



CHAMBRE DES SALARIES
LUXEMBOURG

22 novembre 2011

AVIS I/71/2011

relatif au projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2012

relatif à l'amendement gouvernemental au projet de loi n°6350 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2012

..... AVIS

S O M M A I R E

PARTIE 1 : Les performances économiques : rebond positif après 2009 (p. 13)

1.1. Révisions des comptes récentes 2008-2010.....	14
1.2. Évolution conjoncturelle récente.....	16
1.3. L'inflation luxembourgeoise dans la norme.....	19
1.4. Indicateurs de compétitivité.....	20
1.5. Zoom sur l'industrie.....	25
1.5.1. Industrie manufacturière : une évolution globale qui masque des réalités fort différentes.....	35
1.5.1.1. Un niveau d'activité qui n'est toujours pas au niveau de 2008.....	35
1.5.1.2. Une sidérurgie qui a lourdement pesé sur la performance d'ensemble.....	35
1.6. Commerce extérieur : des résultats plus que satisfaisants.....	40
1.6.1. Pour les biens.....	41
1.6.2. Pour les services.....	43
1.6.3. Conclusion : c'est envers l'Allemagne que le Luxembourg perdrait le plus en compétitivité ? Or, c'est vers l'Allemagne que le Luxembourg voit le plus ses ressortissants progresser !.....	45

PARTIE 2 : La situation financière : sérénité à moyen terme (p. 47)

2.1. L'évolution des finances publiques face à la crise.....	48
2.2. Malgré la crise, une situation parfaitement saine.....	49
2.3. Comparatif des projections et annonces gouvernementales.....	51
2.4. Évolution budgétaire prévue en 2011 et 2012.....	54
2.4.1. Version nationale.....	54
2.4.2. Version SEC95 (Maastricht).....	55
2.5. Situation financière de l'État.....	59
2.5.1. Mouvements des Fonds spéciaux.....	59
2.5.2. Réserves des Fonds spéciaux : la prudence vraiment mère de toutes les vertus ?.....	59
2.5.3. Réserve budgétaire et avoirs de trésorerie de l'État.....	62

2.6. Amendement « DEXIA » quel avenir pour la BIL ?	64
2.7. Investissements et déficit budgétaire : une liaison intime	67
2.7.1. Les injonctions paradoxales du pacte de stabilité	68
2.7.2. L'effet comptable de la norme de Maastricht sur le budget	70
2.8. D'une règle d'or à l'autre... Ou la politique budgétaire gérée pour elle-même	72
2.8.1. Consécration d'une discipline budgétaire spartiate comme cœur du projet politique européen.....	73
2.8.2. Une autre « règle d'or » existe déjà	76
2.8.2.1. L'épargne nette positive des administrations luxembourgeoises ...	76
2.8.2.2. Non à la règle d'or, oui à la règle d'or	78
2.9. Évolution de la dette publique	78

PARTIE 3 : Les politiques budgétaires (81)

3.1. Les efforts pour le développement des entreprises.....	83
3.2. Les transferts de l'État à la Sécurité sociale.....	84
3.2.1. Assurance dépendance : un accroissement de la participation publique vital.....	84
3.2.2. La contribution dépendance des assurés.....	85
3.2.3. L'assiette de l'assurance dépendance	86
3.3. La politique familiale : le diable est dans les détails	87
3.4. La politique du logement : pour une approche globale et socialement équilibrée	94
3.4.1. Les mesures annoncées dans le discours sur l'état de la nation	94
3.4.2. Le logement social	96
3.5. Les investissements publics : anticiper un retour de crise.....	96
3.5.1. Regards sur les fonds spéciaux d'investissements	96
3.5.2. Investissement public : être volontariste et anticipatif face au risque de « double dip »	98
3.5.2.1. Des investissements effectifs inférieurs aux prévisions	98
3.5.2.2. Effets positifs de la dépense d'investissement et de consommation publiques sur la croissance	100
3.5.2.3. Nécessité de temporiser en matière de « stratégie de sortie » budgétaire face aux incertitudes conjoncturelles	101
3.6. L'emploi.....	105
3.6.1. La situation sur le marché du travail.....	105

3.6.2. Le Fonds pour l'emploi	114
3.6.3. Les travailleurs reclassés	117
3.6.4. Les actions pour combattre le chômage des jeunes.....	121
3.6.4.1. Les contrats d'appui-emploi et d'initiation à l'emploi	121
3.6.4.2. Un défaut d'évaluations publiques des CAE/CIE	123
3.6.5. L'apprentissage	127
3.6.6. Décrochage scolaire.....	128

PARTIE 4 : La politique fiscale (p. 128)

4.1. Part des principaux impôts en % du total des recettes fiscales	130
4.2. Évolution 2000-2010 des principales recettes fiscales.....	130
4.3. Volume des investissements productifs des entreprises marchands.....	131
4.4. Pour compléter le paysage : les autres impôts sur la production	133
4.5. Paying Taxes 2011 – The global picture (Pwc et Banque mondiale).....	136

Les points saillants de l'avis (p. 137)

1. Les performances économiques : rebond positif après 2009....	138
2. La situation financière : sérénité à moyen terme.....	138
2009 et 2010.....	138
2011 et 2012.....	138
Participation fiscale des entreprises : une échappée durable.....	140
Les avoirs des fonds spéciaux : la prudence vraiment mère de toutes les vertus	141
Investissements et déficit budgétaire : une liaison interne.....	141
D'une règle d'or à l'autre... Ou la politique budgétaire gérée pour elle-même.	142
3. De la politique budgétaire.....	143
Emploi.....	143
Assurance dépendance : un accroissement de la participation publique vital	144
Politique familiale : le diable est dans les détails.....	144
Logement : pour une approche globale et socialement équilibrée.....	145
Investissements publics : anticiper le « double dip ».....	146

Tableaux

1.	PIB Valeur (Millions).....	14
2.	PIB Volume (Millions).....	14
3.	Variation annuelle en % des principaux agrégats du PIB sous l'optique des dépenses (prix constants) – Projet de budget.....	16
4.	Variation annuelle en % des principaux agrégats du PIB sous l'optique des dépenses – Données mises à jour	16
5.	Variation annuelle en % de la valeur ajoutée brute aux prix de base par branche (prix constants) – Projet de budget.....	17
6.	Variation annuelle en % de la valeur ajoutée brute aux prix de base par branche (prix constants) – Données mises à jour.....	17
7.	Acquis de croissance pour 2011	19
8.	Évolution des marges des entreprises.....	22
9.	Indicateurs de compétitivité.....	25
10.	Principaux employeurs par branche manufacturière (situation au 01/01/2011).....	28
11.	Valeur ajoutée (VA) de l'industrie manufacturière, avec et sans métallurgie.....	30
12.	Évolution annuelle (en %) de la valeur ajoutée	39
13.	Effet de la manufacture sur la valeur ajoutée totale	40
14.	Solde des administrations publiques.....	49
15.	Solde cumulé des administrations publiques	50
16.	Dette publique en % du PIB.....	50
17.	Solde des administrations publiques en % du PIB	51
18.	Révisions des soldes	52
19.	Révision du PIB.....	52
20.	Croissance du PIB nominal	54
21.	Présentation « classique » du budget	54
22.	Évolution des dotations aux Fonds spéciaux et des dépenses de l'État 2009-2012	55
23.	Budgets 2010, 2011 et 2012 de l'Administration centrale	56
24.	Dépenses de fonctionnement de l'Administration centrale en % du PIB ...	56
25.	Recettes de l'administration centrale	57
26.	Croissance du PIB (en %)	57
27.	Solde des Administrations publiques (en % du PIB)	57
28.	Déficit en % du PIB	58
29.	Dette publique en % du PIB	58
30.	Solde des Administrations publiques (en millions EUR)	58
31.	Frais de fonctionnement des Administrations publiques en % du PIB	58
32.	Mouvements des fonds spéciaux entre 2009 et 2012	59
33.	Ponction sur avoirs, budget vs réalisé	61
34.	Mouvements des Fonds en 2010 en millions d'euros	62
35.	Avoirs des Fonds en 2009 et 2010 (prévisions et réalisés)	62
36.	Réserve primaire de l'Etat	63
37.	Effet de l'investissement et des dépenses des Fonds sur le solde de l'Administration centrale (millions et %).....	67
38.	Fonds spéciaux et emprunts : des dépenses et recettes budgétaires du budget de l'État aux dépenses et recettes de l'Administration centrale	69
39.	Contribution de l'évolution des dépenses d'investissement et du solde des Fonds à l'évolution du solde de l'AC	71

40.	Recettes et dépenses des fonds spéciaux en millions d'euros	71
41.	Prévisions de solde structurel	74
42.	Épargne nette de l'Administration centrale en % du PIB	77
43.	De l'épargne nette au solde public	77
44.	Solde primaire des Administrations centrales	77
45.	Évolution de la dette publique	79
46.	Poids réel de la dette brute dans le PIB	80
47.	Mesures destinées aux entreprises (2006-2011)	84
48.	Participation de l'État à l'assurance dépendance en millions d'euros	85
49.	Effets de l'abolition de l'indexation des prestations de la CNPF et du forfait d'éducation (2007-2010)	88
50.	Gains pour l'État de l'abolition de l'indexation relatives aux prestations familiales (2011-2012)	89
51.	Boni pour enfant	89
52.	Efforts en faveur des structures de garde pour enfants	89
53.	Désindexation des prestations familiales : effet sur les ménages	91
54.	Effet du remplacement de la modération d'impôt par le boni	92
55.	Seuils de risque de pauvreté (2 adultes et 2 enfants)	92
56.	Dépenses des Fonds spéciaux d'investissement (2010-2012)	97
57.	Évolution 2005-2012 des investissements de l'Administration centrale .	99
58.	Contribution à la croissance réelle des agrégats, optique dépenses en 2010	101
59.	Contribution à la croissance réelle des agrégats, optique dépenses en 2009	101
60.	Stratégie de sortie luxembourgeoise (pour 2011)	102
61.	Taux de chômage par sexe et par durée d'inscription à l'ADEM	110
62.	Demandeurs d'emploi résidents indemnisés et non indemnisés	110
63.	Structure de la population en âge de travailler 2009/2010	112
64.	Taux de sous-emploi, taux de chômage et taux d'activité	112
65.	Recettes du Fonds pour l'emploi, 2009 à 2012	114
66.	Dépenses du Fonds pour l'emploi, 2009 à 2012	115
67.	Dépenses les plus importantes en raison de leur montant et de leur variation, 2010 à 2012	116
68.	Évolution du nombre de travailleurs à capacité de travail réduite (CTR) ...	117
69.	Répartition des demandeurs d'emploi CTR (résidents et non-résidents, et 498 travailleurs « handicapés ») par sexe et par âge en août 2011 ...	118
70.	Répartition des demandeurs d'emploi CTR (résidents et non-résidents, et 498 travailleurs « handicapés ») par sexe et par durée d'inscription en août 2011	118
71.	Répartition des demandeurs d'emploi CTR (résidents et non-résidents, et 498 travailleurs « handicapés ») par sexe et par niveau de formation en août 2011	119
72.	Postes liés aux travailleurs reclassés	119
73.	Évolution des indemnités d'attente en milliers d'euros 2003/2009	120
74.	Motifs des décisions de reclassement externe par la Commission mixte (hors dossiers reportés de l'année précédente)	121
75.	Évolution des contrats de travail destinés aux jeunes de moins de 30 ans	123
76.	Rémunérations en % du SSM non qualifié	127
77.	Part des décrocheurs ayant quitté l'école dû à l'apprentissage	128
78.	Part des décrocheurs cherchant un poste d'apprentissage	128
79.	Part des principaux impôts en % du total des recettes fiscales	130
80.	Évolution 2000-2010 des principales recettes fiscales et des agrégats de revenu	131

81.	Autres impôts-subventions sur les facteurs de production dans l'économie marchande en % de la VAB (moyenne 2000-2009)	134
-----	---	-----

Graphiques

1.	Évolution du PIB en volume (2008-2010).....	14
2.	Évolution du PIB en valeur (2008-2010)	15
3.	Évolution du PIB en volume (2009-2010).....	15
4.	Évolution du PIB en valeur (2009-2010)	15
5.	Croissance annuelle moyenne du PIB en volume - 1995/2010.....	16
6.	Variation annuelle du PIB (volume)	17
7.	Évolution du PIB en volume (données désaisonnalisées ; 2009Q1=100) .	18
8.	PIB - 2008Q1=100 (données désaisonnalisées).....	18
9.	Évolution de l'inflation entre 2000 et 2010	19
10.	Évolution du CSU réel, total de l'économie.....	20
11.	Évolution de l'EBE par emploi, total de l'économie	20
12.	Coût du capital et coût du travail, économie marchande	21
13.	Coût du capital et coût du travail, économie totale	21
14.	Évolution de l'EBE et tendances linéaires	22
15.	Comparaison des variations d'EBE entre 2009 et 2010.....	23
16.	EBE/Emploi - Total	23
17.	EBE/Emploi - Industrie	24
18.	EBE/Emploi - Construction	24
19.	EBE/Emploi - Commerce ; hôtels et restaurants ; transports	24
20.	EBE/Emploi - Activités financières ; immobilier	25
21.	Structure de la valeur ajoutée, économie totale, 2010.....	26
22.	Évolution de la valeur ajoutée des secteurs industriels.....	27
23.	Structure de la valeur ajoutée de l'industrie manufacturière, 2010.....	27
24.	Structure de l'emploi manufacturier, 2010.....	28
25.	Évolution de la valeur ajoutée des secteurs de l'industrie manufacturière	29
26.	Niveaux de valeur ajoutée.....	29
27.	Niveaux de valeur ajoutée en volume	30
28.	Productivité horaire.....	31
29.	Productivité de l'industrie (valeur ajoutée à prix courants par emploi.....	31
30.	Productivité horaire de l'industrie.....	32
31.	Niveaux de productivité horaire des secteurs industriels.....	32
32.	Niveaux de rémunération horaire des secteurs industriels.....	33
33.	Rapport entre rémunération et productivité horaires.....	33
34.	Niveaux de production.....	34
35.	Répartition de la production entre consommation intermédiaire (CI) et valeur ajoutée (VA).....	34
36.	Répartition de la production entre consommation intermédiaire (CI) et valeur ajoutée (VA).....	35
37.	Valeur ajoutée brute en volume dans l'industrie manufacturière (2001=100)	35
38.	Valeur ajoutée brute en valeur dans l'industrie manufacturière (2001=100)	35
39.	Part dans la valeur ajoutée de l'industrie de la métallurgie et travail des métaux dans l'industrie manufacturière.....	36

40.	Part des consommations intermédiaires dans la valeur de la production.	36
41.	Progressions annuelles en %	36
42.	Part des consommations intermédiaires dans la valeur de la production.	37
43.	Consommation intermédiaires (2005=100)	37
44.	Valeur ajoutée (2005=100)	37
45.	Indices des prix - 2005=1	38
46.	Indices des prix - 2005=1	38
47.	Part des secteurs dans la valeur ajoutée totale, 2009	39
48.	Évolution des exportations en volume - biens et services 2000/2010....	40
49.	Évolution des exportations en valeur - biens et services 2000/2010	40
50.	Évolution du prix des exportations - biens et services 2000/2010	40
51.	Part des pays limitrophes dans les exportations de biens du Luxembourg (1960-2010)	41
52.	Part des pays limitrophes dans les exportations de biens du Luxembourg.....	42
53.	Progressions 2000-2010 des exportations de biens	42
54.	Part des importations luxembourgeoises en pourcentage des Importations allemandes	42
55.	Structure géographique des exportations de services (2002)	43
56.	Structure géographique des exportations de services (2010)	43
57.	Progression des exportations de service (2002-2010)	43
58.	Cumul des exportations de services par pays	44
59.	Part du Luxembourg dans les importations allemandes de services	44
60.	Structure des exportations (2010)	45
61.	Détérioration du solde des administrations publiques entre 2008 et 2009	48
62.	Solde des administrations publiques - 2009	48
63.	Solde des administrations publiques - 2010.....	48
64.	Évolution des dépenses des administrations publiques - 2008-2010	49
65.	Évolution des dépenses des administrations publiques - 2008-2010	49
66.	Solde cumulé des administrations publiques en % du PIB (1995-2010) ..	50
67.	Solde cumulé et dette publique (2010)	51
68.	Révision par rapport au PNR - PIB en valeur	52
69.	Révision par rapport au PNR - Solde des administrations publiques	52
70.	Révision entre le projet de budget 2011 et de 2012	53
71.	Avoirs des fonds spéciaux au 31 décembre de l'année (millions €)	60
72.	Estimations de la croissance potentielle et du solde structurel de l'année 2007	74
73.	Idem	74
74.	Idem	74
75.	Idem	74
76.	Idem	74
77.	Idem	74
78.	Moyenne (à + - un écart-type) des estimations du solde budgétaire structurel de la France (1980-2011) par le FMI et l'OCDE dans leurs 19 derniers rapports	75
79.	Répartition des dépenses de l'administration centrale suivant leur nature économique (2012)	81
80.	Effet de la désindexation des prestations familiales sur la contribution de l'Etat (milliers euros)	90
81.	Dépenses totales des prestations familiales (en millions euros)	90
82.	Trajectoire des investissements totaux de l'Administration centrale en millions d'euros	98

83.	Investissements de l'Administration centrale en % de ses dépenses totales	99
84.	Taux de chômage en %	105
85.	Taux de chômage désaisonnalisé (en %, août 2011)	105
86.	Évolution des taux de chômage mensuels au sens de l'ADEM et du BIT	106
87.	Nombre d'emplois intérieurs	107
88.	Nombre d'emplois intérieurs progressions sur un an	107
89.	Nombre d'emplois nationaux	107
90.	Nombre d'emplois nationaux – progressions sur un an	107
91.	Nombre d'emplois frontaliers	108
92.	Nombre d'emplois frontaliers – progressions sur un an	108
93.	Nombre de demandeurs d'emploi – progressions sur un an (en milliers)	108
94.	Population active (PA), demandeurs d'emploi (DE) et emploi national (EN) Progressions sur un an (en milliers)	109
95.	Nombre d'offres d'emploi non satisfaits	109
96.	Nombre d'offres d'emploi non satisfaites – progressions sur un an	109
97.	Part des chômeurs (non-)indemnisés dans le total depuis janvier 2000 ..	111
98.	Dépenses du Fonds national de solidarité pour le Revenu minimum garanti, en milliers d'euros	111
99.	Taux de chômage élargi en 2010	113
100.	Taux de chômage harmonisé en 2010	113
101.	Évolution des contributions des personnes physiques et des collectivités aux recettes du Fonds pour l'emploi par l'impôt de solidarité	115
102.	Évolution des recettes, des dépenses et de l'avoir du Fonds pour l'emploi	116
103.	Nombre de dossiers traités et décisions prises par la Commission Mixte (dossiers reportés d'une année à l'autre inclus)	117
104.	Taux de chômage brut (inclus : CTR résidents), taux de chômage brut hors CTR résidents et écart, en %	118
105.	Évolution du nombre de personnes touchant des indemnités d'invalidité et d'attente	120
106.	Taux de chômage des moins de 25 ans et taux de chômage des 25-64 ans au 2 ^{ème} trimestre 2011, données désaisonnalisées	122
107.	Évolution mensuelle du nombre de SIE, de CAT public/privé, de CAE, de CIE et de CIE-EP depuis janvier 2005	123
108.	Part des chômeurs par classe d'âge dans le nombre total de chômeurs, données non désaisonnalisées, moyenne 2011 pour janvier-août	124
109.	Nombre de bénéficiaires d'un CAT public respectivement d'un CAE	124
110.	CAE conclus durant la période 01/01/2009 – 31/12/2009	125
111.	CIE conclus durant la période 01/01/2009 – 31/12/2009	125
112.	Évolution du nombre de CAE, CIE et CIE-EP	126
113.	Placements en apprentissage initial	127
114.	Investissement moyen (FBCF) de l'économie marchande (C-K) en % de l'EBE et de la VAB, 2000-2009	132
115.	Évolution de la masse salariale et des impôts sur les revenus des personnes physiques	132
116.	Évolution du résultat net du secteur bancaire et des impôts sur le revenu des collectivités	133
117.	Autres impôts-subventions sur les facteurs de production en % de la VAB (moyenne 2000-2010)	135
118.	TTRs for the European Union	136

Schémas

1. Fonds propres de l'Etat 63
2. Entités de l'Administration centrale - Recettes et dépenses 69

Par lettre du 28 octobre 2011, Monsieur Luc Frieden, ministre des Finances, a soumis pour avis le projet de loi concernant le budget des recettes et dépenses de l'État pour l'exercice 2012 à la Chambre des salariés.

Par lettre du 14 novembre 2011, Monsieur Luc Frieden, ministre des Finances, a également soumis pour avis l'amendement gouvernemental au projet de loi n° 6350 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2012 à la Chambre des salariés.

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

- les performances économiques,
- la situation financière,
- les politiques budgétaires,
ainsi qu'à
- la politique fiscale.

Partie 1

Les performances
économiques

Partie 1 : Les performances économiques : rebond positif après 2009

1.1. Révisions des comptes récentes 2008-2010

La révision des comptes qui vient d'intervenir est plutôt défavorable. Les comptes ont été révisés à la baisse depuis 2008. Au total, concernant le PIB en valeur, pour 2010, il est inférieur de 1,3 milliard par rapport à la notification précédente. Notons tout de même que le Luxembourg demeure à un niveau supérieur au niveau d'avant crise avec 2,1% de plus, contre 4,9% dans la notification précédente.

En volume, la révision fait passer l'évolution du PIB depuis le niveau d'avant crise de d'une baisse de 0,3% à une baisse plus conséquente de -2,8%, si bien que le niveau de PIB en volume est même inférieur à celui de 2007.

