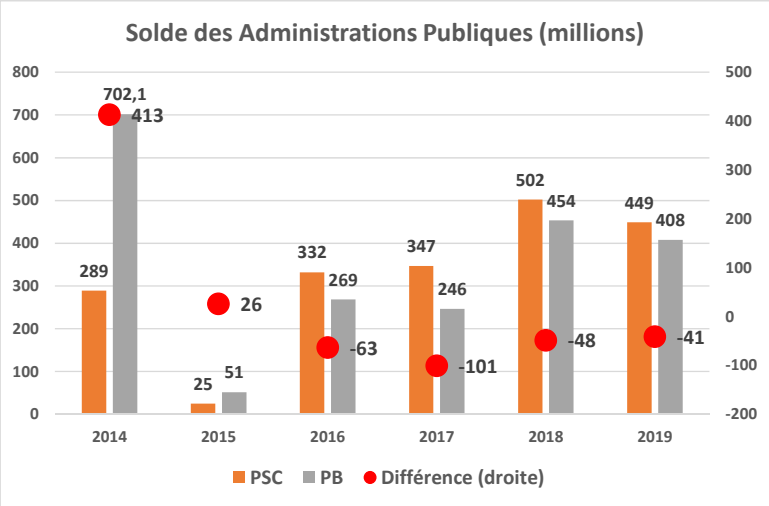
Un PIB largement revu à la hausse : comme on peut le voir, le PIB nominal est nettement revu à la hausse pour l'avenir, avec un montant à peu près constant de 1,5 milliard. C'est donc l'effet de base lié à la réactualisation des comptes qui justifie cette réévaluation plus que la révision des taux de croissance.

Graphique 42 : PIB nominal (millions)



On peut donc légitimement s'étonner de voir un solde des Administrations publiques aussi faiblement réévalué, voire même réévaluer négativement alors que l'on part d'une base nettement plus favorable.

Graphique 43 : Solde des Administrations Publiques (millions)

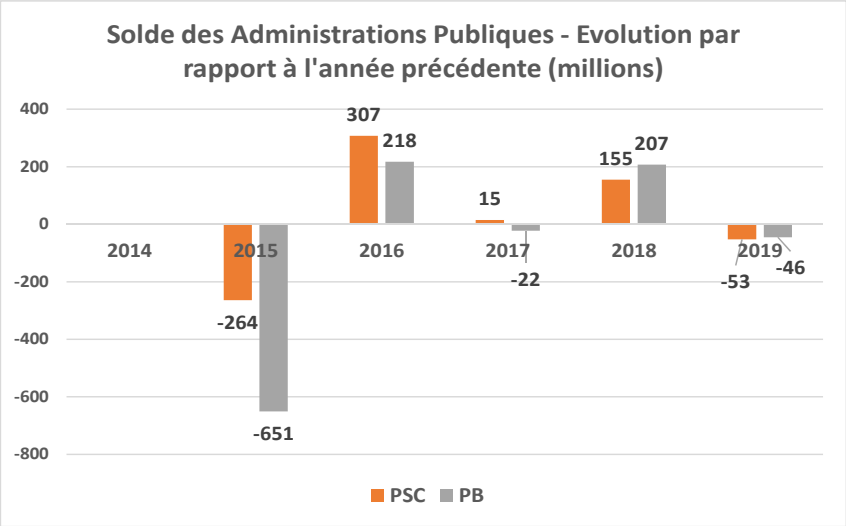


De fait, alors que l'année 2014 a largement été revue à la hausse concernant le PIB tout comme le solde des Administrations publiques, ce qui devrait laisser augurer pour l'année 2015 un résultat meilleur qu'espéré que dans le PSC, le projet de budget envisage un excédent 2015 des Administrations publiques de 51 millions contre seulement 25 dans le PSC (26 millions de mieux bien que tous les agrégats partent de niveaux nettement plus favorables).

Entre 2014 et 2015, nous avons donc une détérioration de l'excédent de :

- **264 millions selon le PSC**
- **651 millions selon de PB**

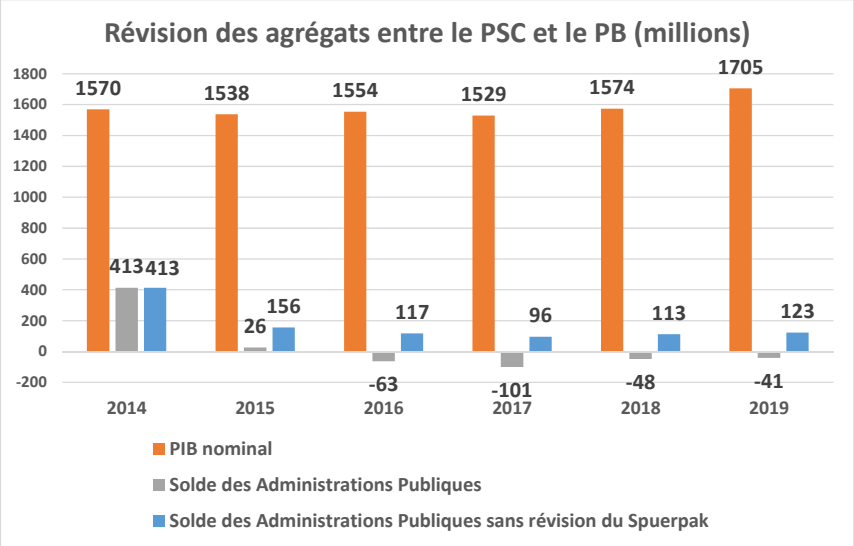
Graphique 44 : Solde des Administrations Publiques – Evolution par rapport à l'année précédente (millions)



Ainsi, avec un PIB nettement supérieur, que ce soit en valeur ou en volume, même si la progression est équivalente, nous assistons à une très faible réévaluation du solde des Administrations publiques, pour ne pas dire marginale. Même la réévaluation à la baisse des mesures du « Spuerpak » (129 millions pour 2015) ne suffit pas à expliquer ces divergences.

En effet, si l'on est sûr qu'un PIB de 1,5 milliard de plus engendre mécaniquement des recettes supplémentaires, cela est moins certain concernant les dépenses. Tout se passe comme si une richesse nationale largement supérieure ne générait aucune incidence sur les finances publiques. Or nous savons qu'il n'en est rien puisque les évolutions des recettes sont largement soumises aux bases d'imposition qui font partie intégrante du PIB.

Graphique 45 : Révision des agrégats entre le PSC et le PB (millions)



Il y a donc fort à parier que l'effet de base lié à une année nettement plus favorable qu'initialement prévu n'amène à une sous-estimation chronique du solde des Administrations publiques pour l'ensemble des années suivantes.

2.3. Les mesures de redressement budgétaire

Les mesures de redressement budgétaire comprennent plusieurs volets, notamment le « paquet d'épargne » (composé essentiellement des mesures censées diminuer les dépenses de l'État et de la sécurité sociale), la hausse de deux points de pourcentage de certains taux de TVA et l'introduction de l'impôt temporaire d'équilibrage budgétaire.

En ce qui concerne le détail des mesures du « *Spuerpak* » nous renvoyons ici aux commentaires qui ont été formulées par la CSL à l'occasion de l'avis relatif au projet de budget pour l'année 2015. On peut toutefois, avec le recul, utilement compléter ces remarques par les cinq éléments suivants :

1. le gouvernement a négligé de mettre à jour (ou tout au moins de divulguer publiquement) les informations chiffrées concernant l'impact de la mise en œuvre (ou non) des différentes mesures planifiées (et en partie amendées) tant sur les finances publiques que sur les revenus disponibles des ménages et des travailleurs ;
2. au vu des données contenues dans le projet de budget pour 2016, force est de constater que la façon de procéder volontariste du gouvernement a – fort heureusement – connu un certain échec, sans que cela n'empêche pourtant une amélioration des finances publiques plus importante que prévue, notamment du fait d'une importante révision vers le haut de la situation des comptes publics lors de la notification d'automne du Statec ;
3. concernant les mesures à mettre en œuvre à partir de 2016, le gouvernement semble peu confiant quant à la réalisation de certaines d'entre elles. En effet, le « boni pour enfants », censé être intégré dans le montant des allocations de base avec la réforme des prestations familiales, est toujours présent dans le projet de budget avec des montant annuels passant de 224 millions d'euros en 2016 à 230 millions en 2019. De même pour les allocations de rentrée scolaire pour des montants d'environ 38 millions d'euros par an entre 2016 et 2019.
4. On dispose pourtant, dans le projet de loi des économies attendues du fait de la réforme, et cela jusqu'à l'année 2026. Ces informations ne correspondent toutefois pas à celles avancées par le « paquet d'épargne », sauf pour ce qui est de l'année 2016 où les chiffres sont relativement proches.

   Tableau 7 : Effet budgétaire de la réforme des prestations familiales

(en milliers d'euros)	2015	2016	2017	2018	2019
Projet de budget pour 2015	2 500	8 600	12 900	17 300	-
Fiche financière du projet de loi portant réforme des prestations familiales (hors allocation de rentrée scolaire)	0	8 708	17 690	26 619	35 571

   En effet, à partir de 2017, l'impact négatif pour les ménages avec enfants sera nettement supérieur que ce qui était annoncé par les estimations initiales ;
5. finalement, et contrairement à ce que le ministre des Finances a annoncé lors de son discours à l'occasion du dépôt du projet de budget à la Chambre des députés, l'année 2016 sera elle aussi marquée par la mise en place de mesures à l'impact social et économique délétère. En effet, si elles ne sont effectivement pas « nouvelles » au sens propre du terme, bon nombre de mesures prévues par le paquet d'épargne ne doivent qu'être mises en œuvre à partir de l'année 2016.

   Cela est notamment le cas des mesures 184 - « abolition de l'aide à la mobilité géographique », 189 - « aide temporaire au réemploi » ou 192 - « aide à l'embauche de chômeurs de longue durée », dont les projets de loi sont censés être déposés au début de l'année prochaine et qui viennent rendre plus difficile la réinsertion des chômeurs. En effet, la mise en œuvre de ces mesures intervient à un moment où le taux chômage ne commence qu'à amorcer sa diminution (voir chapitre 1) et n'affiche, pour

l'instant en tout cas, pas de nette amélioration en ce qui concerne la situation des catégories les plus vulnérables de chômeurs, c'est-à-dire les chômeurs de longue durée, les chômeurs âgés et les jeunes peu qualifiés, qui seront néanmoins les personnes les plus affectées par la mise en œuvre de ces mesures.

Les mesures d'augmentation des recettes : une ponction excessive du revenu des ménages

Outre les mesures du « paquet d'épargne » proprement dites, « l'effort de restructuration des comptes des administrations publiques » comporte également des mesures du côté des recettes. Ainsi, on a assisté à partir du 1er janvier 2015 à la hausse de deux points de pourcentage de la plupart des taux de TVA ainsi qu'à la levée d'un nouvel impôt d'équilibrage budgétaire temporaire.

Concernant ce dernier, force est de constater que son caractère temporaire n'est pas pris en compte dans le projet de budget pour 2016 puisque celui-ci table sur des revenus allant jusqu'à 115 millions d'euros en 2019 alors même que le gouvernement avait annoncé qu'il s'agissait là d'une mesure transitoire en attendant la réforme fiscale globale de 2017 qui est actuellement en préparation.

L'impact de ces deux mesures du côté des recettes a, tout comme cela a été le cas pour les mesures du « *Spuerpak* », été revu à la baisse au fur et à mesure que le gouvernement a mis à jour les prévisions concernant l'évolution future des finances publiques.

Néanmoins, on assiste en même temps à une amélioration considérable du solde budgétaire par rapport aux projections faites par le passé. Celles-ci s'expliquent vraisemblablement – du moins en partie – par des conditions de départ (« effet de base »nettement plus favorables comme on peut le voir à l'aide du tableau ci-dessous.

Tableau 8 : Évolution des conditions macroéconomiques

	2014			2015		
	PB 2015	**16e PSC**	**PB 2016**	**PB 2015**	**16e PSC**	**PB 2016**
PIB	+2,8%	+3,0%	+4,1%	+2,7%	+3,8%	+3,7%
IPCN	+0,9%	+0,6%	+0,6%	+2,1%	+0,3%	+0,6%
Emploi intérieur	+2,2%		+2,4%	+2,1%		+2,6%
Chômage	7,2%	7,1%	7,1%	7,4%	7,0%	6,9%

En effet, par rapport aux prévisions du projet de budget pour l'année 2015, les chiffres de la croissance du PIB ont été révisés à la hausse, ce qui ne reste pas sans impact sur le solde des administrations publiques. Qui plus est, ces soldes eux-mêmes ont été revus à la hausse au cours des dernières révisions des comptes nationaux (cf. chapitre 2 « Situation générale des finances publiques : le Luxembourg toujours dans une situation très confortable » et le tableau ci-dessous).

Par ailleurs, les perspectives en termes d'emploi et de chômage se sont également nettement améliorées, signifiant des rentrées plus importantes en termes d'impôts sur les salaires et traitements par exemple, tandis que les dépenses concernant la lutte contre le chômage devraient diminuer progressivement plutôt que de continuer à augmenter.

Cette situation vient remettre à mal la nécessité prétendue de recourir à des mesures de restructuration drastiques, d'autant plus que selon une évaluation menée par le Statec au début de l'année[18], le « *Spuerpak* » et les autres mesures décidées en parallèle (hors hausse de la TVA) auraient un impact négatif sur la croissance du PIB et d'autres agrégats macroéconomiques. En effet, selon les résultats obtenus par le Statec, le PIB, que ce soit en volume ou en valeur, est réduit 0,2 points de pourcentage en 2015 et 2016 par rapport à un scénario sans mesures.

De même, ces mêmes mesures de restructuration auraient, selon ces estimations, un impact négatif sur l'emploi et sur le taux de chômage. Seuls les effets sur le solde des administrations publiques seraient positifs. Or, comme on l'a vu plus haut, on part de ce point de vue d'une situation considérablement plus favorable que prévue encore l'année dernière ou même au début de 2015.

[18] Note de conjoncture n° 1-15, pp. 86-93

Tableau 9 : Évolution des prévisions relatives aux agrégats des finances publiques

		À politique *inchangée*				À politique *changée*	
		Avril 2014		PB 2016		PB 2016	
		mio. euros	% PIB	mio. euros	% PIB	mio. euros	% PIB
Solde AP	2015	-815	-1,6	-331,3	-0,7	51,3	0,1
	2016	-513	-0,9	-315,8	-0,6	268,8	0,5
	2017	-353	-0,6	-476,7	-0,9	246,4	0,5
	2018	-85	-0,1	-355,2	-0,6	453,6	0,8
Solde AC	2015	-1 567	-3,0			-683,7	-1,4
	2016	-1 375	-2,5			-632,7	-1,2
	2017	-1 287	-2,2			-710,9	-1,3
	2018	-1 118	-1,8			-476,8	-0,8
Solde structurel	2015		-0,8				0,7
	2016		-0,7				0,6
	2017		-1,0				0,3
	2018		-1,2				0,5
Dette publique	2015	12 844	25,0			11 279,2	22,3
	2016	14 144	25,8			12 535,5	23,9
	2017	15 344	26,6			13 371,1	24,4
	2018	16 344	26,0			13 932,9	24,4

Si l'on reprend les données de la plus récente notification du Statec publiée après le dépôt du projet de budget (voir sections 2.1 et 2.2 du présent document), il s'avère que la situation des finances publiques est nettement plus favorable que celle affichée dans le tableau ci-dessus, c'est-à-dire dans le projet de budget pour 2016.

Dès lors, il est d'autant plus légitime de s'interroger sur la nécessité des mesures volontaristes menées par le gouvernement depuis 2015, et, par conséquent, de se poser la question s'il ne serait pas opportun de faire marche arrière en ce qui concerne certaines mesures particulièrement délétères comme par exemple l'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire.

En effet, l'abrogation de cet impôt permettrait d'augmenter le revenu disponible, et partant le pouvoir d'achat, des ménages et donc de contrecarrer par ce biais les effets néfastes que les mesures d'assainissement budgétaire ont sur la croissance économique et le taux de chômage par exemple selon les estimations effectuées par le Statec au printemps de cette année.

Ajoutons pour conclure que l'incompréhension de la CSL autour du Fonds souverain exprimée l'an dernier dans le même exercice de revue budgétaire reste valable cette année. Le Fonds souverain est approvisionné à concurrence de 50 millions annuellement d'ici 2019, soit 250 millions de dépenses courantes supplémentaires, alors que par ailleurs le paquet d'épargne vise 800 millions en 2019.

Le carcan budgétaire européen est déjà suffisamment serré pour éviter de se fixer de nouvelles contraintes supplémentaires qui poussent par ailleurs à réduire les dépenses.

N'y a-t-il pas déjà une masse critique suffisante avec les avoirs publics qui pourrait servir le même objectif de l'intérêt des générations futures au lieu de prélever 50 millions des recettes courantes de l'État certainement tout de même utiles aux générations actuelles dans l'un ou l'autre des volets de la politique budgétaire ? Après tout, 13 milliards (de réserves) prudemment placés à un taux de 0,5% rapporteraient 64 millions d'intérêts créditeurs.

2.4. Investissements : le Luxembourg respecte la « golden rule »

Parmi les cinq priorités fixées dans le cadre du projet de budget 2016 par le gouvernement, on retrouve l'investissement public en faveur de la croissance économique et dans l'intérêt des citoyens.

À côté des aspects promotionnels de la place économique et financière dont le gouvernement entend poursuivre le financement (*nation branding*, Digital Lëtzebuerg, diversification, innovation, etc.), les dépenses en faveur de la recherche et du développement (R&D) sont maintenues à un niveau estimé à entre 0,7 à 0,9% du PIB d'ici 2020. Les centres publics ou universitaires de recherche ne sont pas les seuls visés, puisque sur la même période 35 millions seront débloqués en faveur du secteur privé de la R&D.

Le gouvernement constate que les investissements publics ont pris du retard face à l'évolution démographique galopante qu'a connue le pays au cours des dix dernières années. C'est pourquoi, il se propose d'investir dans les infrastructures de transports, de logement ou scolaires ainsi que dans le personnel scolaire et policier, pour ne citer que quelques exemples.

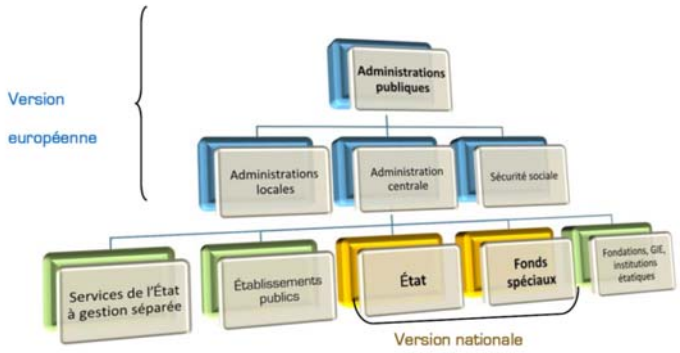
Selon le ministre des Finances, tant le transport public que la modernisation et l'extension des réseaux routiers et ferrés ainsi que l'essor du multimodal restent une priorité à ses yeux : tram (104,8 millions), la gare (28 millions), le pont rouge (30 millions) la plateforme de Bettembourg (45 millions), etc.

Néanmoins, d'autres secteurs ont été oubliés dans la gestion de l'expansion de la population résidente et des navetteurs, où il convient de compenser le retard. Il en va ainsi de la protection de l'eau. La dotation au Fonds dédié est pratiquement doublée (± 100 millions) par rapport à l'année 2013 avec pour objectif de moderniser l'assainissement de l'eau et de mettre de nouveaux accents sur la gestion de l'eau, par exemple en matière d'eau de pluie et d'inondation).

Préambule : la typologie des investissements au Luxembourg

Du point de vue de la comptabilité européenne, dans la séquence des comptes publics, les investissements des Administrations centrale (AC) ou publiques (AP) regroupent au sein du compte de capital à la fois les dépenses d'investissements directs et les aides à l'investissement de tiers.

Schéma 1 : Les entités budgétaires publiques au Luxembourg



Au sens de la loi budgétaire nationale, les dépenses d'investissements sont constituées par les dépenses dites en capital. Le périmètre se limite ici à l'État en tant que tel, avec ses fonds ordinaires et ses fonds spéciaux, contrairement à la vision du SEC2010[19] qui regroupe toutes les entités périphériques au gouvernement dans l'Administration centrale (services de l'État à gestion séparée, établissements publics, fondations, GIE, institutions publiques).

Dans la communication des gouvernements dans le cadre de la procédure budgétaire européenne, seuls les comptes consolidés de toutes les administrations au sens large importent, donc le niveau des Administrations publiques.

Au Luxembourg, l'essentiel de l'investissement tel que défini par le SEC est consenti par l'Administration centrale (78% en 2014), donc in fine par l'État au sens strict qui représente le cœur de cette entité.

Les dépenses en capital sont définies au niveau national comme i) les dépenses d'investissement directs, ii) les transferts en capital tant à l'intérieur du secteur public qu'à destination du secteur privé (aides à l'investissement de tiers), mais aussi iii) le remboursement du principal de la dette publique ainsi que l'octroi de crédits et la prise de participation dans les entreprises et institutions financières.

Cette définition se distingue donc de l'approche européenne où seuls i) et ii) entrent en ligne de compte pour établir le solde budgétaire, iii) n'apparaissant qu'en aval de celui-ci.

Les dépenses en capital sont par ailleurs composées des engagements directs des différents ministères (en grande partie sous la forme d'acquisition de matériels, mais également par des participations à divers projets, etc.) ainsi que des dotations en capital aux différents fonds spéciaux de l'État voués à l'investissement.

Sur 31 fonds spéciaux recensés au volume 3 du présent projet, neuf fonds perçoivent des dotations par le biais des dépenses courantes et 22 fonds sont approvisionnés par des dépenses en capital, orientées essentiellement vers l'investissement[20].

Ces dotations ne sont pas à proprement parler des investissements, puisqu'elles viennent abonder les avoirs des différents fonds dans un premier temps. Ce sont davantage les dépenses effectives de ces

[19] Système européen des comptes nationaux, version de 2010. L'an 2015 a marqué le passage du SEC95, version de 1995, au SEC2010.
[20] Certains des fonds alimentés par des dépenses en capital disposent néanmoins aussi d'autres ressources budgétaires qui peuvent surpasser les dotations en capital (cf. par exemple le Fonds du rail ou le fonds climat et énergie). Nous nous concentrons ici sur les seules dépenses en capital.

fonds puisées sur ces avoirs qui constituent la dépense d'investissement, complétant les engagements des ministères de leur côté.

Si les dépenses en capital des ministères, hors alimentation des fonds, doivent être considérées comme de l'investissement productif, c'est bien qu'ils visent, notamment par le biais du rééquipement des services de l'État, à maintenir, voire à renforcer, la productivité de ces services au profit de la dynamique sociale et économique d'ensemble.

Contrairement aux dépenses de consommation qui sont détruites et consommées directement, les dépenses en capital, par exemple en faveur de la R&D, comme le propose dorénavant le SEC2010[21], sont réalisées sur la durée de plusieurs années et constituent bel et bien de la formation brute de capital fixe (FBCF), autrement dit de l'investissement à effet productif, que l'on soit par exemple dans le domaine de la santé, de l'économie ou militaire.

À cet égard, on peut argumenter que, au-delà des dépenses en capital, certaines dépenses courantes de l'État/Administration centrale pourraient tout aussi bien disposer du statut de dépense d'investissement et non de charge courante ; argumentaire qui pourrait d'ailleurs s'intégrer bien au concept du « PIBien-être » que le Luxembourg cherche à développer.

Alors que la rémunération salariale, par exemple, d'un cantonnier du secteur privé est assimilée à de la FBCF puisqu'il œuvre à la construction d'infrastructures routières sous l'impulsion de dépenses publiques en capital, le traitement du fonctionnaire rémunérant son travail est généralement considéré par les mêmes systèmes de comptabilité comme une dépense courante, non productive et non constitutive d'un capital. En schématisant, on pourrait dire que le traitement d'un cantonnier fonctionnaire relève de la dépense de fonctionnement, celle du cantonnier privé de la dépense d'investissement[22].

Or, le versement de traitements et salaires dans l'Éducation nationale est tout autant une dépense au titre d'un investissement producteur d'avenir et de capital futur (certes, sans doute pas fixe ni tangible dans l'immédiat) que le salaire du cantonnier privé qui construit une route. De même, les métiers publics dans la santé ou les prestations en nature en la matière sont autant de façon d'accroitre la productivité globale en capitalisant sur la santé présente et future des affiliés.

Autrement dit, nombre de dépenses courantes des Administrations publiques ne disparaissent pas nécessairement dans le processus de production (comme cela semble le cas dans une représentation matérialiste du stock de capital développée par la comptabilité nationale actuelle) et constituent en réalité tout autant que les dépenses en capital des investissements à court, moyen et long terme au profit de la productivité des acteurs de l'économie. Celles-ci aussi aident à façonner un appareil productif concurrentiel, intelligent, innovant, égalitaire et capitalisant sur le bien-être de la population, que le projet « PIBien-être » tente par ailleurs de quantifier.

---

[21] Le passage du SEC95 au SEC2010 a permis d'intégrer dans les dépenses d'investissement les dépenses en R&D considérées antérieurement comme dépenses de consommation. Le nouveau SEC reconnait à la R&D les caractéristiques d'un actif fixe qui ne disparait pas dans le processus de production.

[22] Prenons l'exemple de l'État ou d'une commune qui veut refaire une route ; plusieurs solutions s'offrent à eux :
-l'entité dispose des ressources nécessaires en personnels et en matériel, alors salaires comme consommations intermédiaires seront potentiellement considérées comme des dépenses de fonctionnement ;
-elle lance un appel d'offre auprès d'entreprises privées, alors la totalité des dépenses seront considérées comme FBCF. Y aurait-il un gain pour les finances publiques ? Pour cela, il faut que le coût interne soit supérieur au coût d'externalisation qui intègre en sus les marges de l'entreprise ;
-elle lance un appel d'offre en PPP, alors, même constat que précédemment, avec en supplément le coût de financement supposant dans le chef de l'entreprise un intérêt supérieur à ses taux de financement, donc une marge supplémentaire qui peut passer soit vers l'établissement financier ayant financé l'opération, soit vers l'entreprise si elle a pu autofinancer le projet.
On le comprend aisément, il s'agit ici d'une question de transfert du public vers le privé, mais de marges et de bénéfices potentiels plutôt que de productivité à améliorer.