Tableau 1: PIB Valeur (Millions)

PIB Valeur (Millions)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2008/2010
Notification avril	25 834,3	27 455,9	30 282,5	33 920,2	37 490,5	39 644,0	38 072,9	41 597,2	4,9%
Notification octobre	25 834,3	27 455,9	30 282,5	33 920,2	37 490,5	39 436,5	37 392,6	40 266,9	2,1%
		6,3%	10,3%	12,0%	10,5%	5,7%	-4,0%	9,3%	
		6,3%	10,3%	12,0%	10,5%	5,2%	-5,2%	7,7%	
Ecart						-207,5	-680,3	-1 330,3	

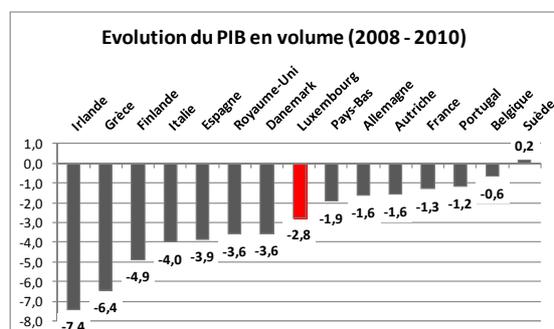
Tableau 2 : PIB Volume (Millions)

PIB Volume (Millions)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2008/2010
Notification avril	23 843,7	24 892,5	26 244,1	27 549,0	29 377,9	29 800,8	28 716,4	29 726,1	-0,3%
Notification octobre	23 843,7	24 892,5	26 244,1	27 548,9	29 377,8	29 599,2	28 030,8	28 781,4	-2,8%
		4,4%	5,4%	5,0%	6,6%	1,4%	-3,6%	3,5%	
		4,4%	5,4%	5,0%	6,6%	0,8%	-5,3%	2,7%	
Ecart						-201,6	-685,6	-944,7	

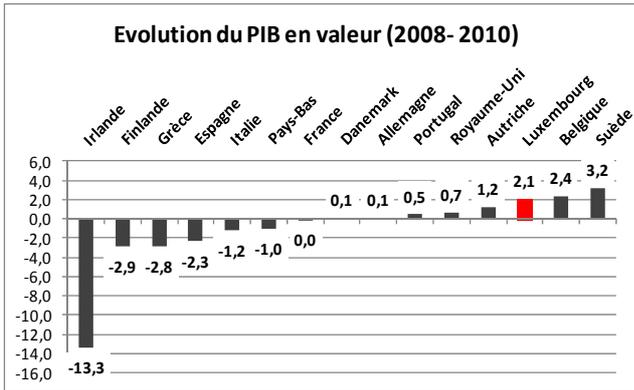
Avec moins 2,8% par rapport à 2008, le Luxembourg se situe en position intermédiaire par rapport aux autres pays de l'UE15, devancé toutefois par les pays voisins. Notons tout de même que ce classement reflète également le fait que certains pays comme la France ont été relativement peu touchés par la crise en raison d'un faible degré d'ouverture.

Graphique 1 : Évolution du PIB en volume (2008-2010)



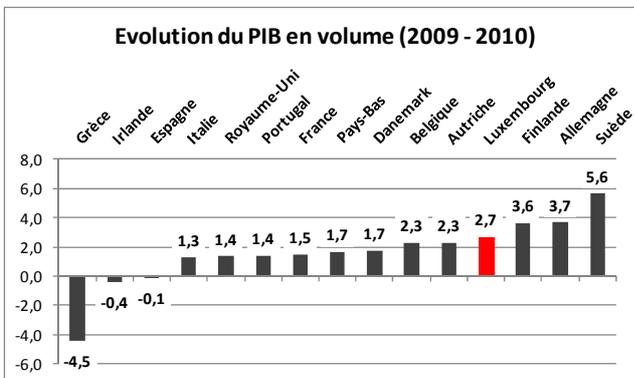
En valeur toutefois, le Luxembourg se positionne nettement mieux (rappelons la difficulté d'évaluer les données en volume dans les services). Avec +2,1% par rapport à 2008, le Luxembourg fait partie des pays ayant le mieux redressé la barre (rappelons également qu'en matière de fiscalité et de finances publiques, c'est bien le PIB en valeur qui est pris en considération).

Graphique 2 : Évolution du PIB en valeur (2008-2010)



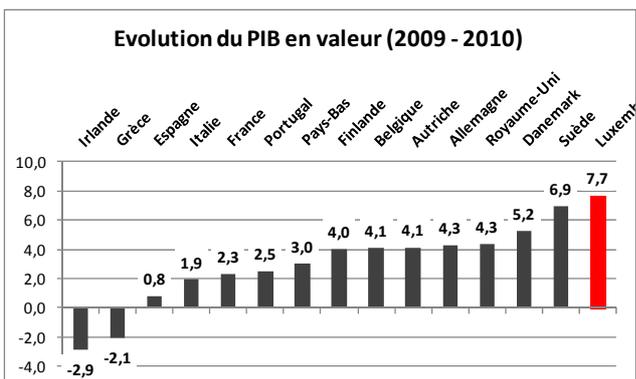
Si l'on se concentre maintenant sur l'année 2010, en volume le Luxembourg est, malgré la révision à la baisse, un des pays ayant connu la plus forte reprise.

Graphique 3 : Évolution du PIB en volume (2009-2010)



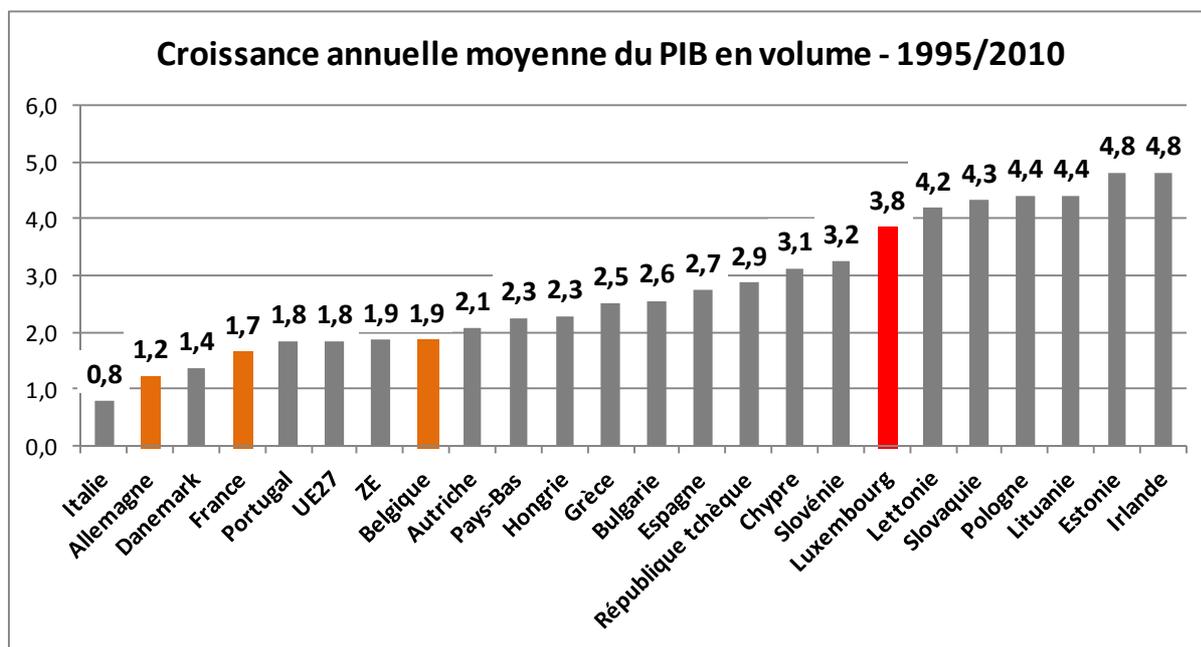
Et même la plus forte reprise si l'on considère le PIB en valeur.

Graphique 4 : Évolution du PIB en valeur (2009-2010)



En outre, sur la longue période, une fois encore le Luxembourg connaît une croissance parmi les plus fortes de toute l'UE.

Graphique 5 : Croissance annuelle moyenne du PIB en volume - 1995/2010



1.2. Évolution conjoncturelle récente

Le projet de budget reprend les principales données économiques disponibles au moment de la confection du projet. Entretemps, le Statec a mis à jour ses chiffres. Les tableaux ci-dessous reprennent, dans l'ordre, les données publiées dans le projet de budget et celles plus récentes publiées par le Statec dans le courant du mois d'octobre 2011:

Tableau 3 : Variation annuelle en % des principaux agrégats du PIB sous l'optique des dépenses (prix constants) – Projet de budget

	2010				2011
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1
Dépense de consommation finale	2.7	2.6	2.5	1.6	-0.1
- Ménages	1.4	1.4	2.4	2.1	1.1
- ISBLSM	7.2	5.9	4.4	5.0	2.1
- Admin. Publiques	4.6	4.6	2.6	0.2	-2.5
Formation brute de capital	31.6	5.3	-4.0	-6.5	10.1
Exportations de biens et de services	3.4	10.8	5.3	6.0	6.9
Importations de biens et de services	7.6	11.2	5.6	3.0	6.6
Produit intérieur brut prix du marché	1.2	5.0	2.3	5.7	4.9

Tableau 4 : Variation annuelle en % des principaux agrégats du PIB sous l'optique des dépenses (prix constants) – Données mises à jour

	2010				2011	
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2
Dépense de consommation finale	2.5	2.5	2.6	2.0	0.6	0.9
- Ménages	1.6	0.8	1.7	2.6	1.8	1.8
- ISBLSM	9.9	12.4	11.7	7.8	6.3	10.2
- Admin. Publiques	3.7	4.9	3.4	-0.1	-2.0	-1.9
Formation brute de capital	47.0	15.9	7.4	3.0	11.6	5.0
Exportations de biens et de services	-0.3	7.0	2.0	2.8	6.3	4.5
Importations de biens et de services	5.0	8.8	2.8	2.0	7.7	5.1
Produit intérieur brut prix du marché	0.1	4.2	2.3	4.2	2.9	1.9

La comparaison de ces deux tableaux montre que, pour le premier trimestre 2011, le PIB et les exportations ont été revus à la baisse alors que les dépenses de consommation finale, la formation brute de capital et les importations ont été revues à la hausse. Ce sont donc les composantes de la demande intérieure qui ont été plus élevées que prévu. Pour l'année 2010, le PIB a également été revu à la baisse (à l'exception du 3^e trimestre).

Concernant la valeur ajoutée, le premier trimestre 2011 (tableau 6) s'est révélé moins productif que prévu (tableau 5) : la richesse créée a connu des taux de croissance annuels moins élevés, surtout en ce qui concerne les activités financières ; seuls les taux de l'immobilier, des services aux entreprises et des autres activités de services ont été revus à la hausse. La valeur ajoutée totale en 2010 a également été revue à la baisse (à l'exception du 3^e trimestre).

Tableau 5 : Variation annuelle en % de la valeur ajoutée brute aux prix de base par branche (prix constants) – Projet de budget

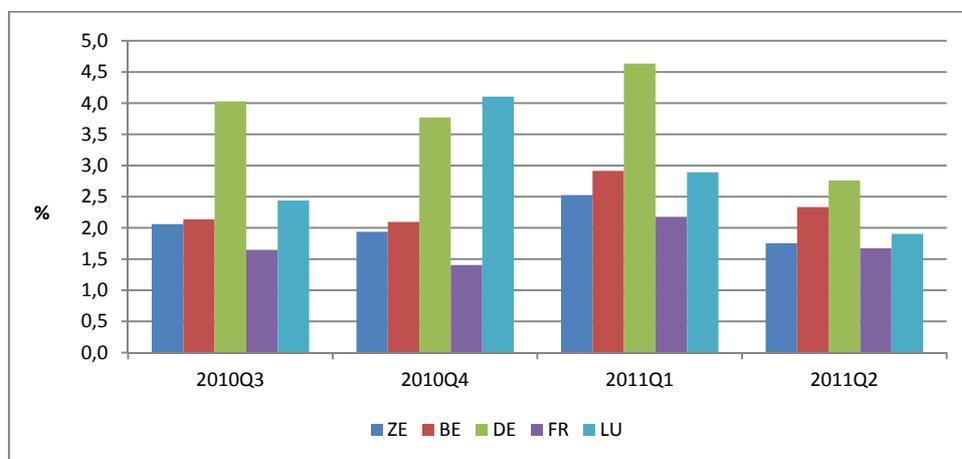
	2010				2011
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1
Agriculture, chasse, pêche	6.8	10.3	9.0	9.7	4.8
Industrie, y compris énergie	8.9	21.4	11.7	9.7	18.2
Construction	-1.3	7.5	3.6	2.3	11.8
Commerce, horeca, transp. et communic.	1.2	8.8	10.5	14.3	7.7
Activités financières	4.8	3.2	-5.0	3.2	-2.0
Immobilier, services aux entreprises	-7.2	-1.2	1.2	5.8	7.8
Autres services	3.8	4.0	2.1	2.0	0.2
Total valeur ajoutée	1.0	5.2	2.7	6.5	5.0

Tableau 6 : Variation annuelle en % de la valeur ajoutée brute aux prix de base par branche (prix constants) – Données mises à jour

	2010				2011	
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2
Agriculture, chasse, pêche	0.0	0.0	0.0	0.0	3.8	0.0
Industrie, y compris énergie	-2.0	10.9	5.3	1.8	17.0	7.2
Construction	0.7	8.4	3.7	4.4	9.6	1.1
Commerce, horeca, transp. et communic.	-2.2	4.5	4.6	7.5	5.2	6.1
Activités financières	3.8	3.6	-0.2	2.8	-6.3	-5.2
Immobilier, services aux entreprises	-5.4	1.6	3.9	8.6	8.4	7.6
Autres services	2.1	3.9	3.2	1.8	1.0	1.5
Total valeur ajoutée	-0.6	4.1	2.9	5.0	3.3	2.6

Le graphique 1 ci-dessous représente les taux de variation annuelle du PIB au cours des quatre derniers trimestres pour la zone euro, le Luxembourg et ses principaux partenaires commerciaux que sont la Belgique, l'Allemagne et la France.

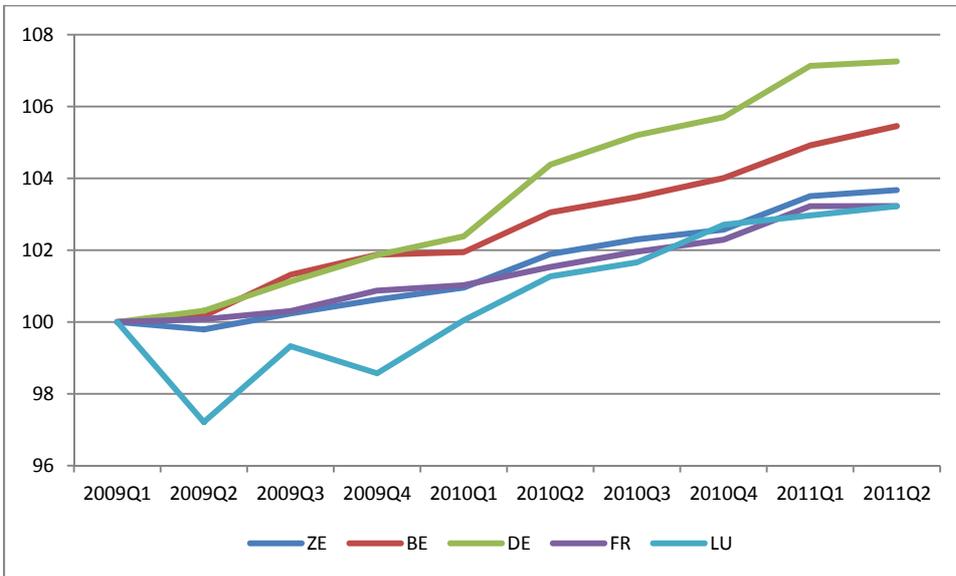
Graphique 6 : Variation annuelle du PIB (volume)



Au vu de ce graphique, on peut constater que le Grand-Duché a connu sa plus forte croissance au cours du 4^e trimestre 2010 (+4.1% par rapport au même trimestre de l'année précédente), soit un trimestre plus tôt que les autres pays.

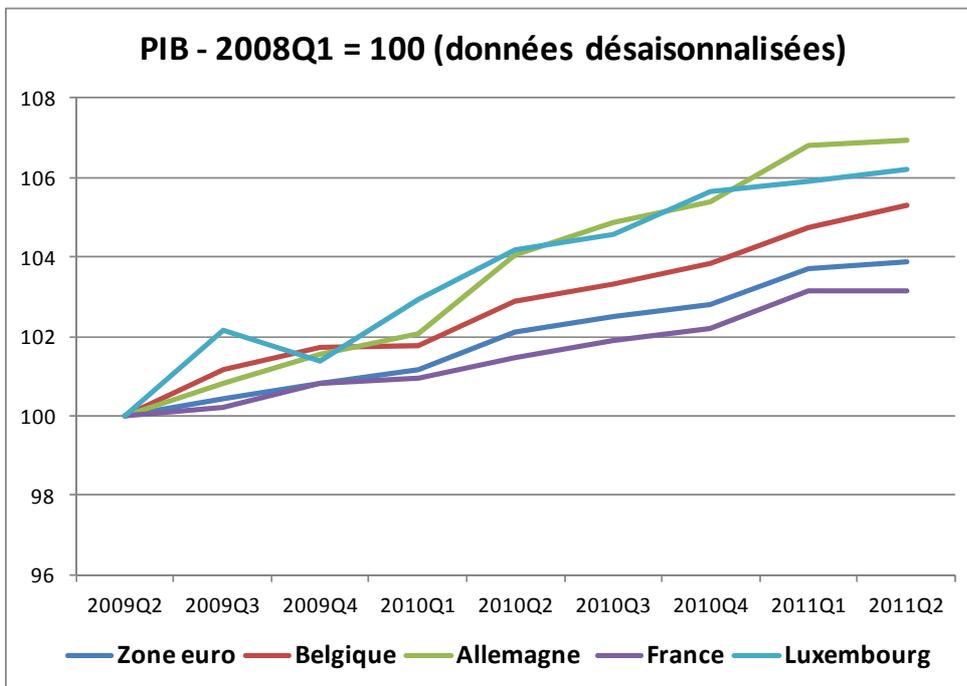
D'ailleurs, le graphique 2 montre qu'au premier trimestre 2009, le Luxembourg est encore davantage pénalisé par la crise que ses pays voisins.

Graphique 7 : Évolution du PIB en volume (données désaisonnalisées ; 2009Q1 = 100)



Si l'on prend comme point de départ (base 100) le 2^e trimestre de l'année 2009, trimestre au cours duquel l'économie luxembourgeoise commence son redressement, l'on constate qu'il s'agit de la reprise la plus vigoureuse des économies considérées, hormis l'Allemagne qui connaît une croissance encore légèrement supérieure.

Graphique 8 : PIB - 2008Q1 = 100 (données désaisonnalisées)



Les chiffres ayant été revus à la baisse suite à la moins bonne conjoncture du 2^e trimestre 2011, l'acquis de croissance doit être revu à la baisse également par rapport à ce qui est annoncé dans le projet de budget. Ainsi, alors que le projet de budget 2012 table sur un acquis de 2.8% pour 2011, il n'est en réalité que de 1.71% lorsqu'on projette le niveau de PIB du 2^e trimestre de cette année sur les 3^e et 4^e trimestres. Le tableau suivant reprend les acquis de croissance pour la zone euro et les principaux partenaires économiques du Grand-Duché. Ce dernier se situe dans la fourchette du groupe de référence.

Tableau 7 : Acquis de croissance pour 2011

Zone euro	1.67%
Belgique	2.13%
Allemagne	2.69%
France	1.50%
Luxembourg	1.71%

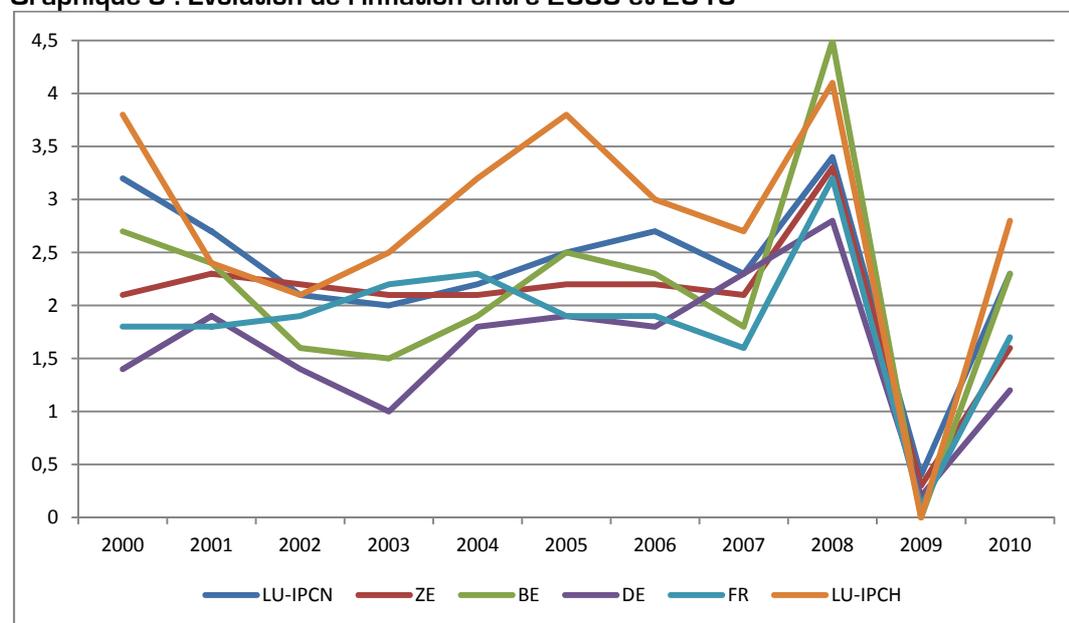
1.3. L'inflation luxembourgeoise dans la norme

Concernant le niveau de l'inflation luxembourgeoise, celle-ci se trouve tout à fait dans la norme de la moyenne européenne, mais aussi par rapport aux pays voisins.

Rappelons d'ailleurs qu'il y a lieu de considérer pour le mesurage de la progression des prix à la consommation l'IPC national, plus pertinent que l'indice harmonisé peu adapté au cas spécifique du Luxembourg pour des raisons méthodologiques.

Rappelons encore que l'inflation ne constitue aucunement un indicateur pertinent pour mesurer la compétitivité du Luxembourg, voire d'un autre pays.