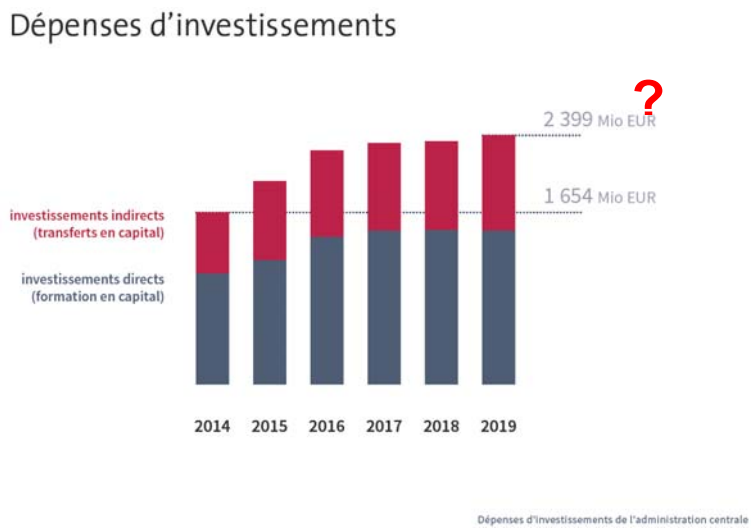
On le voit, la limite dans la définition arbitraire entre le productif et l'improductif n'est sans doute pas aussi stable et fixe que l'on pourrait le penser initialement. Celle-ci suit sans doute aussi de près les contours des périmètres des activités publiques et privées, non marchandes et marchandes que d'aucuns voudraient déplacer en faveur des secondes pour justement rendre les premières soi-disant plus productives (car dans le giron du privé).

Si le SEC2010 avait ainsi poussé sa démarche plus avant, comme il y a procédé pour la R&D qu'il comptabilise dorénavant comme de la dépense au titre de la formation de capital -- et comme production pour usage final propre du côté des recettes – (en passant, ceci vaut d'ailleurs aussi à présent pour les dépenses pour des systèmes d'armement traitées en tant qu'investissement), on peut très bien imaginer qu'il aurait pu considérer les dépenses courantes de l'Éducation nationale comme un investissement plutôt que comme une dépense de fonctionnement (cf. aussi la stratégie de Lisbonne, pour l'économie de la connaissance la plus compétitive au monde)**.**

La dynamique des investissements publics

La trajectoire d'investissements suivante a été proposée lors du dépôt du projet de budget pour l'exercice 2016.

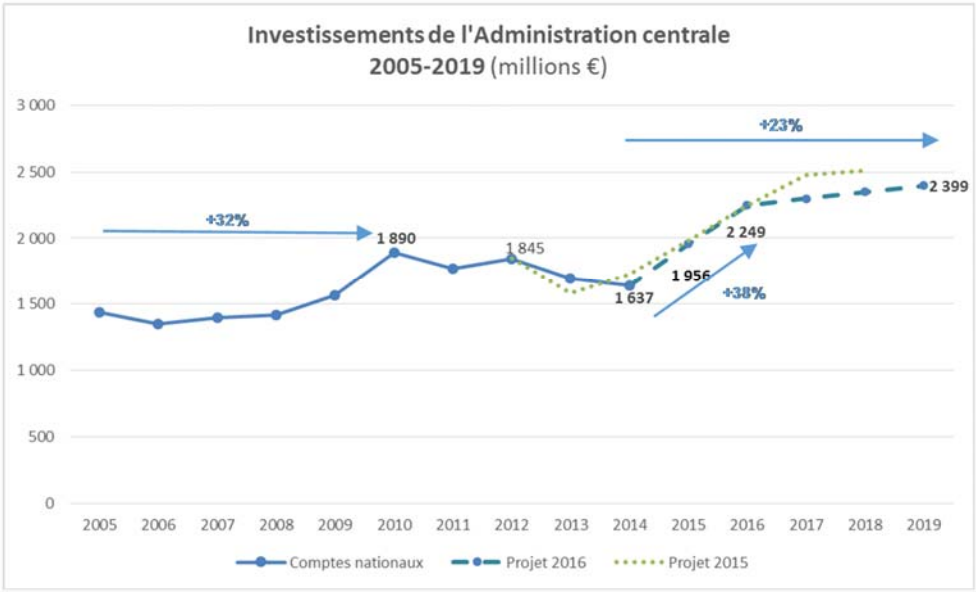
Graphique 46 : Dépenses d'investissements



Source : présentation du budget par le ministre des Finances, 14.10.2015

Dans sa présentation du budget, le ministre des Finances a déclaré : *« Vun 2014 op 2015 sinn d'Investissementer ëm 18,4 erop gaang. 2016 leien se nach emol 15% méi héich, dat sinn dann 2,249 Mia. Dat ass ee Rekordniveau »*. Qu'en sera-t-il dans les faits ?

Graphique 47 : Investissements de l'Administration centrale 2005-2019 (millions €)



Source : projets de budget 2015 et 2016, comptes nationaux 10/2015 ; graphique : CSL

La courbe bleue s'oriente donc en effet à l'avenir pour le moins résolument à la hausse. Croissance remarquable s'il en est, puisque dans l'état actuel des choses le total des dépenses d'investissement de l'Administration centrale croitrait de pratiquement 20% en 2015 et de 15% supplémentaires en 2016 pour atteindre 2.250 millions, soit 2,25 milliards d'euros[23].

Ces taux de croissance annuelle sont largement au-dessus de la moyenne historique, notamment aussi grâce à l'embellie conjoncturelle qui octroie des marges de manœuvre à tous les niveaux des finances publiques. Le dernier niveau record datait de 2010, où 1.890 millions avaient été dépensés au titre de l'investissement public.

Néanmoins, force est de constater que, **en 2014**, année du premier exercice plein de l'actuel gouvernement, **le niveau de l'investissement fut notablement le plus faible depuis le pic de 2010**, tandis que l'année 2015 placerait le niveau juste au-dessus de ce pic. Le passage par un premier budget provisionnel peut être un élément d'explication à cette faiblesse de l'investissement en 2014, mais il n'empêche que cette année-là a largement prolongé la tendance baissière entamée en 2010.

Dès lors, la très forte progression annoncée par le ministre de 38% entre 2014 et 2016 constitue avant tout un rattrapage pour se replacer sur la tendance d'avant 2010, ce que le ministre concède in fine lui-même dans sa présentation. **Cette progression sur deux ans serait d'ailleurs à ce point vigoureuse qu'elle serait supérieure à l'évolution de l'investissement public au cours de cinq années qui ont précédé le dernier record** (+32%) ! Entre 2015 et 2019, où le nouveau pic serait établi à 2,4 milliards, l'investissement ne progressera que de 23%.

[23] Insistons ici qu'il s'agit bien des dépenses de l'Administration centrale. La courbe du total des investissements publics suit parfaitement la courbe bleue de 2005 à 2014, mais un cran au-dessus d'elle. En effet alors que l'investissement de l'AC s'élevait à 1,89 milliard en 2010 et à 1,64 milliard en 2014, celui des AP (communes et sécurité sociale comprises) montait à 2,4 et 2,1 milliards ces mêmes années.

Le graphique précédent illustre aussi que le niveau d'investissement en 2014 a terminé légèrement sous les prévisions contenues dans le projet de budget 2015 (-87 millions) ; idem en 2015 (-30 millions). 2016 connaitrait, sous réserve de nouvelles révisions, des investissements d'une égale ampleur à ces mêmes prévisions de l'année dernière, tandis que l'écart commencerait à fortement se creuser à partir de 2017 (-176 millions) et 2018 (-163 millions).

Si l'on rencontrera donc par la force des choses un *« niveau record »* en 2016 d'abord et en 2019 ensuite, celui-ci sera sans doute d'une ampleur moindre qu'annoncé, comme la comparaison avec les déclarations d'intention en matière d'investissement pluriannuel de l'année dernière nous le laisse encore entrevoir.

Il s'agit d'ailleurs d'un trait habituel de la politique budgétaire d'investissement dans le chef de l'Administration centrale que d'être très ambitieuse lors du dépôt du budget, mais de l'être a posteriori quelque 13% en moins en moyenne (2006-2013) lors de l'adoption des comptes.

Si ce phénomène se vérifiait en 2015 et 2016, ceci aurait évidemment un impact positif non négligeable sur le solde nominal des années en question.

En effet, déjà avec la version précédente du SEC, la CSL a pu montrer qu'en moyenne les investissements réalisés étaient déficitaires de 220 millions d'euros par rapport aux prévisions budgétaires (cf. avis de la CSL relatif au projet de budget 2014). Selon les données disponibles, on constate qu'avec la nouvelle mouture du SEC, ces économies de dépenses persistent, même si l'écart se réduit fortement en moyenne (50 millions entre 2012 et 2018) du fait d'une bonne année 2013 où les investissements réalisés ont surpassé de 100 millions les prévisions budgétaires[24].

Ce phénomène s'explique par plusieurs raisons. D'une part, par l'incapacité des secteurs économiques concernés à absorber l'offre publique, lorsqu'elle est trop ambitieuse ou surabondante ; la comptabilité des Fonds spéciaux d'investissement a pour habitude d'afficher des moins-values de dépenses pour retards et aléas divers et de chantier (de 10 à 48% selon les années et le Fonds pour la période 2015-2019).

D'autre part, il offre un double effet d'annonce lors du dépôt du budget. D'abord, d'un point de vue marketing, il est intéressant d'afficher son volontarisme politique et de mettre l'accent sur les aspects positifs du budget pour mieux le vendre.

Ensuite, d'un point de vue stratégique, cette technique comptable habilement utilisée fait gonfler le déficit de l'Administration centrale, comme la CSL l'a déjà dénoncé de façon récurrente. Les dépenses d'investissement n'étant pas neutralisées dans la comptabilisation des soldes budgétaires publics (la règle d'or des finances publiques n'est pas d'application dans le cadre européen, car les investissements ne sont pas considérés comme productifs), elles contribuent à transformer l'épargne des Administrations après les opérations courantes en déficit budgétaire après les opérations en capital.

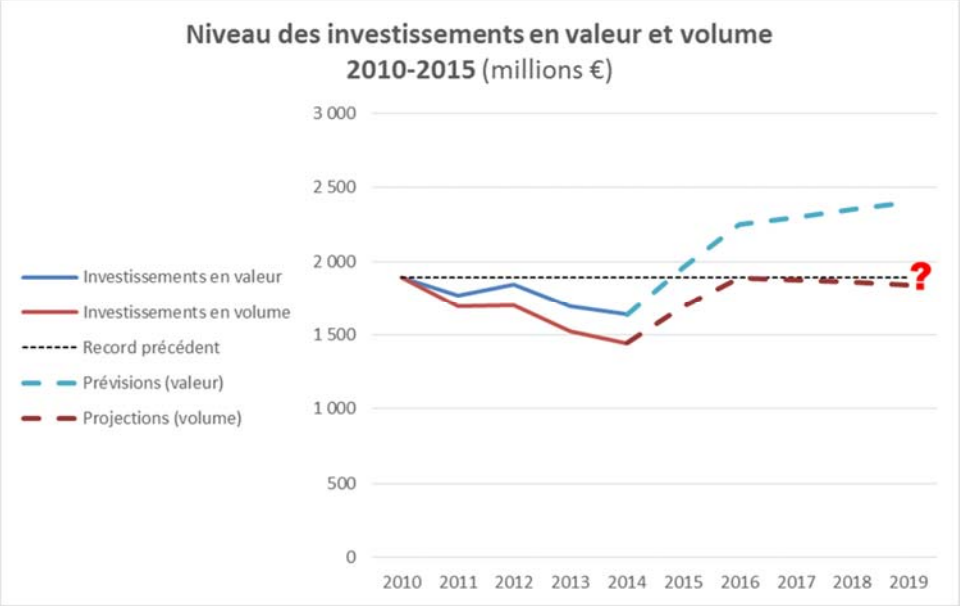
Ce résultat constitue alors a priori un coup de pouce supplémentaire dans une démarche visant à réduire les dépenses publiques, particulièrement leur volet social, au nom d'un déficit récurrent de l'Administration centrale et d'une dette publique qui s'accroit. A posteriori, il est aussi l'occasion de se réjouir de l'effort

[24] Du fait de la rupture de série que traduit ce passage d'un SEC à l'autre, l'analyse doit être scindée entre la situation avant et après le changement méthodologique. Il convient de se rappeler que ce passage du SEC95 au SEC2010 a exercé entre les deux versions un effet à la hausse sur les dépenses d'investissement à concurrence de près de 220 millions d'euros pour l'année 2015 et 2014 et de 245 millions en 2017 ou encore de 200 millions en moyenne entre 2012 et 2015, du fait de l'intégration des anciennes dépenses en R&D dans les investissements. Dans la version antérieure des comptes, elles étaient considérées comme dépenses de consommation. Ceci ne change rien au solde final.

fourni pour redresser ponctuellement les finances de l'Administration centrale, alors qu'en réalité, rien n'a en fait été entrepris.

Il convient encore de souligner que le record annoncé par le ministre, s'il venait à se confirmer, est un exploit qui est décrit en termes nominaux, autrement dit en valeur. Or, si l'on jette un coup œil sur les évolutions de ces mêmes efforts d'investissement exprimés en volume cette fois, soit en termes réels, hors l'augmentation des prix qui soutient mécaniquement la hausse des investissements, les velléités d'atteindre une performance inégalée pourraient prendre une autre couleur.

Graphique 48 : Niveau des investissements en valeur et volume 2010-2015 (millions €)



Source : Eurostat, Statec ; calculs et graphique : CSL

La courbe bleue dans le graphique ci-dessus représente toujours les prévisions de gouvernement en matière d'investissement publics. Comme nous venons de l'observer, en raison de leur croissance nominale de 38% entre 2014 et 2016, le nouveau pic serait atteint en 2016, dans un premier temps, et en 2019 dans un deuxième temps.

Or, si l'on observe ces mêmes investissements abstraction faite de l'évolution de leurs prix (courbe rouge), la progression en volume de 11% resterait toujours supérieure à celle qui s'est produite pour conduire au précédent pic (+10%), mais il n'est pas impossible que le record de 2010 ne soit finalement pas battu. La progression jusqu'en 2019, contrairement à la situation des investissements en valeur, serait toutefois largement plus robuste que celle qui a conduit au pic de 2010, puisqu'elle afficherait tout de même, en toute hypothèse, un taux de 28%[25].

Évidemment ces projections en volume restent également dépendantes des hypothèses qui les sous-tendent et se concrétiseront donc en fonction de l'évolution des prix des investissements publics (déflateur). Si le déflateur était, sur la période à venir, finalement plus élevé (prix croissant plus rapidement), la courbe rouge pourrait ne pas remonter au cours de la période de programmation et, dans le cas contraire d'une

[25] Nous partons de l'hypothèse que le déflateur sera en 2015 identique à 2014 et qu'il évoluera ensuite autour de la moyenne 2011-2014 jusqu'en 2019.

décélération des prix de l'investissement, elle finirait tout de même par établir un nouveau record en matière de dépenses réelles et franchir l'horizontale.

Exprimée cette fois en pourcentage du PIB, la tendance des investissements prend la forme suivante. L'investissement en 2016 aura certes progressé de plus d'un point par rapport 2014, mais il ne sera supérieur à la moyenne de 4,1% du PIB sur la période 2005-2014 qu'en 2016 et 2017. L'évolution entre 2016 et 2019 serait en très léger recul.

Tableau 10 : Investissements de l'AC 2005-2019 en % du PIB

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
4,8%	4,0%	3,8%	3,8%	4,3%	4,8%	4,2%	4,2%	3,6%	3,3%	3,9%	4,3%	4,2%	4,1%	4,0%

Note : en % du PIB
Source : Statec ; calculs : CSL

Pour autant qu'elle se réalise, l'ambition du gouvernement de relancer l'investissement en faveur de la croissance et dans l'intérêt des citoyens, que la CSL salue, résulterait donc d'un volontarisme optimiste et d'un optimisme volontariste. Il est à craindre néanmoins que cette ambition soit contrariée, comme cela a été maintes fois le cas précédemment. Toutefois, elle aura au moins eu l'aptitude de contribuer à conforter le gouvernement dans sa conviction de devoir maintenir son paquet de réductions de la dépense publique lancé en 2015, ce que la CSL regrette.

La répartition des investissements publics

Au sens de la législation nationale cette fois, les dépenses en capital, formulées ici hors produit d'emprunts toutefois, s'élèveraient à 1.330 millions en 2016, ce qui engendrerait un excédent négatif de 438 millions au compte de l'État, puisque l'excédent courant serait de 800 millions la même année.

Tableau 11 : Budget de l'État 2014-2016

	2014 Compte	2015 prévision	2016 Projet
Budget courant			
Recettes	12 134,8	-	12 976,4
Dépenses	11 296,3	-	12 174,6
Excédents	+838,6	?	+801,7
Budget en capital			
Recettes	86,7	-	90,2
Dépenses	1 067,6	-	**1 330,2**
Excédents	-980,9	?	-1 240,0
Budget total			
Recettes	12 221,5	12 485,0	13 066,6
Dépenses	12 363,9	12 930,7	13 504,8
Excédents	-142,4	-445,7	-438,2

Note: Les chiffres de ce tableau sont exprimés en millions d'euros et ne tiennent pas compte du produit des emprunts nouveaux.
Source : projet de budget 2016, volume 1 et, pour 2015, volume 2 ; tableau et calculs : CSL

Ceci correspondrait à une stabilisation du solde par rapport au déficit prévisionnel de 2015, alors que le gouvernement annonce, sur la base du budget voté (-568,3 millions), **une amélioration de ce solde en 2016** (+ 130 millions). Or, le prévisionnel 2015 consigné dans le volume 2 semble indiquer que le déficit de 2015 est en réalité déjà corrigé, par rapport au budget voté, de 123 millions. L'amélioration ne s'élèverait en fin de compte plus qu'à 7,5 millions.

Sur le total des 5,99 milliards de dépenses en capital au cours de la période observée (2016-2019), près de la moitié (48,6%) seront générées par le ministère du Développement durable et des infrastructures (MDDI). Suivent ensuite, très loin derrière, le Logement, les Finances, l'Économie, les Affaires étrangères qui atteignent ensemble 76,5% des dépenses.

Selon le compte provisoire de 2014, le MDDI aurait contribué à 41,5% de dépense en capital, contre 12% pour les Finances, 9% au Logement et 8% aux Affaires étrangères. La moyenne de la période 2016-2019, si elle ne semble pas fondamentalement changer la donne, procède tout de même à la concentration de ces dépenses au sein du MDDI au détriment des autres ministères du top 5.

Ce mouvement aurait déjà été enclenché dans le budget 2015, à propos duquel on ne dispose encore que de la version votée en décembre 2014 et non des données prévisionnelles. Notons aussi, dans ce comparatif, la baisse des dépenses au ministère de la Famille, de l'Intégration et de la Grande Région de 5 à 3% du total.

Tableau 12 : Dépenses en capital des ministères 2014-2019

	Compte provisoire 2014	Budget voté 2015	2016	2017	2018	2019	Total 16-19
DÉPENSES EN CAPITAL	1 067 588 318	1 121 831 035	1 330 180 729	1 459 838 301	1 572 233 866	1 627 824 138	5 990 077 034
Ministère du Développement durable et des infrastructures	443 138 373	478 403 480	645 455 023	724 730 450	755 057 260	787 818 700	**48,6%**
Ministère du Logement	97 697 084	109 095 776	130 109 907	134 181 341	123 791 382	119 219 008	**8,5%**
Ministère des Finances	131 693 528	72 230 970	79 109 150	100 359 200	99 241 550	111 999 960	**6,5%**
Ministère de l'Economie	83 941 256	87 421 481	98 284 181	95 700 074	96 684 312	99 589 025	**6,5%**
Ministère des Affaires étrangères et européennes	20 556 204	38 776 989	44 183 968	49 504 324	132 949 846	151 299 120	**6,3%**
Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse	36 826 152	76 129 800	78 571 400	80 533 348	80 611 031	80 760 909	**5,4%**
Ministère de l'Agriculture, Viticulture et protection des consommateurs	71 263 987	56 913 282	57 007 300	75 887 600	70 610 600	70 692 600	**4,6%**
Ministère de la Santé	30 898 887	38 141 720	38 060 900	57 037 300	56 500 300	56 832 100	**3,5%**
Ministère de l'Intérieur	41 613 278	45 129 021	45 349 523	44 876 200	53 072 500	53 878 000	**3,3%**
Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région	54 885 436	51 012 433	47 248 635	47 183 100	47 182 000	47 159 000	**3,2%**
Ministère des Sports	20 158 250	29 379 275	27 213 765	24 657 300	35 353 300	18 272 800	**1,8%**
Ministère de la Sécurité intérieure	7 579 526	9 902 893	7 258 003	8 609 865	8 711 894	15 890 094	**0,7%**
Ministère de la Culture	11 971 060	8 827 930	8 387 371	8 064 426	7 673 092	10 433 103	**0,6%**
Ministère d'Etat	10 030 608	17 223 410	19 842 800	5 052 421	1 424 040	846 900	**0,5%**
Ministère de la Fonction publique et de la réforme administrative	3 592 280	1 817 500	1 768 000	1 818 000	1 818 000	1 818 000	**0,1%**
Ministère de la Justice	735 782	561 500	1 590 356	849 346	590 200	603 500	**0,1%**
Ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche	491 305	229 700	304 200	304 200	304 200	304 200	**0,02%**
Ministère de la Sécurité sociale	234 460	303 445	248 947	256 806	452 359	206 119	**0,02%**
Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire	280 862	330 430	187 300	233 000	206 000	201 000	**0,01%**

Note : en euros.
Source : projet de budget 2016 ; calculs et tableau : CSL

Toutefois, ces dépenses en capital sont truffées de dépenses liées aux fonds spéciaux de l'État. Sur 31 fonds spéciaux recensés au volume 3, neuf fonds perçoivent des dotations par le biais des dépenses courantes et 22 fonds sont approvisionnés par des dépenses en capital, orientées essentiellement vers l'investissement.

En 2016, 58,5% des dépenses en capital seront constituées de dotations à ces fonds, pour une moyenne de 61% sur la période 2016-2019. En 2014 et 2015, ce seraient respectivement 59,9% et 59,3% du total des dépenses en capital qui leur auraient été dédiés.

Sur le total des 3,7 milliards versés aux fonds d'investissement sur la période 2016-2019, ce sont les Fonds d'investissements publics qui se taillent la part du lion avec 40% des alimentations.

Ces Fonds comprennent le fonds scolaire (9% du total), l'administratif (8%), celui pour la rénovation et l'entretien des bâtiments publics (7%), le fonds relatif à la loi de garantie (7%), le fonds des routes (6%) et le sanitaire et social (2%).

Tableau 13 : Dotation en capital aux Fonds 2014-2019

	Compte provisoire 2014	Budget voté 2015	2016	2017	2018	2019	Total 16-19
ALIMENTATION DES FONDS	639 995 425	665 000 200	777 955 400	897 186 200	993 653 200	998 753 200	3 667 548 000
Fonds d'investissements publics (MDDI)	261 795 425	224 100 000	299 100 000	377 650 000	392 200 000	386 700 000	**39,7%**
*dont fonds d'investissements publics **scolaires***	*53 900 000*	*54 500 000*	*60 000 000*	*90 000 000*	*95 000 000*	*100 000 000*	*9,4%*
*dont fonds d'investissements publics **administratifs***	*57 500 000*	*58 000 000*	*58 500 000*	*75 000 000*	*75 000 000*	*75 000 000*	*7,7%*
*dont fonds d'entretien et de **rénovation***	*50 000 000*	*55 000 000*	*60 000 000*	*62 000 000*	*65 000 000*	*68 000 000*	*7,0%*
*dont fonds pour la **loi de garantie***	*20 000 000*	*21 000 000*	*50 000 000*	*65 000 000*	*70 000 000*	*70 000 000*	*7,0%*
*dont du fonds des **routes***	*65 000 000*	*20 000 000*	*50 000 000*	*65 000 000*	*65 000 000*	*50 000 000*	*6,3%*
*dont fonds d'investissements publics **sanitaires et sociaux***	*15 000 000*	*15 000 000*	*20 000 000*	*20 000 000*	*21 500 000*	*23 000 000*	*2,3%*
*dont **études** et travaux préparatoires*	*395 425*	*600 000*	*600 000*	*650 000*	*700 000*	*700 000*	*0,1%*
Fonds pour la gestion de l'eau (MDDI)	70 000 000	80 000 000	97 046 000	96 746 000	85 463 000	85 463 000	**9,9%**
Fonds d'équipement militaire (MAFF)	15 000 000	34 000 000	40 000 000	43 000 000	125 000 000	145 000 000	**9,6%**
Fonds des infrastructures enseignement privé et socio-familiales (MENEJ)	35 000 000	70 000 000	73 000 000	75 000 000	75 000 000	75 000 000	**8,1%**
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture (MAGRI)	70 000 000	56 000 000	56 000 000	75 000 000	70 000 000	70 000 000	**7,4%**
Fonds spécial des investissements hospitaliers (MSANT)	30 000 000	35 000 000	35 000 000	55 000 000	55 000 000	55 000 000	**5,5%**
Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales (MFAM)	50 000 000	45 000 000	45 000 000	45 000 000	45 000 000	45 000 000	**4,9%**
Fonds spécial pour la promotion de la RDI dans le secteur privé (MÉCO)	34 100 000	38 700 000	45 000 000	40 500 000	40 500 000	45 000 000	**4,7%**
Fonds d'équipement sportif national (MSPO)	20 000 000	29 200 000	27 009 200	24 490 000	35 190 000	18 090 000	**2,9%**
Fonds pour la protection de l'environnement (MDDI)	11 000 000	15 000 000	22 000 000	25 000 000	25 000 000	25 000 000	**2,6%**
Fonds pour la réforme communale (MINT)	15 100 000	14 000 000	14 000 000	14 000 000	14 000 000	14 000 000	**1,5%**
Fonds du rail (MDDI)	10 000 000	10 000 000	10 000 000	10 000 000	15 000 000	15 000 000	**1,4%**
Fonds pour les monuments historiques (MCULT)	10 000 000	7 000 000	6 800 000	6 800 000	6 800 000	9 500 000	**0,8%**
Fonds pour la promotion touristique (MÉCO)	6 000 000	6 000 000	6 000 000	7 000 000	7 500 000	8 000 000	**0,8%**
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux (MDDI)	2 000 000	1 000 000	2 000 000	2 000 000	2 000 000	2 000 000	**0,2%**
Fonds d'assainissement en matière de surendettement (MFAM)	100	100	100	100	25 000	25 000	**0,001%**
Fonds climat et énergie (MDDI + MÉCO)		200	200	200	200	200	**0,000022%**

Note : en euros. Entre parenthèses, les ministères concernés par l'alimentation en capital des Fonds.
Source : projet de budget 2016 ; calculs et tableau : CSL

En seconde position, avec 10% des dotations totales entre 2016 et 2019, se place le Fonds pour la gestion de l'eau, domaine que le ministre des Finances a déclaré également prioritaire. Vient juste derrière le Fonds d'équipement militaire avec pratiquement 10%. Avec le Fonds dédiés aux infrastructures géré par le ministère de l'Éducation nationale (8%), le Fonds agricole (7%) et le Fonds hospitalier (5,5%), 75% des dotations en capital sont couvertes. Le reste se répartit essentiellement entre le Fonds sociofamilial, celui en faveur de la RDI, le Fonds d'équipement sportif et celui en faveur de la protection de l'environnement.

Enfin pour connaitre la dépense d'investissement globale de l'État, il convient encore de considérer la dépense desdits Fonds d'investissements[26]. Si pour l'État, les dépenses d'investissements recoupent les dépenses en capital des ministères et les dotations en capital aux fonds spéciaux de ces mêmes ministères, les dotations sont comptabilisées comme transferts internes selon le SEC2010 ; du point de vue européen, ce sont les dépenses effectives des fonds qui complètent le tableau de l'investissement de l'Administration centrale et non les dotations.

[26] Les fonds d'investissements publics affichent une série de mesures d'économies entre 2015 et 2019 qui viennent, en plus des aléas de chantier, corriger vers le bas les dépenses pluriannuelles de ces fonds.

Entre 2016 et 2019, 6,8 milliards d'euros seraient dépensés dans les infrastructures de tout type. À nouveau, c'est l'ensemble des investissements publics qui, collectivement, représentent 30% de la dépense effective prévisionnelle d'investissement. C'est le Fonds des routes, avec 12% du total sur la période, qui tient la dragée haute aux autres fonds publics de cette catégorie.

Toutefois, pris isolément c'est le Fonds du rail qui devrait dépenser la plus grande partie de ses capacités, plus de 26% du total.

Tableau 14 : Dépenses des fonds d'investissement 2014-2019 (en euros)

	Compte provisoire 2014	Budget voté 2015	2016	2017	2018	2019	Total 16-19
DÉPENSES DES FONDS	1 254 894 000	1 578 574 000	1 639 088 000	1 690 456 000	1 689 088 000	1 755 424 000	6 774 056 000
Fonds d'investissements publics (MDDI)	463 006 000	494 815 000	509 343 000	530 783 000	531 568 000	522 982 000	**30,9%**
dont du fonds des ***routes***	*172 401 000*	*220 374 000*	*207 833 000*	*218 363 000*	*219 518 000*	*195 551 000*	*12,4%*
dont fonds d'investissements publics ***scolaires***	*92 025 000*	*70 260 000*	*79 171 000*	*87 224 000*	*91 517 000*	*108 524 000*	*5,4%*
dont fonds pour la ***loi de garantie***	*64 252 000*	*69 400 000*	*69 400 000*	*69 400 000*	*69 400 000*	*69 920 000*	*4,1%*
dont fonds d'investissements publics ***administratifs***	*71 080 000*	*66 623 000*	*72 495 000*	*70 451 000*	*67 200 000*	*57 943 000*	*4,0%*
dont fonds d'entretien et de ***rénovation***	*60 109 000*	*59 718 000*	*56 360 000*	*56 247 000*	*56 563 000*	*60 350 000*	*3,4%*
dont fonds d'investissements publics ***sanitaires et sociaux***	*3 139 000*	*8 440 000*	*24 084 000*	*29 098 000*	*27 370 000*	*30 694 000*	*1,6%*
Fonds du rail (MDDI)	349 901 000	403 391 000	429 642 000	448 749 000	450 674 000	454 246 000	**26,3%**
Fonds d'équipement militaire (MAFF)	38 118 000	82 689 000	75 617 000	96 655 000	128 979 000	143 181 000	**6,6%**
Fonds pour la gestion de l'eau (MDDI)	69 377 000	88 365 000	106 564 000	107 358 000	96 895 000	100 047 000	**6,1%**
Fonds climat et énergie (MDDI + MÉCO)	58 647 000	82 244 000	86 800 000	92 400 000	97 300 000	107 800 000	**5,7%**
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture (MAGRI)	77 163 000	85 389 000	95 000 000	88 721 000	76 970 000	75 395 000	**5,0%**
Fonds des infrastructures enseignement privé et socio-familiales (MENEJ)	27 023 000	61 729 000	75 000 000	75 000 000	75 000 000	75 000 000	**4,4%**
Fonds spécial des investissements hospitaliers (MSANT)	28 374 000	56 155 000	54 991 000	48 390 000	57 423 000	94 399 000	**3,8%**
Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales (MFAM)	22 397 000	48 000 000	48 000 000	48 000 000	48 000 000	48 000 000	**2,8%**
Fonds spécial pour la promotion de la RDI dans le secteur privé (MÉCO)	37 835 000	48 209 000	48 875 000	50 213 000	37 205 000	40 968 000	**2,6%**
Fonds d'équipement sportif national (MSPO)	19 461 000	51 201 000	35 269 000	36 391 000	25 489 000	27 750 000	**1,8%**
Fonds pour la protection de l'environnement (MDDI)	25 768 000	29 198 000	24 998 000	24 998 000	23 025 000	22 050 000	**1,4%**
Fonds pour la réforme communale (MINT)	15 100 000	14 000 000	14 000 000	14 000 000	14 000 000	14 000 000	**0,8%**
Fonds pour les monuments historiques (MCULT)	7 428 000	25 254 000	18 269 000	10 933 000	6 110 000	9 961 000	**0,7%**
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux (MDDI)	8 000 000	1 500 000	10 000 000	10 000 000	10 000 000	10 000 000	**0,6%**
Fonds pour la promotion touristique (MÉCO)	7 265 000	6 385 000	6 670 000	7 815 000	10 400 000	9 595 000	**0,5%**
Fonds d'assainissement en matière de surendettement (MFAM)	31 000	50 000	50 000	50 000	50 000	50 000	**0,003%**

Note : en euros. Entre parenthèses, les ministères gestionnaires des Fonds.
Source : projet de budget 2016 ; calculs et tableau : CSL

Le fonds militaire se classe en troisième position. En plus du renforcement des infrastructures de transports et des divers travaux publics que le présent projet annonce, le ministre des Finances a en effet signalé que l'effort militaire du Luxembourg (contrôlé par les Affaires étrangères) vis-à-vis de ses partenaires de l'OTAN allait augmenter de 0,4% du PIB à 0,6% en 2020.

Le budget de la Défense contient les crédits de fonctionnement et d'investissement nécessaires ainsi que les contributions luxembourgeoises aux organisations de sécurité internationales comme l'Alliance atlantique.

En termes d'alimentation du Fonds militaire, 2015 aurait connu plus qu'un doublement de la dotation budgétaire (pour rappel il s'agit du budget voté et non du budget prévisionnel), progression forte qui se prolonge plus modérément jusqu'en 2018 où elle bondit de 191%.

À côté du financement de l'avion A400M qui fluctue au cours des années mais qui connait une forte progression en 2017 et 2019, la dépense du Fonds s'accélère fortement en matière d'effort militaire. En 2016, 16 millions y sont consacrés, 15 millions en 2017 ainsi que 75 et 73 millions en 2018 (+400%) et 2019.

Les moyens de communication auront aussi capté 41 millions (+455%) supplémentaires en 2015 par rapport à 2014. Leur niveau sera de 41 millions en 2016.

Au total, la dépense du Fonds militaire progresse de 117% en 2015, de 28% en 2017 et de 33% en 2018. Le projet précise : *« Le fonds d'équipement militaire a pour objet de financer les grands projets d'équipement de l'armée et de la défense. Ces projets permettent à l'armée d'être outillée de façon à pouvoir conduire ses missions, et permettent au Gouvernement luxembourgeois de répondre aux engagements pris au sein de l'Union européenne et de l'OTAN. Dans le cadre de l'augmentation de l'effort de Défense du Luxembourg, le fonds d'équipement militaire permettra de financer des projets capacitaires d'envergure, nationaux et internationaux (à l'instar du GovSat par exemple), dans des domaines prioritaires pour la Défense luxembourgeoise »*.

Si le Fonds pour la gestion de l'eau connait en pourcentage du total la deuxième plus forte alimentation budgétaire sur la période 2016-2019 (+14% en 2015 et +21% en 2016), il se place aussi en quatrième position en matière de dépenses effectives des fonds. Le total de ses dépenses progresse de 27% en 2015 et de 21% en 2016. Celles-ci restent stables, voire reculent par la suite.

Il s'agit ici de respecter les directives européennes en la matière (qualité de l'eau superficielle et souterraine, inondations. À cet effet, le gouvernement soutiendra les efforts des communes et des syndicats de communes en matière d'assainissement et d'épuration de leurs eaux usées en tenant compte des priorités retenues par le programme de mesures du plan de gestion de district hydrographique du Luxembourg qui sera revu pour le deuxième cycle de gestion (2015-2021). Avec la gestion des risques d'inondation, la renaturation des cours d'eau et la mise en place de zones de protection restent d'autres sujets forts du Département.

Concernant, le fonds hospitalier, la CSL tient à faire remarquer que l'implantation du nouvel hôpital à Esch est financée par l'État et par la Caisse nationale de santé et, que pour cette raison, il serait utile qu'une certaine cogestion soit mise en place concernant les orientations stratégiques autour de la construction de ce bâtiment, cogestion qui pourrait trouver son cadre au sein du conseil d'administration.

De manière générale, 2015 aura été une année (sous réserve de modification par le compte budgétaire, +26%) où les alimentations et les dépenses des fonds auront connu des progressions marquées, contre 4% en 2016. Comme nous l'avons vu précédemment l'année 2014 fut l'année où le volume d'investissement fut le plus faible depuis le pic de 2010.

Si l'on se penche sur les plus fortes augmentations en termes de dépenses des fonds, on retrouve le Fonds sanitaire et social qui accroit sa dépense de 169% en 2015 et 185% en 2016. D'autres petits fonds, en % du total, voient également leurs dépenses s'envoler en 2015 (monuments historiques : +250%, équipement sportif : +163%, enseignement privé et infrastructures sociofamiliales : +117%, infrastructures sociofamiliales : +116%).

Toutefois, la plupart de ces fonds ne connaissent plus de fortes augmentations en 2016 hormis la gestion de l'eau (21%), l'enseignement privé (22%), le Fonds agricole (11%) ou le raccordement ferroviaire (566%). Sur la période 2017-2019, on peut noter quelques bonds (mais aussi des reculs) notables comme le Fonds touristique, outil de diversification (+33% en 2018), les monuments historiques (+63% après trois fortes baisses consécutives) ou le Fonds hospitalier (+64%) en 2019.

Le respect de la règle d'or

Au-delà du détail de la répartition des investissements entre les différents ressorts et sections ministériels, il est intéressant mais aussi d'utilité publique de formuler l'observation globale et essentielle sur l'impact budgétaire des investissements en rappelant les faits suivants : **le budget courant de l'État (mais en réalité celui de l'Administration centrale aussi !) est excédentaire de manière constante. L'épargne qu'il détient après ces opérations courantes, dont les transferts sociaux[27], est utilisée pour financer une partie des investissements toujours très dynamiques,** au point que le solde budgétaire total devient parfois négatif, une fois sur deux au cours de la période observée ci-après.

Le creusement du solde budgétaire de l'État par les dépenses en capital est par conséquent loin d'être une constante de la vie budgétaire luxembourgeoise. Qui plus est, sur les huit situations en capacité de financement que l'État a rencontrées, six ont été obtenues sans recourir à de nouveaux emprunts. Autrement dit, au cours de ces années, les autorités publiques se sont limitées à investir à hauteur de l'épargne accumulée après les opérations courantes, contrairement aux années post 2008 où la levée de fonds nouveaux a été privilégiée pour maintenir les niveaux d'investissements.

Tableau 15 : Comptes de l'État 2000-2016

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Solde courant	1.186,1	891,1	902,1	848,2	650,6	96,0	850,7	1.367,6
Solde en capital	-1.183,9	-888,7	-901,9	-847,9	-804,9	-790,3	-598,9	-916,0
Solde total	2,2	2,4	0,2	0,3	-154,3	-694,3	251,8	451,6
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	prév. 2015
Solde courant	988,1	246,7	361,5	773,3	420,7	402,5	838,6	480,4 ?
Solde en capital	-904,5	-1.032,2	549,3	-1.134,5	-626,8	-1.080,0	-980,9	
Solde total	83,6	-785,5	910,8	-361,2	-206,1	-677,5	-142,4	-445,7
	projet 2016							
Solde courant	801,8							
Solde en capital	-1.240							
Solde total	-438,2							

Note : en millions d'euros. En vert, les situations excédentaires, en rouge les déficitaires. Hors recettes d'emprunt pour un montant de 3 milliards et de l'amortissement de la dette de 2 milliards en 2013 ; en les intégrant au calcul, on obtient un solde positif de 359 millions. Hors levée de fonds nouvelle pour les années suivantes, le cas échéant. Parmi les années où le solde total fut dans le vert, 2010 a connu un emprunt de 1,5 milliard. En 2008, 2,28 milliards ont été empruntés et 2,4 investis dans la place. 2000 à 2003, 2006 et 2007 sont des années sans emprunts nouveaux.

Source : comptes généraux, projet de budget 2016 ; calculs et tableau : CSL

En ce, **le Luxembourg, tant en vertu des dispositions nationales qu'européennes d'ailleurs, respecte haut la main la règle d'or des finances publiques** (inscrite au demeurant dans la loi budgétaire de 1999), à savoir que seuls les investissements sont financés par l'emprunt. Dès lors, selon ce principe d'évaluation, les investissements étant productifs par nature, ils sont neutralisés dans l'analyse des finances publiques et de l'État, de leurs soldes et de leurs endettements**.**

[27] À ce propos, on se rappellera aussi que l'État (l'Administration centrale) finance par ailleurs les excédents des autres entités publiques (communes et sécurité sociale).

Selon cette autre norme budgétaire, qui a le mérite de chercher à préserver l'intérêt des générations futures, l'Administration centrale aussi est parfaitement dans les clous.

Tableau 16 : Investissements de l'Administration centrale

	2012	2013	2014	2015	2016
Investissements directs (Formation de capital)	1 182,5	1 017,9	1 065,1	1 198,9	1 422,3
Investissements indirects (Transferts en capital)	708,3	695,7	588,7	757,0	826,9
Total	1 890,3	1 713,6	1 653,8	1 955,9	2 249,2
Variations	-	-9,3%	-3,6%	18,4%	15,0%

Note : suivant SEC2010

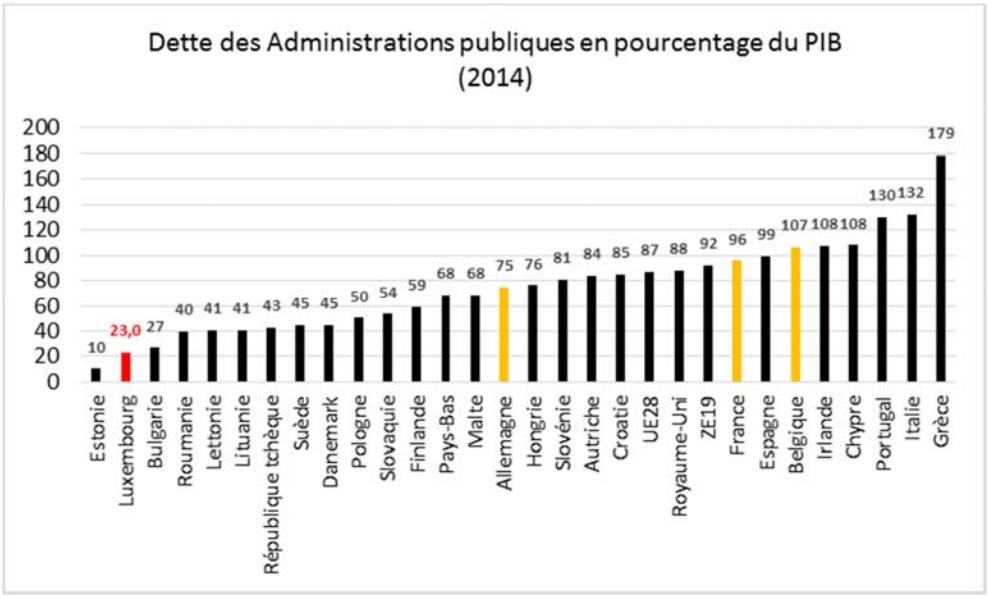
Les déficits prévisionnels de l'Administration centrale de 684 millions en 2015 et 633 millions en 2016 font que la « golden rule » en matière de finances publiques est donc largement respectée. En effet, les investissements étant nettement plus élevés que le déficit, les recettes courantes couvrent par conséquent les dépenses courantes.

La CSL regrette que ce principe ne fasse pas partie du cadre budgétaire européen ou seulement de manière pour le moins excessivement marginale (clause d'investissement dans la communication de la Commission européenne sur l'interprétation des règles existantes du Pacte de stabilité et de croissance, janvier 2015)**.**

2.5. La dette publique

Le Luxembourg avec une dette publique qui ne représente que 23,0% de son PIB en 2014, présente une situation tout à fait exemplaire en comparaison européenne d'une part, mais aussi à l'égard des critères de convergence édictés dans le cadre de la mise en place de l'Union économique et monétaire européenne[28], d'autre part. Le graphique ci-après permet d'illustrer ce fait car il apparaît que notre économie n'est devancée que par un seul pays l'Estonie.

Graphique 49 : Dette des Administrations publiques en pourcentage du PIB (2014)



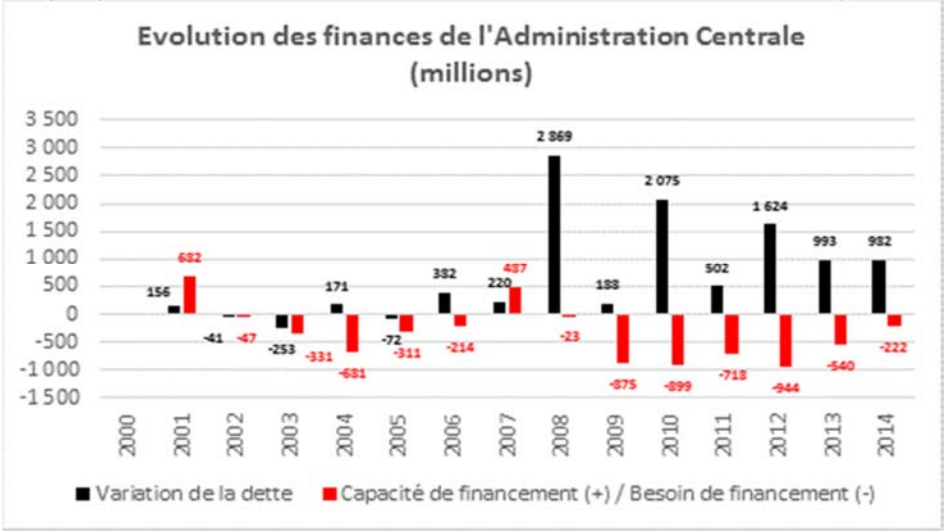
Source : Eurostat

Par ailleurs, comme nous le verrons, le critère de la dette retenu dans le cadre budgétaire européen est bien une dette brute qui ne tient pas compte du patrimoine, particulièrement financier, de l'État. En la matière, si l'on prend en considération son patrimoine, le classement luxembourgeois peut aussi être qualifié d'excellent puisqu'un seul pays (la Finlande) dispose d'un patrimoine supérieur.

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

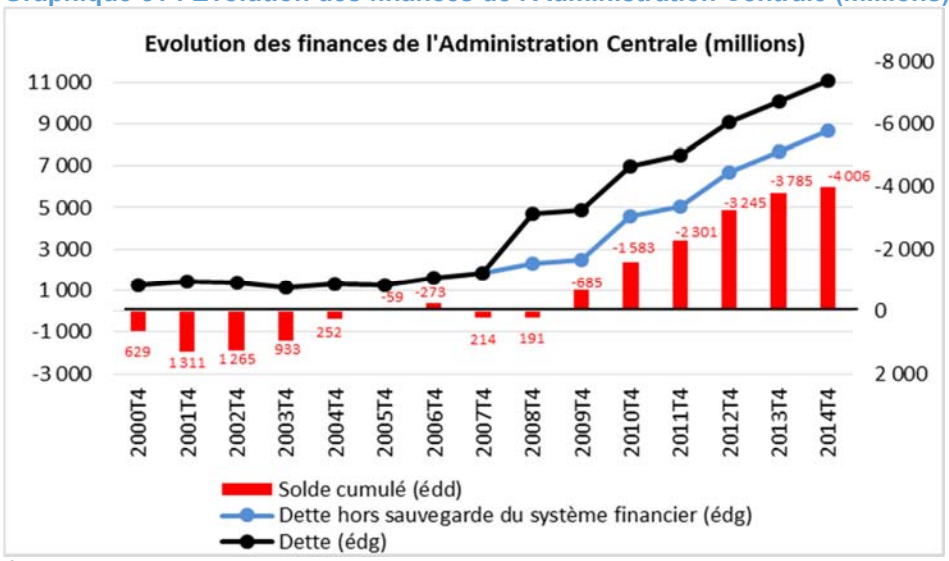
[28] L'article 121 du traité instituant la Communauté européenne récapitule les quatre critères que les États doivent respecter pour maintenir l'union économique et monétaire.

Graphique 50 : Evolution des finances de l'Administration Centrale (millions)



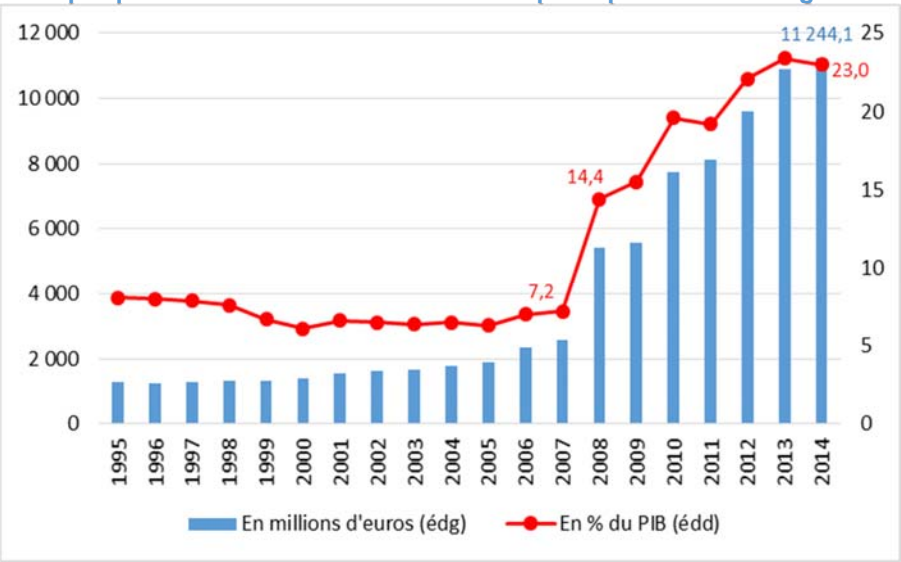
Source : Eurostat

Graphique 51 : Evolution des finances de l'Administration Centrale (millions)



Source : Eurostat

Graphique 52 : Dette des administrations publiques luxembourgeoises



Source : Eurostat

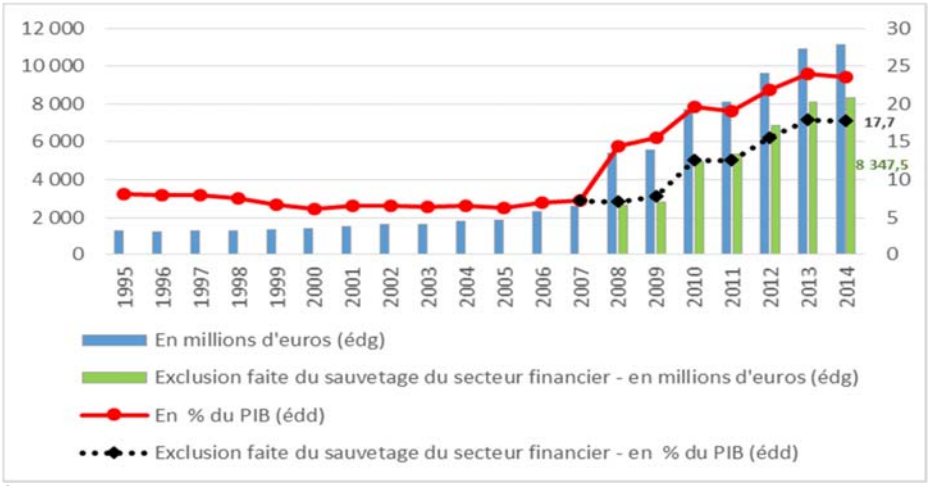
Après avoir été caractérisée par un faible niveau oscillant autour de 7% du PIB en moyenne de 1995 à 2007, la dette publique des administrations luxembourgeoises a emprunté une trajectoire ascendante jusqu'en 2013. Comme l'illustre le graphique ci-après, cette augmentation s'explique en grande partie par la prise de participation de l'État dans le sauvetage du secteur bancaire[29].

Plus récemment, en 2014, la dette a entamé une décélération de sa croissance et sa proportion en pourcentage du PIB a même diminué, l'accélération de la progression de la croissance ayant aussi contribué à cette évolution.

Ainsi, la dette luxembourgeoise demeure bien deçà du seuil de 60% du PIB et le Luxembourg dispose d'une situation d'autant plus sereine si l'on fait abstraction de sa prise de participation dans le secteur bancaire au moment de la crise de 2008.

[29] Pour rappel voici ci-après un historique qui permet de comprendre la prise de participation par l'État luxembourgeois dans Fortis. BGL devient Fortis banque Luxembourg en 2005. Mais Fortis a été durement impacté lors de la crise financière de 2008 : le Luxembourg a investi 2,4 milliards d'euros en 2008 dans le sauvetage de Fortis Luxembourg, en échange d'une participation de 49,99% au 15.12.2008, et a émis un emprunt de deux milliards d'euros.

Graphique 53 : Dette des administrations publiques luxembourgeoises avec prise en considération du sauvetage du secteur financier



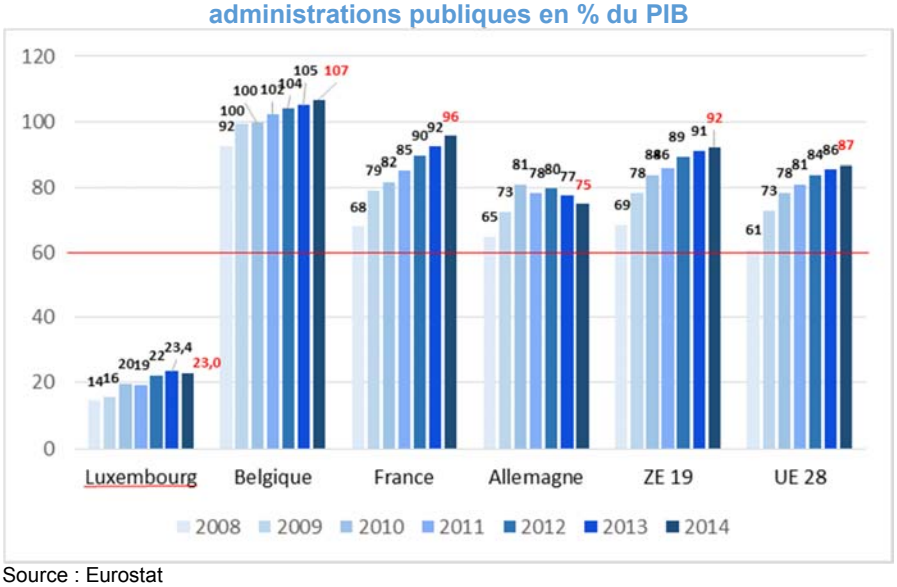
Source : Eurostat

La situation du Luxembourg en termes d'endettement est encore plus favorable si on la compare à celle de ses principaux voisins et de l'UE-28 et de la zone euro. Selon les dernières données disponibles, en 2014, le Luxembourg détient la dette brute consolidée en pourcentage du PIB la plus faible de l'UE-28 derrière l'Estonie.