Graphique 9 : Évolution de l'inflation entre 2000 et 2010

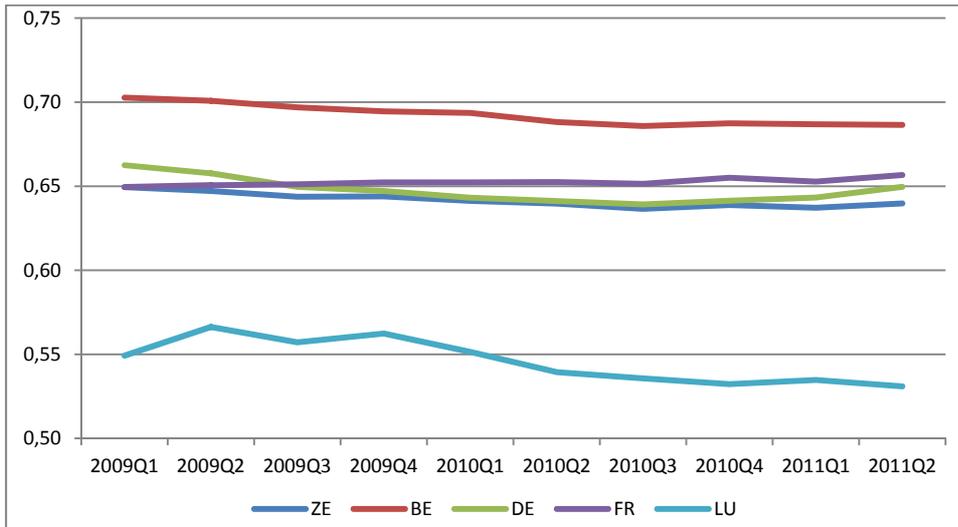


Source : Eurostat et Statec

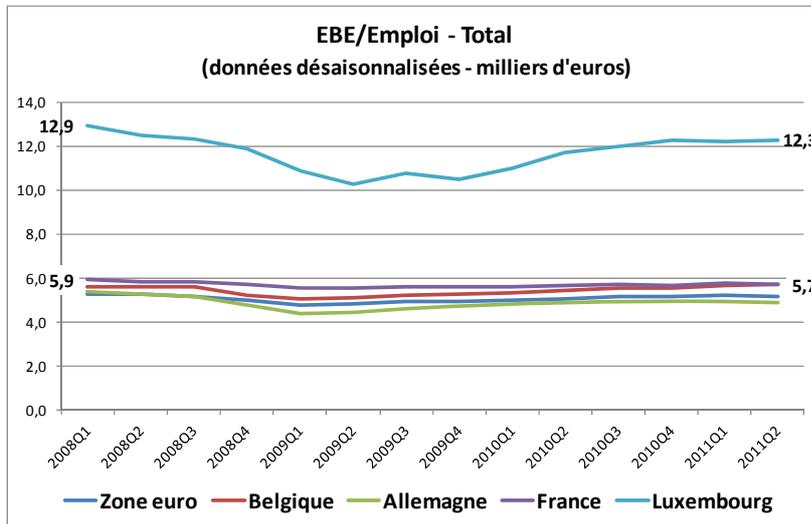
1.4. Indicateurs de compétitivité

En ce qui concerne le coût salarial unitaire réel (CSU réel) et l'excédent brut d'exploitation par emploi (EBE par emploi), alors que l'année 2009 a été marquée par une évolution moins favorable de ces deux indicateurs au Grand-Duché, la situation s'améliore en 2010 et 2011 comparativement aux autres pays. Ainsi, le CSU réel diminue clairement à partir du premier trimestre 2010 tandis que l'EBE par emploi amorce son expansion. D'une manière générale, le Luxembourg conserve de loin sa première place au vu des niveaux de ces deux indicateurs : le CSU et l'EBE par emploi sont respectivement au plus bas et au plus haut niveau par rapport au groupe de référence.

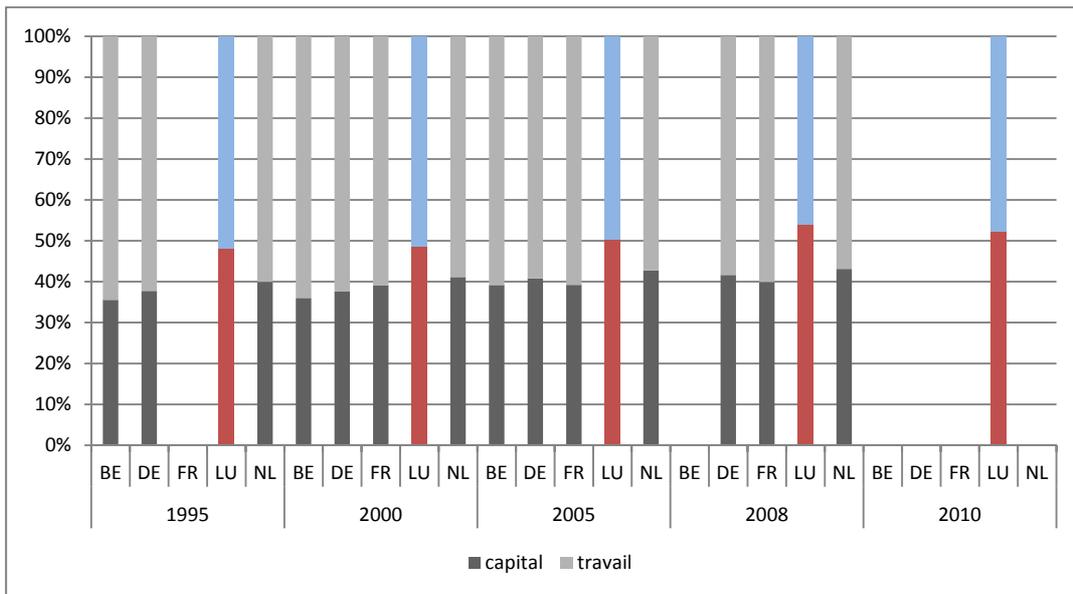
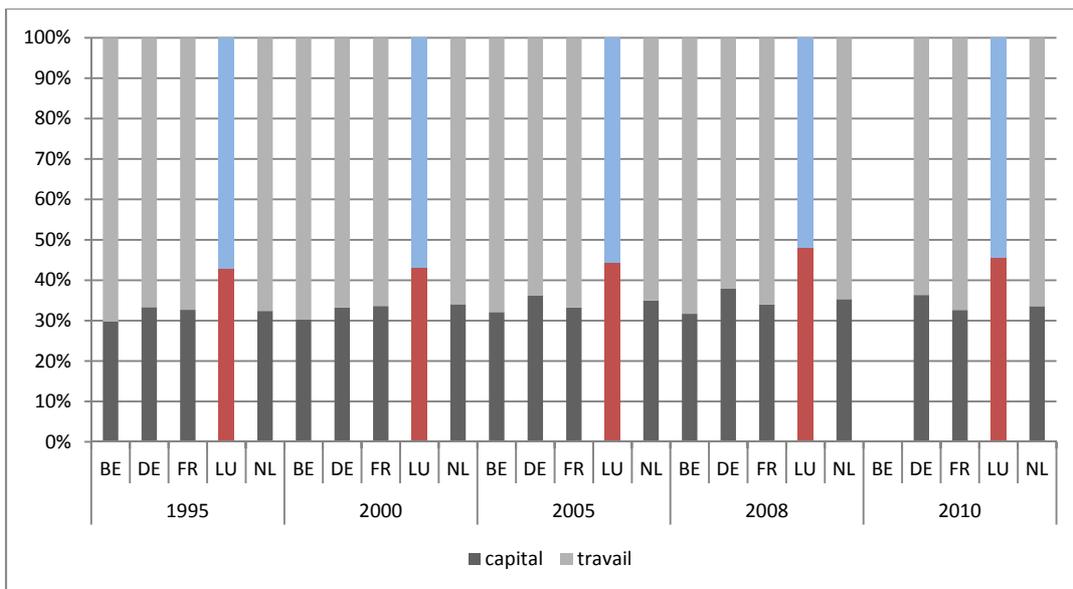
Graphique 10 : Évolution du CSU réel, total de l'économie



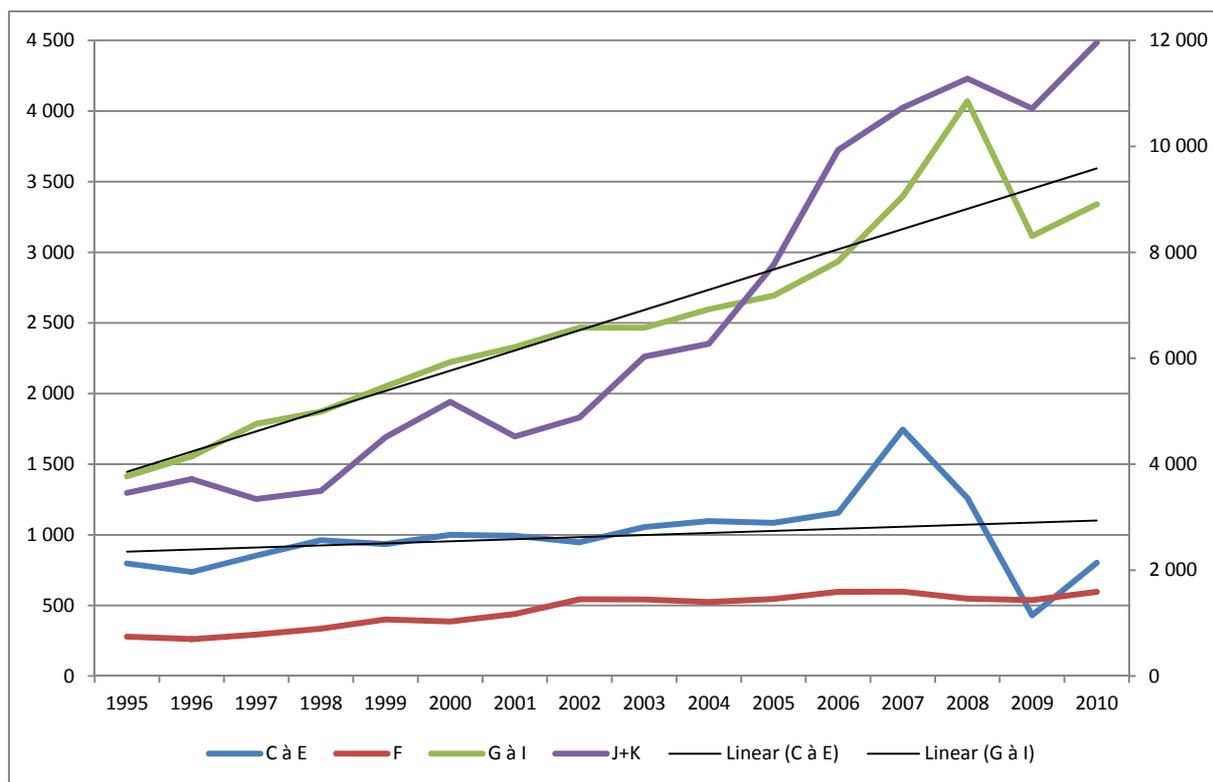
Graphique 11 : Évolution de l'EBE par emploi, total de l'économie [milliers d'€ par emploi]



Étant donné qu'il faut manier avec précaution les données trimestrielles récentes (puisque sujettes à révision), les deux graphiques suivants représentent la répartition de la valeur ajoutée au coût des facteurs pour la période 1995-2010, respectivement pour l'économie marchande et l'économie totale. Cette répartition représente donc le coût salarial unitaire (part de la rémunération des salariés et des travailleurs indépendants dans la valeur ajoutée) comparé au coût capitaliste unitaire (part de l'EBE dans la valeur ajoutée).

Graphique 12 : Coût du capital et coût du travail, économie marchande**Graphique 13 : Coût du capital et coût du travail, économie totale**

Ainsi, les graphiques montrent que le Luxembourg a les coûts du capital les plus élevés puisque la part de l'EBE dans la valeur ajoutée (soit la marge des entreprises) y est la plus conséquente du groupe de référence. À l'inverse, le Grand-Duché a les coûts du travail les plus faibles du groupe de comparaison. Ceci est valable aussi bien pour l'économie marchande que pour l'économie totale et vient confirmer ce qui a été dit au niveau trimestriel.

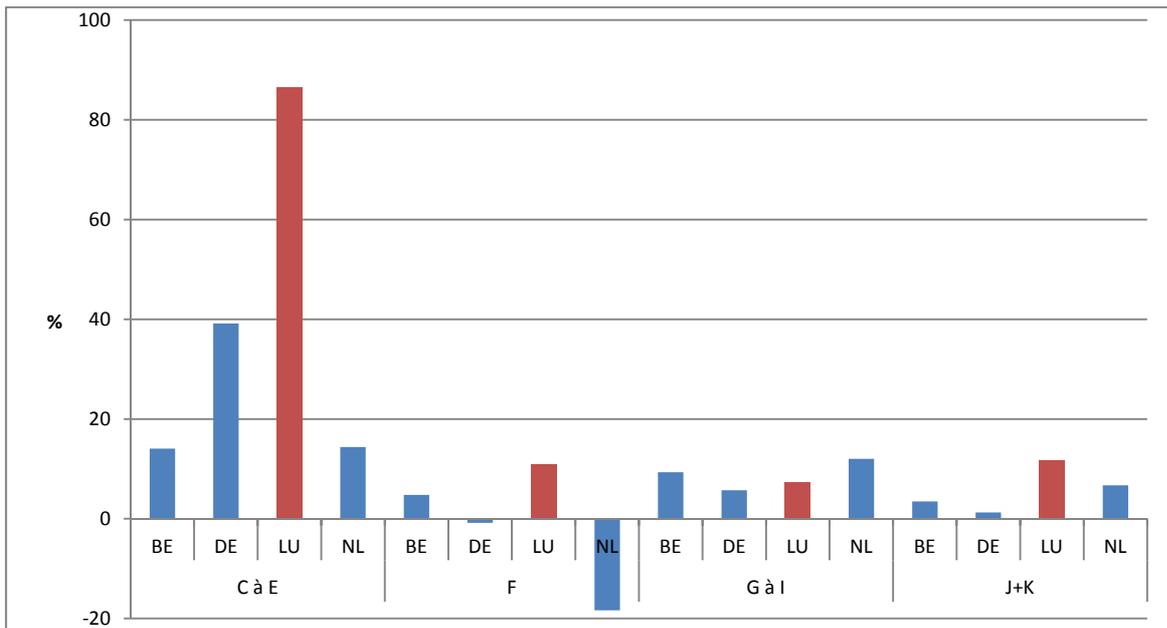
Graphique 14 : Évolution de l'EBE et tendances linéaires [en millions d'€; J+K : échelle de droite]**Tableau 8 : Évolution des marges des entreprises**

Variation en % entre 2009 et 2010	EBE
Industrie, y compris énergie (C_E)	+86.6%
Construction (F)	+11%
Commerce ; rép. auto et d'art. domestiques ; Horeca ; Transp. et communication (G_I)	+7.21%
Activités financières ; immobilier, location et services aux entreprises (J+K)	+11.6%

Source : Eurostat, comptes nationaux

Au vu de l'évolution des marges 2009-2010, on peut constater que l'accroissement des marges y est plus que confortable. En outre, lorsque l'on fait une comparaison internationale, on s'aperçoit que le Luxembourg rebondit mieux que les autres pays, à l'exception de la branche commerce, Horeca, transports et communication (G à I) dont l'évolution se situe dans la fourchette du groupe de comparaison.

La croissance énorme du secteur industriel est à mettre en relation avec la très forte chute des années précédentes.

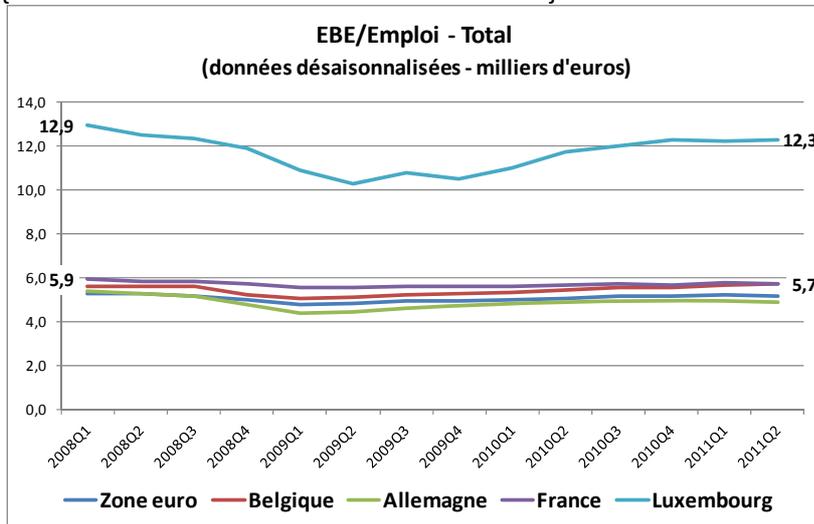
Graphique 15 : Comparaison des variations d'EBE entre 2009 et 2010

En outre, en 2010, tous les secteurs retrouvent leur niveau d'EBE par emploi d'avant la crise, soit le niveau de début 2008 (graphiques suivants), à l'exception de l'industrie (C à E) dont le niveau était exceptionnellement élevé en 2007.

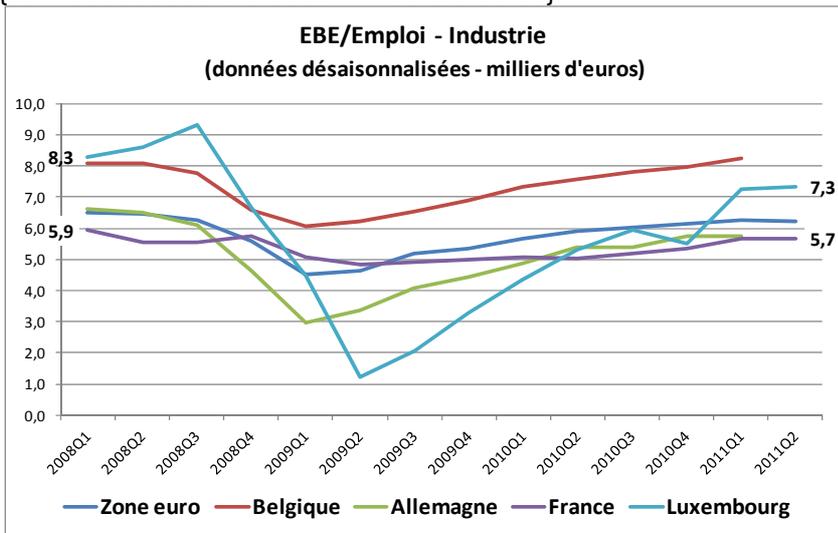
En 2010, le niveau d'EBE par emploi des différents secteurs de l'économie est de manière générale supérieur aux pays voisins, sinon dans la fourchette haute.

Graphique 16 : EBE/Emploi - Total

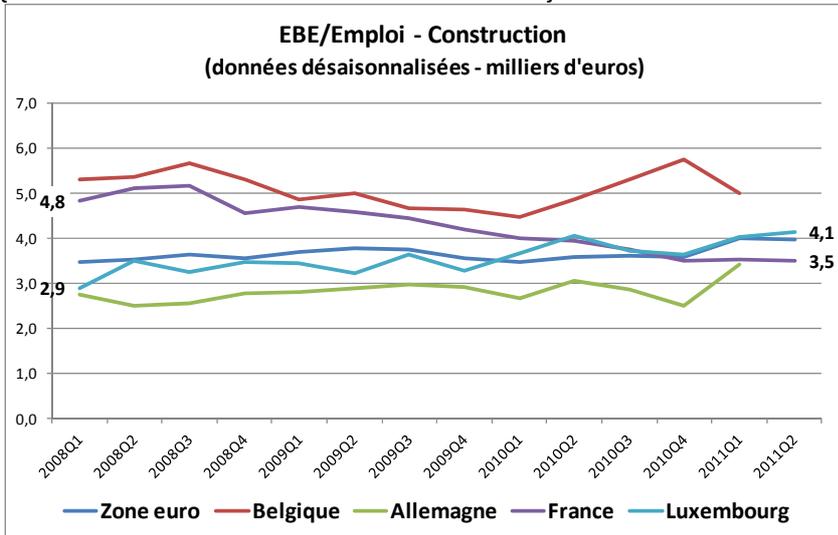
(données désaisonnalisées - milliers d'euros)



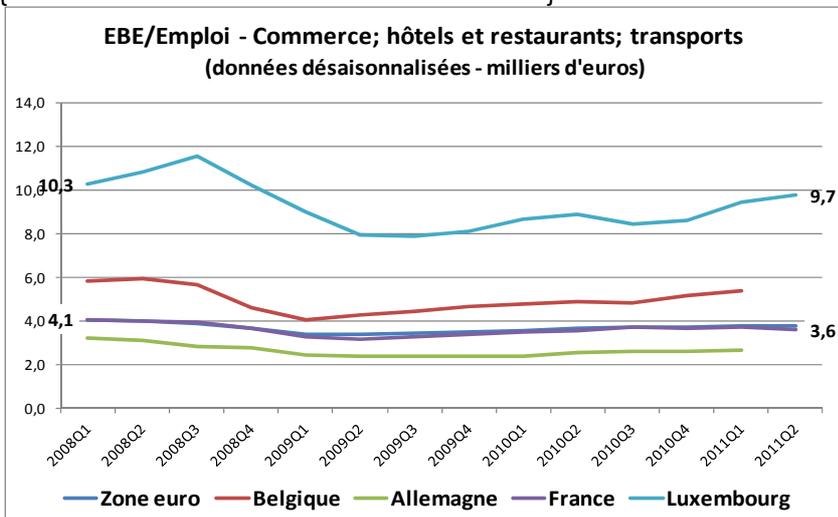
Graphique 17 : EBE/Emloi - Industrie
(données désaisonnalisées - milliers d'euros)



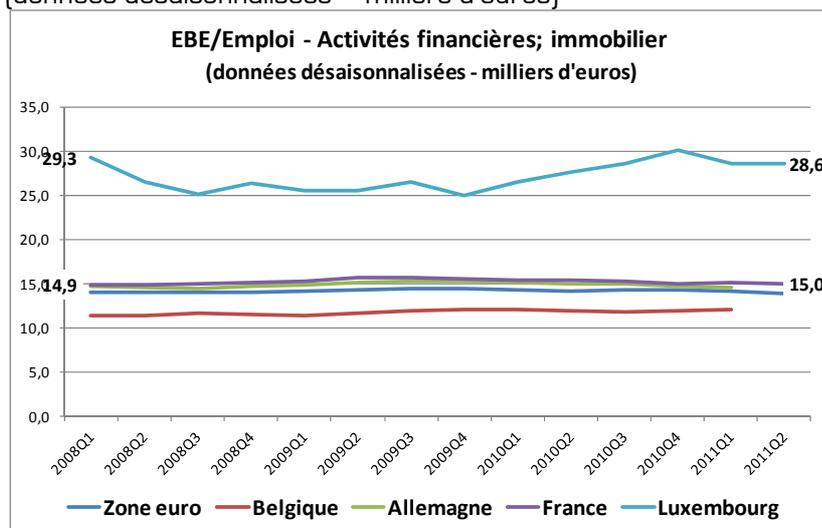
Graphique 18 : EBE/Emloi - Construction
(données désaisonnalisées - milliers d'euros)



Graphique 19 : EBE/Emloi - Commerce ; hôtels et restaurants ; transports
(données désaisonnalisées - milliers d'euros)



Graphique 20 : EBE/Employé – Activités financières ; immobilier
(données désaisonnalisées – milliers d'euros)



1.5. Zoom sur l'industrie

Relativement à l'industrie, la Commission européenne a communiqué au sujet des performances de compétitivité des pays au travers des trois indicateurs suivants¹ : productivité, innovation et environnement des affaires. Les indicateurs et leurs résultats figurent dans le tableau ci-dessous. La productivité est mesurée par personne employée dans le secteur manufacturier ; l'innovation reflète la part des entreprises ayant introduit des biens, des services ou des processus de fabrication nouveaux ou améliorés, ainsi que de l'innovation au niveau du marketing ou de l'organisation ; enfin, la charge administrative reflète l'environnement des affaires en mesurant la facilité (ou la difficulté) pour les entreprises de se conformer aux exigences administratives.

Tableau 9 : Indicateurs de compétitivité

Indicateur	Résultats	Pays
Productivité	> UE-27	Irlande, Pays-Bas, Autriche, Finlande, Belgique, Luxembourg, Suède et Allemagne
	≈ UE-27	Royaume-Uni, France, Danemark, Espagne, Grèce, Italie et Malte
	< UE-27	Slovaquie, Slovénie, Hongrie, Rép. tchèque, Pologne, Chypre, Portugal, Estonie, Lituanie, Roumanie, Lettonie et Bulgarie
Innovation	> 60%	Allemagne et Luxembourg
	> 50%	Belgique, Portugal, Irlande, Estonie, Autriche, Chypre, Rép. tchèque, Grèce, Suède, Italie, Finlande, Danemark, Slovénie et France
	> 30%	Royaume-Uni, Pays-Bas, Espagne, Malte, Slovaquie, Roumanie, Bulgarie et Lituanie
	< 30%	Hongrie, Pologne et Lettonie
Charge admin.	faible	Finlande, Estonie, Danemark, Chypre, Suède et Luxembourg
	moyenne	Pays-Bas, Autriche, Irlande, Lettonie, Bulgarie, Royaume-Uni, Allemagne, Slovénie, Espagne, Lituanie, Malte, Roumanie, Slovaquie, Rép. tchèque, France et Pologne
	élevée	Belgique, Portugal, Grèce, Hongrie et Italie

Au vu de ce tableau, le Luxembourg est classé dans le premier groupe, ce qui montre le dynamisme des entreprises et l'environnement favorable dans lequel elles opèrent. D'ailleurs, les conclusions de la Commission à l'attention du Grand-Duché sont que la compétitivité et l'innovation y sont bonnes et que l'environnement pour les entreprises s'améliore. Toujours d'après la Commission, les défis majeurs du Luxembourg concernant, d'une part, l'attrait des ressources humaines nécessaires au développement

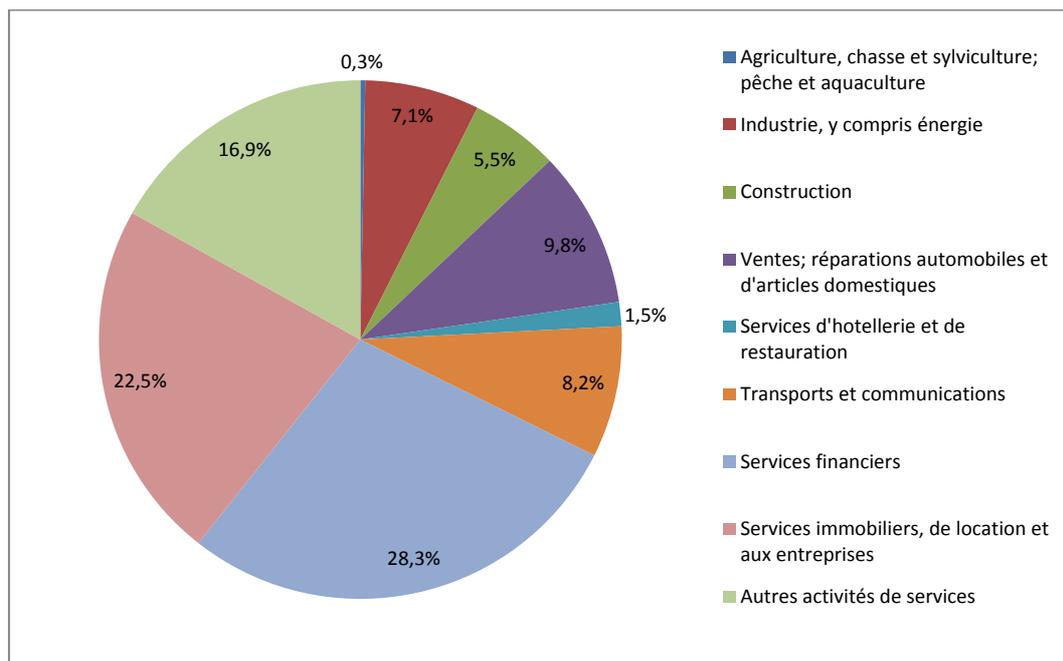
¹ Overview of competitiveness in 27 Member States, Memo/11/702, 14 October 2011

de centres d'excellence et de petites entreprises innovantes et, d'autre part, la réduction des émissions de gaz à effet de serre ainsi que l'augmentation de la part d'énergies renouvelables dans la consommation énergétique.

L'industrie dans l'économie totale

En 2010, la structure de la valeur ajoutée de l'économie luxembourgeoise est dominée par les services financiers (28.3% de la valeur ajoutée), les services immobiliers, de location et aux entreprises (22.5%) ainsi que les autres activités de services (16.9%) ; l'industrie et la construction représentent, ensemble, 12.6% de la valeur ajoutée. L'économie grand-ducale est donc clairement axée sur les services.

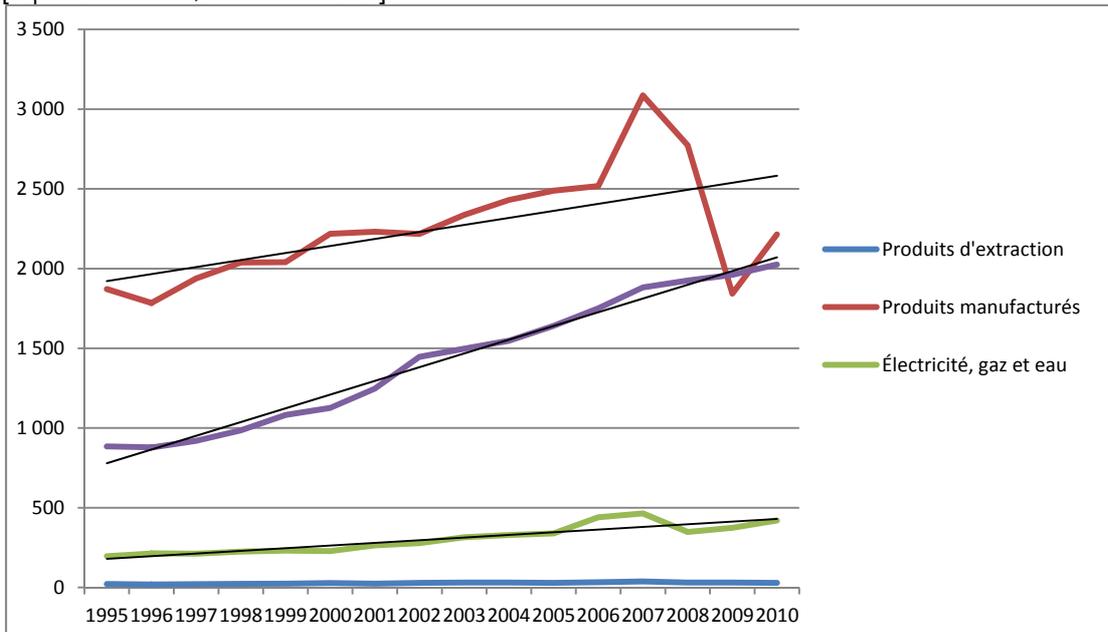
Graphique 21 : Structure de la valeur ajoutée, économie totale, 2010



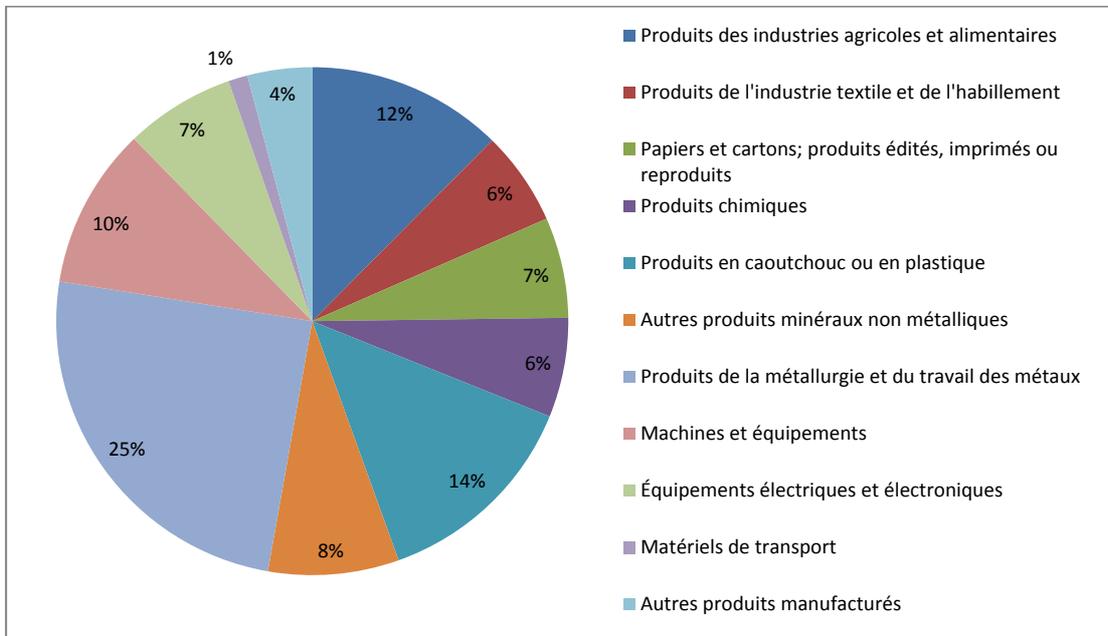
Lorsqu'on regarde l'évolution de la valeur ajoutée de l'industrie dans son ensemble (industrie de l'extraction, de la manufacture, de l'énergie et de la construction), on constate que ce sont les produits manufacturés qui ont davantage accusé le coup de la crise. En effet, bien que l'année 2007 ait été exceptionnelle pour ce secteur en termes de création de richesse [vu l'écart entre le niveau observé de valeur ajoutée et la tendance linéaire], son niveau de 2010 est encore nettement inférieur à la tendance, ce qui n'est pas le cas des autres secteurs industriels. Qu'est-ce qui a donc tant fait chuter les produits manufacturés ?

Graphique 22 : Évolution de la valeur ajoutée des secteurs industriels

[à prix courants, en millions d'€]

**L'industrie manufacturière**

La valeur ajoutée de l'industrie manufacturière se répartit en onze secteurs dont les principaux sont les produits de la métallurgie et du travail des métaux (qui représentent 25% de la valeur ajoutée de l'industrie manufacturière en 2010), les produits en caoutchouc ou en plastique (14%), les produits des industries agricoles et alimentaires (12%) ainsi que les machines et équipements (10%).

Graphique 23 : Structure de la valeur ajoutée de l'industrie manufacturière, 2010

En termes d'emploi, l'industrie et la construction représentent chacune un peu plus de 10% de l'emploi total en 2010. Au sein de l'industrie manufacturière (qui représente 9.8% de l'emploi total), près d'un tiers des travailleurs (30.4%) sont employés dans le secteur des produits de la métallurgie et du travail des métaux (graphique 4). En termes d'effectif, ce secteur est dominé par la société Arcelor Mittal qui équivaut à 60% de l'emploi sectoriel (soit environ 6 070 personnes pour un secteur qui en compte un peu plus de 10 000). Suivent ensuite le secteur des produits des industries agricoles et alimentaires (14.5% de l'emploi manufacturier) et le secteur des produits en caoutchouc ou en plastique (13.6% de

l'emploi manufacturier, dont près de 70% sont employés auprès de la société Goodyear Dunlop). À titre informatif, le tableau ci-dessous dresse la liste des principaux employeurs des différentes industries.

Graphique 24 : Structure de l'emploi manufacturier, 2010

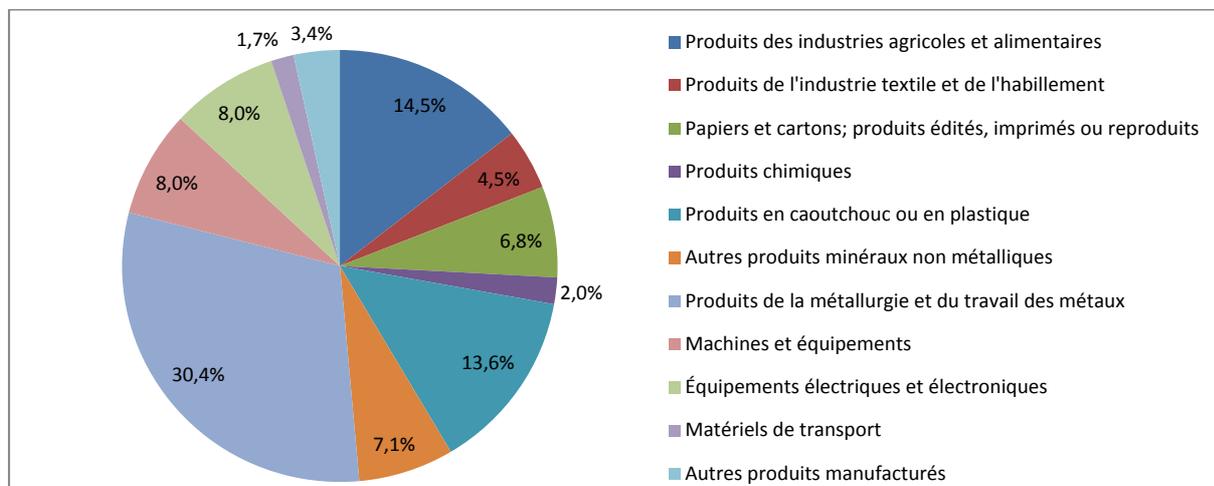
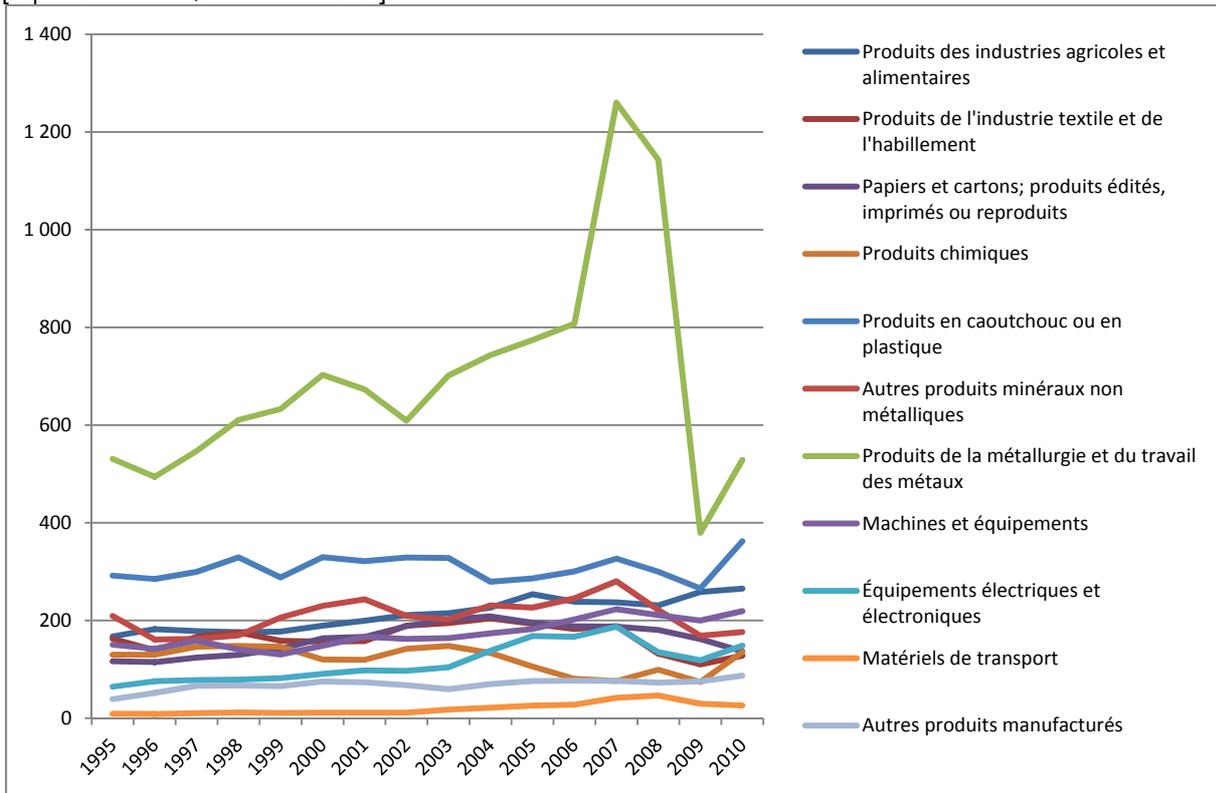


Tableau 10 : Principaux employeurs par branche manufacturière (situation au 01/01/2011)

Activité manufacturière (et emploi sectoriel total)	Principaux employeurs (et effectif)
Produits d'extraction (300)	Cloos (1 10), Feidt (90)
Produits des industries agricoles et alimentaires (5100)	Landewyck (740), Intermeat (300)
Produits de l'industrie textile et de l'habillement (1600)	DuPont De Nemours (900), Hyosung (240)
Papiers et cartons; produits édités, imprimés ou reproduits (840)	Editpress (490), Avery Dennison (390)
Produits chimiques (2400)	Chemolux (270)
Produits en caoutchouc ou en plastique (700)	Goodyear Dunlop (3310), Euro composites (570)
Autres produits minéraux non métalliques (4800)	Guardian (1 200), Bétons Feidt (300)
Produits de la métallurgie et du travail des métaux (2500)	ArcelorMittal (6 070), Ceratizit (1 020)
Machines et équipements (10700)	Husky (800), Rotarex (520)
Équipements électriques et électroniques (2800)	IEE (760), Eith (570)
Matériels de transport (600)	Fel (150)
Autres produits manufacturés (1200)	Tarkett (500), Kronospan (290)
Électricité, gaz, eau (1800)	Enovos (830), SEO (200)

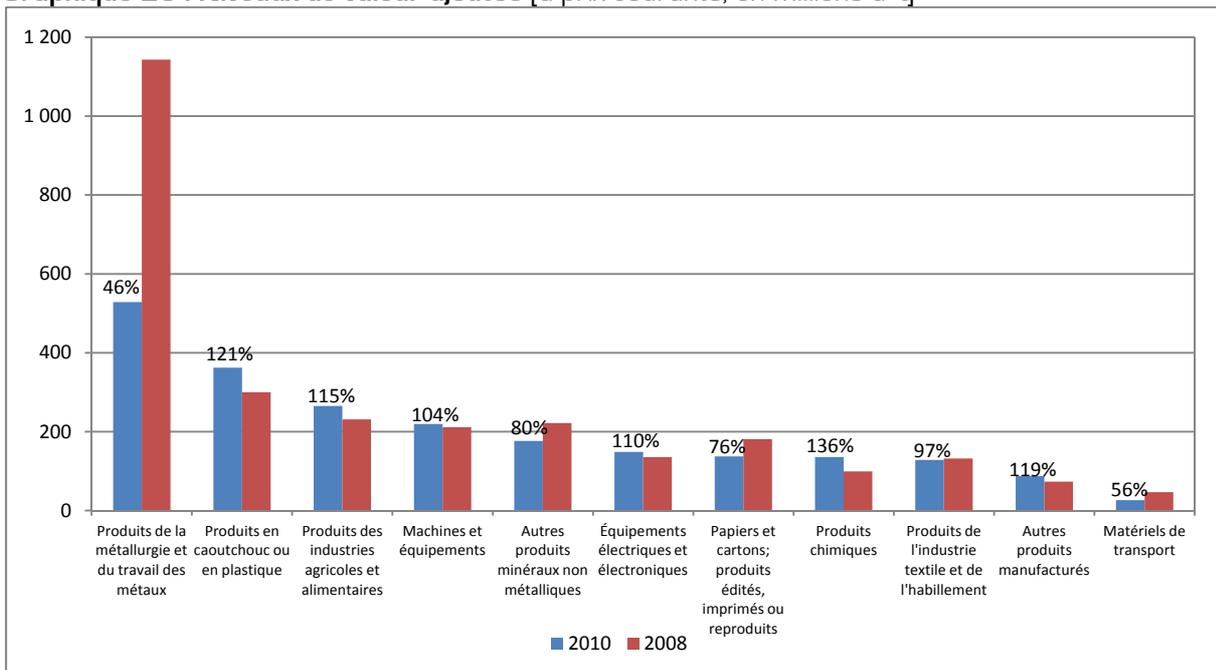
Quant à l'évolution de la valeur ajoutée, on peut affirmer que la chute de l'industrie manufacturière est principalement attribuable à celle de la métallurgie. En effet, la valeur ajoutée de l'industrie manufacturière diminue de 931.5 millions d'€ entre 2008 et 2009, dont 763.9 (soit 82%) sont dus aux produits de la métallurgie.

Graphique 25 : Évolution de la valeur ajoutée des secteurs de l'industrie manufacturière
[à prix courants, en millions d'€]



Le graphique suivant compare les niveaux de valeur ajoutée (à prix courants) de 2008 et 2010 ; on constate que la métallurgie crée actuellement encore le plus de richesse mais que c'est aussi le secteur où la baisse de valeur ajoutée est la plus marquée, avec un niveau en 2010 qui n'atteint pas la moitié du niveau observé en 2008. D'autres secteurs n'ont pas retrouvé leur niveau d'avant-crise ; il s'agit des autres produits minéraux non métalliques (verre, céramique, ciment, plâtre, etc.), des papiers et cartons, du textile ainsi que des matériels de transports. Les autres secteurs sont au-delà de leur niveau de 2008.

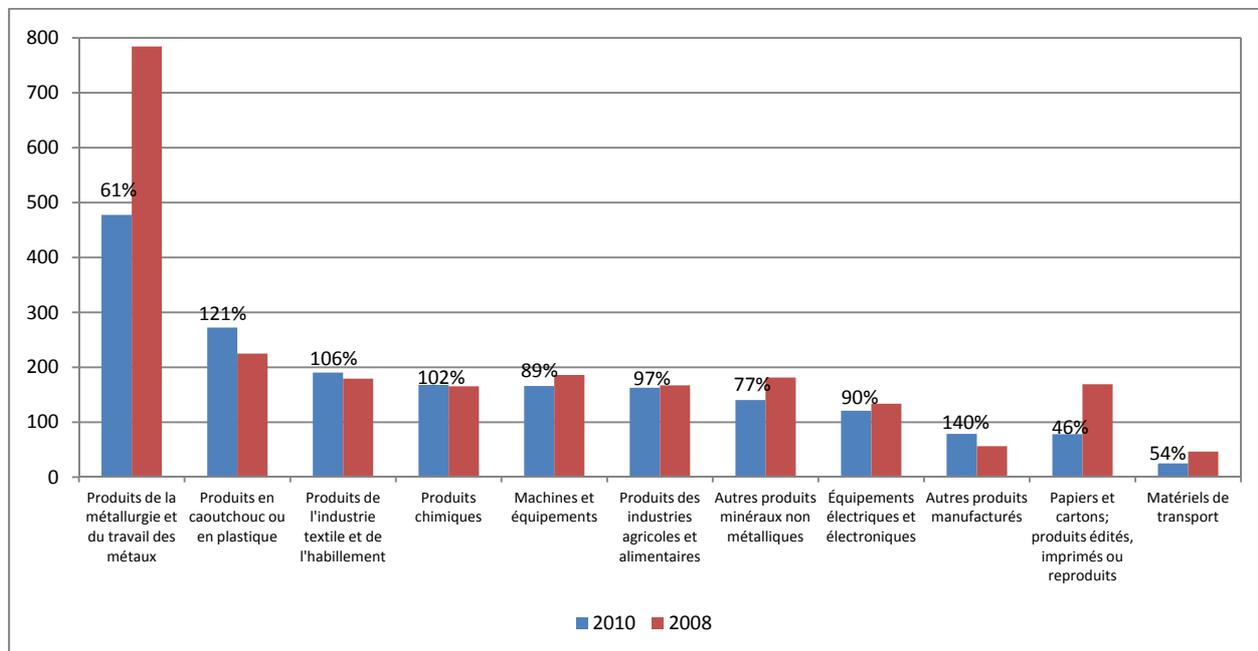
Graphique 26 : Niveaux de valeur ajoutée [à prix courants, en millions d'€]



Note : Les pourcentages indiquent le niveau de 2010 par rapport au niveau de 2008.