Par conséquent, en comparaison avec les économies limitrophes, le Luxembourg détient depuis 2008, la dette brute consolidée en pourcentage du PIB la moins substantielle.

En outre, c'est le seul pays qui demeure sous le seuil de 60% du PIB même en 2014, l'Allemagne, la France et la Belgique présentant des dettes de respectivement 75%, 96% et de 107% de leur PIB.

Graphique 54 : Évolutions comparées de la dette brute consolidée des administrations publiques en % du PIB



Source : Eurostat

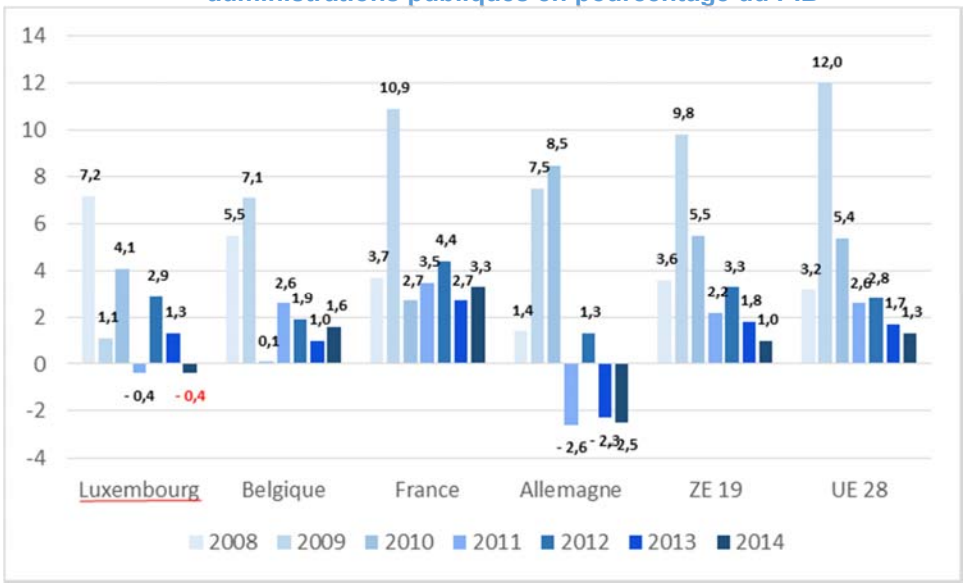
Analysons plus en détail les évolutions de la dette en pourcentage du PIB dans les économies limitrophes ainsi que dans l'UE-28.

On observe une tendance à la décélération de la progression de la dette en pourcentage du PIB en Belgique depuis 2009 suivie d'une légère accélération en 2014.

En Allemagne, après deux années d'accélération en 2009 et 2010 sous l'effet de la crise, la dette en pourcentage du PIB a même baissé au cours des années 2011, 2013 et 2014.

En France, la dette en pourcentage du PIB s'est littéralement envolée en 2009 en raison de l'accroissement de la dette conjointement à la baisse du PIB. Elle a ensuite décéléré en 2010 puis s'est repositionnée sur un sentier de croissance accélérée jusqu'en 2012. Elle a ensuite ralentie dans sa progression en % du PIB en 2013, puis s'est à nouveau accélérée en 2014.

Graphique 55 : Progression en point de pourcentage de la dette des administrations publiques en pourcentage du PIB



Source : Eurostat

La dette brute consolidée du Luxembourg en pourcentage du PIB présente un profil global de décélération depuis 2008 et elle a même reculé en 2014 (tout comme en 2011 d'ailleurs).

Au regard de cette évolution, la progression de la dette en pourcentage du PIB ne peut pas être considérée comme particulièrement problématique dans la mesure où elle s'est atténuée de manière considérable depuis la survenue de la crise et qu'elle a même reculé en 2011 et finalement en 2014.

Le Luxembourg ne saurait donc pas être qualifié de « passager clandestin » au sein de l'union monétaire concernant le respect du critère de 60% du PIB fixé à l'égard de cet indicateur car il est loin d'atteindre la limite fixée en dépit de l'évolution empruntée dans le sillage des retombées de la crise.

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

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

Ce n'est pas tant cette relativité qui est mise en question par la CSL que l'erreur d'appréciation qui découle de la méthode utilisée. En effet, en économie, les grandeurs ne sont que peu évocatrices exprimées en termes absolus et nécessitent d'être mises en relation avec d'autres pour devenir plus parlantes.

Selon le projet de loi de programmation financière pluriannuelle, au 31 décembre 2014, la réserve globale de l'assurance pension « *a atteint le montant de 15,61 milliards, soit 31,9% du PIB. La réserve de pension à elle seule dépasse donc le taux d'endettement de l'Administration publique. Afin de pouvoir mieux évaluer la situation patrimoniale du Luxembourg, il convient également de rappeler qu'au-delà de la réserve de pension, l'État luxembourgeois détient une série de participations dans des sociétés commerciales et non-commerciales d'une valeur estimée à environ 5% du PIB, ce qui implique que le Luxembourg détient des actifs pour un total de 37% du PIB qui dépassent donc les passifs de l'Administration publique* ».

Par ailleurs, il est indiqué dans le projet de loi portant règlement du compte général 2014 que « l'avoir disponible des fonds spéciaux de l'État est arrêté au compte général de l'exercice 2014 à 1.573,7 millions d'euros ». Selon cette même source, ces avoirs ne constitueraient toutefois pas des liquidités disponibles, mais uniquement des droits à « engager » des dépenses par les ministères gérant ces fonds.

La CSL demande des précisions à cet égard, les dotations budgétaires annuelles versées aux fonds constituant bien des dépenses des rentrées fiscales effectives.

Le projet de loi de programmation financière pluriannuelle rappelle également que « *la dette publique consolidée comprend la dette des établissements publics et de la Société nationale des CFL ainsi que les garanties accordées par l'État dans le cadre des investissements réalisés par les sociétés immobilières (Loi de garantie) qui, selon une décision d'Eurostat, sont enregistrées comme des prêts imputés dans les comptes de l'Administration publique. Au cours de la période 2013-2019, l'impact de ce classement sur le ratio entre la dette brute et le PIB se situe à environ 1,5-2,0% l'an.*

Par ailleurs, le niveau de la dette publique reflète également la décision d'Eurostat d'imputer les prêts accordés par le Fonds européen de stabilité financière (FESF) à la dette publique des États membres. Cet impact contribue à hauteur de 1% du PIB à la dette publique brute affichée, mais n'a cependant aucun impact sur les besoins de financement de l'État ou le coût du service de la dette ».

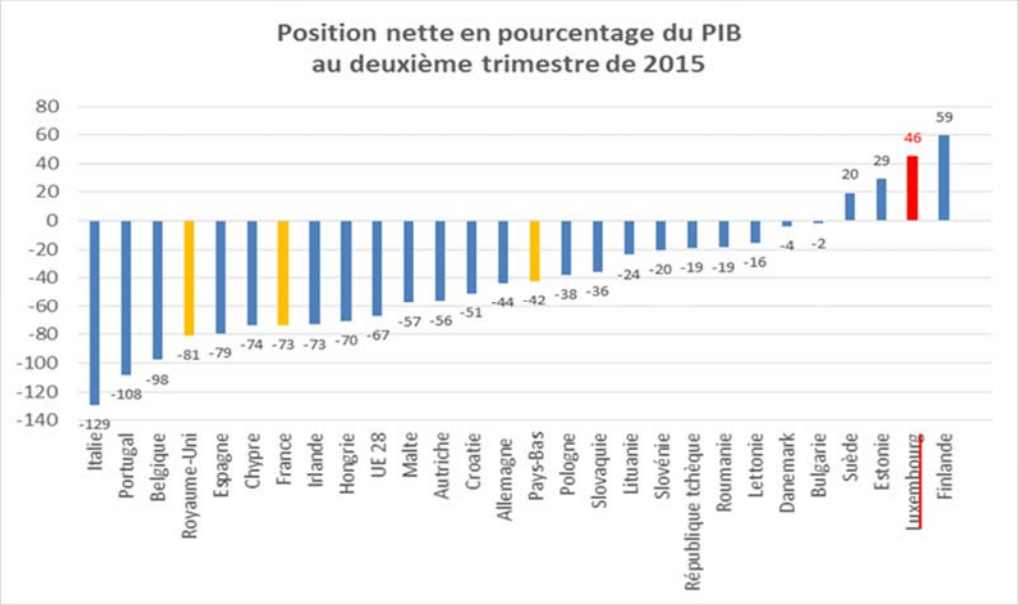
Finalement, il convient de ne pas oublier la dette des administrations locales qui en 2013 s'élevaient à plus d'un milliard d'euros, c'est-à-dire 2,3% du PIB de l'époque, ainsi que la dette des établissements publics intégrée dans la dette publique qui s'élevait également en 2013 à près d'un pourcent de la dette publique. L'emprunt dû au sauvetage bancaire s'élevait à 4,5% du PIB.

Ainsi au moins à peu près 40% de la dette publique ne proviennent pas d'un déficit de l'Administration centrale, et le reste servait à financer les investissements nécessaires pour les générations futures.

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

Comme l'illustre le graphique ci-après, au deuxième trimestre 2015, la quasi-totalité des pays de l'EU-28 affichait une position nette de leurs finances publiques négative, ce qui signifie que leur dette excédait leurs avoirs financiers. **A contrario, au Luxembourg, les Administrations publiques disposaient, déduction faite de la dette, de l'équivalent de 46% du PIB (23,2 milliards d'euros), un seul pays faisant mieux (la Finlande)!**

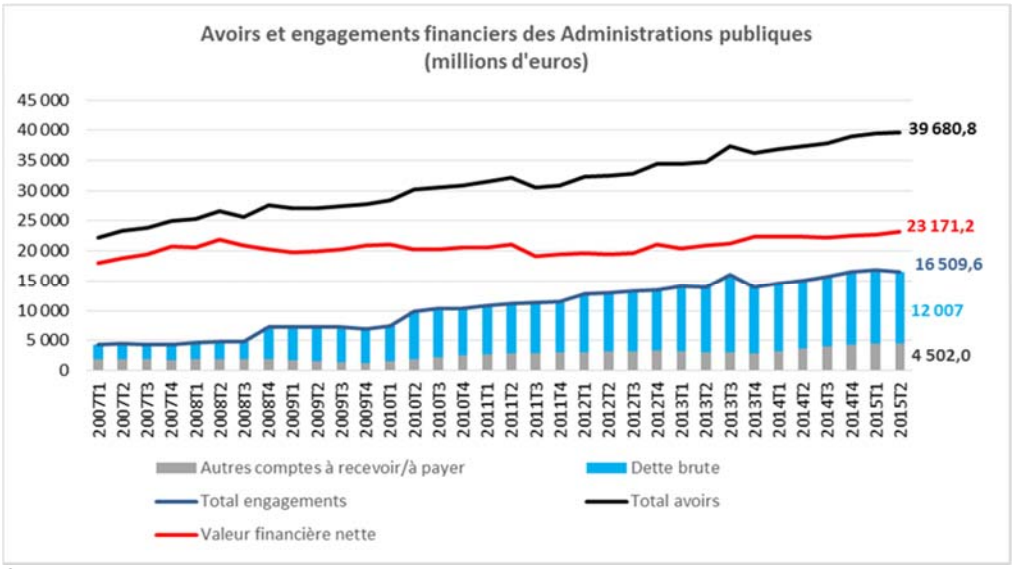
Graphique 56 : Position nette en pourcentage du PIB au deuxième trimestre de 2015



Source : Eurostat

L'analyse plus détaillée de la position nette avec les dernières données disponibles révèle qu'au deuxième trimestre de l'année en cours, les Administrations publiques disposaient encore de 39,7 milliards d'euros d'avoir, à comparer à une dette brute de seulement 12,0 milliards. Au total, la position nette des autorités luxembourgeoises était de 23,2 milliards !

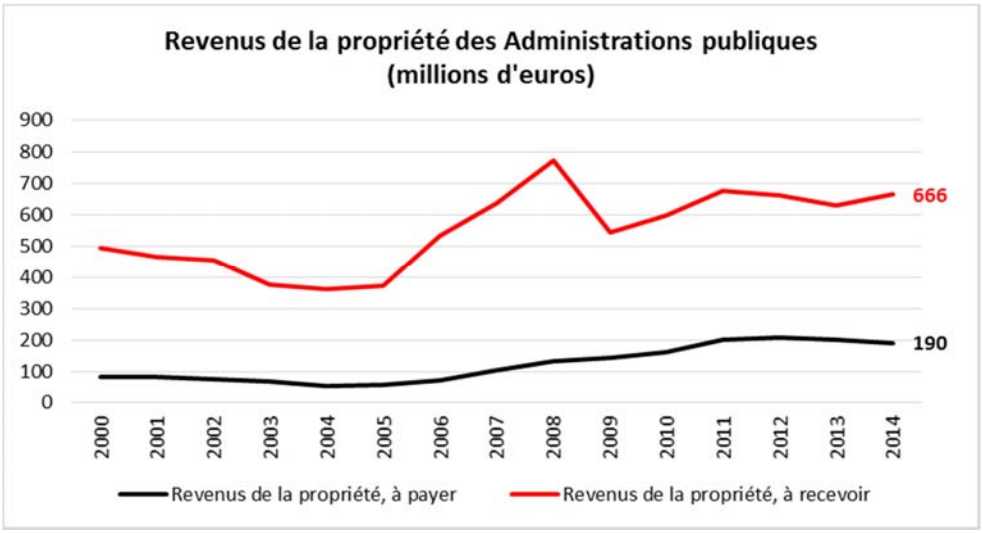
Graphique 57 : Avoirs et engagements financiers des Administrations publiques (millions d'euros)



Source : Eurostat

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

Graphique 58 : Revenus de la propriété des Administrations publiques (millions d'euros)

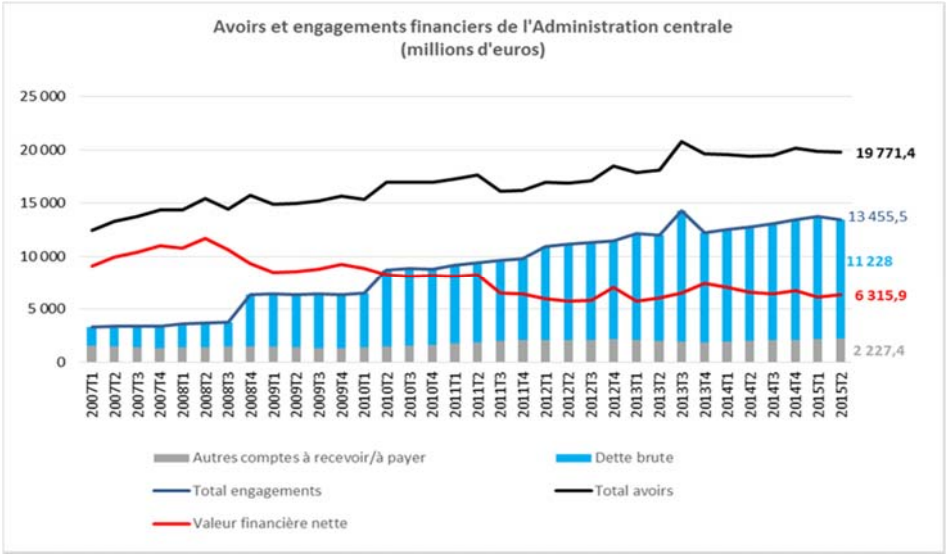


Source : Eurostat

On pense souvent que c'est l'Administration centrale qui est endettée et que cela est compensé par la réserve de la sécurité sociale.

Pourtant, selon les dernières données disponibles, même l'Administration centrale dispose d'une position nette largement positive de quelques 6,3 milliards et qui égale à un peu moins de la moitié de celle de la sécurité sociale au deuxième trimestre de 2015. Dans ces avoirs figurent bien sûr des actions (à hauteur de 12,6 milliards sur 19,8 milliards d'avoir au total soit près des deux tiers des avoirs) qui ne constituent pas forcément un patrimoine financier dont l'intérêt pour l'État serait de s'en séparer. Cela permet toutefois de largement relativiser la position de l'Administration centrale.

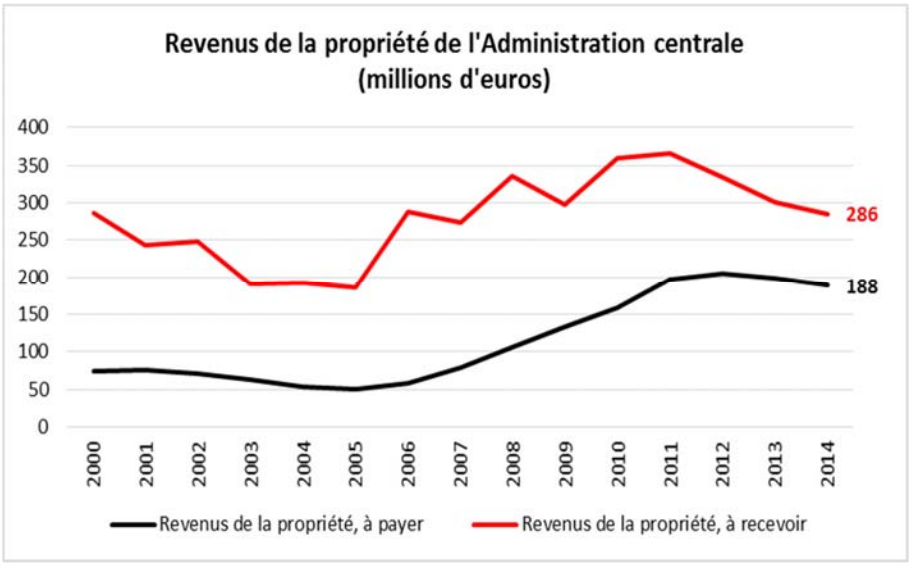
Graphique 59 : Avoirs et engagements financiers de l'Administration centrale (millions d'euros)



Source : Eurostat

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

Graphique 60 : Revenus de la propriété de l'Administration centrale (millions d'euros)



Source : Eurostat

2.6. Critères européens : le Luxembourg réalise un « sans faute »

Tableau 17 : Les critères à respecter par le Luxembourg en matière budgétaire*

Critères	Seuil	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Solde nominal	- 3% du PIB	0,7	1,4	0,1	0,5	0,5	0,8	0,7
Solde structurel°	- 0,5% du PIB	2,3 (2,1)	1,4 (2,3)	0,7 (0,7)	0,6 (0,9)	0,3 (0,9)	0,5	0,5
Objectif de moyen terme (OMT) structurel pour GDL°	0,5% du PIB	2,3 (2,1)	1,4 (2,3)	0,7 (0,7)	0,6 (0,9)	0,3 (0,9)	0,5	0,5
Évolution annuelle du solde structurel (si OMT pas respecté)	0,5% du PIB	-	-	-	-	-	-	-
Croissance des dépenses totales ajustées (admises par Commission pour GDL)*°	seuil (%)	*1,76*	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
	prévu	>	2,3	4,5	3,7	2,8	2,8	3,3
Dette publique	60% du PIB	23,4	23	22,3	23,9	24,4	24,4	24,5
Dette publique > 60%	Réduire l'écart d'1/20^{e} par année	-	-	-	-	-	-	-

* Selon les données publiques les plus récentes. ° Hors parenthèses, les prévisions de la LPFP, entre parenthèses, les prévisions d'automne 2015 de la Commission européenne. *° En vertu des prévisions nationales 2016-2019, les plus-values de dépenses seraient supérieures à 0,5% du PIB, ce qui serait perçu comme un « écart important » au sens des Pactes de stabilité et budgétaire. Toutefois, cette règle n'est actuellement pas applicable au GDL, et cet écart peut être compensé par des mesures discrétionnaires sur le plan des recettes si elles sont (en passe d'être) ancrées dans une loi.

Si le Luxembourg respecte les critères au niveau du solde structurel, il y a néanmoins à relativiser cette notion du fait de sa non-fiabilité. Déjà les données pour les années antérieures sont souvent encore fortement révisées, alors il semble inconcevable qu'on puisse baser une politique budgétaire sur les résultats à attendre au niveau du solde structurel des années prochaines.

Par ailleurs, rappelons que la méthode de calcul du solde structurel pénalise les pays sortant d'une crise, car elle se base sur la croissance potentielle qui, elle, est donnée par la croissance des années précédentes.

Ceci est d'autant plus inconcevable que :

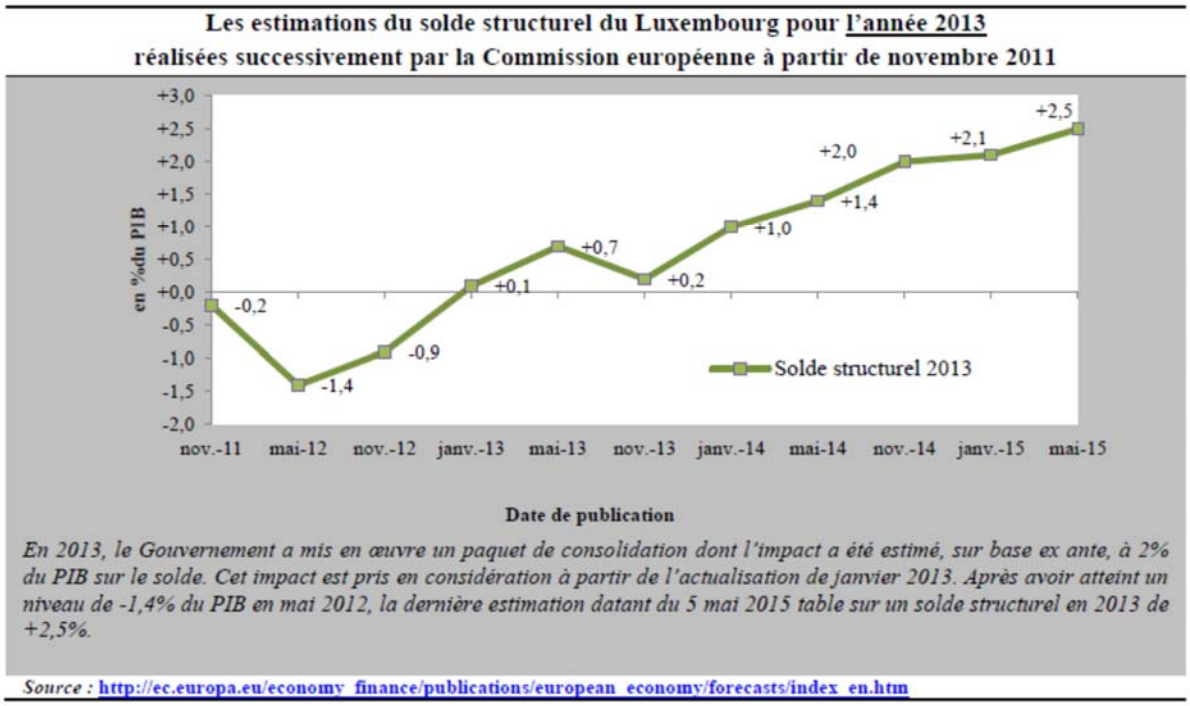
1) Non seulement, il s'agit d'un concept très volatile et soumis à de nombreuses controverses méthodologiques,
2) Mais qu'en outre, il ne repose pour l'avenir que sur des projections le plus souvent contredites par les faits.

Pour illustrer la volatilité de l'évaluation du solde structurel, rien de mieux qu'une démonstration graphique réalisée par la Commission elle-même. Comme on le voit, pour la seule année 2013, le solde structurel a fluctué de -1,4% du PIB à + 2,5% du PIB. Trois phénomènes auront joué dans ces fluctuations :

- Les premières estimations étaient des projections dont on sait qu'en économie, elles sont encore moins fiables que les prévisions météorologiques à long terme.

- Les révisions des comptes nationaux amènent à des révisions du solde nominal, et par voie de conséquence à des révisions du solde structurel.
- Enfin, ces dernières révisions amènent à revoir l'estimation des cycles et donc du solde structurel, même une fois les comptes clôturés.

Graphique 61 : Les estimations du solde structurel du Luxembourg pour l'année 2013 réalisées successivement par la Commission européenne à partir de novembre 2011

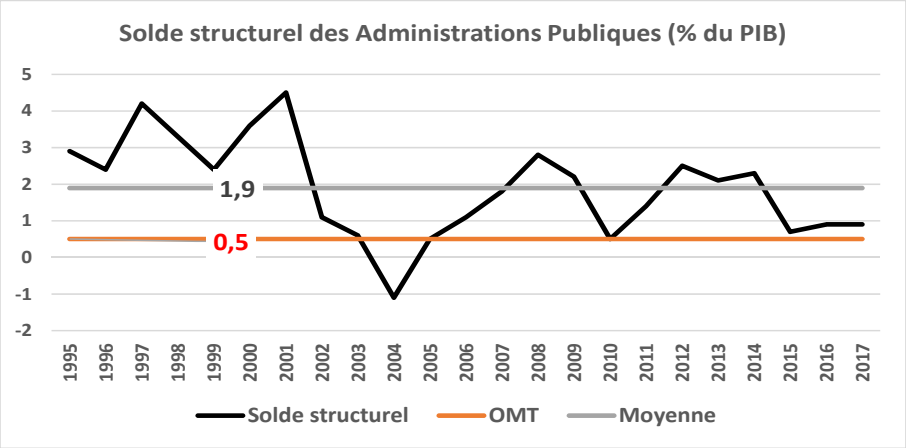


Si l'on s'en réfère aux derniers travaux sur le solde structurel de la Commission[30], force est de constater que le Luxembourg est largement au-dessus de son OMT et ce, depuis toujours, pourrions-nous dire.

En effet, selon la Commission, il n'est arrivé qu'une seule et unique fois que le Luxembourg ne respecte pas son objectif de moyen terme (OMT) de 0,5% du PIB d'excédent budgétaire (en 2004). Oui, nous parlons bien d'excédent avec en moyenne un excédent structurel de 1,9% du PIB entre 1995 et 2017 (projections).

[30] European Commission, « Cyclical adjustment of budget balances", automne 2015.

Graphique 62 : Solde structurel des Administrations Publiques (% du PIB)



Source : Commission européenne ; calculs et graphique CSL

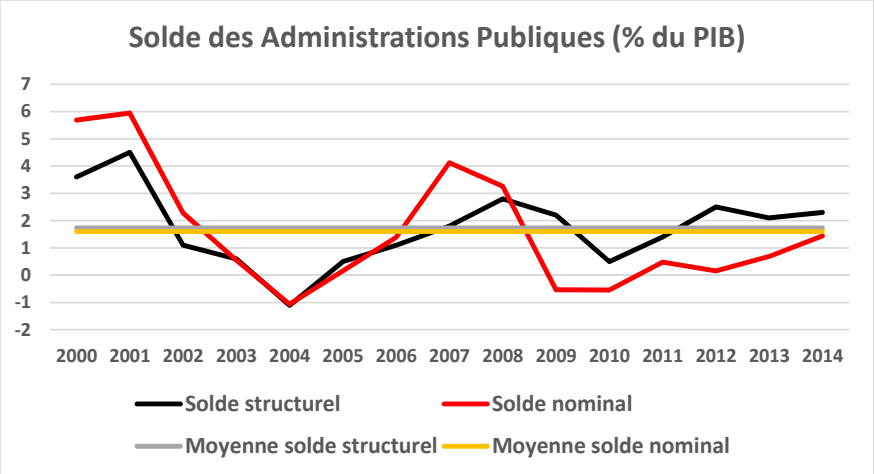
On pourra objecter que le calcul du solde structurel est soumis à de nombreuses contraintes méthodologiques, et la CSL ne peut qu'abonder dans ce sens. Remarquons toutefois que le solde structurel, de même que son corolaire permettant de la calculer (l'output gap) est censé refléter la tendance de moyen terme, dépouillée des effets de cycles.

En toute logique, sur un cycle complet, l'output gap est censé être nul sur la longue période, et le solde structurel moyen est censé être égal au solde nominal moyen.

Le graphique suivant retrace l'évolution des deux soldes sur la longue période de 2000 (première année disponible en SEC 2010) et 2014 (derniers comptes disponibles).

La méthodologie utilisée par la Commission semble pour le moins correspondre au lissage des cycles puisque le solde structurel moyen (1,6% du PIB) est très proche du solde nominal moyen. Comme on le dit souvent dans le jargon économique, seule l'épaisseur du trait semble apporter une différence.

Graphique 63 : Solde des Administrations Publiques (% du PIB)



Source : Commission européenne, Statec ; calculs et graphique CSL

Il ressort de cette analyse que le Luxembourg respecte parfaitement ses engagements de 2000, voire 1995 à aujourd'hui. Les actuelles projections gouvernementales pour les années 2015-2019 font également état d'un respect de l'OMT pour les années à venir, malgré un effet de base concernant le solde nominal probablement sous-estimé.

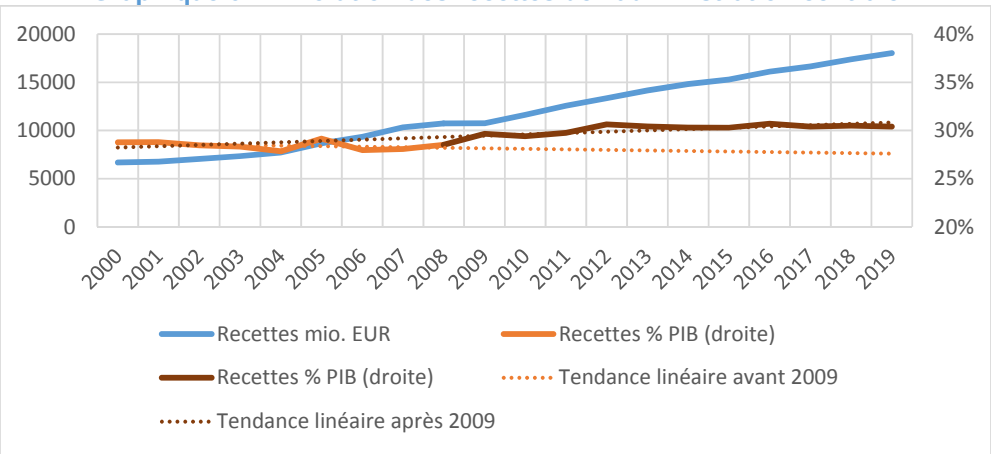
Une preuve supplémentaire de l'absence de problèmes pour les finances publiques luxembourgeoises.

2.7. Évolutions des recettes et dépenses

Trajectoires de long terme des recettes et dépenses de l'administration centrale

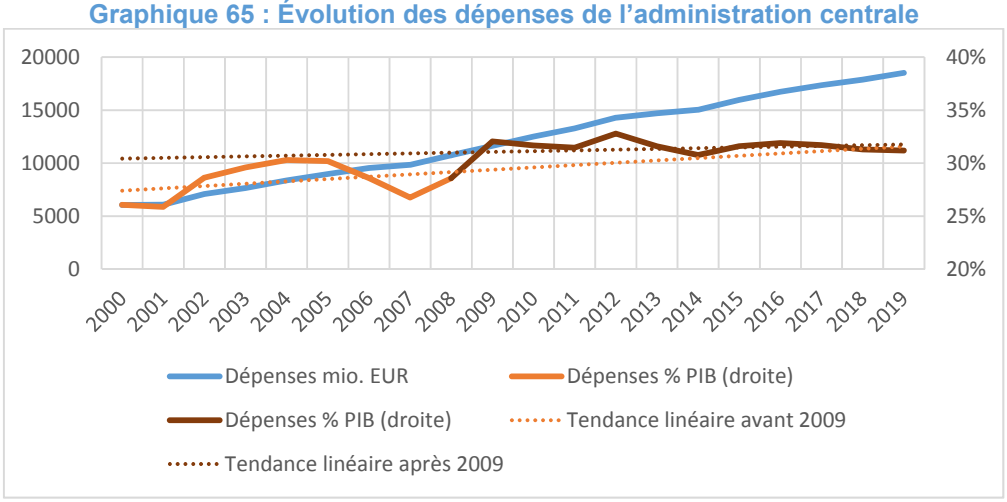
Les recettes de l'administration centrale affichent une tendance assez stable depuis 2000. On constate toutefois que la période d'observation peut être partagée en deux : avant l'éclatement de la crise une légère tendance à la baisse de recettes ; depuis la crise, une légère tendance à la hausse.

Graphique 64 : Évolution des recettes de l'administration centrale



Du côté des dépenses, elles baissent pendant les 2-3 ans avant la crise, puis augmentent quasi mécaniquement en 2008 et 2009 pour ensuite entamer une légère tendance à la baisse.

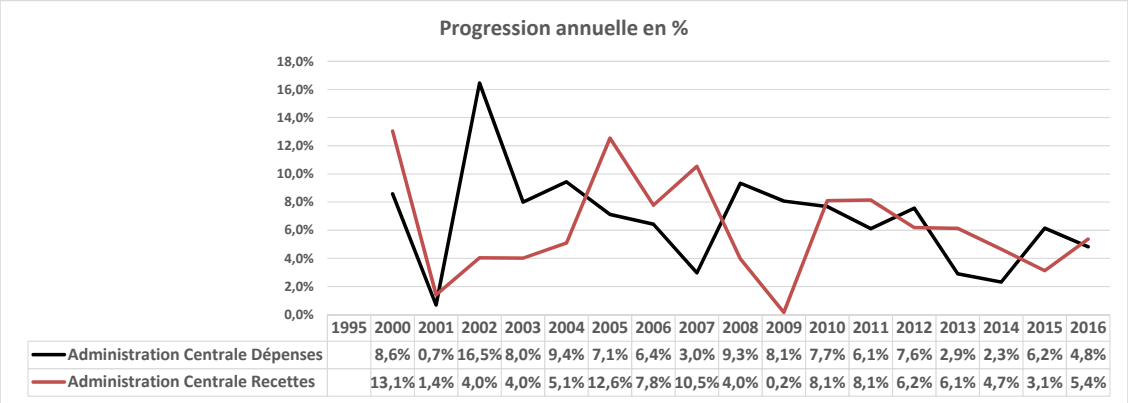
Graphique 65 : Évolution des dépenses de l'administration centrale



Dans les deux cas, que ce soit pour les recettes ou pour les dépenses, on constate que l'irruption de la crise a eu un impact durable sur la tendance. En effet, si l'on considère les évolutions en pourcentage du PIB, les recettes ont tendance à augmenter plus rapidement depuis 2009, tandis que la croissance des dépenses est ralentie depuis cette même année. Ces évolutions devraient alors faire en sorte que le solde de l'administration centrale s'améliore de façon continue au cours des années à venir.

Progression plus rapide des recettes que des dépenses déjà constatée en 2013/2014 mais aussi en 2010/2011, ainsi qu'avant la crise. En fait, on suit les cycles économiques.

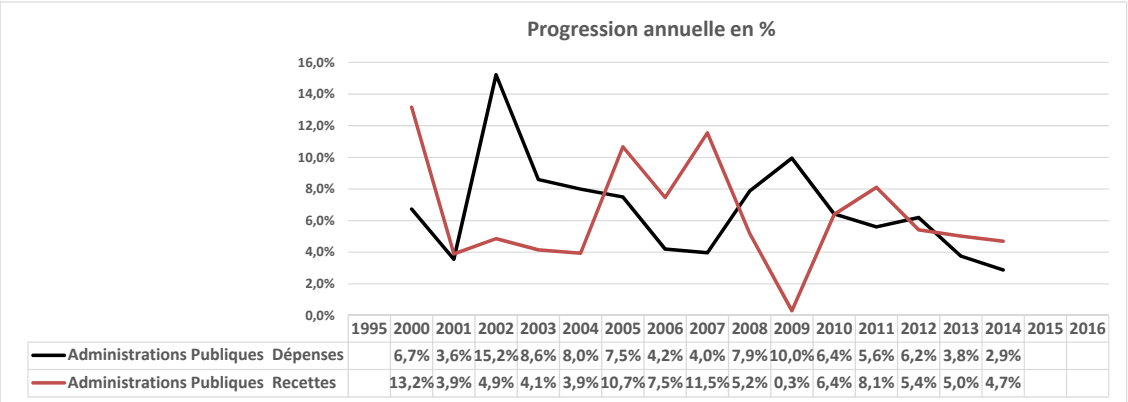
Graphique 66 : Progression annuelle en %



	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Administration Centrale Dépenses		8,6%	0,7%	16,5%	8,0%	9,4%	7,1%	6,4%	3,0%	9,3%	8,1%	7,7%	6,1%	7,6%	2,9%	2,3%	6,2%	4,8%
Administration Centrale Recettes		13,1%	1,4%	4,0%	4,0%	5,1%	12,6%	7,8%	10,5%	4,0%	0,2%	8,1%	8,1%	6,2%	6,1%	4,7%	3,1%	5,4%

Pour l'ensemble des Administrations publiques, nous n'avons pas les projections de recettes et dépenses pour 2015 et 2016.

Graphique 67 : Progression annuelle en %



	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Administrations Publiques Dépenses		6,7%	3,6%	15,2%	8,6%	8,0%	7,5%	4,2%	4,0%	7,9%	10,0%	6,4%	5,6%	6,2%	3,8%	2,9%		
Administrations Publiques Recettes		13,2%	3,9%	4,9%	4,1%	3,9%	10,7%	7,5%	11,5%	5,2%	0,3%	6,4%	8,1%	5,4%	5,0%	4,7%		

En temps « normaux », les recettes progressent donc généralement plus fortement que les dépenses. Lors des années de faible croissance, on a généralement l'image inverse.

Économiquement une telle évolution est tout-à-fait normale, logique et pertinente, même si elle peut poser un problème juridique en raison du carcan budgétaire rigide qu'on s'est imposé.

2015 constitue une exception du fait de la diminution des recettes provenant du commerce électronique. Si une telle perte doit être compensée, encore faut-il prendre des mesures socialement équilibrées, ce que le gouvernement n'a pas fait (cf. avis de la CSL sur le projet de budget de l'État pour l'exercice 2015). Les graphiques du chapitre 2.8 montrent d'ailleurs, au niveau des grands agrégats de recettes, un déséquilibre grandissant en défaveur des personnes physiques qu'il faudra absolument contrebalance lors de la réforme fiscale annoncée pour 2017.

Incohérences dans le tableau reprenant les recettes des administrations publiques, projet 2016, p. 33*

Si l'on compare les données contenues dans le tableau de la page 33* du volume 1 du projet de budget pour l'année 2016 aux informations contenues dans les budgets des recettes (Chapitre I – recettes courantes et chapitre II – recettes en capital), on constate l'existence d'une série d'incohérences entre les montants avancés.

En effet, pour ce qui est de la taxe sur la valeur ajoutée, on constate une petite différence, le tableau de la page 33* affichant un montant de 0,4 millions d'euros moins élevé que le tableau se trouvant plus loin dans le même document.

Toutefois, des erreurs plus graves semblent s'être glissées dans la troisième partie de ce tableau récapitulatif, ce qui fait que les autres recettes qui y sont présentées ne correspondent aucunement aux prévisions publiées par ailleurs. Afin de bien rendre compte de ces divergences, nous reprenons ci-dessous le tableau de la page 33* en y ajoutant une colonne rectificative pour l'année 2016. Dans cette colonne, les différences par rapport au tableau présenté au budget sont mises en évidence en orange.

Tableau 18 : Recettes des Administrations publiques

En millions d'euros	2014	2015	2016	2016 rectifié	Sect.	intitulé	Art.
Impôts directs	**6223,0**	**6840,3**	**7215,5**	**7215,5**			
impôt général sur le revenu	5408,7	5918,5	6150	6150	/	/	/
impôt fixé par voie d'assiette	*663,5*	*741*	*755*	*755*	64.0	impôts directs	37.010
impôt sur le revenu des collectivités	*1475,5*	*1599*	*1569*	*1569*	64.0		37.000
impôt retenu sur les traitements et salaires	*3012,6*	*3337*	*3564,5*	*3564,5*	64.0		37.011
impôt retenu sur les capitaux	*255,8*	*240*	*260*	*260*	64.0		37.020
impôt concernant les contribuables non-résidents	*1,3*	*1,5*	*1,5*	*1,5*	64.0		37.012
impôt sur la fortune	274	285	430	430	64.0		37.021
impôt de solidarité sur le revenu des collectivités	111,1	120,4	118,1	118,1	64.0		37.001
impôt de solidarité sur le revenu des personnes physiques	285,2	316,4	335,1	335,1	64.0		37.013
impôt sur le revenu retenu sur les tantièmes	58,2	40	42	42	64.0		37.025
impôt retenu sur les revenus de l'épargne (non-résidents)	39,7	40	0	0	64.0		37.022
Retenue libératoire nationale sur les intérêts	26,6	25	25	25	64.0		37.026
contributions de crise	1,7	0	0	0	64.0		37.027
impôt d'équilibrage budgétaire temporaire	0	80	100	100	64.0		37.028
autres impôts directs	17,8	15	15,3	15,3	?	supposé correct…	
impôts indirects	**5499,5**	**5178,1**	**5328,4**	**5328,1**			
taxe sur les véhicules automoteurs	27,3	26,8	25,6	25,6	64.5	douanes et accises	36.020
part dans les recettes communes de l'UEBL	1066,6	1014,7	945,1	945,1	64.5	douanes et accises	36.010
droits d'enregistrement	207,9	178,5	188,3	188,3	64.6	impôts, droits et taxes	36.050
droits d'hypothèques	34,2	31,3	34,3	34,3	64.6	impôts, droits et taxes	36.030
taxe sur la valeur ajoutée	3023,2	2703,1	2776,4	2776,1	64.6	impôts, droits et taxes	36.000
taxe sur les assurances	44,3	43,5	46,5	46,5	64.6	impôts, droits et taxes	36.100
taxe d'abonnement sur les titres de sociétés	770,5	847,5	994,5	994,5	64.6	impôts, droits et taxes	36.032
autres impôts indirects	325,5	332,7	317,7	317,7	?	supposé correct….	
autres recettes	**499,1**	**466,8**	**522,9**	**523,2**			
intérêts de fonds en dépôt	7,4	3	0	3,03	65.7	recettes d'exploitation	26.010
recettes provenant de participations de l'État	132,5	125,8	0,2	126	65.5	participations de l'état dans des sociétés de droit privé	28.010
P.T., part de l'État dans le bénéfice	20	20	15	20	65.2	recettes et bénéfices versés par les établissements publics	28.015
droits de timbre	14,1	14,9	15,2	15,2	64.6	impôts, droits et taxes	38.050
droits de succession	74	60	0	70	94.1	autres recettes en capital	56.040
Produits d'emprunts nouveaux	0	0	0,5	0	?		
autres recettes	251,1	243,1	492	289,0	?	Adapté pour atteindre le total des recettes budgétaires	
recettes budgétaires	**12221,6**	**12485,2**	**13066,8**	**13066,8**			

De façon assez curieuse, quelle que soit la source d'information utilisée, on arrive toujours au même montant de recettes budgétaires. Il est donc à supposer que les auteurs du tableau p. 33* du volume 1 ont « gonflé » le poste « autres recettes » afin d'atteindre le montant correct tout en laissant des erreurs grossières dans les postes précédents.

Des transferts sociaux en baisse relative

Au niveau des dépenses le gouvernement, sans doute pour être politiquement correct, a même annoncé avoir élaboré un budget de la solidarité, *« well knapps d'Halschent vun den Dépensen Sozialleeschtungen, Hëllefen, Subventiounen an Transferte sinn »*.

Or, à la lumière de la nomenclature nationale, on constaterait plutôt une baisse non seulement entre 2015 et 2016, mais aussi entre 2016 et 2014 si l'on considère les transferts à la sécurité sociale ainsi que ceux à destination des ménages, que ce soit en % du PIB ou des dépenses courantes totales (voire des dépenses totales).

Tableau 19 : Transferts de l'État à la sécurité sociale et aux ménages

	2014 (compte)	2015 (budget voté)	2016 (projet)
En % des dépenses courantes	39%	40%	37,7%
En % du PIB	9%	9,4%	

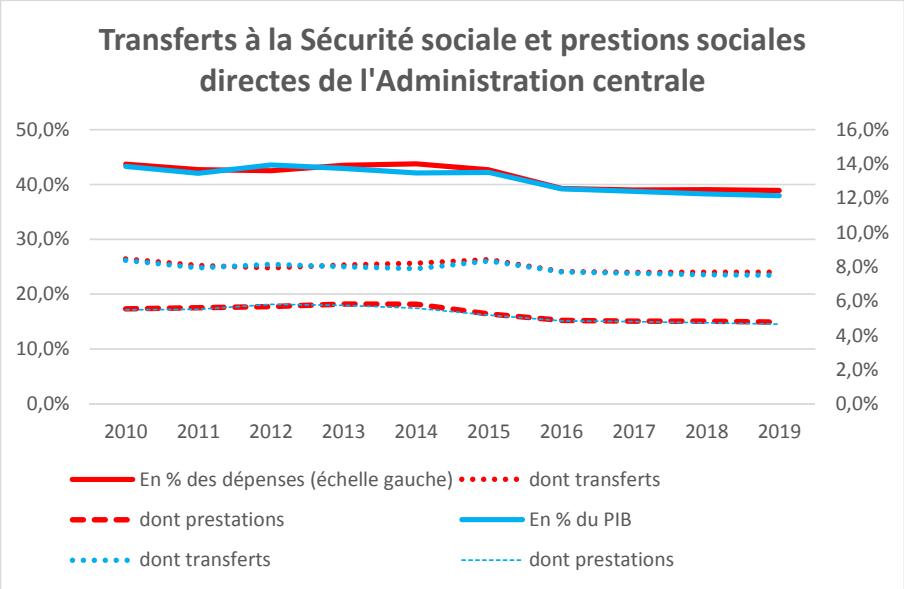
Source : projet de budget 2016 ; calculs : CSL

Exprimée selon le SEC2010 cette fois, la tendance à la baisse tant des transferts à la sécurité sociale que des prestations sociales versées directement par l'Administration centrale se confirmerait.

Tableau 20 : Transferts à la Sécurité sociale et prestations sociales directes de l'Administration centrale

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
En % du PIB	**13,9%**	**13,4%**	**13,9%**	**13,7%**	**13,5%**	**13,5%**	**12,5%**	**12,4%**	**12,3%**	**12,1%**
Dont transferts à la Sécu	8,4%	7,9%	8,1%	8,0%	7,9%	8,3%	7,7%	7,6%	7,5%	7,5%
Dont prestations directes	5,5%	5,5%	5,8%	5,8%	5,6%	5,2%	4,9%	4,8%	4,7%	4,6%
En % des dépenses de l'AC	**43,7%**	**42,8%**	**42,5%**	**43,5%**	**43,8%**	**42,7%**	**39,3%**	**39,0%**	**39,1%**	**38,9%**
Dont transferts à la Sécu	26,4%	25,2%	24,8%	25,3%	25,7%	26,3%	24,1%	24,0%	24,0%	24,0%
Dont prestations directes	17,3%	17,5%	17,7%	18,2%	18,2%	16,4%	15,2%	15,1%	15,1%	14,9%

Graphique 68 : Transferts à la Sécurité sociale et prestations sociales directes de l'Administration centrale



Note : hors prestations directes d'employeurs
Source : Statec, projet de budget 2016 ; calculs (et hypothèses[31] à partir de 2015) : CSL

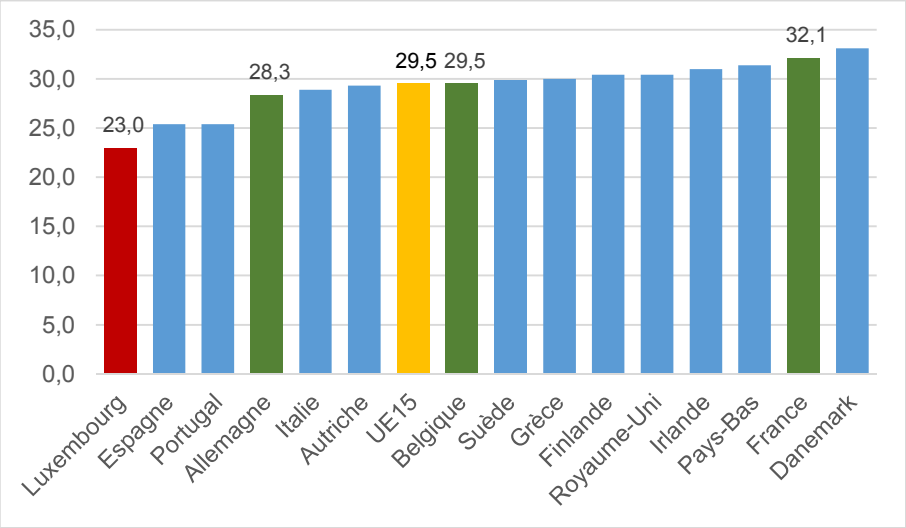
En y regardant de plus près, l'on constate d'ailleurs qu'en réalité seule la Mutualité des employeurs bénéficie d'un transfert exceptionnel. Le projet de budget 2016 précise que *«l'État procédera à une subvention unique dans le cadre de la loi budgétaire 2016 de 24,5 millions euros en faveur de la Mutualité pour clore la discussion budgétaire relative à l'exercice 2014 de la Mutualité. De même, il a été convenu entre le gouvernement et l'[Union des entreprises luxembourgeoises] que le taux de cotisation moyen des employeurs sera immobilisé à 2,0% à partir de 2016 et que l'État prend en charge, en procédant par avances, l'excédent des dépenses sur les recettes tel qu'il est arrêté au compte d'exploitation de la Mutualité dans la limite permettant de maintenir le taux de 2% précité, tout en assurant une réserve équivalent à dix pour cent du montant annuel des dépenses»*. Une contribution de l'État au financement de la Mutualité des employeurs à hauteur de 48 346 900 euros est prévue par le projet de budget 2016.

On se remémorera aussi encore deux choses au sujet des transferts tels que comptabilisés supra. D'une part, les transferts à la sécurité sociale et les prestations directes de l'Administration centrale en 2014 étaient couverts à 80% par le rendement combiné de l'ITS, de la voie d'assiette, de l'impôt de solidarité dû par les personnes physiques ainsi que de la TVA payée par les ménages. D'autre part, ces mêmes transferts à la sécurité sociale ont également été conçus et consentis pour favoriser la compétitivité-coût des personnes morales en maintenant leurs cotisations à un niveau relativement faible.

Ainsi, on observera aussi qu'en dépit de cela, en 2012, seule année où les données sont complètes pour l'UE-15, le Luxembourg est le pays dont les dépenses pour les prestations de protection sociale sont les plus faibles en pourcentage du PIB, à savoir 23% quand nos voisins immédiats sont tous au-dessus de 28% et que la moyenne est proche des 30%.

[31] Les données contenues dans le projet du budget étant parcellaires, nous supposons que les prestations en espèces et en nature continueront à être distribuées selon la répartition moyenne affichée entre 2010 et 2014.

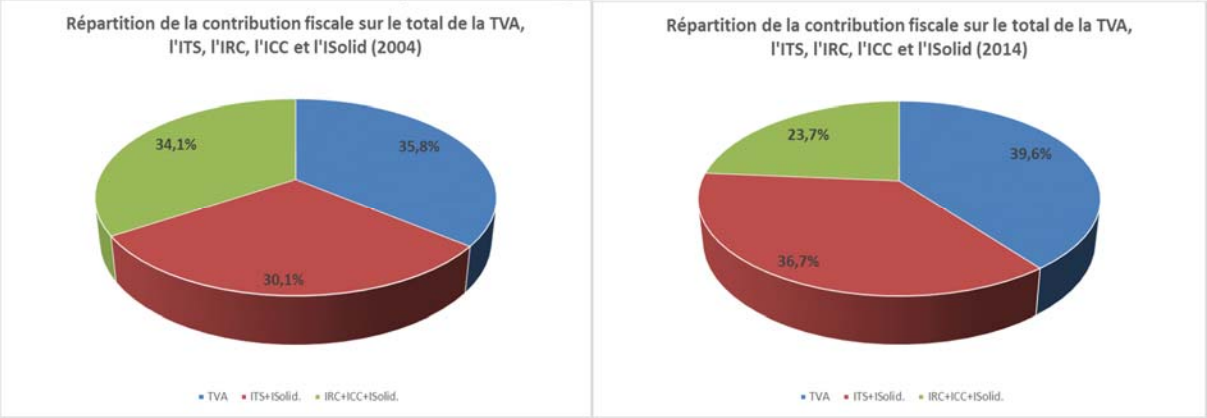
Graphique 69 : Dépenses pour les prestations de protection sociale en pourcentage du PIB, 2012



Données : Eurostat (SESPROS), hors frais de fonctionnement
(les plus faibles de toute l'UE-15 au Luxembourg) ; graphique : CSL

2.8. Un déséquilibre grandissant à contrebalancer au sein des recettes

Graphiques 70 et 71 : Répartition de la contribution fiscale sur le total de la TVA, l'ITS, l'IRC, l'ICC et l'ISolid (2004 et 2014)



Source : Statec ; calculs et graphiques : CSL

On observe, parmi les trois postes budgétaires les plus importants (TVA, ITS et IRC), augmentés des postes étroitement liés que sont l'impôt de solidarité et l'impôt commercial communal que la TVA continue à prendre de l'ampleur (e-commerce compris, 1,08 milliards en 2014) et que les revenus du travail suivent aussi cette tendance entre 2004 et 2014.

La tendance a d'ailleurs débuté avant la crise, si l'on séquence cette période.