Relativement à la métallurgie, des constatations semblables peuvent se faire en termes de valeur ajoutée en volume. En effet, l'industrie manufacturière (D) perd 583.4 millions d'€ entre 2008 et 2009, dont 357.9 (soit 61%) sont dus aux produits métallurgiques. En outre, le niveau d'avant-crise est loin d'être atteint (graphique 16).

Graphique 27 : Niveaux de valeur ajoutée en volume [en millions d'€]



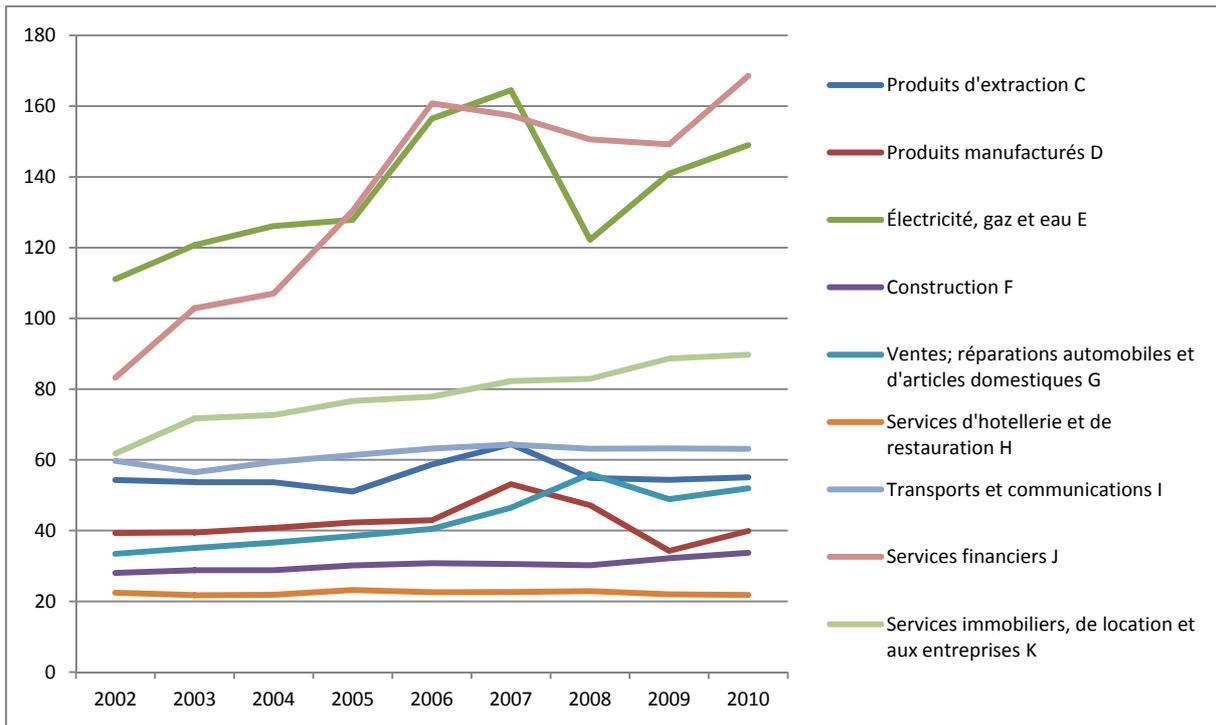
Note : Les pourcentages indiquent le niveau de 2010 par rapport au niveau de 2008.

Le tableau ci-dessous reprend les niveaux de valeur ajoutée de l'industrie manufacturière, avec et sans le secteur des produits métallurgiques, ainsi que les variations des années 2009 et 2010 par rapport à l'année 2008. On constate que la diminution de la valeur ajoutée du secteur manufacturier par rapport à 2008 est nettement moins prononcée si calculée hors métallurgie, aussi bien en 2009 qu'en 2010 et aussi bien en valeur qu'en volume. D'ailleurs, hors métallurgie, la valeur ajoutée de l'industrie manufacturière revient à son niveau en valeur d'avant-crise [+3.4%].

Tableau 11: Valeur ajoutée (VA) de l'industrie manufacturière, avec et sans métallurgie [millions d'€]

		Variation [%]				
		2008	2009	2010	2008-2009	2008-2010
	VA manufacture	2774.1	1842.6	2214.4	-33.6	-20.2
en valeur	VA manufacture hors métallurgie	1630.6	1463.0	1685.8	-10.3	3.4
	VA manufacture	2302.9	1719.5	1840.0	-25.3	-20.1
en volume	VA manufacture hors métallurgie	1518.5	1293.0	1362.4	-14.9	-10.3

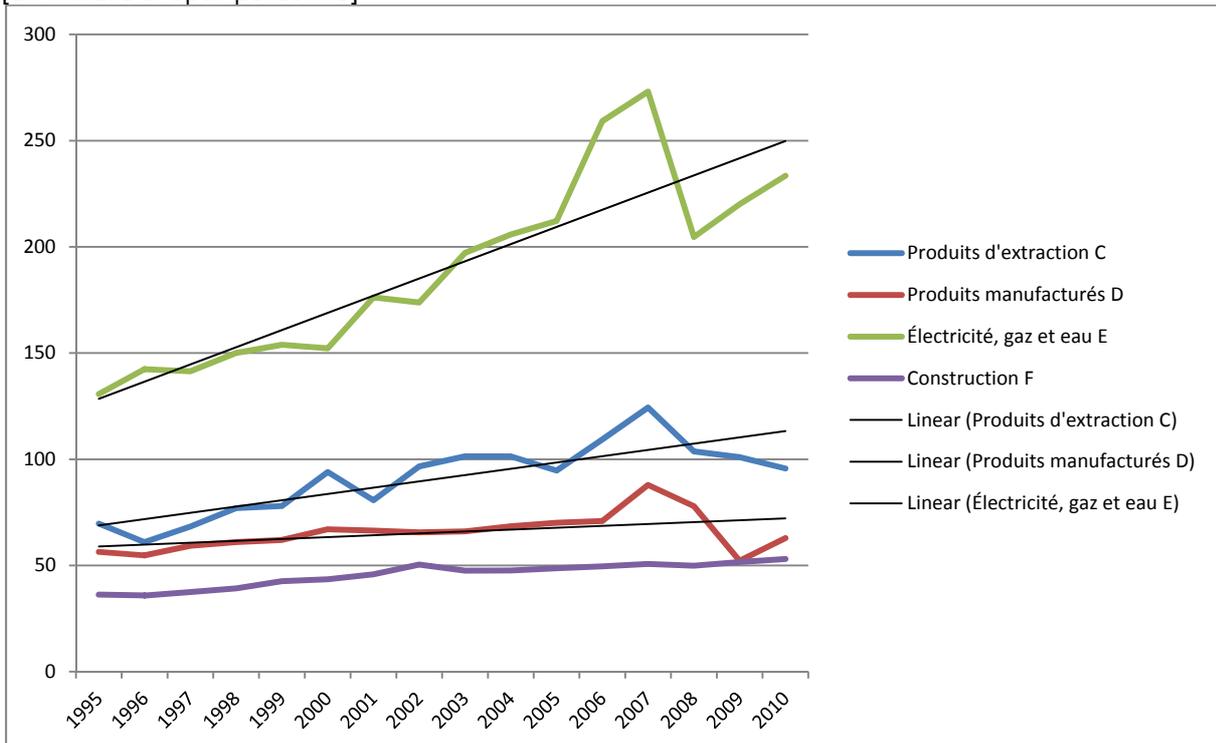
Concernant la productivité horaire (mesurée par la valeur ajoutée à prix courants par heure travaillée), les niveaux de l'industrie de l'énergie (E) rivalisent avec ceux des services financiers (J). La productivité du secteur des produits d'extraction (C) est proche de celle du secteur des transports et communication (I). L'industrie manufacturière (D) et de la construction (F) sont moins bien classées. En effet, après avoir connu le niveau le plus haut de productivité en 2007, les produits manufacturés ont été lourdement touchés par la crise. À noter que la construction est le seul secteur industriel dont la productivité n'a pas diminué avec la crise.

Graphique 28 : Productivité horaire [en €par heure]

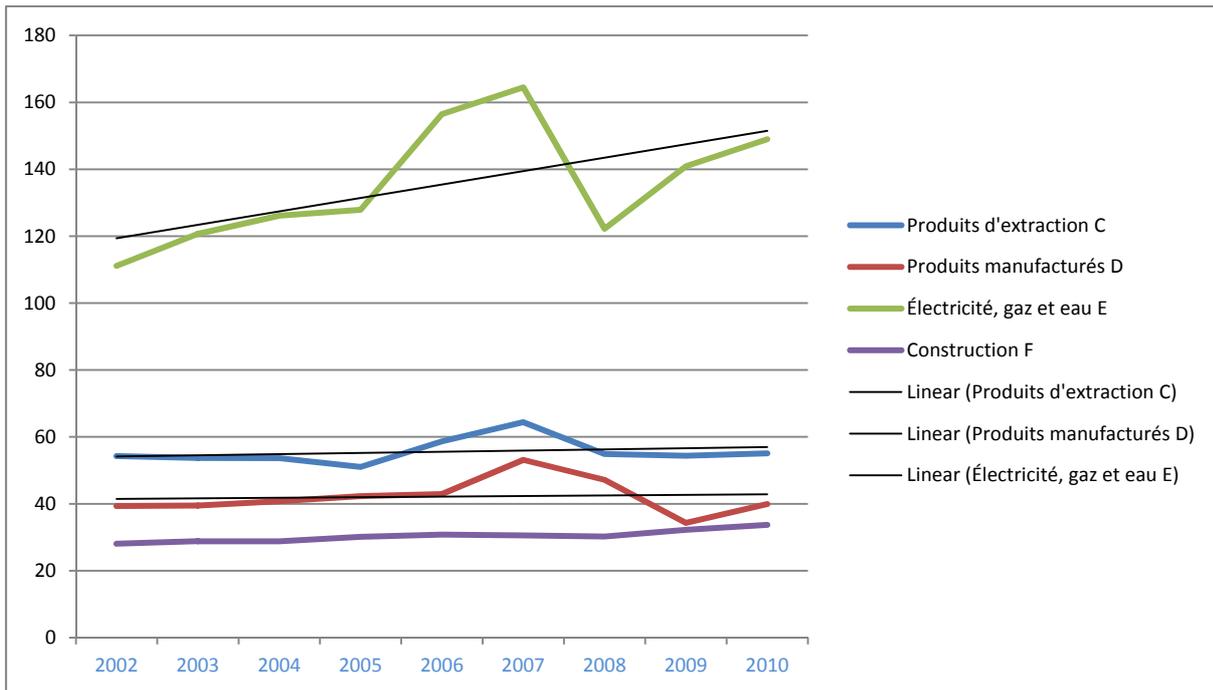
Pour pouvoir comparer les niveaux de productivité de 2010 aux niveaux d'avant-crise, le graphique suivant reprend les valeurs ajoutées par emploi des quatre secteurs industriels (industrie de l'extraction, de la manufacture, de l'énergie et de la construction) ainsi que leur tendance. On constate ainsi que les résultats de l'année 2007 étaient nettement au-delà de la tendance (année « record », à l'exception du secteur de la construction) et qu'il est donc plus logique de baser les comparaisons sur l'année 2008 dont les niveaux sont en fait plus proches de la tendance linéaire.

Graphique 29 : Productivité de l'industrie (valeur ajoutée à prix courants par emploi)

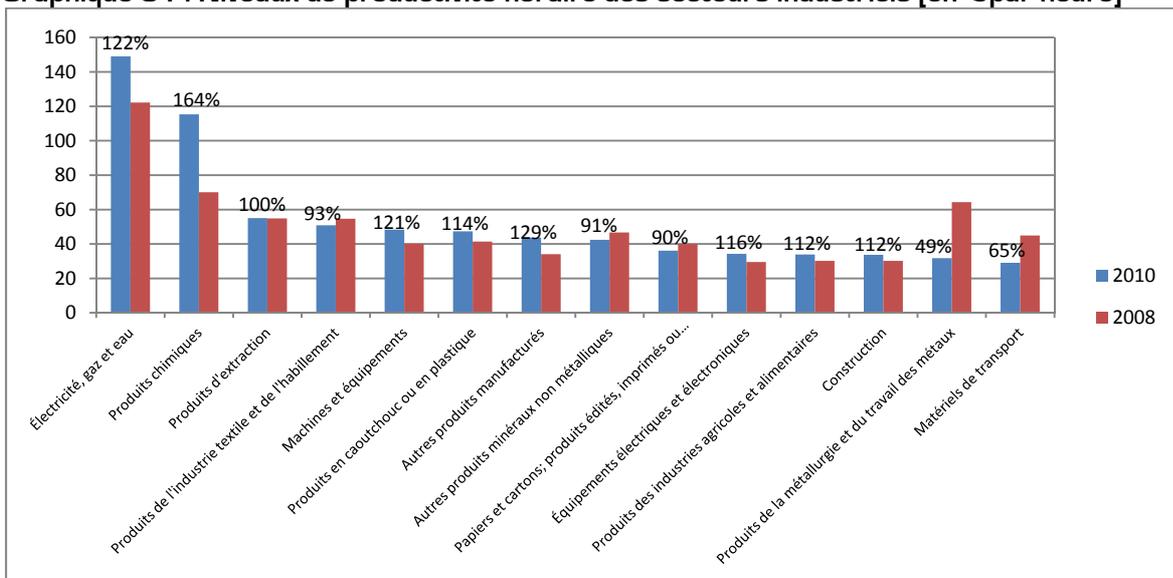
[en milliers d'€par personne]



La même constatation peut se faire en termes de productivité horaire laquelle n'est pas influencée par le chômage partiel puisque calculée en rapportant la valeur ajoutée au nombre d'heures effectivement travaillées.

Graphique 30 : Productivité horaire de l'industrie [en € par heure]

Ainsi, le graphique qui suit montre que les secteurs à plus haute productivité horaire en 2008 et 2010 sont l'industrie de l'énergie et des produits chimiques. Ces deux secteurs ont d'ailleurs dépassé leur niveau de productivité observé en 2008, de même que les produits d'extraction, les machines et équipements, les produits en caoutchouc ou en plastique, les autres produits manufacturés (travail du bois, fabrication de meubles et récupération), les équipements électriques et électroniques, les produits des industries agricoles et alimentaires et la construction. Parmi les secteurs qui n'ont pas retrouvé leur niveau de productivité d'avant-crise, il y a la métallurgie (dont la productivité actuelle est inférieure à la moitié de la productivité de 2008), suivie par les matériels de transport, les autres produits minéraux non métalliques, les papiers et cartons et l'industrie textile.

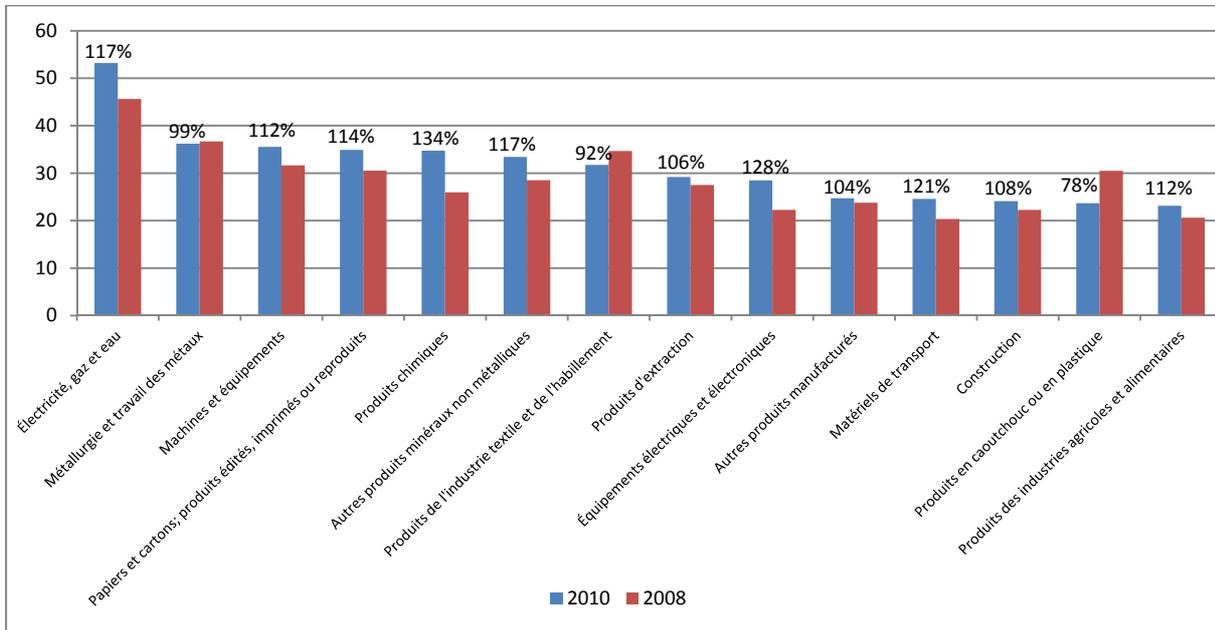
Graphique 31 : Niveaux de productivité horaire des secteurs industriels [en € par heure]

Note : Les pourcentages indiquent le niveau de 2010 par rapport au niveau de 2008.

Le graphique ci-dessous classe les secteurs industriels d'après leur niveau de rémunération horaire. L'ordre dans lequel sont classés les secteurs ne correspond pas à celui du graphique 31 relatif à la productivité horaire. Ceci signifie que les différences de salaires ne reflètent que peu les différences de productivité. Ainsi, à titre d'exemple, alors qu'en 2010 le secteur des produits chimiques domine clairement au sein de l'industrie manufacturière de par son niveau de productivité horaire, il fait partie des secteurs manufacturiers où les salaires sont les plus élevés, sans pour autant se distinguer

nettement des autres. À l'inverse, le secteur métallurgique est très bien rémunéré en 2008 et en 2010 ; pourtant, il occupe l'avant-dernière place en termes de productivité en 2010 laquelle a chuté par rapport à 2008.

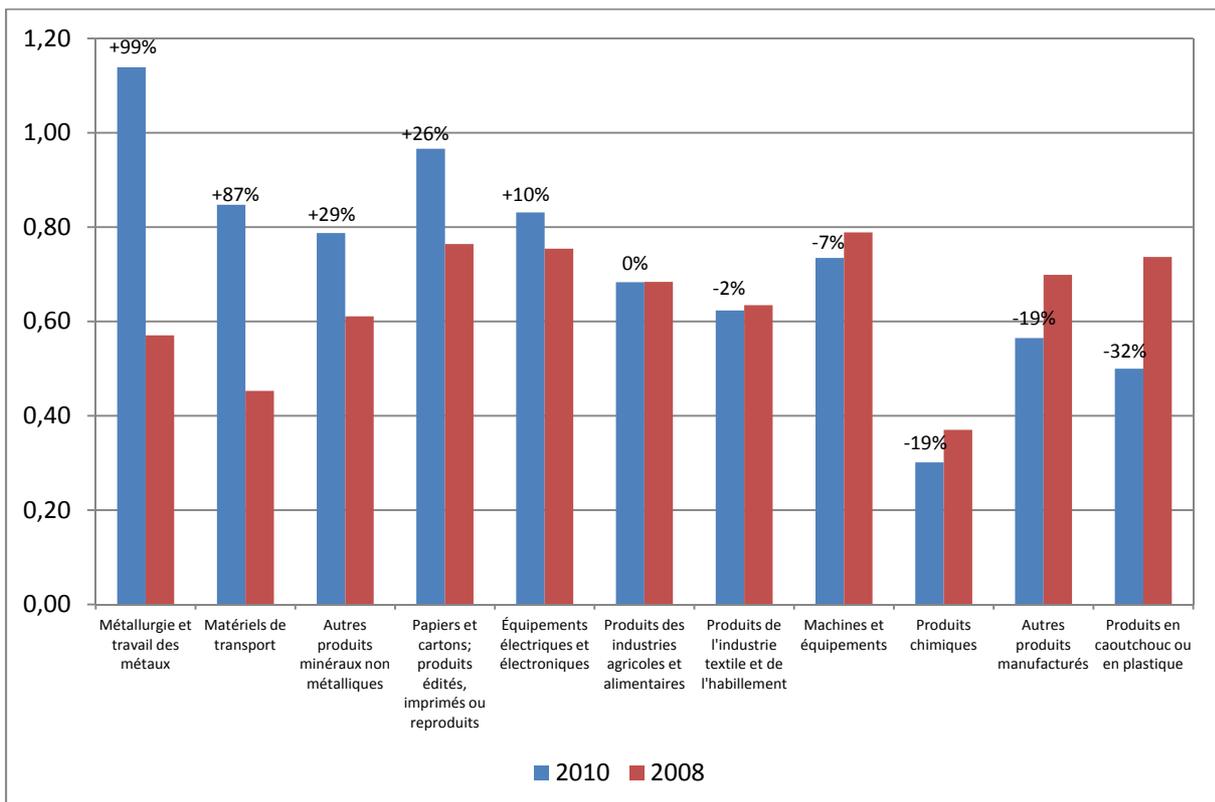
Graphique 32 : Niveaux de rémunération horaire des secteurs industriels [en € par heure]



Note : Les pourcentages indiquent le niveau de 2010 par rapport au niveau de 2008.

D'ailleurs, en rapportant la rémunération horaire à la productivité horaire, il est possible d'observer que ce rapport augmente le plus dans le secteur de la métallurgie et des matériels de transport. En effet, le rapport entre rémunération et productivité horaires de la métallurgie augmente de 99% en 2010 contre l'année 2008, ce qui signifie que la rémunération a nettement augmenté pour un même niveau de productivité. Le graphique ci-dessous classe les secteurs par ordre décroissant de détérioration de ce rapport.