Tableau 21 : Répartition des recettes fiscales

	2000	2004	2007	2010	2014
TVA	30,9%	35,8%	36,1%	36,4%	39,6%
ITS+ISolid.	30,5%	30,1%	31,9%	31,1%	36,7%
IRC+ICC+ISolid.	38,6%	34,1%	32,0%	32,5%	23,7%
		Avant crise		Après crise	

Source : Statec ; calculs et tableau : CSL

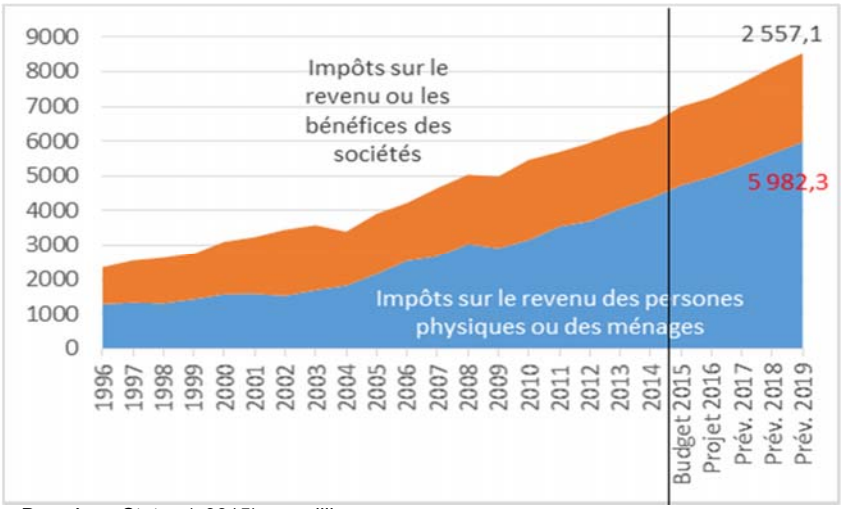
Si l'on veut en outre bien admettre que les indépendants sont aussi avant tout des ménages, la répartition incluant alors l'imposition par voie d'assiette dans le chef des ménages passe même de 30 à 40% (ITS) contre une baisse de 32 à 22% (IRC) sur la période.

Des impôts courants sur le revenu qui amputent le revenu des ménages et préservent celui des entreprises.

Avec 6,830 milliards d'euros en 2014, en hausse de 3,3 % par rapport à 2013, **les impôts courants sur le revenu et le patrimoine (D5) représentent, tous impôts confondus, la première source de recettes pour le Grand-Duché**. Équivalant à 14,6% du PIB en 2013, ils placent le Luxembourg au-dessus de la moyenne européenne, mais loin du taux le plus faible (Lituanie, 5,0 %) et du taux le plus le plus élevé (Danemark, 30,6 %). Le rendement de ces impôts est constitué à plus de 95 % par le produit des **impôts sur le revenu** (D51). Ces derniers sont d'abord collectés sur les personnes physiques et les ménages (4.355,3 millions de recettes en 2014, **en hausse de 7,2 %** par rapport à 2013) et ensuite sur les sociétés (D51B) (2.137,2 millions en 2014, **en baisse de 3,4 %** par rapport à 2013).

Il est d'emblée évident que **les personnes physiques contribuent par ce biais davantage que les sociétés aux recettes publiques.**

Graphique 72 : Impôts courants sur le revenu



Données : Statec (e3315), en millions.

Sur la période récente (2005-2014), la hausse moyenne des recettes issues des impôts sur le revenu (+5,8% par an) est essentiellement due à celui sur le revenu des personnes physiques (+8,1% par an). Dans le même temps, les recettes issues des impôts sur le revenu ou les bénéfices des sociétés ne progressaient que de 2,2 % par an.

Il est donc inconcevable que lors de la réforme fiscale 2017, les sociétés obtiennent encore davantage de faveurs.

En plus de ce constat, l'imposition des personnes physiques comprend une ribambelle de dispositifs injustes.

La Chambre des salariés reprend dans les points suivants des adaptations à faire à ce niveau, sans préjudice d'autres adaptations qui doivent se faire dans le cadre de la prochaine réforme fiscale.

2.8.1. Abolition immédiate de l'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire

Les données au niveau des finances publiques sont meilleures que prévues, le déséquilibre croissant au niveau des contributions des différents agents économiques aux recettes fiscales ainsi que le fait que le projet de budget ne tienne pas compte des dépenses réduites qui vont toucher les ménages (par exemple au niveau des allocations familiales), tout cela justifie pleinement l'abolition immédiate de l'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire à partir de 2016.

Cet impôt, malgré l'abattement qui a été porté à une fois le salaire social minimum grâce à l'intervention des syndicats, reste quasi proportionnel au revenu et est de ce fait injuste.

Si, malgré la non-nécessité, on veut néanmoins contre-financer l'abolition immédiate, il suffirait d'augmenter pour une année le taux marginal maximal de 40% applicable à partir d'un revenu imposable de 100.000 euros en classe 1, en attendant la « grande » réforme fiscale de 2017 qui doit comprendre une adaptation globale du barème d'imposition (cf. points suivants).

2.8.2. Une adaptation du barème d'imposition du revenu des personnes physiques indispensable pour diminuer l'impact du « Mëttelstandsbockel »

Pour résumer très succinctement les évolutions du volet « personnes physiques » du système fiscal depuis 1990, on retiendra les éléments suivants :

- les classes d'impôt ont été reconfigurées en 2 classes principales et une intermédiaire, et la prise en charge des enfants a été défiscalisée (abolition des classes pour enfants), marquant un premier pas vers l'individualisation de l'imposition ;

- les réformes successives ont visé à réduire la contribution fiscale des personnes physiques et donc les recettes de l'État ont été compensées par un effet volume dû à la croissance continue de l'économie ;

- la progressivité du barème s'est contractée sous l'effet combiné de la hausse nominale relativement rapide du minimum tarifaire et d'une augmentation plus lente du seuil d'entrée au taux marginal, avec une réduction linéaire du taux de 56 à 38% ;

- en euros constants de 2013 toutefois, le minimum tarifaire continue d'afficher une légère hausse, alors que le « maximum tarifaire » est en net recul (abstraction faite des anomalies tarifaires de 2011 et 2013) ;

- le nombre de tranches et l'amplitude exprimée tant en euros qu'en points de pourcentage ont été réduits ;

- si la tendance au rétrécissement du tarif ne date pas de 1991, les réformes d'après l'an 1990 ont grandement accéléré ce mouvement

La réforme de 1991 est censée avoir éliminé l'effet de la « bosse fiscale » en introduisant une certaine linéarité dans le tarif[32].

Or donc, la pression d'une progressivité très ramassée en termes de revenus (davantage sans doute qu'en termes de taux) s'exerce toujours sur la partie inférieure et moyenne de l'échelle des revenus : lorsqu'un revenu imposable d'un contribuable progresse, par exemple, de 5%, son revenu après impôt sur le revenu progresse moins vite que ces 5% ; la croissance de sa contribution fiscale est largement plus rapide que celle de son revenu net[33].

Ce phénomène est d'autant plus marqué que l'on se situe dans la « tranche progressive » du tarif et que l'on s'approche de la « tranche marginale ». Dans cette deuxième tranche, le phénomène s'atténue au fur et à mesure que l'on évolue dans l'échelle des revenus soumis à impôt. Autrement dit, l'écart de variation en pourcentage est d'autant plus élevé à mesure que l'on se rapproche du taux marginal, c'est-à-dire que le net diminue pendant que l'imposable augmente et ce de manière plus prononcée avant qu'après le franchissement du taux marginal.

Les plus gros revenus s'en sortent mieux à présent qu'en 1990 : on payait en 1990 56% sur la tranche au-delà de 55.000 euros aux prix de 2013, pour seulement 39% au-delà de 42.000 euros (voire 40% au-delà

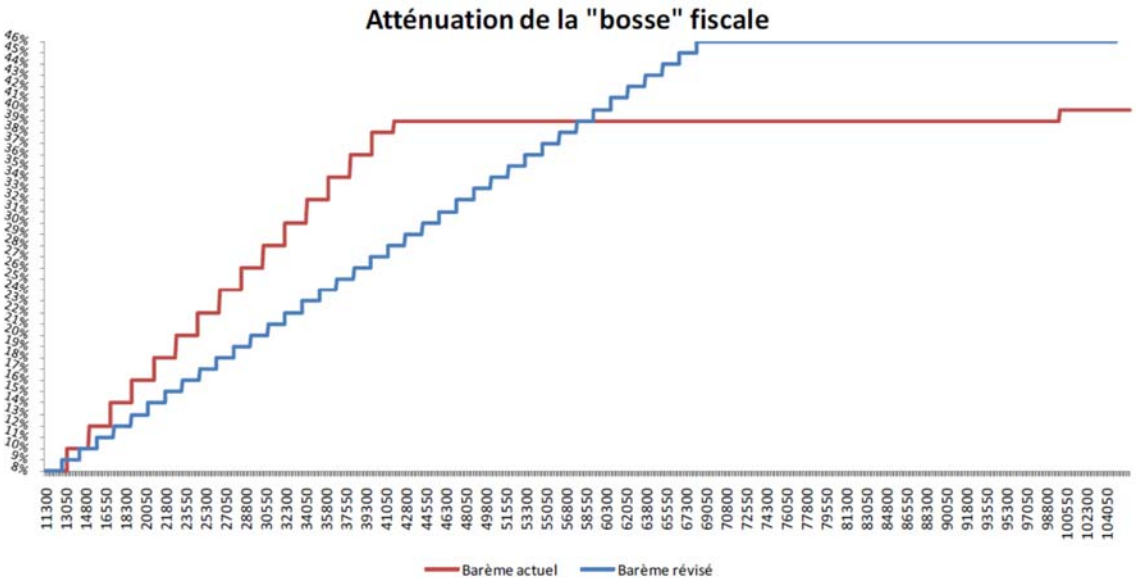
[32] Le gouvernement de l'époque aurait éliminé les irrégularités du tarif (non-linéarité et largeur inégale des tranches) *« qui sont notamment à l'origine du soi-disant Mittelstandsbuckel »*.

[33] Admettons le SSM imposable, soit 19.450 euros. Si celui progresse de 5%, à 20.420 euros, la charge fiscale de ce même contribuable en classe 1 passe de 928 à 1.080 euros. Ainsi, alors que le revenu imposable a crû de 5%, son revenu net ne progresse que de 4,4%, ce qui est attribuable à une imposition qui croit de 16,4%.

de 100.000), soit quelque 17.500 euros sur une tranche de 45.000 € (100.000-55.000) en 2014, contre 25.000 euros sur la même tranche en 1990 (87.000-42.000)[34].

Les possibilités de modification de la structure du barème sont diverses (cf. les exemples de la CSL ou du DIW déjà publiés).

Graphique 73 : Atténuation de la « bosse » fiscale



Certes, dans l'exemple ci-dessus, la pression fiscale sur les classes inférieures et moyennes continuerait à exister (en réalité le phénomène ne peut jamais être complètement éliminé), mais elle serait amoindrie. Il serait également possible de moduler les taux inférieurs, notamment le taux d'entrée ou le seuil d'entrée ou encore d'étaler davantage la progressivité pour les revenus moyens, voire de moduler les tranches selon une largeur variable et progressive/régressive en fonction du revenu.

Un telle restructuration du barème pourrait constituer alors un instrument qui permettrait de réagir plus facilement à une dégradation de la situation des finances publiques puisque le gouvernement pourrait procéder à des adaptations linéaires, voire des modifications ponctuelles au niveau des abattements et des dépenses spéciales qui ne toucheraient alors plus en premier lieu les classes moyennes, mais plutôt les ménages les plus aisés.

[34] Du fait de l'anomalie des taux à 39 et 40% et leur caractère sans doute très temporaire lié à la crise de 2009, il est même permis de considérer en 2014 la tranche taxée à 38%, à savoir entre 39.900 et 41.800 euros comme étant toujours la vraie tranche au taux marginal. Or, en 1990, était imposée à 38% la tranche de revenu située entre 30.900 et 33.200 euros de 2013. Une bonne part de la progressivité a ainsi été amputée du barème au cours des 25 dernières années.

Des simulations devraient pouvoir être réalisées par l'Administration des contributions directes pour obtenir un allègement optimal de la pression sur les revenus inférieurs et moyens.

2.8.3. Corriger systématiquement la dérive fiscale (kalte Progression).

Les barèmes d'imposition n'ont, depuis 2009, pas connu d'adaptation à la progression du coût de la vie. L'article afférant de la loi sur l'impôt sur le revenu prévoyant une adaptation partielle des barèmes à l'inflation a été abrogé en 2013[35].

L'avantage de cette modification de la loi est de générer davantage de recettes fiscales, particulièrement précieuses en temps de disette ou de recherche forcée de l'excédent budgétaire. En revanche, son inconvénient est que les contribuables luxembourgeois connaissent une perte de pouvoir d'achat fiscale.

En effet, cette progression à froid (ou effet multiplicateur de l'inflation) a induit pour les catégories de revenu imposable allant jusqu'à environ 45.000 euros annuels une érosion de leur revenu net d'impôt de l'ordre de 1 à presque 4% (cumulés sur la période 2009-2013) par rapport au revenu imposable. Pour les revenus imposables plus élevés, cette perte devient dégressive et tend vers 1%.

Le « gain fiscal » annuel lié à une non-adaptation automatique du barème de l'impôt sur le revenu à l'échelle mobile des salaires peut être chiffré à 170 millions d'euros[36]. Ce phénomène est amplifié au Luxembourg en raison de la structure du tarif d'imposition se caractérisant par un nombre relativement élevé de tranches d'imposition (Roth).

Ajoutons que les plafonds des dépenses déductibles n'ont plus été adaptés depuis la réforme fiscale de 1990. Leur poids relatif en termes de réduction de la base imposable s'est donc fortement amoindri.

Il conviendrait de considérer au minimum une revalorisation ponctuelle du barème ou de réintroduire l'adaptation automatique de celui-ci.

On peut illustrer ce phénomène par les exemples qui suivent.

Au niveau du salaire minimum

1) Salaire brut - cotisations sociales = imposable (**sans** déductions/abattements autre que les forfaits automatiquement déductibles) - **impôts** et impôt de solidarité + autres contributions = **revenu disponible**

Le salaire minimum octroyé sur 12 mois correspond à 23.076 euros, dont 2.654 euros sont versés au profit du centre commun de la sécurité sociale (CCSS). Chaque salarié bénéficie d'un minimum forfaitaire pour frais d'obtention (FO) ainsi que, à défaut de dépenses réelles supérieures, d'un minimum forfaitaire pour dépenses spéciales (DS).

[35] Article 125 de la loi sur l'imposition des revenus : dans sa dernière version du 28 décembre 1995, cet article prévoyait une adaptation des barèmes d'imposition si l'indice des prix avait augmenté de plus de 3,5% au cours des six premiers mois de l'année précédente.

[36] La BCL a estimé ce gain à 450 millions, qu'elle juge toutefois surestimé du fait de l'absence des dépenses fiscales dans ses simulations qui réduisent le gain de la désindexation du barème.

Dans l'hypothèse où le salarié se déplace sur une distance inférieure à 5 km, aucun frais de déplacement (FD) ne lui est reconnu. On obtient donc la situation qui suit.

Tableau 22 : Imposition actuelle du salaire minimum

Classe 1	**SSM 12 mois**	
Brut (a)	**23 076**	
FO	540	
CCSS 11,05%	2 550	
DS forfait	480	
Imposable	19 506	
Arrondi (b)	**19 500**	
Cote (c) 16%	936	
Arrondi	936	
+ solidarité	**1 002**	
Assur. Dépendance	242,29	
IEBT	-	
CIS	300	
Revenu disponible	**19 582**	1 631,82
Taux moyen (c/b)	4,8%	
Taux moyen réel (c/a)	4,1%	
Dispo/brut	84,9%	

Pour un **salaire minimum brut** de **23.076 euros**, le revenu imposable est 19.400 euros, à un taux marginal de 16%, soit une **cote de 936 euros** majorée à 1.002 euros du fait de l'impôt de solidarité à 7% (23.076 – 2.550 – 1.002 = 19.524 euros).

Toutefois, pour connaitre le **revenu disponible** de ce salarié en classe 1, il convient encore de comptabiliser la contribution à l'assurance dépendance (AD), le cas échéant, l'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire (IEBT) – ici nul – et le crédit d'impôt salarial (CIS), soit (19.524 – 242,29 + 300 =) **19.582 euros** annuel ou **1.631,83 euros** mensuels (contre 1.922,96 euros bruts).

Ceci représente un **taux moyen d'imposition réel** (mesures de tempérament comprises[37]) **de 4,1%**. **Le rapport** du revenu annuel disponible **au revenu** annuel **brut** est de **84,9%**.

[37] Ces dispositifs fiscaux de tempérament ne sont évidemment pas sans conséquence sur la progressivité réelle du barème, ce que cache le taux d'imposition moyen habituellement affiché.

Dans les deux tableaux qui suivent, nous analysons l'imposition du salaire minimum en 2005 et en 2010, pour la comparer à celle de 2015, qui fait l'objet du tout premier tableau ci-dessus.

Tableau 23 : Imposition du SSM en 2005

Imposition du SSM en 2005		
	Ouvrier	Employé
Salaire social minimum annuel brut	**18.041**	**18.041**
Frais d'obtention	540	540
Cotisations sociales (13,05% ouvr/10,8% empl.)	2354	1948
Dépenses spéciales	480	480
Abattement compensatoire salariés	600	600
Imposable	14.067	14.473
Arrondi	**14.050**	**14.450**
Cote	417	465
Arrondi	415	465
Part au taux de 38%	0.0%	0.0%
Impôt de solidarité 2,5 % inclus	**425**	**476**
Assurance dépendance 1,0%	135	135
Revenu disponible	**15.126**	**15.481**
Taux moyen	3.0%	3.2%
Taux moyen réel	2.3%	2.6%
Disponible/brut	83.8%	85.8%

Tableau 24 : Imposition du SSM en 2010

Imposition du SSM en 2010	
Salaire annuel moyen brut	**20.698**
Frais d'obtention	540
Cotisations sociales	2.266
Dépenses spéciales	480
Imposable	17.411
Arrondi	**17.400**
Cote	629
Arrondi	625
Part au taux de 38%	0.0%
Impôt de solidarité 2,5 % inclus	**641**
Assurance dépendance 1,4%	217
CIS	300
Revenu disponible	**17.873**
Taux moyen	3.6%
Taux moyen réel	3.0%
Disponible/brut	86.4%

Au cours des 10 dernières années, le taux moyen d'imposition du salaire social minimum est passé de 3,0% en 2005 à 3,6% en 2010 et à 4,8% en 2015.

Grâce à l'introduction du CIS en 2009, le rapport entre SSM disponible et SSM brut a été plus élevé en 2010 qu'en 2005 (86,4% contre 85,8%). Toutefois, en raison de la non-adaptation du barème d'imposition à l'inflation et à l'augmentation de l'impôt de solidarité, ce rapport a diminué de 1,5 point de pour cent en 5 ans, de sorte qu'un salarié payé au SSM ne touche plus que 84,9% de son salaire brut en 2015.

Au niveau du salaire moyen

Dans le tableau qui suit, nous analysons l'imposition du salaire moyen à un montant arrondi de 50.000 EUR par an.

Si le bénéficiaire de ce salaire moyen ne peut pas faire valoir de déductions fiscales, à part les minima forfaitaires pour frais d'obtention et dépenses spéciales, il paie 7.665 EUR d'impôts par an (8.202 avec impôt de solidarité), ce qui donne un taux d'imposition moyen de 17,64%.

Une part de 3,8% du revenu imposable de ce salarié est imposée au taux marginal de 39%.

Si l'on procède à l'adaptation du barème d'imposition à l'inflation, ce qui n'a plus été fait depuis une loi du 19 décembre 2008, le salaire moyen ne sera non seulement plus imposé au taux marginal maximum de 39%, mais le salarié en question connaîtra aussi un allégement de sa charge fiscale de 1.000 EUR par an, et même de 1.070 EUR, si l'on ajoute l'impôt de solidarité. Les taux d'inflation cumulés de 2009 à 2014 donnent un total multiplicatif de 11,3%.

Tableau 25 : Imposition du salaire moyen

	Barème actuel		Barème adapté 11,3%	
Salaire annuel moyen brut	**50.000**	**50.000**	**50.000**	**50.000**
- Frais d'obtention	540	1728*	540	1728*
- Cotisations sociales	5.525	5.525	5.525	5.525
- Dépenses spéciales	480	2.880**	480	2.880**
Imposable	43.455	39.867	43.455	39.867
Arrondi	**43.450**	**39.850**	**43.450**	**39.850**
Cote	7.667	6.283	6.668	5.427
Arrondi	**7.665**	**6.280**	**6.665**	**5.425**
Part au taux de 39%	3.8%	0.0%	0.0%	0.0%
Impôt de solidarité 7% inclus	8.202	6.720	7.132	5.805
- Assurance dépendance 1,4%	619	619	619	619
- IEBT 0,5%	135	135	135	135
CIS	300	300	300	300
Revenu disponible	**35.820**	**37.302**	**36.890**	**38.216**
Taux moyen	17.6%	15.8%	15.3%	13.6%
Taux moyen réel	15.3%	12.6%	13.3%	10.9%
Disponible/brut	71.6%	74.6%	73.8%	76.4%
Augmentation due à l'adaptation à l'inflation			1.070	914
en %			3.0%	2.5%

*Forfait de 540 EUR + 1.188 EUR (=12 km frais de déplacement)
**assurances (LIR 111) + pension compl. (LIR 111bis) + épargne logement + intér. déb. prêt cons. (672 EUR + 1200 EUR + 672 EUR + 336 EUR)

Tableau 26 : Imposition du salaire moyen en 2009

Imposition du salaire moyen en 2009	
Salaire annuel moyen brut[38]	**43.887**
Frais d'obtention[39]	936
Cot soc	4.806
Dép spéc	480
Imposable	37.665
Arrondi	**37.650**
Cote	5.498
Arrondi	5.495
Part au taux de 38%	0.0%
IS inclus	**5.632**
AD	544
CIS	300
Revenu disponible	**33.205**
Taux moyen	14,6%
Taux moyen réel	12,5%
Disponible/brut	75,7%

Alors que le salarié touchant le salaire moyen en 2009 gardait pour lui 75,7% de son salaire brut, il ne lui en reste que 71,6% aujourd'hui. Par ailleurs, en 2009, le salaire moyen imposable n'atteignait pas le taux marginal maximum de 38%, alors que, en 2014, une part de 3,8% du salaire moyen imposable est imposée au taux marginal maximum de 39%.

Autrement dit, si les dispositions fiscales de 2009 étaient toujours applicables aujourd'hui, le salarié touchant le salaire moyen de l'économie et qui ne bénéficie que des forfaits pour frais d'obtention et de dépenses spéciales aurait un salaire net annuel supérieur de 2.030 EUR (50000*0,757-35820) (ou presque 170 EUR par mois).

[38] 21,14 * 173 *12, Rapport général de la sécurité sociale 2009, p. 58
[39] 540+396 (FD 4*99)

2.8.4. **Adapter les crédits d'impôts**

La loi du 19 décembre 2009 a également introduit le crédit d'impôt pour salariés (CIS) d'un montant de 300 EUR par an. Le gouvernement de l'époque a transformé l'abattement compensatoire pour salariés d'un montant de 600 EUR en crédit d'impôt. Ainsi, pour tous les salariés qui ont intégralement pu faire valoir l'abattement, la transformation a été une opération nulle, alors que les salariés dont la faiblesse des revenus n'a pas permis la déduction de l'abattement ont bénéficié d'une augmentation de leur revenu disponible.

En adaptant le CIS à l'inflation, l'on aurait un montant de 334 EUR à l'heure actuelle (300 x 1,113).

2.8.5. Adapter les abattements/déductions

Le tableau suivant reprend les principales mesures de tempérament fiscal à la valeur actuelle, qui est pour la plupart la valeur d'introduction de la disposition ainsi que la valeur de celles-ci ajustée à l'inflation entre leur introduction et 2013. Il est également mentionné à titre d'information si les montants peuvent être multipliés en fonction de la situation du ménage (imposition collective, enfants).

Insistons sur le fait qu'il s'agit simplement ici d'un exercice de revalorisation mais qu'il conviendrait de faire étudier la nécessité d'augmenter éventuellement certains de ces montants, de manière réelle en quelque sorte. Par exemple, 99 euros ou 162 euros ajustés du km par an permettent-ils réellement de couvrir une partie suffisante des frais du salarié ? Une épargne logement à 672, voire 1.100 euros par an est-elle encore réaliste ? Etc.

Les deux montants qu'il conviendrait de revaloriser prioritairement sont évidemment les forfaits pour frais d'obtention et pour dépenses spéciales qui profitent à l'ensemble des salariés et particulièrement à ceux du bas de l'échelle de revenus. Hors forfaits, en situation de base, un SSM serait actuellement redevable de 160 euros supplémentaires et verrait son disponible baisser de 0,8 point de %.

Dans une civilisation contemporaine qui prône le travail comme valeur centrale, particulièrement le travail rémunéré en dehors du cercle domestique, il conviendrait logiquement de revaloriser aussi prioritairement les éléments de prise en charge des frais de garde des enfants, voire de considérer une prise en charge intégrale de ces frais par le système fiscal au titre de frais d'obtention du revenu (et de faciliter ainsi par ailleurs le choix des conjoints de rester actifs après une période de *care*)[40].

[40] Il conviendrait toutefois d'articuler cette prise en charge avec le subventionnement des prestations de service d'accueil des enfants qui existe déjà actuellement.

Tableau 27 : Évolution de différents frais d'obtention, dépenses spéciales, abattements, exemptions ou crédits d'impôt

En euros	1991	2015 (a)*	Valeur ajustée (b)**	(b)-(a)	*Pour info*
Frais d'obtention (minimum forfaitaire)	521	540	884	344	*x2 si IC*
Frais de déplacement (par km)	97	99	162	63	-
Dépenses spéciales (forfait)	446	480	786	306	*x2 si IC*
Primes assurance	669	672	1.100	428	*x2 si IC (ou+)*
Prévoyance vieillesse (max.)	1.190	1.500(3.200)	1.943(4.145)	443	-
Pension complémentaire (max.)	1.190°°	1.200	1.682	482	-
Épargne logement (max.)	669	672	1.100	428	*x2 si IC (ou+)*
Intérêts sur prêts hypothécaires (max.)	744	750-1.500	1.228-2.455	478-955	*x2 si IC (ou+)*
Intérêts débiteurs consommation (max.)	672	336	375	39	*x2 si IC (ou+)*
Abattement pour enfant hors ménage	3.332	3.480	5.696	2.216	-
Abattement pour frais de domesticité, aides et soins, garde d'enfants (max.)	595	3.600#	5.054	1.454	-
Abattement de revenu extraprofessionnel	4.462	4.500	7.366	2.866	-
Économie d'intérêts habitation (-consommation) (max.)	2.974(496)	3.000(500)	3.348(558)	348(58)	*x2 si IC*
Cadeau employeur ancienneté 25 ans (-40 ans)	2.230	2.250(3.400)	3.683	1.433	-
Indemnités pour proposition d'amélioration	248##	250	601	351	-
Exonération de l'épargne (10%)	250#°	250	295	45	-
Crédit d'impôt salarié (ancien abattement)	600	300°*	335	35	-
Crédit d'impôt monoparental (ancien abattement)	1.785	750°*	837	87	-
Boni pour enfant	-	922,5°*	1.029	106,5	-
Modération et bonification pour enfant (max.)	5.503max.	922,5°*	1.029	106,5	-

*Les variations par rapport à la valeur d'introduction sont généralement dues aux arrondis lors du passage à l'euro fiduciaire en 2002, à moins d'un changement de législation.** En euros de 2013.
⁺Abstraction faite de l'arrondissement lors du passage à l'euro s'élevant à un maximum de 4,4% hors rupture de série.
°2002 ; °°1999 ; #Fortement revalorisé en 1998 à 3.570 euros ; ##1981 ; #°2006 ; °*2009.