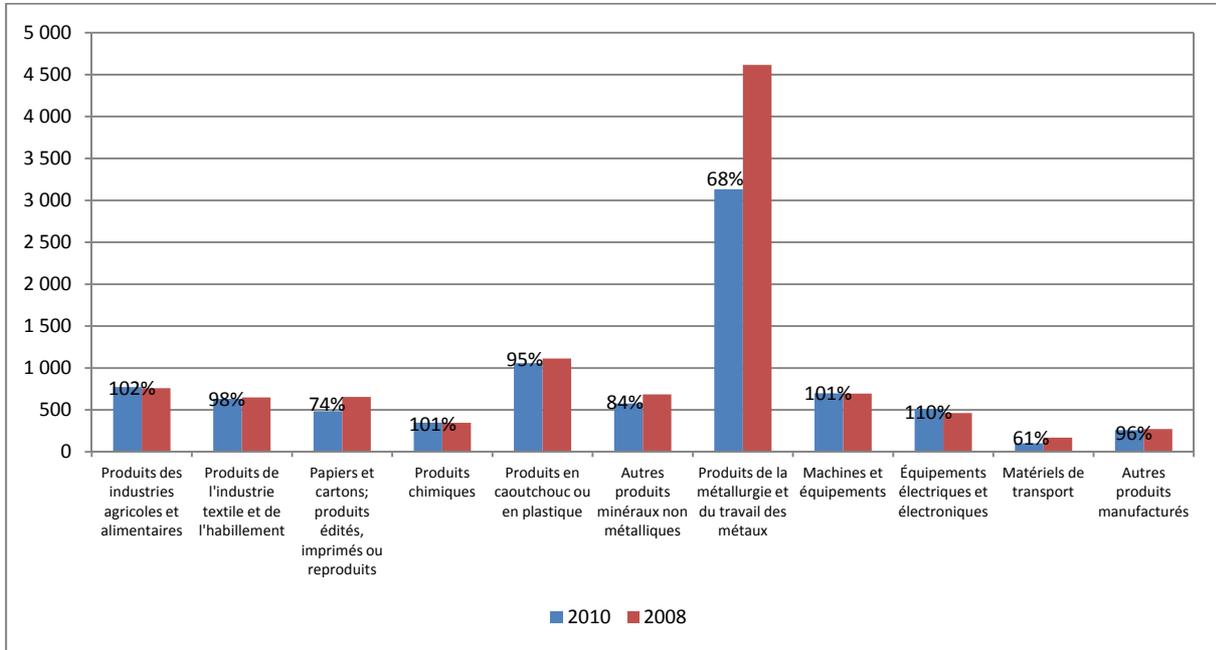
Graphique 33 : Rapport entre rémunération et productivité horaires



Note : Les pourcentages indiquent la variation entre le niveau de 2010 et le niveau de 2008.

Concernant la production (c'est-à-dire la valeur ajoutée augmentée des consommations intermédiaires), le graphique montre que l'industrie agricole, les produits chimiques, les machines et équipements ainsi que les équipements électriques et électroniques retrouvent leur niveau de 2008. Les autres secteurs sont encore en-dessous des niveaux d'avant-crise.

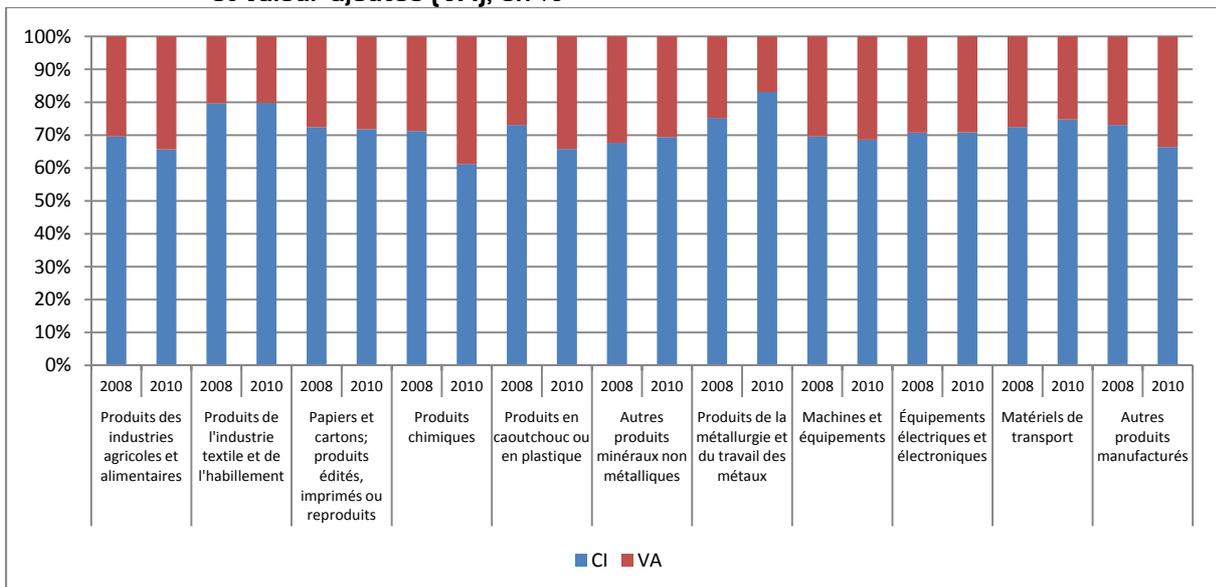
Graphique 34 : Niveaux de production [à prix courants, en millions d'€]



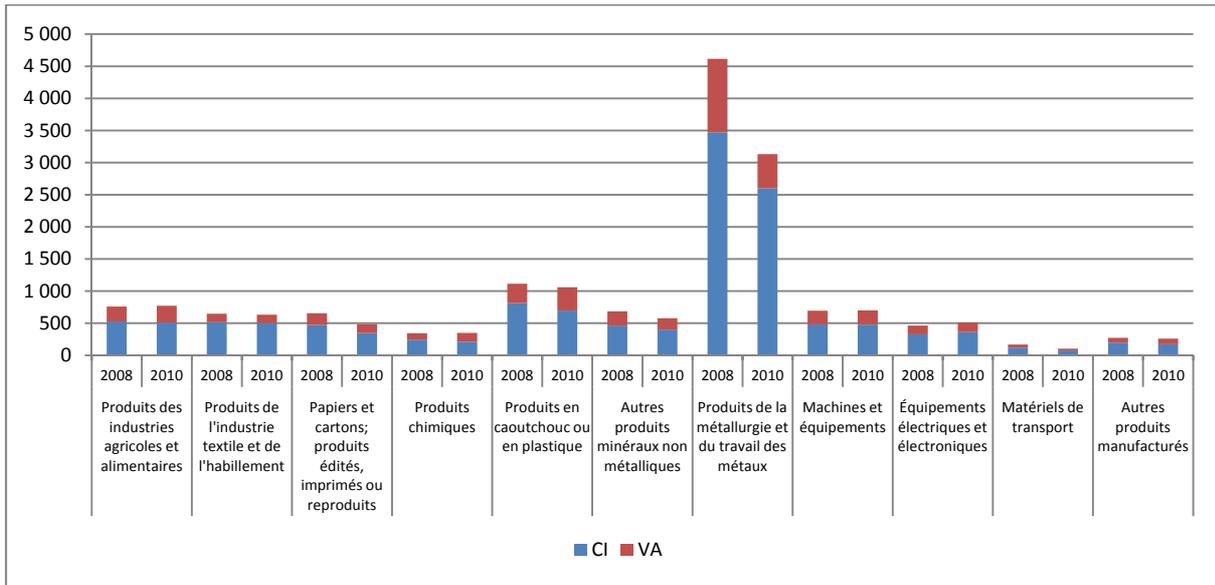
Note : Les pourcentages indiquent le niveau de 2010 par rapport au niveau de 2008.

Parmi les secteurs dont la production a diminué entre 2008 et 2010, il y en a trois dont la part de consommation intermédiaire a augmenté (ce qui équivaut à une diminution de la part de la valeur ajoutée dans la production) ; il s'agit des autres produits minéraux non métalliques, de la métallurgie et des matériels de transport. Parmi ces trois secteurs, seule la métallurgie a vu le prix de sa consommation intermédiaire diminuer entre 2008 et 2010. Donc, le secteur des produits métallurgiques n'a pas réussi à augmenter sa part de création de richesse dans la production malgré une diminution des prix de sa consommation intermédiaire.

Graphique 35 : Répartition de la production entre consommation intermédiaire (CI) et valeur ajoutée (VA), en %



Graphique 36 : Répartition de la production entre consommation intermédiaire (CI) et valeur ajoutée (VA), en valeurs

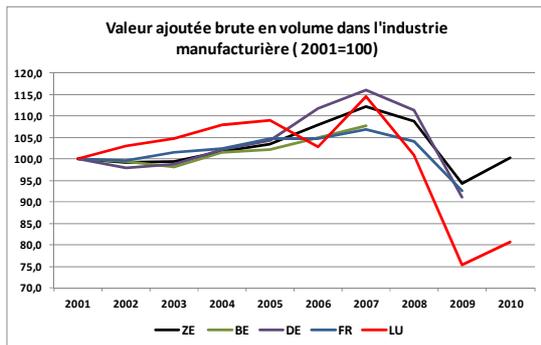


1.5.1. Industrie manufacturière : une évolution globale qui masque des réalités fort différentes

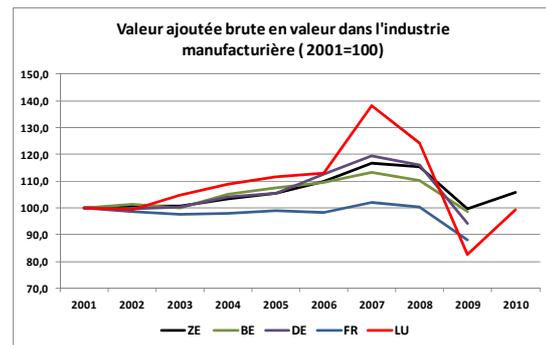
1.5.1.1. Un niveau d'activité qui n'est toujours pas au niveau de 2008

Plusieurs observateurs se sont récemment inquiétés du fait que l'activité industrielle n'ait pas encore atteint son niveau d'avant crise, ce qui apparaît indéniable, la valeur ajoutée brute en volume étant loin de son niveau d'avant crise. On notera également que le Luxembourg aura été nettement plus touché par la baisse de l'activité que ses voisins, en volume comme en valeur. Remarquons cependant que 2007 avait constitué de loin une année record.

Graphique 37 : Valeur ajoutée brute en volume dans l'industrie manufacturière (2001=100)



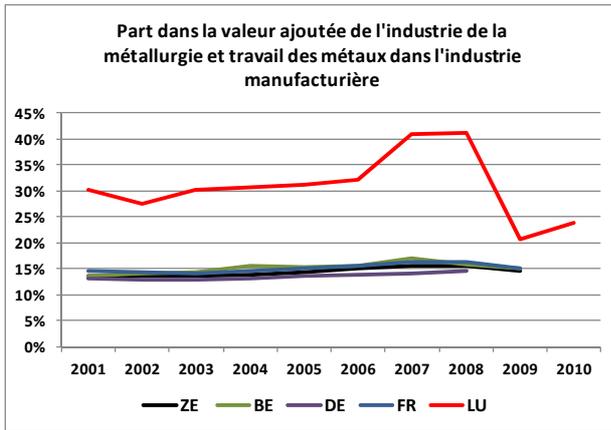
Graphique 38 : Valeur ajoutée brute en valeur dans l'industrie manufacturière (2001=100)



1.5.1.2. Une sidérurgie qui a lourdement pesé sur la performance d'ensemble

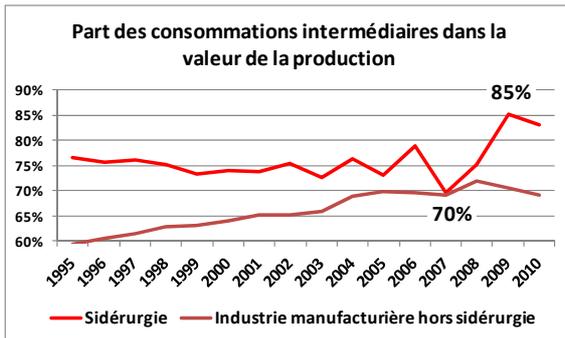
Cependant, le Luxembourg connaît une spécificité (une de plus) particulièrement marquée avec un poids de la sidérurgie dans l'industrie manufacturière de 41%, contre autour de 15% pour ses voisins. Ainsi, ce secteur à lui tout seul peut masquer des tendances plus générales. Toutefois, les années 2007 et 2008 ont constitué des années de records. Le graphique ci-dessous représentant la volatilité de l'activité dans la sidérurgie au Luxembourg montre en effet à quel point ce seul secteur peut influencer l'ensemble de l'industrie manufacturière.

Graphique 39 : Part dans la valeur ajoutée de l'industrie de la métallurgie et travail des métaux dans l'industrie manufacturière



Concernant la sidérurgie, on peut constater un phénomène particulièrement intéressant. On note bien une croissance tendancielle de la part des consommations intermédiaires dans la production au niveau de l'industrie manufacturière hors sidérurgie qui peut s'expliquer par des changements structurels. On remarque d'ailleurs que si en 2008, la part des consommations intermédiaires a progressé, ce léger pic s'explique certainement plus par le retournement conjoncturel qui n'avait pas été anticipé. Par la suite, la part des consommations intermédiaires est d'ailleurs revenue à son niveau d'avant crise.

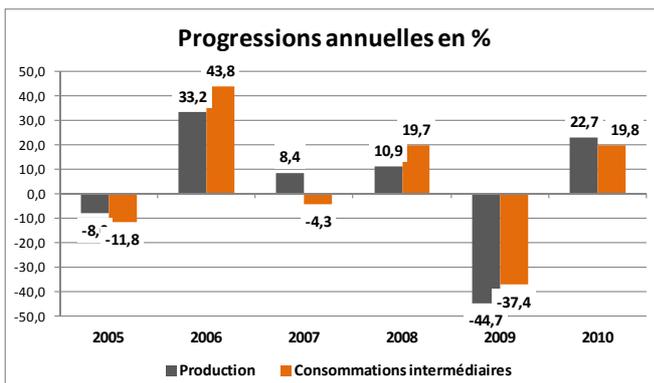
Graphique 40 : Part des consommations intermédiaires dans la valeur de la production



Pour la sidérurgie, il en va tout autrement. Depuis la crise, leur part dans la production a très fortement augmenté. Notons également que la très forte volatilité de la part des consommations intermédiaires dans la production devient particulièrement fluctuante à partir de 2006 et le rachat d'Arcelor.

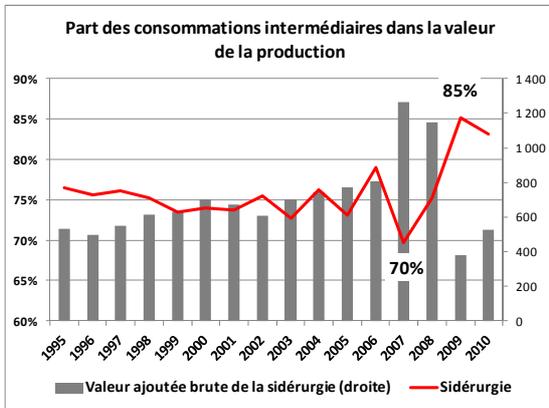
En 2007, année record pour la sidérurgie, les consommations intermédiaires avaient diminué de 4,3% pendant que la production augmentait de 8,4%. Le même phénomène se produisait deux ans plutôt. Cependant, avec la crise de 2008, les consommations intermédiaires se sont mises à progresser plus rapidement que la production, ou ce sont réduites moins rapidement comme en 2009. En 2010, la tendance s'inverse avec le début de reprise que nous avons connu, mais la part des consommations intermédiaires dans la production demeure à un niveau historiquement élevé.

Graphique 41 : Progressions annuelles en %



Le graphique ci-dessous illustre très bien les effets contra-cycliques de la politique menée au sein de la sidérurgie sur la valeur ajoutée brute. En 2007, année record, la sidérurgie avait également connu la plus faible part de consommations intermédiaires dans la production. Inversement, à mesure que la crise avançait, la part des consommations intermédiaires a progressé ajoutant à la crise et la baisse d'activité un second effet de baisse de la valeur ajoutée brute par une progression plus rapide que la production.

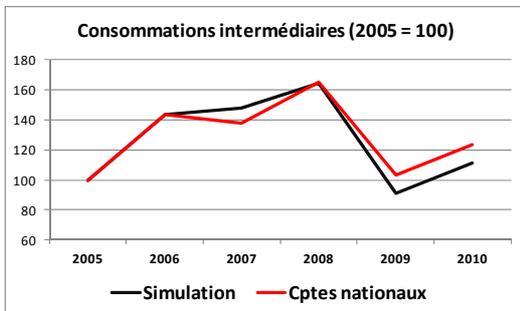
Graphique 42 : Part des consommations intermédiaires dans la valeur de la production



Que ce serait-il passé si la part des consommations intermédiaires était demeurée à un niveau correspondant à sa moyenne historique de 75% d'avant 2007 et donc si les achats de matières premières avaient été plus en phase avec l'activité ?

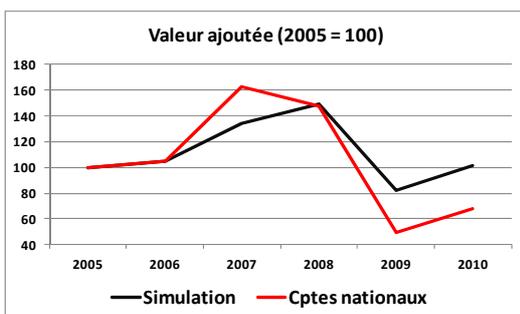
Un tel cas de figure aurait amené les consommations intermédiaires à un niveau plus élevé en 2007, mais moins élevé en 2009 et 2010.

Graphique 43 : Consommations intermédiaires (2005=100)



Conséquence, la valeur ajoutée brute du secteur se serait retrouvée non pas au niveau record de 2008/2007, mais tout de même au niveau de 2005/2006, alors que dans la situation présente, nous sommes encore 32% en dessous.

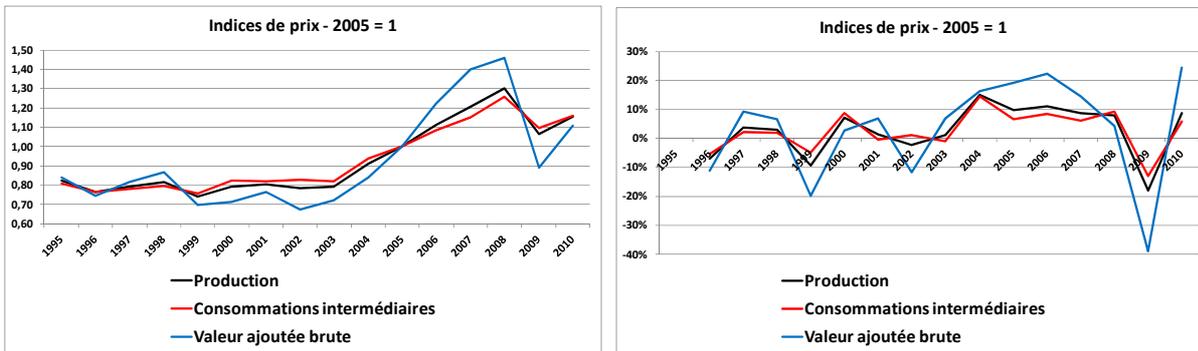
Graphique 44 : Valeur ajoutée (2005=100)



Comment expliquer ce phénomène ? Avec la crise, ce n'est un secret pour personne que les prix des matières premières ont fortement baissé. Ainsi, en 2009, le prix des consommations intermédiaires a diminué de 13% et même s'il s'est redressé en 2010, il demeure à un niveau inférieur à l'avant-crise.

De même, avec la crise, le prix de la production qui suit de très près celui des consommations intermédiaires a diminué.²

Graphiques 45 et 46 : Indices de prix - 2005 = 1



Le phénomène peut s'expliquer par différentes raisons en plus de la conjoncture :

- la problématique des contrats à terme (« futures »)³, auquel cas cela relèverait sans doute davantage d'un problème de gestion ;
- un producteur qui décide de réduire sa production pour ne pas faire chuter les prix (price maker), tout en bénéficiant des mesures de maintien dans l'emploi ;
- un producteur qui profite de la baisse des prix des matières premières pour se constituer des stocks. Il faut dire qu'avec des prix des consommations intermédiaires qui ont baissé de 13% en 2009 et qui même en 2010 ne sont encore qu'au niveau de 2007, en pariant sur une remontée des prix, il y a de quoi réaliser là un beau placement qui pourrait se chiffrer par un taux de rentabilité annuel à 2 chiffres !

Ainsi, la stratégie mondiale d'une seule entreprise peut-elle influencer la vision d'ensemble de l'industrie d'un pays comme le Luxembourg. Si les prévisions de l'Association Mondiale de l'Acier (Worldsteel) qui a publié ses projections de court terme pour 2011 et 2012 se concrétisent avec une croissance du marché qui devrait atteindre 6,5% cette année, puis 5,4% l'année prochaine, après un bond de 15,1% en 2010, ce pari sera certainement gagnant et se retrouvera mécaniquement, comme en 2007, dans une amélioration spectaculaire de la valeur ajoutée brute, profitant des stock constitués à bas prix.

Comparaison internationale

Le tableau 12 ci-dessous indique les taux de variation annuelle de la valeur ajoutée des secteurs industriels pour la zone euro (ZE), la Belgique (BE), l'Allemagne (DE), la France (FR), le Luxembourg (LU) et les Pays-Bas (NL). D'une manière générale, on constate que le Grand-Duché est frappé par la crise déjà au cours de l'année 2008 (diminution de la valeur ajoutée à prix courants et en volume), alors que les autres pays semblent la subir davantage en 2009. En outre, le Luxembourg connaît des variations plus amples dues au degré d'ouverture de cette petite économie. Concernant l'industrie manufacturière, les très bonnes performances observées en 2007 sont confirmées lorsqu'on compare le Luxembourg aux autres pays puisqu'il est le seul à avoir connu des taux de croissance à deux chiffres, tant en valeur qu'en volume. Enfin, de par le peu de données disponibles pour l'année 2010, il n'est possible de se prononcer que sur deux secteurs, à savoir la manufacture et la construction : concernant la manufacture, le Luxembourg connaît la plus forte croissance en valeur et une croissance dans la moyenne en volume ; concernant la construction, il a les taux de croissance les plus élevés, aussi bien en valeur qu'en volume.

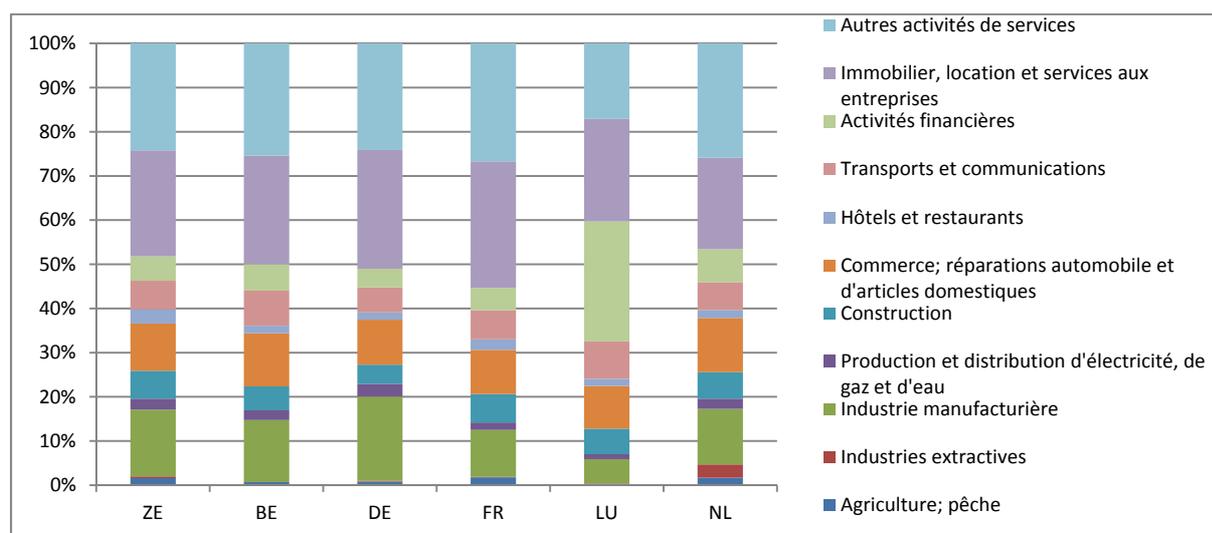
² Remarquons au passage les variations particulièrement amplifiées du déflateur de valeur ajoutée brute puisque si en 2009 le prix de la productivité a diminué de 18%, celui de la valeur ajoutée brute a baissé de 39%. Inversement, alors que le prix de la production a augmenté de 9%, celui des consommations intermédiaires ayant progressé moins rapidement, le déflateur de valeur ajoutée brute explose pour augmenter de 24% en raison d'une part importante des consommations intermédiaires dans la production.

³ Ces contrats se négocient sur des marchés organisés pour assurer un prix pour une quantité déterminée d'un produit donné à une date ultérieure d'achat, afin de se prémunir de la fluctuation possible des cours. On pourrait comparer ces « futures » aux emprunts à taux fixe vis-à-vis des taux variables.

Tableau 12 : Évolution annuelle (en %) de la valeur ajoutée

Industrie		Valeur ajoutée (taux de croissance par rapport à l'année d'avant)							
		à prix courants				en volume			
		2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
Extraction	ZE	1,1	20,9	-23,2	4,2	2,5	4,0	-9,6	8,9
	BE	-9,9				5,0			
	DE	-0,4	31,9	-32,7		1,2	9,7	-16,6	
	FR	11,7	5,2	-13,8		4,1	-2,2	-18,4	
	LU	13,7	-16,6	-2,6	-5,3	5,4	-20,2	-6,0	-8,4
	NL	-1,7	38,9	-30,1		-0,2	7,8	-7,1	
Manufacture	ZE	6,2	-1,4	-13,4	6,1	4,0	-3,1	-13,3	6,3
	BE	3,1	-2,7	-10,3		2,6	-2,7	-8,7	
	DE	5,8	-2,7	-18,9	13,4	3,8	-4,1	-18,1	11,5
	FR	4,0	-1,7	-12,3	-4,4	2,1	-2,5	-11,0	1,4
	LU	22,6	-10,1	-33,6	20,2	11,3	-11,9	-25,3	7,0
	NL	7,3	1,4	-11,7	8,9	5,7	-1,9	-8,8	7,3
Énergie	ZE	5,1	6,7	3,5	4,6	3,7	2,3	-5,9	5,5
	BE	2,1	10,3	-3,1		0,1	0,5	-0,3	
	DE	6,6	11,8	3,7		4,0	1,6	-5,4	
	FR	1,3	0,5	2,8		-0,1	2,3	-4,2	
	LU	5,4	-25,1	7,5	12,4	3,9	-43,5	5,8	-10,2
	NL	10,8	4,8	13,2		-2,0	5,3	0,3	
Construction	ZE	7,4	3,1	-3,0	-3,8	3,0	-1,5	-5,4	-4,1
	BE	8,4	8,3	-3,3	2,4	2,3	-0,1	-3,4	0,5
	DE	6,3	2,7	2,6	0,4	-0,1	-1,0	-1,8	1,5
	FR	9,9	9,4	-4,8	-5,9	4,2	0,1	-4,5	-8,5
	LU	7,5	2,3	1,9	3,3	3,7	-3,7	0,6	4,2
	NL	7,5	8,7	0,2	-8,5	5,7	4,8	-4,2	-10,7

Le graphique suivant indique la part de valeur ajoutée des différents secteurs dans l'économie totale des pays considérés. C'est en Allemagne que l'industrie manufacturière pèse le plus.

Graphique 47 : Part des secteurs dans la valeur ajoutée totale, 2009

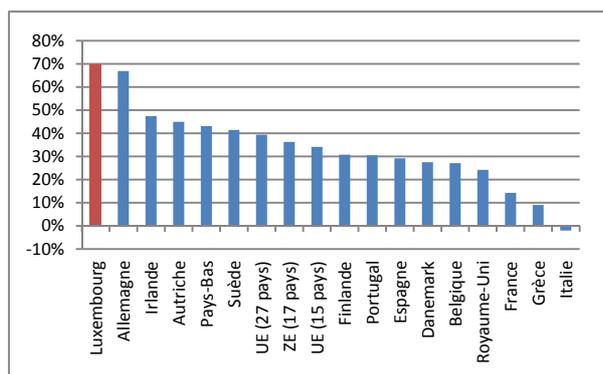
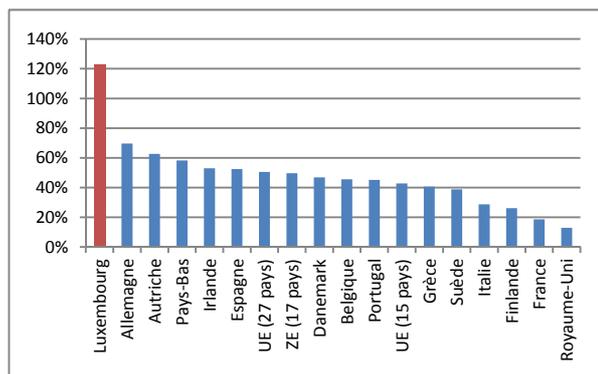
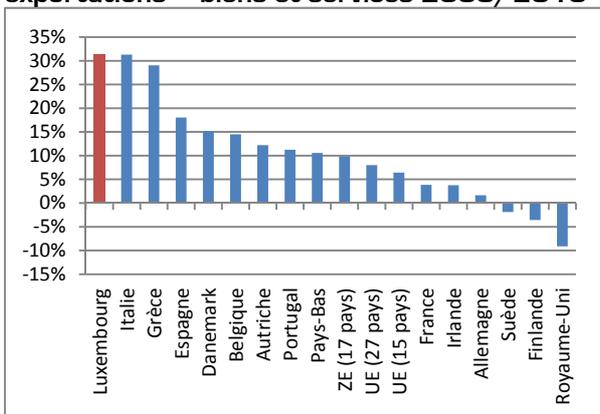
Par conséquent, la diminution de valeur ajoutée du secteur manufacturier grève plus sur la diminution de la valeur ajoutée de l'économie totale en Allemagne. Le tableau 13 indique la perte de valeur ajoutée de la manufacture entre 2008 et 2009 par rapport à la valeur ajoutée de l'économie totale en 2009.

Tableau 13 : Effet de la manufacture sur la valeur ajoutée totale

	Prix courants			Prix constants		
	perte de VA manufacture	VA économie totale	part relative %	perte de VA manufacture	VA économie totale	part relative %
ZE	-187 125	8 036 876	2,33	-178 287	7 492 816	2,38
BE	-4 900	304 441	1,61	-4 121	281 135	1,47
DE	-95 420	2 117 210	4,51	-88 399	2 066 350	4,28
FR	-25 564	1 704 550	1,50	-22 504	1 578 896	1,43
LU	-932	33 806	2,76	-583	29 112	2,00
NL	-8 518	509 148	1,67	-6 128	484 954	1,26

1.6. Commerce extérieur : des résultats plus que satisfaisants

En s'intéressant à l'évolution des exportations luxembourgeoises, on constate que celles-ci connaissent de très fortes progressions ce qui est un signe de la compétitivité élevée de l'économie luxembourgeoise.

Graphique 48 : Évolution des exportations en volume – biens et services 2000/2010**Graphique 49 : Évolution des exportations en valeur – biens et services 2000/2010****Graphique 50 : Évolution du prix des exportations – biens et services 2000/2010**

Ces performances apparemment contradictoires aux indicateurs de compétitivité avancés par le patronat et l'Observatoire de la compétitivité montrent à quel point même la relation prix à l'exportation – « compétitivité » doit être relativisée et considérée avec circonspection. À des hausses de prix peuvent très bien ne pas correspondre des pertes de « compétitivité » et, inversement, une baisse de prix ne signifie pas par conséquent un gain direct de « compétitivité ».

En effet, des entreprises peuvent très bien être positionnées sur des marchés à produits plus concurrentiels et dont les prix sont orientés à la baisse, sans qu'elles ne puissent dès lors en rien

gagner en compétitivité par une baisse des prix, avec pour conséquence de devoir accomplir toujours plus d'efforts de productivité pour compenser les baisses de prix. Inversement, des entreprises au contraire plutôt positionnées sur des marchés porteurs, à forte demande, et où les prix seraient plus orientés à la hausse seraient plus « compétitives ». Au regard d'un indicateur de « compétitivité-prix », la première situation indiquerait une situation *a priori* plus favorable que la seconde, qui se révèle en réalité bien plus confortable.

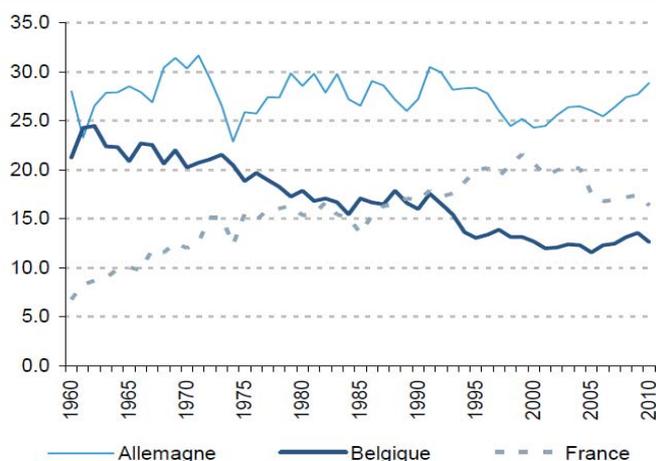
Ainsi, malgré des augmentations de prix à l'exportation relativement plus fortes que les autres pays de l'UE, le Luxembourg n'en a pas moins connu de forte progression en volume (pour les services comme pour les biens). Ne s'agit-il pas du meilleur signe de compétitivité des entreprises que cette capacité à augmenter les prix à l'exportation tout en augmentant les volumes exportés ?

1.6.1. Pour les biens

Dans une récente publication du Statec, un graphique a tout particulièrement retenu l'attention de la CSL. Celui-ci représente la part des pays limitrophes dans les exportations du Luxembourg (pays limitrophes qui sont également les trois principaux destinataires des exportations luxembourgeoises). On peut y voir que, sur la longue période, la part de l'Allemagne dans les exportations luxembourgeoises est relativement stable, entre 25% et 30% des exportations, pendant que celle de la Belgique est en perte de vitesse continue. Inversement, si la part de la France dans les exportations luxembourgeoises de biens a connu une nette progression, depuis la fin des années 1990, elle est maintenant en déclin.

Graphique 51 : Part des pays limitrophes dans les exportations de biens du Luxembourg (1960-2010)

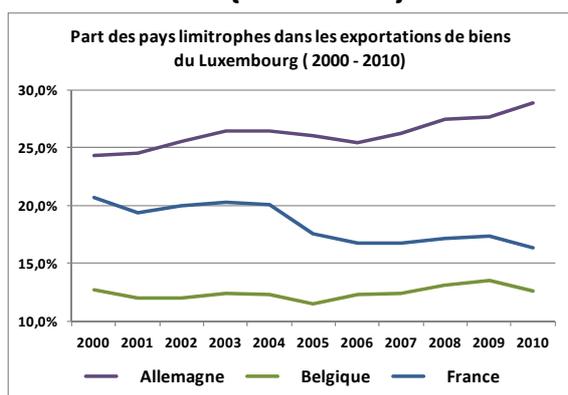
Graphique 6 : Part des pays limitrophes dans les exportations de biens du Luxembourg (1960-2010)



Source: STATEC

Ce qui importe ici, c'est l'évolution des 10 dernières années, période au cours de laquelle le Luxembourg aurait perdu, selon certains observateurs, en compétitivité-prix (exprimée par l'inflation) et coût (par le CSU nominal), ceci tout particulièrement vis-à-vis de l'Allemagne qui sert le plus souvent de référence à ces mêmes observateurs en matière de « compétitivité ». Une façon de tester la véracité de cette perte de « compétitivité » apparente des produits luxembourgeois est de vérifier leur taux de pénétration en Allemagne.

Graphique 52 : Part des pays limitrophes dans les exportations de biens du Luxembourg (2000-2010)



Source : Statec

Entre 2000 et 2010, les exportations luxembourgeoises à destination de l'Allemagne sont pourtant passées de 24,3% à 28,9% (4,6 points de plus), pendant que la part belge restait stable et que la part française baissait presque symétriquement (-4,3 points).

On pourrait rétorquer que la seule augmentation de la part allemande des exportations luxembourgeoises n'est pas forcément un signe de « compétitivité ». Cette part peut en effet augmenter par défaut, dans un contexte de baisse des autres pays. Cependant, comme l'illustre à merveille le graphique ci-dessous, tandis que les exportations luxembourgeoises totales ont augmenté de 25,7% entre 2000 et 2010, les exportations vers l'Allemagne ont progressé deux fois plus rapidement (+ 49,3%), ce qui est pour le moins exceptionnel et inexplicable dans un prétendu contexte de perte de « compétitivité » bilatérale décennale !

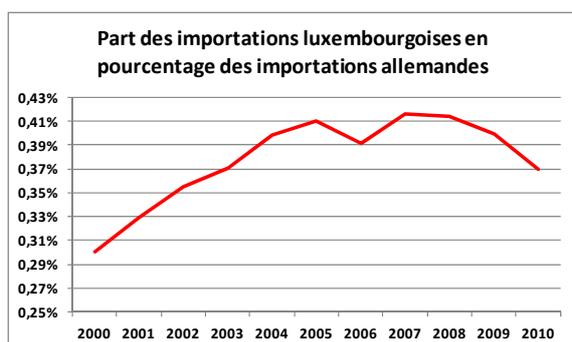
Graphique 53 : Progressions 2000-2010 des exportations de biens



Source : Statec

On pourrait encore répliquer que les exportations vers l'Allemagne ont progressé plus rapidement parce que les importations allemandes ont augmenté plus rapidement. Pourtant, même si l'on note un léger fléchissement depuis la crise, la part du Luxembourg dans les importations allemandes a progressé sur la décennie en passant de 0,30% à 0,41% avant la crise, soit une amélioration de plus d'un tiers !

Graphique 54 : Part des importations luxembourgeoises en pourcentage des importations allemandes



Source : Destatis

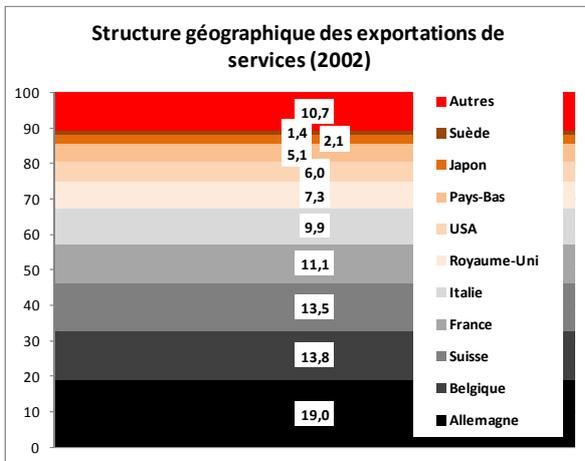
Il est dès lors plus que légitime de se demander où se trouve ce prétendu défaut de « compétitivité » décennal du Luxembourg par rapport à l'Allemagne que d'aucuns se plaisent à dénoncer.

1.6.2. Pour les services

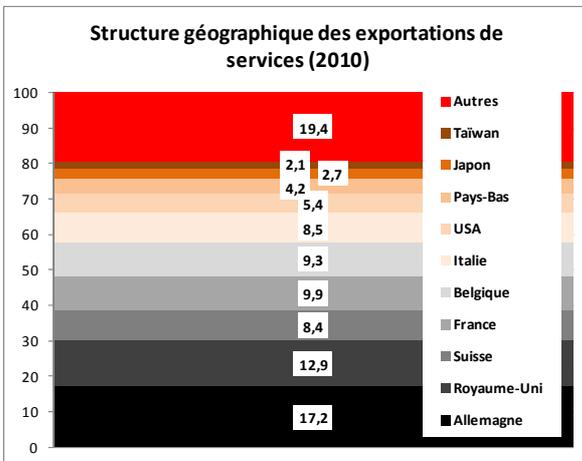
En matière de services, alors que les trois pays voisins comptent également parmi les principaux partenaires commerciaux, la hiérarchie varie légèrement.

En 2002, les pays voisins figuraient en 1^{ère}, 2^{ème} et 4^{ème} position, la Suisse s'immisçant en 3^{ème} position. En 2010, l'Allemagne est toujours 1^{ère}, mais la Belgique régresse de la 2^{ème} à la 5^{ème} place, la France demeurant, elle, à la 4^{ème} place, alors que le Royaume-Uni vient s'intercaler à la 2^{ème} place.

Graphique 55 : Structure géographique des exportations de services (2002)



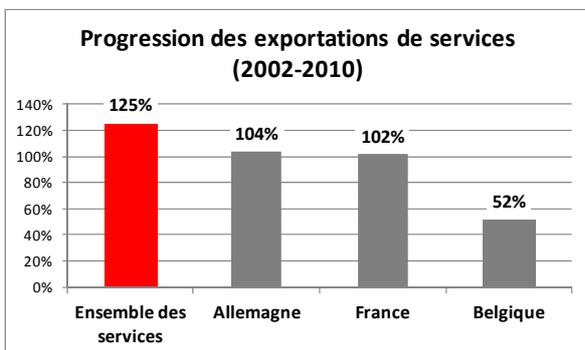
Graphique 56 : Structure géographique des exportations de services (2010)



Source : Statec, calculs CSL

La part des pays voisins dans les exportations de services du Luxembourg a donc diminué. Toutefois, cette baisse s'est produite malgré des progressions d'exportations de services particulièrement soutenues, notamment vers la l'Allemagne et la France dont la progression en 8 ans aura été de plus de 100%, soit un doublement des exportations de services à destination de ces pays.

Graphique 57 : Progression des exportations de services (2002-2010)

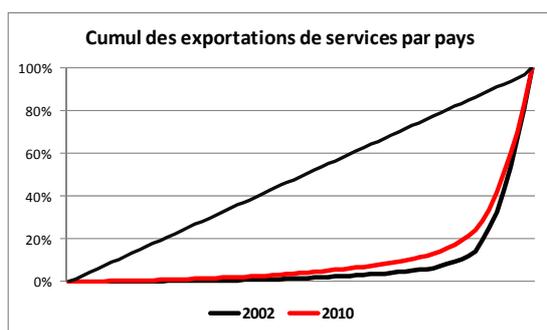


Source : Statec, calculs CSL

La baisse globale de la part de marché des pays voisins dans les exportations de services ne peut donc être interprétée comme une perte de « compétitivité », mais plutôt comme une diversification géographique plus grande, illustrée notamment par la montée des pays ne rentrant pas dans le top 10 et qui ont vu leur part dans les exportations luxembourgeoises progresser de 10,7% à 19,4%.

Le graphique ci-dessous illustre d'ailleurs cette diversification accrue. Une répartition égalitaire entre tous les pays correspondrait à la diagonale ; plus on se rapproche de cette diagonale, plus la répartition des exportations entre les pays est égalitaire. Or, c'est davantage le cas en 2010 qu'en 2002.

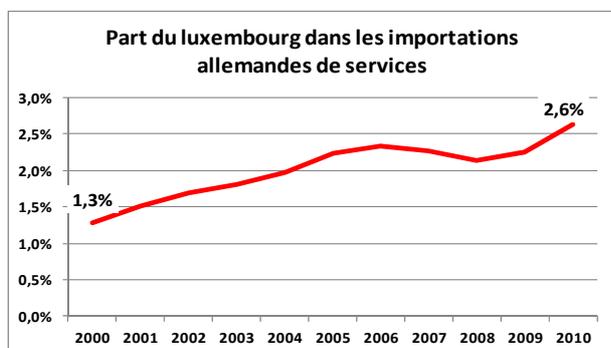
Graphique 58 : Cumul des exportations de services par pays



Source : Statec, calculs CSL

Pour finir de convaincre les plus réticents, il suffit d'analyser la part de marché luxembourgeoise en Allemagne, pays envers lequel le Luxembourg perdrait le plus en « compétitivité » depuis dix ans. Entre 2002 et 2010, les importations allemandes de services en provenance du Luxembourg sont passées de 1,3% à 2,6%. Il s'agit là d'un doublement de part de marché pour les services luxembourgeois.

Graphique 59 : Part du Luxembourg dans les importations allemandes de services



Source : Destatis, calculs CSL

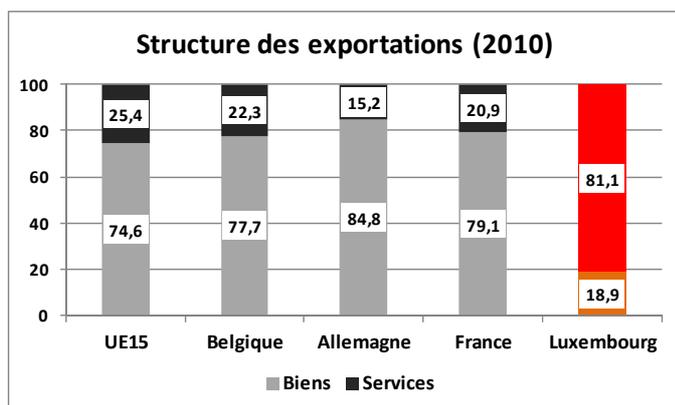
Ainsi, dans l'industrie ou les services, le résultat est identique :

- le Luxembourg augmente ses exportations plus rapidement vers le pays où, en toute hypothèse, il perdrait le plus en « compétitivité » ;
- le Luxembourg augmente ses parts de marchés dans le pays où, prétendument, il perdrait le plus en « compétitivité ».

Les « indicateurs de compétitivité » (CSU nominal, taux de change effectif réel), aussi sophistiqués pussent-ils être, auraient-ils dès lors perdu le Nord ou bien sont-ils insuffisamment calibrés ou mal construits pour pouvoir jauger des performances compétitives du Luxembourg ?

La réponse à cette question en appelle une autre : peut-on réellement comparer la « compétitivité » d'un État ville comme le Luxembourg avec des pays de la taille des pays voisins ? Il suffit de se pencher sur la structure des exportations pour se rendre compte que l'on compare deux choses non comparables. Alors que pour l'ensemble des voisins les exportations de biens dominent largement, le Luxembourg se positionne comme l'exact symétrique de ses voisins avec des exportations de services qui dominent largement, représentant plus de 80% des exportations totales, là où l'Allemagne exporte plus de 80% de biens.