Si l'on considère **deux cas de figure au SSM**, on voit que, toutes choses égales par ailleurs, le gain de la revalorisation des mesures de tempérament serait, d'une part (tableau de gauche), de 1,2% sur un an au niveau du revenu disponible (soit 243 euros) pour une situation de base, avec un taux marginal en baisse de 2 points. D'autre part (tableau de droite), le jeu des dépenses spéciales pourrait faire évoluer le revenu disponible de 1,6% (329 euros) et baisser le taux marginal de 4 points[41].

Tableau 28 : Imposition du salaire minimum avant et après revalorisation des mesures de tempérament

Classe 1	Avant	Après	**Classe 1**	Avant	Après
Brut (a)	**23 076**	**23 076**	**Brut** (a)	**23 076**	**23 076**
FO	540	884	FO	540	884
FD 12km	1 188	1 944	FD 12km	1 188	1 944
CCSS 11,05%	2 550	2 550	CCSS 11,05%	2 550	2 550
DS forfait	480	786	Cotisations LIR111 assur.	672	1 100
			Prévoyance-vieillesse	1 500	1 943
			Intérêts hypothécaires	1 500	2 455
Imposable	18 318	16 912	Imposable	15 126	12 200
Arrondi (b)	**18 300**	**16 900**	**Arrondi** (b)	**15 100**	**12 150**
Cote (c) 14-12%	756	562	Cote (c) 12-8%	346	71
Arrondi	755	561	Arrondi	345	70
+ solidarité	808	600	+ solidarité	369	75
Assur. Dépendance	242,29	242,29	Assur. Dépendance	242,29	242,29
IEBT	-	-	IEBT	-	-
CIS	300	335	CIS	300	335
Revenu disponible	**19 776**	**20 018**	**Revenu disponible**	**20 214**	**20 543**
Δ	**243**	**1,2%**	**Δ**	**329**	**1,6%**
Taux moyen (c/b)	4,1%	3,3%	Taux moyen (c/b)	2,3%	0,6%
Taux moyen réel (c/a)	3,3%	2,4%	Taux moyen réel (c/a)	1,5%	0,3%
Dispo/brut	85,7%	86,8%	Dispo/brut	87,6%	89,0%

Pour un revenu moyen à 50.000 euros, le gain (cas à gauche ci-après) monte à 1,7% de revenu disponible supplémentaire (609 euros annuels) en situation de base. L'effet serait supérieur à droite (+2,9%) en raison d'un recours massif aux dépenses spéciales, qui affectent en réalité le revenu effectivement disponible.

[41] Souvenons-nous toutefois que cet exercice, dans le cas de droite, reste théorique étant donné l'effort financier à fournir pour gagner ces points d'imposition qui impacte le revenu effectif de quelque 1.500 euros, alors que le contribuable émarge au SSM.

Tableau 29 : Imposition du salaire moyen avant et après revalorisation des mesures de tempérament

Classe 1	Avant	Après	**Classe 1**	Avant	Après
Brut (a)	**50 000**	**50 000**	**Brut** (a)	**50 000**	**50 000**
FO	540	884	FO	540	884
FD 12km	1 188	1 944	FD 12km	1 188	1 944
CCSS 11,05%	5 525	5 525	CCSS 11,05%	5 525	5 525
DS forfait	480	786	Cotisations LIR111 assur.	672	1 100
			Intérêts débiteurs conso.	336	375
			Épargne-logement	672	1 100
			Prévoyance-vieillesse	1 500	1 943
			Pension complémentaire	1 200	1 682
Imposable	42 267	40 861	Imposable	38 367	35 447
Arrondi (b)	**42 250**	**40 850**	**Arrondi** (b)	**38 350**	**35 400**
Cote (c) 39-38%	7 200	6 663	Cote (c) 36-32%	5 744	4 747
Arrondi	7 199	6 663	Arrondi	5 743	4 746
+ solidarité	7 703	7 129	+ solidarité	6 145	5 078
Assur. Dépendance	619,24	619,24	Assur. Dépendance	619,24	619,24
IEBT	134,62	134,62	IEBT	134,62	134,62
CIS	300	335	CIS	300	335
Revenu disponible	**36 318**	**36 927**	**Revenu disponible**	**37 876**	**38 978**
Δ	**609**	**1,7%**	**Δ**	**1 102**	**2,9%**
Taux moyen (c/b)	17,0%	16,3%	Taux moyen (c/b)	15,0%	13,4%
Taux moyen réel (c/a)	14,4%	13,3%	Taux moyen réel (c/a)	11,5%	9,5%
Dispo/brut	72,6%	73,9%	Dispo/brut	75,8%	78,0%

2.8.6. Abolition de la tranche d'exonération sur le revenu du capital ?

Tous les revenus ne sont pas traités de la même façon par la LIR. Le tableau suivant illustre le phénomène d'une imposition qui peut diverger selon la nature du revenu des contribuables, ici locataire en classe 1 à revenu global égal, soit 50.000 euros annuels.

Dans le premier cas de figure, le revenu est purement salarial.

Dans les cinq cas suivants, outre son revenu de 32.000 euros (13 mois au SSM qualifié, soit aussi 12 fois 2.667 euros), le salarié dispose d'un revenu complémentaire de 18.000 euros (identique pour tous les cas de figure) issu de son patrimoine (ou d'une option sur actions lui attribuée) lui procurant globalement un revenu hybride (RM) de 50.000 euros, tout comme le salarié du premier cas.

Il convient de souligner dans l'élaboration de ces hypothèses que les revenus du patrimoine ne sont pas nécessairement aussi stables ou récurrents que les revenus salariaux et sont peut-être pour partie des cas d'espèce, mais ils n'en restent pas moins illustratifs de l'effet de la nature du revenu sur l'imposition de celui-ci et de ce fait des cas d'école.

Qu'observe-t-on à l'aide de ce tableau ?

Tableau 30 : Effet de la composition du revenu sur son imposition

Classe 1	revenu salarial	revenu mixte1	revenu mixte2	revenu mixte3	revenu mixte4	revenu mixte5
Brut (a)	**50 000**	32 000	32 000	32 000	32 000	32 000
Brut (+a' = loyer)		**50 000**				
Brut (+a'' = RELIBI)			**50 000**			
Brut (+a''' = dividendes)				**50 000**		
Brut (+a'''' = plus-value abatt inclu)					**50 000**	
Brut (+a''''' = stock option)						**50 000**
DS forfait	480	480	480	480	480	480
FD 12km	1 188	1 188	1 188	1 188	1 188	1 188
FO	540	540	540	540	540	540
FO' (forfait)	-	2 700	-	-	-	
FO''(forfait)	-	-	25	-	-	
FO'''(forfait)	-	-	-	25	-	
FR''''	-	-	-	-	750	
FO'''''						-
CCSS 11,05%	5 525	3 536	3 536	3 536	3 536	5 516
Imposable1 pour (a)	42 267	26 256	26 256	26 256	26 256	24 276
imposab2 pr (a'-a'''') (b')	-	15 300	18 000	8 988	17 250	3 150
Total 1+2 (si approprié)	42 267	41 556	26 256	35 244	26 256	27 426
Arrondi (b)	**42 250**	**41 550**	**26 250**	**35 200**	**26 250**	**27 400**
Cote (c)	7 200	6 929	2 228	4 683	2 228	2 499
Arrondi	7 199	6 929	2 228	4 682	2 228	2 498
+ solidarité	7 703	7 414	2 384	5 010	2 384	2 673
Impôt a'-a''''si approp(c')	-	-	1 800	-	3363,75	-
Assur. Dépendance	619,24	367,24	367,24	367,24	367,24	619,24
AD (a'-a'''') 1,4%	-	214,20	-	-	252,00	-
IEBT	134,62	44,62	44,62	44,62	44,62	134,62
IEBT (a'-a'''')	-	76,50	-	44,94	86,25	
CIS	300	300	300	300	300	300
Revenu disponible	**36 318,21**	**38 647,41**	**42 168,18**	**41 297,46**	**40 266,18**	**41 357,28**
Taux moyen ($c^{(')}/b^{(')}$)	17,0%	16,7%	9,1%	13,3%	12,9%	8,2%
Taux moyen réel ($c^{(')}/a^{(')}$)	14,4%	13,9%	8,1%	9,4%	11,2%	5,0%
Revenu disponible/brut	72,6%	77,3%	84,3%	82,6%	80,5%	82,7%

Note : le revenu mixte 1 (RM1) est composé à la fois d'un revenu d'une occupation salariée et d'un revenu de la location d'un bien, le RM2 d'un salaire et d'intérêts de l'épargne, le RM3 est complété de dividendes, le RM4 par une plus-value et le RM5 par un revenu salarial comprenant un avantage en nature sous la forme d'une stock option estimé à 17,5% de la valeur sous-jacente du titre au moment de l'octroi de l'option.

Un revenu salarial de 50 mille euros admis à la voie d'assiette, selon l'hypothèse retenue d'un minimum forfaitaire déductible au titre des frais d'obtention ainsi que des dépenses spéciales et d'une distance domicile-lieu d'emploi de 12 km, est imposable au taux marginal de 39%, soit à la cote de 7.200 euros.

Le contribuable qui a mis un bien immeuble en location tombe sous le taux de tranche à 38% ; le contribuable qui cumule salaire et dividendes est en revanche globalement imposé à 32%. Le bénéficiaire d'intérêts de l'épargne est imposé à 22% sur son revenu salarial à l'instar de celui qui réalise une plus-value (non spéculative) ; la Relibi est en effet soumise de son côté à 10% d'imposition alors que la plus-value non spéculative relève du demi-taux global.

Le taux moyen réel (autrement dit l'impôt total rapporté au brut et non à l'imposable) le plus faible bénéficie au détenteur d'une forte épargne[42] (8%) ainsi que de capital mobilier (9%) qui disposent ainsi d'un plus haut rapport entre leur revenu disponible et leur revenu brut (84% et 83%). Néanmoins, le détenteur d'une partie de son revenu sous forme « optionnelle » leur tiendrait tout de même la dragée haute avec, respectivement, ses 5% de taux réel et 83% de revenu disponible[43].

Viennent ensuite la réalisation d'une plus-value (11%-80%), la perception d'un loyer (14%-77%) et, en bon dernier, portant la plus lourde charge, le revenu salarial pur, hors avantages (14%-73%).

Vu la faible imposition des revenus des capitaux en comparaison des revenus du travail, une abolition de cette exonération (1ère tranche de 1.500 euros de revenus de capitaux mobiliers) ou à tout le moins une forte diminution serait imaginable. Pour rappel, les intérêts de l'épargne sont imposés pour leur part quand ils franchissent 250 euros et si la rémunération est supérieure à 0,75%.

En outre, alors que la Relibi se trouve sur la déclaration d'impôt à la rubrique des revenus du capital, il n'est pas possible de les déclarer, la retenue à la source étant libératoire. De ce fait, la première tranche de 1.500 euros ne joue pas pour les petits épargnants mais bien pour les gros revenus de capitaux.

Par ailleurs, la tranche exemptée de 1.500 euros constitue une exception notoire, puisqu'il est possible d'en déduire des frais d'obtention.

Les recettes fiscales supplémentaires résultant d'une modulation de cette exonération doivent être chiffrées par l'Administration des contributions directes.

2.8.7. Revoir l'imposition des stock-options

Les stock-options constituent du point de vue fiscal un avantage en nature estimé dans certains cas à 17,5% de la valeur sous-jacente du titre au moment de l'octroi de l'option. En outre, selon le moment de la levée de l'option et de la revente des titres, la plus-value sur cette dernière peut être exonérée dans certains cas.

Il est à noter qu'un recours à la pratique d'octroi d'options sur titres permet de rémunérer un bénéficiaire par un salaire versé sous la forme de « titres » à un taux plus favorable pour le bénéficiaire, puisque la valeur de l'avantage peut alors ne pas égaler 100% de la rémunération, contrairement à la rémunération en espèces. Autrement dit, il est possible d'optimiser fiscalement les parties variables de la rémunération lorsqu'elles sont de cette nature.

Une première réforme pour ce type de rémunération consisterait à revenir à l'objectif initial des stocks options, à savoir permettre aux jeunes entreprises d'attirer des talents que leurs faibles ressources financières ne leur permettent pas de s'offrir. À cette fin, il serait possible de restreindre l'utilisation de

[42] 3,6 millions euros d'épargne déposés à 0,5% annuel.
[43] Il s'agit ici sans doute d'une estimation basse du revenu disponible : nous prenons en effet une assiette large pour les contributions à l'AD et à l'IEBT, ce qui diminue le disponible.

stock-options à certaines catégories d'entreprises qui en ont une réelle nécessité ou alors d'octroyer un régime fiscal plus avantageux pour ce type d'entreprises[44].

Une seconde réforme consisterait à interdire comme mode de rémunération les options versées à titre gratuit. En effet, la théorie économique a récemment mis en évidence que les salariés qui bénéficient d'options à titre gratuit ne sont pas forcément incités à fournir des efforts supplémentaires en vue d'accroître la valeur de leur entreprise car même en cas de baisse du cours de leurs actions ils ne perdent rien. À ce titre, les plans d'actions gratuites ne semblent pas trouver une quelconque légitimité par rapport à cet objectif d'harmonisation des intérêts des salariés et des actionnaires. Dans ce contexte, ce type de rémunération correspondrait plutôt à une augmentation salariale cachée qui permettrait au salarié de bénéficier d'une moindre imposition sur le montant supplémentaire de revenu qui lui est offert par rapport à une augmentation de salaire classique. Or, l'utilisation des stock-options comme un outil de défiscalisation qui se substitue à une augmentation salariale classique est une véritable perversion vis-à-vis de l'objectif initial qui lui a été assigné.

Une troisième réforme du régime d'imposition des stock-options individuelles (ou virtuelles) est nécessaire en vue de supprimer l'effet de creusement des inégalités de revenus lié à l'acquisition des stocks options. En effet, une étude de l'OCDE[45], a mis en lumière le fait que l'avantage fiscal relatif dont jouissent les options individuelles augmente avec le revenu puisque la différence entre les coins fiscaux sur les options et sur le salaire est généralement plus marquée pour les revenus élevés que moyens (167% du salaire moyen vs 100% du salaire moyen de l'ouvrier dans l'industrie). Un des objectifs des stock-options étant d'harmoniser les intérêts des salariés avec ceux des actionnaires, rien ne justifie que ce mode de rémunération creuse des inégalités de rémunérations entre les salariés et surtout au détriment de ceux qui ont les salaires les moins élevés.

En outre, il existe encore certainement une marge de manœuvre en vue de fixer la valeur de l'option encore au-delà de 17,5% de leur valeur sous-jacente (la hausse récente de 10 points aurait permis d'engranger 50 millions). Plus encore, la clause selon laquelle aucune imposition sur la spéculation ne doit s'imposer si la date de l'acquisition et de la vente des stock-options est supérieure à 6 mois ne se justifie pas dans l'absolu dans la mesure où l'acquisition et la vente d'une option résulte par essence même d'un comportement de spéculation et doit donc être imposée en conséquence même après le délais de 6 mois.

2.8.8. Revoir le demi-dividende pour les personnes physiques

Dans certaines conditions (mère-fille), le dividende n'est pas du tout imposé dans le chef des personnes morales.

Les dividendes versés aux actionnaires par des sociétés luxembourgeoises, pour autant que leur siège statutaire ou leur administration centrale se trouve au Luxembourg, sont soumis à une retenue à la source de 15 % calculée sur le montant brut des sommes allouées. Ces dividendes perçus par un contribuable résident doivent être reportés dans le cadre de la déclaration d'impôt sur le revenu et sont soumis aux taux progressifs ordinaires (de 0% à 42,80 %, voire 43,60 % impôt de solidarité compris - IS).

---

[44] Le constat de la Commission européenne établi en 2002 à propos du fait que ce type de rémunération au Luxembourg est surtout présent au sein du secteur financier et dans certaines firmes multinationales tend à conforter le choix de cette réorientation en vue de rendre à ce type de rémunération son utilité initiale.

[45] The Taxation of Employee Stock Options ; OECD http://books.google.fr/books?id=P8_J4OEwi9EC&pg=PA39&lpg=PA39&dq=ocde+stock+option+2006&source=bl&ots=MLOMSQga3Y&sig=DgrPK6QFeu-YVfnniB5mUZVcpNE&hl=fr&sa=X&ei=PrVXU47TMcfQ7AaghYCgAQ&ved=0CHIQ6AEwCQ#v=onepage&q=ocde%20stock%20option%202006&f=false

Le mécanisme du demi-dividende se justifie par le fait que le bénéfice distribué par le biais du dividende a déjà été imposé une première fois au titre de l'IRC.

Toutes choses égales par ailleurs, sur les 251 millions d'impôt retenu sur les revenus de capitaux, 90% découlent des dividendes.

On peut donc estimer que 226 millions d'euros sont prélevés avec le mécanisme d'imposition actuel du demi-dividende (on suppose ici que la personne physique est imposée au taux marginal de 40%)

En réduisant l'exonération la base imposable, les recettes fiscales seraient augmentées.

Tableau 31 : Imposition révisée des dividendes

Système actuel : exonération du demi-dividende		**Nouveau système : mécanisme du 3/4-dividende**	
Dividende versé	**1061.5**	Dividende versé	1061.5
Retenue (15%*1061.5)	**159.2**	Retenue (15%*1061.5)	159.2
Dividende encaissé	**902.3**	Dividende encaissé	902.3
Impôt (40% du demi-dividende)	**212,3**	Impôt (40% du 3/4-dividende)	318,45
Dividende net après impôt	**849,2**	Dividende net après impôt	743,05
Taux moyen :	**40%**	Taux moyen :	40%
Taux moyen réel :	**20%**	Taux moyen réel :	30%

Recettes additionnelles avec le nouveau système proposé (hors IS) = 339 – 226 = 113 mio €

D'autres mécanismes, intermédiaires, sont également envisageables afin de contrebalancer quelque peu le déséquilibre entre revenus des capitaux et revenus du travail[46].

2.8.9. Revoir l'imposition des plus-values

Si l'on peut envisager de maintenir l'exonération de l'habitation propre ou l'abattement pour la maison familiale, d'autres formes pourraient être revues : les plus-values réalisées à la suite de la cession d'une participation importante sont exemptés si les critères sont remplis, de même que les bonis de liquidation.

La plus-value réalisée sur la vente d'actions après plus de 6 mois de détention est exonérée d'impôt.

Les revenus d'une cession d'une participation importante plus de 6 mois après l'acquisition sont diminués d'un abattement décennal de 50.000 € sans qu'il puisse en résulter une perte. L'abattement est porté à 100.000 € pour des époux ou partenaires imposés collectivement. Ils sont imposés au demi-taux global.

Le bénéfice de cessation ou de cession fait l'objet d'un abattement de 10.000 euros dans le chef des entreprises (ou professions libérales) qui se défont d'une partie de leur actif ou qui le liquident. Il est porté à 25.000 euros si un immeuble est concerné sans que le montant de la plus-value soit inférieur au supplément d'abattement. Il est imposé au demi-taux global.

[46] La suppression totale de l'exonération irait à l'encontre du principe de non-double imposition qui légitime le demi-dividende actuel.

2.8.10. **Réintroduire l'impôt sur la fortune des personnes physiques**

L'impôt sur la fortune dans le chef des personnes physiques résidentes et non résidentes, qui existait depuis 1934, a été abrogé à partir du 1er janvier 2006. Son taux n'était que de 0,5% et le calcul de la base d'imposition bénéficiait déjà de nombreux abattements.

En parallèle, une retenue à la source libératoire sur certains intérêts produits par l'épargne mobilière a été introduite. À noter que l'impôt sur la fortune n'était pas seulement calculé sur les avoirs en compte d'épargne mais sur une multitude d'autres éléments de fortune, à savoir la fortune agricole, forestière et immobilière, la fortune d'exploitation, les créances, les titres et actions, les participations dans des sociétés, le capital investi dans des assurances-vie, les rentes viagères, etc. Ce glissement a favorisé les grandes fortunes capables de se soustraire à cet impôt en se rabattant sur des produits fiscalement plus avantageux.

Par ailleurs, une autre piste possible pour augmenter les recettes fiscales serait d'augmenter le nombre de critères nécessaires à l'exonération de l'impôt sur la fortune pour les sociétés mères et filiales. En effet, pour prétendre à l'exonération de la retenue sur les dividendes versés entre sociétés mères et filiales, deux critères sont à respecter, tandis que l'exonération de l'impôt sur la fortune n'en prévoit qu'un seul.

Tableau 32 : Critères d'imposition sur la fortune

	Critères pour accéder au privilège des sociétés mères et filiales	
	en matière de dividendes	en matière d'impôt sur la fortune
Système actuel	La participation entre la société mère et la filiale doit être minimum de : - 12 mois consécutifs - 10% du capital ou 1.2 M€	La participation entre la société mère et la filiale doit être minimum de : - 10% du capital ou 1.2 M€
Nouveau système proposé	idem	Ajout du critère de délai de détention minimal de 12 mois

En ajoutant ce critère de délai de détention minimal, moins de participations entre sociétés mères et filiales pourraient prétendre à l'exonération de l'impôt sur la fortune.

3. Commentaires des articles du projet budgétaire

Dans la présente partie de l'avis, la CSL commente quelques articles du projet de loi budgétaire proprement dit.

Art. 4. - Loi générale des impôts : régularisation en matière d'impôts

Cet article vise à compléter la loi générale des impôts (Abgabenordnung, AO).

Le nouvel article 203a a pour objectif d'introduire en droit interne luxembourgeois un régime temporaire de régularisation des avoirs et des revenus détenus par des personnes ayant leur résidence fiscale au Luxembourg.

Toute personne est déclarée libre des sanctions prévues aux paragraphes 396 et 402 AO, ainsi qu'à l'article 29 de la loi modifiée du 28 janvier 1948 tendant à assurer la juste et exacte perception des droits d'enregistrement et de succession, en rapport avec la détention d'avoir non déclarés ou la perception de revenus non déclarés, lorsque ceux-ci sont régularisés au Luxembourg.

Il s'agit d'amendes et même de peines d'emprisonnement applicables en matière de fraude fiscale intentionnelle, d'escroquerie fiscale et de fraude fiscale involontaire.

Aux fins de bénéficier du régime temporaire de régularisation, le contribuable doit d'une part déposer une déclaration rectificative, et, d'autre part, s'acquitter du paiement intégral des impôts éludés.

La déclaration rectificative doit être unique et exhaustive en ce sens qu'une seule déclaration doit être faite, laquelle reprend l'ensemble des avoirs détenus et revenus perçus restés non déclarés.

Des majorations supplémentaires sont cependant prévues. Pour les déclarations rectificatives déposées entre le 1er janvier 2016 et le 31 décembre 2016, le supplément s'élève à 10%, alors que pour celles remises entre le 1er janvier 2017 et le 31 décembre 2017, le supplément correspond à 20% du montant total des impôts éludés.

Le bénéfice de ce régime est réservé aux résidents fiscaux luxembourgeois. La déclaration rectificative doit être spontanée. Toute personne faisant déjà l'objet d'une procédure administrative ou judiciaire en relation avec des impôts éludés ne peut se prévaloir des dispositions de la loi.

La Chambre des salariés a déjà, à maintes reprises, demandé un renforcement de la lutte contre la fraude fiscale. Or, malheureusement, il faut constater que les cas d'une condamnation pour fraude fiscale par un tribunal sont très rares.

Cet article de la loi budgétaire prévoit des suppléments d'impôt à payer respectivement de 10% et de 20% du montant des impôts éludés pour les contribuables n'ayant pas ou pas complètement déclaré leurs avoirs et revenus.

La CSL note que ces contribuables fautifs ne bénéficient pas d'une amnistie, dans la mesure où ils sont tenus à payer et l'impôt dû et le supplément de 10% ou de 20%. Une amnistie consistant en un effacement de l'impôt éludé serait absolument inacceptable pour notre chambre.

Notre chambre demande que cette mesure temporaire soit toutefois accompagnée d'un renforcement de la lutte contre la fraude fiscale. À cet effet, il convient de doter les administrations fiscales des ressources humaines et matérielles nécessaires à l'accomplissement de leurs

missions en ce domaine et ce rapidement. L'analyse et le repérage de la fraude fiscale nécessitant une expertise pointue, on pourrait aussi opportunément songer à ce que, par exemple, l'offre de formation en troisième cycle de l'université de Luxembourg contienne la possibilité de s'orienter vers une expertise fiscale adéquate permettant de répondre à ce besoin en ressources humaines spécialisées à moyen terme.

Art. 5. - Régime fiscal de la propriété intellectuelle : abrogation de l'article 50bis de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, du paragraphe 60bis de la loi modifiée du 16 octobre 1934 sur l'évaluation des biens et valeurs et fixation des mesures transitoires

Cet article a pour objet d'abroger l'article 50bis de la loi modifiée du 4 décembre 1967 (L.I.R.) à partir du 1er juillet 2016 ainsi que le paragraphe 60bis de la loi modifiée du 16 octobre 1934 sur l'évaluation des biens et valeurs (BewG) à partir du 1er janvier 2017, tout en prévoyant un maintien temporaire du régime en question et certaines mesures de sauvegarde.

Cette modification légale est nécessaire pour donner suite à un accord qui a été trouvé fin 2014 tant sur le plan de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) que sur le plan de l'Union européenne en matière de régimes de propriété intellectuelle.

Les régimes fiscaux de propriété intellectuelle qui ne sont pas en ligne avec cette nouvelle approche peuvent être maintenus de manière temporaire pendant une période transitoire commençant le 1er juillet 2016 et expirant en principe le 30 juin 2021.

L'accord international prévoit encore que l'accès à de tels régimes sera possible à des nouveaux adhérents jusqu'au 30 juin 2016.

Afin de limiter l'accès à des mesures transitoires, le texte prévoit deux mesures de sauvegarde :

- les droits ne sont plus éligibles s'ils sont acquis d'une partie liée (une entreprise ou les mêmes personnes d'une entreprise participant directement ou indirectement à la direction d'une autre entreprise) ;
- un échange spontané portant sur l'identité des contribuables s'appliquera sur base de conventions bilatérales tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir la fraude fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune et sur la base des législations concernant la coopération administrative et l'échange d'informations.

La Chambre des salariés note que les pouvoirs publics sont obligés de suivre des accords internationaux visant à éliminer des niches fiscales et à créer plus de transparence au niveau international.

La CSL estime que ces accords au niveau international montrent que le pays ne peut plus construire son avenir sur l'exploitation des niches fiscales. Notre chambre reste opposée à la concurrence fiscale dommageable. Celle-ci ne peut plus continuer à exister dans un espace économique et monétaire de plus en plus intégré et dont les membres doivent respecter un nombre croissant de règles de gouvernance économique.

Par ailleurs, notre chambre aimerait que des données soient publiées sur l'ampleur des avantages fiscaux résultant de l'application de l'article 50bis LIR et 60bis BewG. Peut-on s'attendre à des recettes supplémentaires ou à un déchet fiscal en raison de la suppression de cette disposition fiscale ?

Art. 34. -Mesures en matière d'assurance maladie : valeur des lettres-clé des prestataires

Cet article prévoit une réduction de la valeur des lettres-clés des médecins et médecins-dentistes et un gel pour les infirmiers masseurs-kinésithérapeutes et masseurs, sages-femmes, rééducateurs en psychomotricité, orthophonistes ainsi que les laboratoires d'analyses médicales et de biologie clinique.

Si la CSL accueille favorablement le principe de solidarité consistant pour les prestataires – à l'instar des assurés - à contribuer à diminuer les dépenses de l'assurance maladie par respectivement une réduction de la valeur des lettres-clés des médecins et médecins-dentistes et un gel pour les infirmiers masseurs-kinésithérapeutes et masseurs, sages-femmes, rééducateurs en psychomotricité, orthophonistes ainsi que les laboratoires d'analyses médicales et de biologie clinique, elle reste cependant dans l'ignorance si la non adaptation des lettres-clés à la variation du revenu moyen cotisable, déterminé à la valeur cent de l'indice pondéré du coût de la vie des assurés actifs est suffisante par rapport à l'évolution en augmentation permanente du volume des actes et services des prestataires concernés laquelle suit les besoins réels de la population protégée et les exigences d'une médecine de qualité.

Art. 36. - Mesures en matière d'assurance maladie : médecin référent

Cet article modifie l'article 19bis CSS. Suite à la phase probatoire de l'introduction du médecin-référent, quelques adaptations relatives à cette fonction ont été décidées et doivent être ancrées dans la loi.

Ainsi, l'assuré atteint d'une des pathologies chroniques graves qualifiées d'affection de longue durée, énumérées au règlement grand-ducal déterminant la nomenclature des médecins, peut désigner un médecin référent tandis que le texte actuel prévoit que l'assuré peut désigner un médecin référent sans faire référence à l'une des pathologies énumérées au règlement grand-ducal.

Ensuite, le projet de loi prévoit que le médecin référent doit avoir la qualité de médecin généraliste ou celle de médecin en pédiatrie.

La CSL se doit de constater qu'au terme de la période probatoire au 1er juin 2015, le recours au médecin référent reste plus que modeste et n'apporte aucune plus-value à la santé des patients et à la situation financière de l'assurance maladie alors que les missions attribuées au médecin référent sont le propre de tout médecin généraliste qui est obligé d'agir à l'égard de son patient selon le principe de l'utile et du nécessaire et de celui de la médication économique. En réduisant encore davantage l'accès au médecin référent dans les hypothèses où l'assuré est atteint d'une des pathologies graves énumérées au règlement grand-ducal, la CSL estime que le médecin référent est voué à la disparition.

Art. 37. - Mesures en matière d'assurance maladie : médicaments à délivrance hospitalière

L'article 22, paragraphe 1er, alinéa 1 du Code de la sécurité sociale prend la teneur suivante :

« La prise en charge des médicaments dispensés dans les pharmacies ouvertes au public **et dans le cadre de la délivrance hospitalière** se fait selon une liste positive à publier au Mémorial. »

À l'heure actuelle, la prise en charge de ces médicaments, qui est, depuis 2010, exclue des budgets des hôpitaux, échappe au contrôle de l'assurance-maladie.

Si la CSL témoigne de la compréhension pour l'inscription de ces médicaments, en progression constante, sur une liste positive à publier au Mémorial afin de contrôler leur coût pris en charge par l'assurance maladie, elle se doit toutefois de répéter son opposition à une tarification à l'acte en

milieu hospitalier en remplacement de l'enveloppe globale budgétaire qui a été introduite par la loi du 17 décembre 2010 portant réforme du système des soins de santé.

La CSL craint qu'une tarification à l'acte en milieu hospitalier n'aille probablement de pair avec une progression réduite de l'enveloppe budgétaire globale du secteur hospitalier et ne se fasse au détriment de la qualité de médecine et du traitement des assurés en milieu hospitalier. Elle redoute également qu'en cas de réduction de l'enveloppe budgétaire globale du secteur hospitalier, les médecins essaient par d'autres moyens de récupérer cette moins-value sur les patients et d'augmenter ainsi les dépenses pour l'assurance maladie.

Art. 38. - Mesures en matière d'assurance maladie : Mutualité des employeurs

L'État accorde une contribution forfaitaire unique à la Mutualité des employeurs de 24,5 millions euros au titre de l'exercice 2014.

Le taux de 0,3 % a déjà été porté à 0,45% par la dernière loi budgétaire. Ceci correspond à un montant de 61,5 millions EUR (au lieu de 41 millions). Or, d'après le commentaire de l'article, le budget 2014 de la Mutualité, approuvé par le ministre de la Sécurité sociale, a prévu une participation de l'État de 86,0 millions EUR (=0,63% de la masse cotisable). Conformément à un accord gouvernement-UEL du 30 janvier 2015, l'État verse ce complément de 24,5 millions EUR.

À l'instar de la dernière loi budgétaire, la CSL se doit de critiquer l'augmentation de l'apport de l'État dans le financement de la Mutualité des employeurs de 50% allant de 0,3% de la masse cotisable des assurés obligatoires de la Mutualité à 0,45%, ce qui correspondait pour 2015 à une contribution supplémentaire unique et exceptionnelle de 20,5 millions d'euros.

Il est d'autant plus incompréhensible que l'État s'engage pour le surplus à rembourser un complément de 24,5 millions d'euros correspondant à la différence entre la participation de l'État inscrite dans le budget 2014 de la Mutualité des employeurs, à savoir, un montant de 61,5 millions d'euros et la participation effective versée par l'État au titre de l'exercice 2014, qui s'élève à un montant de 86 millions d'euros.

Il est inadmissible que l'État décide, à la hussarde, sur le dos des contribuables et sans l'accord de ceux-ci dans des accords avec la Mutualité des employeurs du montant de la participation de celui-ci sans fournir la moindre explication sur le bien-fondé de l'augmentation de cette participation.

Vu ce transfert progressif de la charge financière au détriment du contribuable, la CSL exige que l'État implique les organisations syndicales justifiant de la représentativité nationale et sectorielle dans le processus de décision avec la Mutualité des employeurs.

À ce sujet, la CSL tient à condamner énergiquement une pratique qui se déploie progressivement chez les employeurs consistant à demander au salarié un certificat médical dès le premier jour, ce qui a parfois comme conséquence que le médecin déclare celui-ci malade pour plusieurs jours, de sorte que la cotisation pour les employeurs augmente de nouveau en raison d'un « taux d'absentéisme financier » plus élevé. Ceci n'est ni dans l'esprit du statut unique qui a été introduit en 2009 ni dans l'esprit de l'article L.121-6 du Code du travail.

Voilà pourquoi la CSL demande que les employeurs soient contraints à prendre à leur charge les frais générés par un certificat médical exigé de leur part avant le troisième jour d'absence.

Art. 39. - Mesures en matière d'assurance maladie : Mutualité des employeurs

L'article 56 du Code de la sécurité sociale est modifié pour s'assurer que l'État prenne en charge l'excédent des dépenses courantes sur les recettes courantes de la Mutualité des employeurs dans la limite permettant de maintenir le taux de cotisation moyen des employeurs à 2 %.

Il s'agit aussi d'une disposition de l'accord gouvernement-UEL du 30 janvier 2015.

La CSL tient à souligner que la subvention annuelle de l'État a déjà été augmentée de 50% dans la loi budgétaire de 2014 de sorte qu'il est inacceptable que l'État, et par là le contribuable, paie une deuxième fois pour les entreprises lorsque le taux de cotisation moyen des employeurs excède 2%. Pour le surplus, notre chambre renvoie à sa remarque sub article 38.

Art. 40. - Mesures en matière d'assurance dépendance : valeur monétaire des prestataires visés à l'article 395, alinéa 1 du Code de la sécurité sociale

Conformément à l'accord entre le gouvernement et les organisations syndicales du 28 novembre 2014, afin de permettre aux prestataires d'assurer le respect de la transposition de l'accord salarial de la fonction publique au niveau de l'augmentation structurelle de la valeur du point indiciaire dans le secteur des aides et des soins une adaptation structurelle de la valeur monétaire de 2,2% est prévue à partir de 2016.

Même si la CSL approuve le principe de l'adaptation structurelle de la valeur monétaire de 2,2% à partir de 2016, elle tient toutefois à considérer qu'une telle augmentation valable pour la fonction publique n'est pas forcément suffisante pour les salariés du secteur d'aide et de soins et du secteur social si l'on tient compte de la masse salariale et de la reconnaissance des différentes qualifications et carrières professionnelles qui existent dans la convention collective de ces derniers.

4. Conclusion : un budget social en trompe-l'oeil

Dans le cadre de la présentation du projet de budget 2016 à la Chambre des députés, le ministre des Finances a qualifié son texte de «social» et de «solidaire». Celui-ci argue que *«près de la moitié des dépenses, soit environ 8 milliards d'euros, seront destinées aux prestations sociales, aux aides, aux subventions et transferts [sociaux]»*. Il poursuit en affirmant que *«le budget 2016 n'est pas seulement un budget du triple A financier, mais également du triple A social»*. Or, dans le même temps, le ministre reconnaît que les contributions sociales des entreprises resteront basses.

Cette assertion ne tient toutefois pas compte des nombreuses mesures du « paquet d'avenir », qui est en réalité un « paquet d'épargne », dévoilé il y a un an et dont les différentes mesures ont été, sont en train, ou seront réalisées. De fait, le ministre a effectivement reconnu que les mesures déjà prises pour 2015 auront un impact financier d'environ 383 millions d'euros d'économies. Ce chiffre devrait s'élever à environ 585 millions en 2016 et à presque 842 millions en 2019. Plus encore, les données ministérielles semblent découler non seulement des mesures spécifiquement prévues par le paquet d'épargne, mais également de la hausse en 2015 des taux de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), de l'introduction de l'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire et, très vraisemblablement, des prévisions de réduction de 10% des frais de fonctionnement des ministères et administrations publiques.

Rappelons, comme la CSL l'a largement démontré dans son avis sur le projet de budget pour l'exercice 2015, que les mesures du « Spuerpak » sont socialement déséquilibrées et touchent dans leur très large majorité les ménages et visent des éléments du modèle social luxembourgeois.

Il faut rappeler ici que la confection du budget est soumise aux critères stricts de l'Union européenne et de la zone euro. La Chambre des salariés (CSL) a déjà maintes fois souligné l'atteinte portée à la souveraineté budgétaire nationale. En outre, le Gouvernement luxembourgeois s'attache aux résultats de l'Administration centrale au lieu de considérer l'Administration publique dans son ensemble, qui inclut également les communes et la sécurité sociale. Ce parti pris n'est pas adapté à la situation de notre pays, car si l'Administration centrale affiche un déficit d'environ 633 millions, soit 1,2% du produit intérieur brut (PIB), l'Administration publique bénéficie, elle, d'un excédent de 269 millions, soit 0,5% du PIB. À l'horizon 2019, cet excédent devrait même atteindre 408 millions, soit 0,7% du PIB. Les perspectives budgétaires en sont totalement modifiées et imposent des contraintes non justifiées au Luxembourg.

Comme l'indique le projet de budget, *«dans le domaine des finances publiques, l'objectif principal qui a été fixé par le gouvernement au début de la législature vise à rétablir l'équilibre des comptes publics et à renverser la tendance à l'accroissement de la dette publique»*. *«Concrètement, le gouvernement s'est fixé deux objectifs budgétaires principaux pour la période 2013-2018 dans son programme gouvernemental de décembre 2013:*

- *le retour du solde structurel à l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) d'un surplus de 0,5% du PIB, en 2018 au plus tard, par rapport au scénario à politique inchangée et*

- *la stabilisation de la dette publique brute en-dessous de 30% du PIB. »*

C'est pourquoi le gouvernement s'est fixé un effort de consolidation de 1 040 millions d'euros ou de 1,7% du PIB sur la période 2015-2018.

Comme le reconnaît le gouvernement, le paquet d'épargne *«a pour objectif principal de réaliser des économies significatives à l'horizon 2018 au niveau de l'ensemble des catégories de dépenses de l'Administration publique»*.

Si l'on essaie de prendre de la hauteur pour tenter de déceler la vision qui préside aux politiques menées par le gouvernement depuis le début de la législature, l'on est en droit de s'inquiéter. Comme le suggère le

titre de cette partie, le projet de budget est un trompe-l'œil social. De fait, si l'on scrute de plus près les options qui sont prises, se dégage en filigrane une impression de diminution du rôle redistributeur et de réduction des inégalités de l'État.

Bien que cela ne soit pas pris en compte par le présent projet de loi, la réforme projetée des prestations familiales va indéniablement réduire les montants alloués aux familles, en particulier celles composées de deux enfants et plus. En effet, la CSL a estimé que la diminution des prestations familiales sera en moyenne de 9% pour les familles avec deux enfants et de 21% pour les familles avec trois enfants. Sans oublier que les ménages subissent déjà des manques à gagner eu égard à la non-adaptation des prestations familiales depuis 2006. En outre, l'allocation de maternité et l'allocation d'éducation ont été abrogées par la loi du 19 décembre 2014 relative à la mise en œuvre du paquet d'épargne. À cela, il faut encore ajouter que la nouvelle législation en matière de bourses d'études et l'abolition des allocations familiales à partir de 18 ans en 2010, ainsi que la nouvelle dégradation introduite en 2014, ont conduit à une détérioration de la situation des ménages résidents à faible revenu et de celle de tous les ménages non-résidents. En somme, le principal résultat de cette réforme des prestations familiales sera une réduction des dépenses, chiffrée par le gouvernement à 15 millions d'euros environ en 2016 pour atteindre plus de 86 millions en 2026.

En sus, il faut noter qu'il y a eu au Luxembourg une forte hausse du taux de risque de pauvreté depuis le milieu des années 1990, qui n'a pas touché de la même façon les différents types de ménages.

Le premier constat que l'on peut dresser est que le taux de risque de pauvreté a bel et bien augmenté pour les ménages disposant d'enfants à charge, que ces ménages soient composés d'un ou de plusieurs adultes ou qu'ils comprennent un ou plusieurs enfants.

Parallèlement, une hausse spectaculaire de ce taux chez les personnes seules avec enfants à charge a également eu lieu: c'est près d'un ménage monoparental sur deux qui vit sous le seuil de risque de pauvreté au Grand-Duché!

Ce qui est encore plus inquiétant c'est que le Luxembourg affiche les pires performances, parmi les pays de l'Europe des Quinze (UE15), en termes de taux de risque de pauvreté des personnes seules avec enfants à charge. Ainsi, la réforme des allocations familiales devrait aggraver encore la probabilité pour les ménages avec enfants de sombrer dans la pauvreté à l'avenir ce qui ne relève nullement d'une mesure que l'on peut qualifier de sociale.

Par ailleurs, le projet de budget qualifie pudiquement de restructuration budgétaire certaines autres mesures. Est cité notamment le projet de loi visant à adapter la participation de l'État au financement de l'investissement dans la formation professionnelle continue sous forme d'aide directe aux entreprises. Selon le texte du projet de budget, les économies budgétaires qui devraient résulter de cette mesure sont estimées à quelque 23,5 millions d'euros au titre de l'exercice 2016 et des exercices ultérieurs. Les mesures proposées visent notamment:

- l'abaissement du taux de cofinancement de 25% à 15% du coût total éligible;
- le plafonnement du coût total pris en compte en fonction de la masse salariale et de la taille des entreprises;
- la suppression d'un certain nombre de catégories de frais éligibles;
- l'exclusion des formations à caractère obligatoire.

Au final, le seul objectif est de réaliser des économies financières. En analysant le texte de loi, force est de constater qu'aucune mesure proposée n'aborde l'aspect qualitatif de la gestion de la formation continue ou n'incite davantage les entreprises à investir dans les compétences de leurs salariés.

Pour sa part, l'abolition de la préretraite solidarité est prévue dans le projet de loi qui a été déposé le 3 août 2015 à la Chambre des députés. Elle devrait générer une économie de 200 000 euros au niveau des dépenses du Fonds pour l'emploi à partir de 2016 et de 2 millions d'euros par an à partir de 2017.

Un certain nombre de mesures, dont le dépôt des projets de loi est prévu pour le début de l'année 2016, sont encore en discussion:

- la réforme de l'aide temporaire au réemploi dont l'économie est estimée à 6 millions d'euros à partir de 2016 et jusqu'à 30 millions d'euros par an à partir de 2019;
- l'abolition de l'aide à la mobilité géographique pour les chômeurs et de l'aide à la création d'entreprises pour chômeurs qui devraient permettre d'économiser 100 000 euros en 2016 et 550 000 euros par an à partir de 2018;
- la réforme de l'aide à l'embauche de chômeurs de longue durée avec des économies budgétaires estimées à 8,5 millions par an à partir de 2017.

En ce qui concerne de manière globale les transferts de l'État à la sécurité sociale, si les contributions de ce dernier au profit des différents régimes (assurances pension, maladie-maternité, dépendance, accidents, à l'exclusion des prestations familiales) augmentent au total en 2016 de 73 millions d'euros, ou de 2,5 %, par rapport au budget voté 2015, c'est-à-dire moins que la moyenne des dépenses budgétaires, le principal facteur de progression des crédits de ce département est en fait dû à l'évolution de la masse cotisable.

Le gouvernement, sans doute pour être politiquement correct, a même annoncé avoir élaboré un budget de la solidarité, *« well knapps d'Halschent vun den Dépensen Sozialleeschtungen, Hëllefen, Subventiounen an Transferte sinn »*.

Or, à la lumière des données budgétaires reprises dans la partie 2.7 du présent avis, l'on constate que les transferts sociaux de l'État perdent en vitesse par rapport au PIB ou par rapport au total des dépenses budgétaires.

En y regardant de plus près, l'on constate qu'en réalité seule la Mutualité des employeurs bénéficie d'un transfert exceptionnel critiqué par notre Chambre dans la partie 3 du présent avis

Si les ménages ont été particulièrement touchés par les mesures de réduction des dépenses toujours à l'œuvre, ils le sont également par les mesures du « Spuerpak » au niveau des recettes. Comme mentionnée ci-avant, une autre mesure qui grève le portefeuille des ménages est la hausse en 2015 des taux de la TVA de 2 points de pourcentage sur tous les produits, à l'exception de ceux taxés au taux super-réduit.

Il faut encore ajouter à cela l'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire qui est lui aussi entré en vigueur le 1er janvier 2015. Notre Chambre se permet d'ailleurs de rappeler que les syndicats ont obtenu que l'abattement sur ce nouvel impôt se fasse à hauteur du salaire social minimum, et non à seulement un quart de celui-ci, comme prévu initialement par le gouvernement. La situation des ménages les plus modestes aurait, sinon, été encore plus défavorable.

En outre, la CSL regrette que rien n'ait été dévoilé concernant la future réforme fiscale qui aura, bien évidemment, un impact direct sur le budget et le pouvoir d'achat des ménages. À noter également que le barème d'impôt n'a toujours pas été adapté à l'inflation, ce qui, dans les faits, se traduit par une hausse des montants à payer. La CSL a d'ailleurs indiqué dans le présent avis une liste, certes encore incomplète, de ses revendications pour la réforme fiscale de 2017.

Par ailleurs, le projet de loi portant création des sociétés d'impact sociétal, qui a été déposé à l'été 2015 et qui toute entreprise qui poursuit une activité destinée à améliorer la situation sociale des personnes et à contribuer au bien-être collectif, aura pour conséquence de favoriser une diversification de leur source de financement. En effet, une des répercussions du texte sera de drainer davantage de capitaux privés vers l'entrepreneuriat social. Il permet ainsi d'envisager des prises de participations en capital dans de telles sociétés pour des investisseurs privés jusqu'à la hauteur maximum de 50% du capital. Cela tend à favoriser la participation de capitaux privés, l'État risquant alors de se désengager de sa mission de soutien au monde associatif. Or, les pouvoirs publics sont les garants de l'intérêt général, ce qui n'est pas le moteur premier des entreprises privées. Ce risque de désengagement de la part de l'État inquiète. En effet, la CSL regrette que celui-ci puisse réduire ses subventions au monde associatif qui joue un rôle crucial dans la lutte contre la pauvreté et les inégalités.

De tout cela, il résulte que le projet de budget ne devrait pas avoir pour objectif principal de réaliser des économies significatives, mais de donner plutôt la priorité à la lutte contre le chômage et à la bataille de l'emploi. Et lorsque l'on parle d'emploi, il faut viser des emplois de qualité, correctement rémunérés et pérennes. En outre, l'État doit assumer son rôle visant à réduire les inégalités par le biais notamment des transferts sociaux.

Au vu des bonnes performances macroéconomiques, de la bonne tenue des finances publiques, de la persistance du chômage, notamment de longue durée, de l'augmentation des inégalités et des taux de risque de pauvreté comparativement élevés des salariés, des demandeurs d'emploi et des ménages avec enfants, plusieurs mesures s'imposent :

- abolition immédiate de l'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire ;
- augmentation du crédit d'impôt pour salariés ;
- adaptation du barème d'imposition du revenu des personnes physiques en aplanissant notamment le « Mëttelstandsbockel » ;
- prolongation de l'indemnisation en cas de chômage ;
- retrait, voire adaptation de la réforme des prestations familiales par l'augmentation massive du montant uniforme y prévu en tenant compte du montant moyen actuellement versé et des pertes occasionnées par la désindexation depuis 2006 ;
- augmentation du salaire social minimum qui, en comparaison internationale, a un niveau plutôt faible au Luxembourg si on le rapporte au salaire médian ;
- ajustement des montants du revenu minimum garanti à l'évolution réelle des salaires en compensant notamment les non-adaptations de 2013 et 2015

En somme, si le projet de budget 2016 reçoit à ce stade de la part de ses auteurs un triple A social, ce n'est qu'un trompe-l'œil. *« Dofir hunn ech dëst Joer och keng Iwwerraschung parat. Et kënnt keng nei Mesure dobäi. Et geet duer, dass déi, déi festgehale goufen, ëmgesat ginn […] »*, a déclaré le ministre des Finances. En effet, l'arbre du projet de budget ne doit pas cacher la forêt constituée par toutes les mesures d'économie du paquet lui-même ; pas de nouvelles mesures autres que celle du paquet d'épargne, certes, mais, comme celui-ci n'a pas encore été parachevé, de facto, sa poursuite constitue des mesures supplémentaires réalisées au détriment des ménages et des salariés.

On le sait, ces mesures d'austérité et d'économie sont justifiées au nom des restrictions budgétaires décidées au niveau de l'Union européenne, notamment dans le cadre du semestre européen. En mai 2015, le président de la Commission européenne Jean-Claude Juncker affirmait pourtant *«que nous devrions tout faire, nous, notre génération, pour que l'Europe obtienne un triple A social»*. Ne pouvant qu'être pleinement d'accord avec ses propos, la CSL attend toutefois les actions correspondantes. Or, les politiques menées et poursuivies au niveau de l'Union ne semblent pas viser en priorité cet objectif. D'ailleurs, personne n'a jamais défini précisément les critères qui permettront d'évaluer les performances sociales de l'Europe, ni qui possède l'autorité suffisante pour attribuer une telle note.

Plutôt qu'une obsession de la consolidation des budgets publics, l'Europe a besoin d'une croissance économique solide, car cette dernière permettra de favoriser l'activité et l'emploi, mais aussi de répondre en partie à la question de l'endettement. De grands investissements publics, au niveau de l'Union, devraient favoriser cette croissance. Au contraire, ont été privilégiées jusqu'ici les diminutions des dépenses et les augmentations d'impôts en particulier pour les classes les moins favorisées. Le résultat a été une aggravation de la récession qui influence négativement l'endettement. Cette politique de l'offre se traduit par des réformes structurelles qui aboutissent à une libéralisation du marché du travail, une mise à mal du secteur public et la précarisation des allocataires sociaux et des retraités[47].

Une stimulation de la demande par l'État offrirait une solution plus efficiente et plus juste socialement. En effet, l'on peut aussi réduire le taux d'endettement en jouant sur le dénominateur, à savoir la production économique, et pas uniquement sur le numérateur, la totalité des dettes. Mais les contraintes budgétaires instaurées par les traités européens ont empêché la mise en place de politiques de relance à l'échelle de l'Union européenne et rendu la crise pérenne.

Une véritable prise de conscience de l'importance de la dimension sociale de la construction européenne doit se faire au niveau des décideurs européens. Nous avons besoin que les architectes de cette construction ne négligent aucunement ce ciment social indispensable pour maintenir l'édifice droit et robuste face aux tentations tempétueuses des replis nationalistes et xénophobes.

Malheureusement, la stratégie Europe 2020, censée prendre en compte notamment les aspects sociaux ne donne pas les résultats escomptés. En effet, cette méthode se substitue à une inscription, dans les traités, de normes juridiques contraignantes. La diversité des systèmes de protection sociale dans les États membres ainsi que l'absence de base juridique solide dans les traités ont conduit la Commission à suivre le chemin de la *soft law*. Cela consiste en un échange d'informations et de bonnes pratiques, en espérant que les États suivront d'eux-mêmes les modèles les plus «performants» du point de vue social. Or, l'espoir ne fait pas tout. D'une part, les modèles nationaux ne sont pas transposables tels quels dans chaque pays. D'autre part, aucune sanction ne pénalise un État qui ne jouerait pas le jeu et se moquerait des modèles sociaux qui pourraient lui servir de source d'inspiration.

Aussi, certains ont proposé d'inscrire, à l'instar des critères de convergence économique, des critères contraignants de convergence sociale dans les traités.

[47] Dans ce contexte, il est aussi important de rappeler que même Mario Draghi, l'actuel président de la BCE a affirmé à l'occasion de son Discours de Jackson Hole que pour que la politique monétaire de la BCE soit efficace elle a non seulement besoin de réformes structurelles mais aussi de politiques budgétaires plus dynamiques. Ce discours a non seulement ouvert une véritable brèche dans l'édifice des monétaristes mais il a aussi réhabilité le rôle plus jamais indispensable de la politique budgétaire au sein des économies de la zone euro pour favoriser leur relance et la préservation de leurs modèles sociaux (https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2014/html/sp140822.fr.html).

Au regard de ces constatations, la stratégie Europe 2020 devrait constituer le fil rouge de toutes les politiques européennes. Les politiques budgétaires devraient être assouplies en vue de remplir les objectifs socioéconomiques préalablement fixés. Ceci permettrait de redonner un véritable sens à la construction européenne qui inspire de plus en plus de scepticisme chez les citoyens.

Luxembourg, le 17 novembre 2015

Pour la Chambre des salariés,

Norbert TREMUTH
Directeur

Jean-Claude REDING
Président

L'avis a été adopté à l'unanimité.