Graphique 60 : Structure des exportations (2010)



Source : Eurostat, calculs CSL

1.6.3. Conclusion : C'EST ENVERS L'ALLEMAGNE QUE LE LUXEMBOURG PERDRAIT LE PLUS EN COMPÉTITIVITÉ ? Or, C'EST VERS L'ALLEMAGNE QUE LE LUXEMBOURG VOIT LE PLUS SES EXPORTATIONS PROGRESSER !

- En matière d'**exportations de biens** :
 - entre 2000 et 2010, la part des exportations à destination de l'Allemagne a gagné 4,6 points ;
 - les exportations vers l'Allemagne ont progressé deux fois plus rapidement (+ 49,3%) que l'ensemble des exportations luxembourgeoises ;
 - la part du Luxembourg dans les importations allemandes s'est améliorée de plus d'un tiers ;

- en termes d'**exportations de services** :
 - la part des exportations de services du Luxembourg vers l'Allemagne a progressé de manière particulièrement soutenue, puisque, en huit ans, elle aura doublé (plus de 100%) ;
 - les importations allemandes de services en provenance du Luxembourg ont connu un doublement de part de marché ;
 - les exportations de services se sont en outre diversifiées d'un point de vue géographique.

Il est dès lors plus que légitime de se demander où se trouve ce prétendu défaut de «compétitivité» décennal du Luxembourg par rapport à l'Allemagne que d'aucuns se plaisent à dénoncer. À moins que les « indicateurs de compétitivité » (CSU nominal, taux de change effectif réel) ne soient à ce point inadaptés qu'ils ne peuvent jauger les performances compétitives effectives du Luxembourg ?

Partie 2

La situation financière

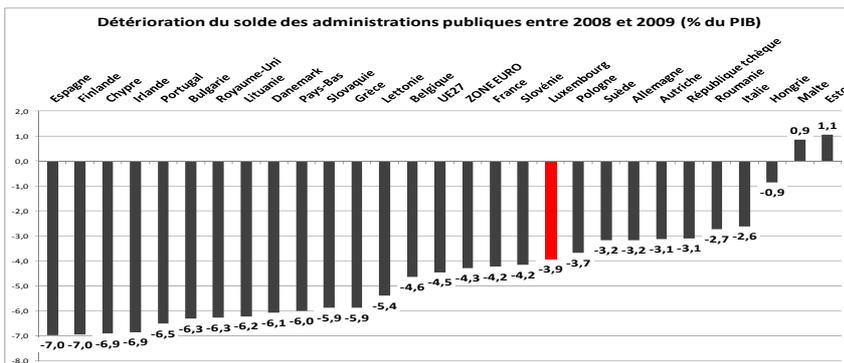
Partie 2 : La situation financière : sérénité à moyen terme

La seconde partie de l'avis de la CSL s'attache à décrire le caractère sain de la situation des finances publiques à l'aube d'un éventuel retour de crise. À l'analyse, le budget 2012 semble nager entre deux eaux : le rétablissement d'après-crise jusqu'en 2011 et les incertitudes au sujet de 2012 et du redressement complet des finances publiques d'ici 2014.

2.1. L'évolution des finances publiques face à la crise

L'année 2009 aura marqué une détérioration généralisée des finances publiques à travers l'Europe. Avec une détérioration de 3,9 points de PIB, le Luxembourg se positionne plutôt bien.

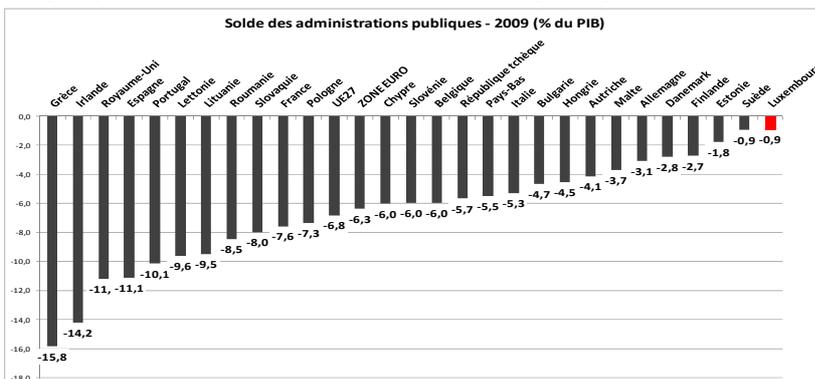
Graphique 61 : Détérioration du solde des administrations publiques entre 2008 et 2009 (% du PIB)



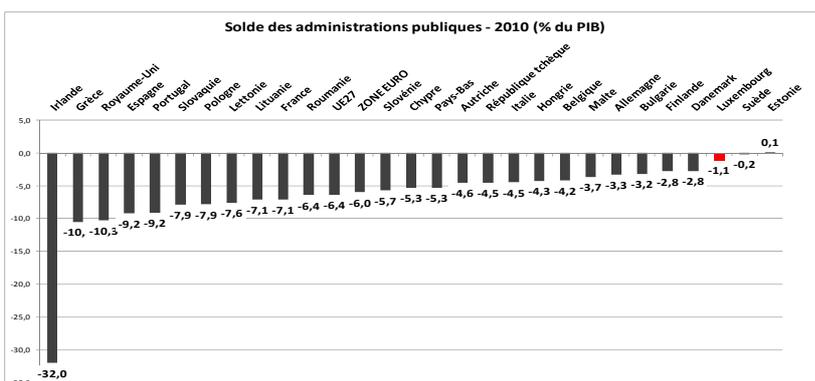
Source : Eurostat, Statec, calculs CSL

Ce positionnement est d'autant plus remarquable que le Luxembourg, en 2009 (-0,9%) et en 2010 (-1,1%), n'aura connu qu'un très faible déficit, parmi les plus faibles de l'ensemble de l'UE et qu'en outre, le Luxembourg est au bout du compte le seul pays de la zone euro avec la Finlande et l'Estonie à respecter les critères de Maastricht.

Graphique 62 : Solde des administrations publiques - 2009 (% du PIB)

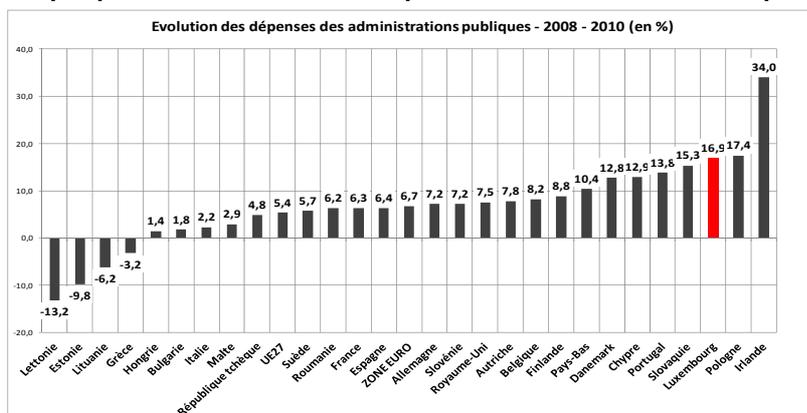


Graphique 63 : Solde des administrations publiques - 2010 (% du PIB)



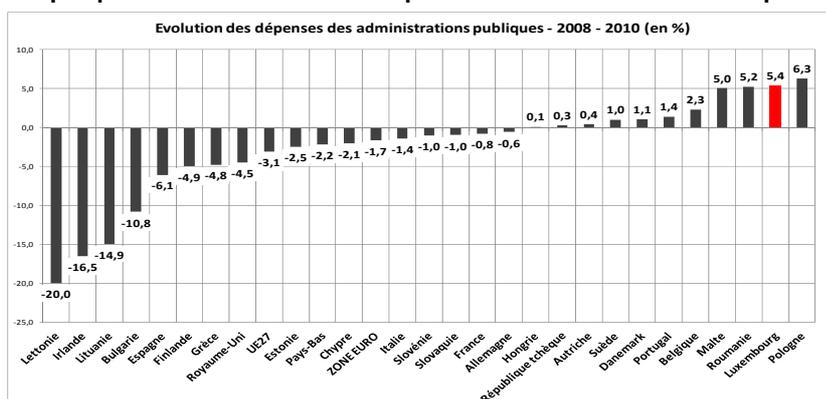
Ceci est d'autant plus remarquable que le Luxembourg figure parmi les pays ayant le plus vu ses dépenses publiques augmenter.

Graphique 64 : Évolution des dépenses des administrations publiques – 2008 – 2010 (en %)



Mais dans le même temps, le Luxembourg est également un des pays ayant vu ses recettes le plus progresser.

Graphique 65 : Évolution des dépenses des administrations publiques – 2008 – 2010 (en %)



2.2. Malgré la crise, une situation parfaitement saine

Ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous, le Luxembourg n'aura que rarement et très épisodiquement connu des épisodes de déficit public. Avant la crise actuelle, seule l'année 2004, notamment après des réformes de baisse fiscale intervenues au début des années 2000, aura connu un déficit. C'est d'ailleurs essentiellement en cette année et celles qui ont suivi que le Luxembourg aura vu plusieurs pays réaliser de meilleures performances que lui.

Cependant, en dehors des années 2004/2006, rares auront été les pays connaissant un solde des administrations publiques plus favorable qu'au Luxembourg. Ceci est par ailleurs non seulement vrai sur la longue période, mais également durant cette crise. En 2009/2010, seule la Suède aura connu un solde plus favorable que le Luxembourg, en 2010.

Tableau 14 : Solde des administrations publiques

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
ZE	-7,7	-4,4	-2,8	-2,4	-1,5	-0,1	-1,9	-2,7	-3,1	-3,0	-2,6	-1,4	-0,7	-2,1	-6,3	-6,0
Belgique	-4,5	-4,0	-2,3	-1,0	-0,7	-0,1	0,4	-0,2	-0,2	-0,4	-2,8	0,1	-0,4	-1,3	-6,0	-4,2
Danemark	-2,9	-2,0	-0,6	-0,1	1,3	2,2	1,2	0,3	-0,1	1,9	5,0	5,0	4,8	3,3	-2,8	-2,8
Allemagne	-9,7	-3,3	-2,6	-2,2	-1,5	1,3	-2,8	-3,7	-4,1	-3,8	-3,3	-1,6	0,3	0,1	-3,1	-3,3
Irlande	-2,0	-0,1	1,4	2,2	2,6	4,7	0,9	-0,3	0,4	1,4	1,6	2,9	0,1	-7,3	-14,2	-32,0
Grèce	-9,1	-6,6	-5,9	-3,8	-3,1	-3,7	-4,4	-4,8	-5,7	-7,4	-5,4	-6,1	-6,8	-9,9	-15,8	-10,5
Espagne	-6,5	-4,9	-3,4	-3,2	-1,4	-1,0	-0,7	-0,5	-0,2	-0,4	1,0	2,0	1,9	-4,2	-11,1	-9,2
France	-5,5	-4,0	-3,3	-2,6	-1,8	-1,5	-1,7	-3,3	-4,1	-3,6	-3,0	-2,4	-2,8	-3,3	-7,6	-7,1
Italie	-7,4	-7,0	-2,7	-3,1	-1,8	-0,9	-3,1	-3,0	-3,5	-3,6	-4,4	-3,3	-1,5	-2,7	-5,3	-4,5
Luxembourg	2,4	1,2	3,7	3,4	3,4	6,0	6,1	2,1	0,5	-1,1	0,0	1,4	3,7	3,0	-0,9	-1,1
Pays-Bas	-9,2	-1,9	-1,2	-0,9	0,4	2,0	-0,3	-2,1	-3,2	-1,8	-0,3	0,5	0,2	0,5	-5,5	-5,3
Autriche	-5,9	-4,1	-1,9	-2,5	-2,4	-1,8	-0,2	-0,9	-1,7	-4,6	-1,8	-1,7	-1,0	-1,0	-4,1	-4,6
Portugal	-5,0	-4,5	-3,4	-3,5	-2,7	-2,9	-4,3	-2,9	-3,1	-3,4	-5,9	-4,1	-3,2	-3,6	-10,1	-9,2
Finlande	-6,1	-3,5	-1,4	1,6	1,7	6,9	5,1	4,1	2,4	2,2	2,7	4,0	5,3	4,2	-2,7	-2,8
Suède	-7,3	-3,3	-1,6	0,9	0,8	3,6	1,6	-1,5	-1,3	0,4	1,9	2,2	3,6	2,2	-0,9	-0,2
Royaume-Uni	-5,9	-4,3	-2,2	-0,1	0,9	1,3	0,6	-2,0	-3,3	-3,4	-3,3	-2,6	-2,7	-4,9	-11,2	-10,3

Source : Eurostat

En grisé, les valeurs plus favorables qu'au Luxembourg

Afin de mieux illustrer la bonne santé des finances publiques luxembourgeoises, non seulement dans sa bonne tenue face à la crise, mais également sur le long terme, une analyse des soldes cumulés des administrations publiques est riche d'enseignements. Seule la Finlande dépasse de peu le Luxembourg à partir de 2006. En outre, rares sont les pays ayant connu des phases positives en raison pour la plupart de déficits structurels, ces évolutions se reflétant dans des augmentations de leur endettement.

Tableau 15 : Solde cumulé des administrations publiques

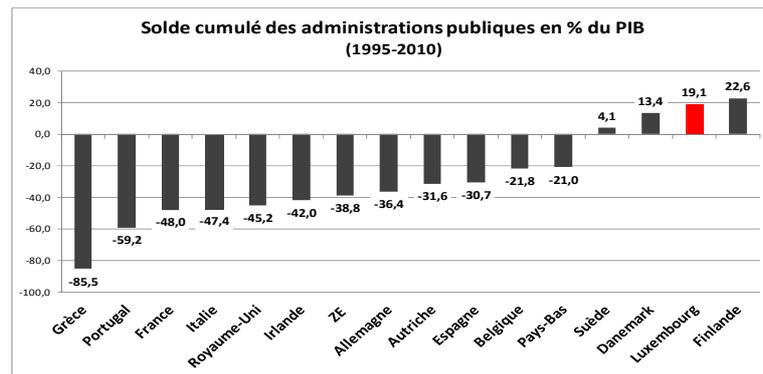
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
ZE	-7,7	-11,8	-14,4	-16,2	-17,0	-16,2	-17,1	-19,2	-21,8	-23,9	-25,7	-25,9	-25,2	-26,6	-33,7	-38,8
Belgique	-4,5	-8,5	-10,3	-10,9	-11,2	-10,6	-10,0	-9,8	-9,7	-9,6	-12,0	-11,4	-11,2	-12,1	-18,3	-21,8
Danemark	-2,9	-4,8	-5,2	-5,1	-3,6	-1,2	0,0	0,3	0,2	2,0	7,0	11,6	16,0	18,8	17,0	13,4
Allemagne	-9,7	-12,9	-15,3	-17,1	-18,2	-16,4	-18,9	-22,3	-26,2	-29,4	-32,4	-32,7	-30,9	-30,2	-34,5	-36,4
Irlande	-2,0	-1,9	-0,2	2,0	4,3	8,5	8,6	7,4	7,3	8,2	9,2	11,3	10,7	4,0	-9,7	-42,0
Grèce	-9,1	-14,9	-19,4	-21,6	-23,4	-25,4	-28,1	-31,1	-33,9	-39,0	-42,8	-45,7	-49,6	-57,4	-73,6	-85,5
Espagne	-6,5	-11,0	-13,7	-16,0	-16,3	-16,0	-15,5	-14,9	-14,1	-13,5	-11,6	-8,6	-6,2	-10,1	-21,6	-30,7
France	-5,5	-9,4	-12,4	-14,5	-15,8	-16,5	-17,6	-20,3	-23,8	-26,5	-28,5	-29,6	-30,9	-33,5	-41,9	-48,0
Italie	-7,4	-14,0	-16,0	-18,5	-19,7	-19,5	-21,7	-23,9	-26,7	-29,2	-32,8	-34,9	-35,0	-37,2	-43,7	-47,4
Luxembourg	2,4	3,5	7,0	10,0	12,2	17,0	22,6	23,4	22,2	19,8	17,9	17,4	19,4	21,5	21,7	19,1
Pays-Bas	-9,2	-10,7	-11,2	-11,5	-10,4	-7,6	-7,4	-9,2	-12,1	-13,5	-13,2	-12,0	-11,2	-10,3	-16,1	-21,0
Autriche	-5,9	-9,8	-11,6	-13,6	-15,5	-16,7	-16,4	-16,9	-18,2	-22,0	-22,9	-23,3	-23,0	-23,3	-28,1	-31,6
Portugal	-5,0	-9,3	-11,9	-14,4	-16,1	-18,0	-21,3	-23,4	-26,0	-28,4	-33,4	-36,1	-37,4	-40,4	-51,3	-59,2
Finlande	-6,1	-9,4	-10,0	-7,7	-5,7	1,7	6,7	10,6	12,9	14,6	16,8	20,0	23,7	27,2	26,4	22,6
Suède	-7,3	-10,5	-11,7	-10,3	-8,9	-4,9	-3,1	-4,5	-5,5	-4,9	-2,7	-0,4	3,2	5,4	4,6	4,1
Royaume-Uni	-5,9	-9,8	-11,4	-10,9	-9,4	-7,6	-6,7	-8,3	-11,1	-13,9	-16,7	-18,4	-20,1	-24,6	-36,5	-45,2

Source : Eurostat

En grisé, les valeurs plus favorables qu'au Luxembourg

Au total, en 2010 et malgré les deux derniers exercices de crise, le Luxembourg dispose d'un solde cumulé de ses administrations publiques de 19,1% du PIB.

Graphique 66 : Solde cumulé des administrations publiques en % du PIB (1995-2010)



Source : Eurostat

Il est d'ailleurs intéressant de rapprocher ce solde cumulé de l'endettement des pays. Fort logiquement, l'endettement augmente avec les déficits. Cependant, le fait de rapprocher les deux permet en quelques sortes d'obtenir une position nette (il aurait fallu les soldes antérieurs). Constatons déjà que le Luxembourg est de loin le pays de l'UE15 avec le plus faible endettement public.

Tableau 16 : Dette publique en % du PIB

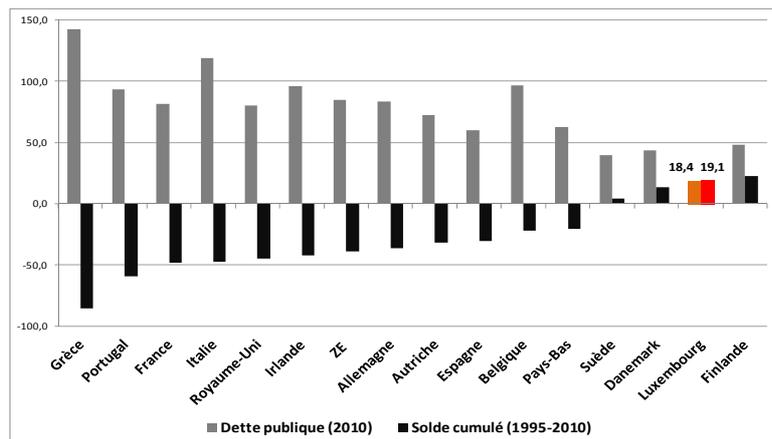
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
ZE	:	:	:	:	71,6	69,1	68,1	67,9	69,0	69,5	70,0	68,4	66,2	69,9	79,3	85,1
Belgique	130,4	127,3	122,7	117,4	113,7	107,9	106,6	103,5	98,5	94,2	92,1	88,1	84,2	89,6	96,2	96,8
Danemark	72,6	69,4	65,4	61,4	58,1	52,4	49,6	49,5	47,2	45,1	37,8	32,1	27,5	34,5	41,8	43,6
Allemagne	55,6	58,4	59,7	60,3	60,9	59,7	58,8	60,4	63,9	65,8	68,0	67,6	64,9	66,3	73,5	83,2
Irlande	82,0	73,4	64,3	53,6	48,5	37,8	35,5	32,1	30,9	29,6	27,4	24,8	25,0	44,4	65,6	96,2
Grèce	97,0	99,4	96,6	94,5	94,0	103,4	103,7	101,7	97,4	98,6	100,0	106,1	105,4	110,7	127,1	142,8
Espagne	63,3	67,4	66,1	64,1	62,3	59,3	55,5	52,5	48,7	46,2	43,0	39,6	36,1	39,8	53,3	60,1
France	55,5	58,0	59,2	59,4	58,9	57,3	56,9	58,8	62,9	64,9	66,4	63,7	63,9	67,7	78,3	81,7
Italie	121,5	120,9	118,1	114,9	113,7	109,2	108,8	105,7	104,4	103,9	105,9	106,6	103,6	106,3	116,1	119,0
Luxembourg	7,4	7,4	7,4	7,1	6,4	6,2	6,3	6,3	6,1	6,3	6,1	6,7	6,7	13,6	14,6	18,4
Pays-Bas	76,1	74,1	68,2	65,7	61,1	53,8	50,7	50,5	52,0	52,4	51,8	47,4	45,3	58,2	60,8	62,7
Autriche	68,3	68,3	64,4	64,8	67,3	66,5	67,3	66,7	65,8	65,2	64,6	62,8	60,7	63,8	69,6	72,3
Portugal	59,2	58,3	54,4	50,4	49,6	48,5	51,2	53,8	55,9	57,6	62,8	63,9	68,3	71,6	83,0	93,0
Finlande	56,6	57,0	53,9	48,4	45,7	43,8	42,5	41,5	44,5	44,4	41,7	39,7	35,2	34,1	43,8	48,4
Suède	72,8	73,3	71,2	69,9	64,3	53,9	54,7	52,5	51,7	50,3	50,4	45,0	40,2	38,8	42,8	39,8
Royaume-Uni	51,2	51,3	49,8	46,7	43,7	41,0	37,7	37,5	39,0	40,9	42,5	43,4	44,5	54,4	69,6	80,0

Source : Eurostat

En grisé, les valeurs plus élevées qu'au Luxembourg

En outre, il est le seul à disposer d'un solde cumulé depuis 1995 qui soit supérieur à son endettement. On remarquera que la Finlande qui est le seul pays à disposer d'un solde cumulé plus important qu'au Luxembourg, possède néanmoins d'un endettement de près de 50% de son PIB.

Graphique 67 : Solde cumulé et dette publique (2010)



Source : Eurostat

Ainsi, même s'il ne faut pas nier les difficultés actuelles, le Luxembourg est sans doute le pays le mieux armé de tous pour les affronter sans dommages.

2.3. Comparatif des projections et annonces gouvernementales

Que ce soit pour les projets de budgets annuels, pour les actualisations du pacte de stabilité européen, la CSL n'a cessé de dénoncer les prévisions systématiquement plus pessimistes que ce qu'établissent les comptes nationaux quelques temps plus tard.

Tableau 17 : Solde des administrations publiques en % du PIB

		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
Actualisation PSC - 1	févr-99	2,1	1,1	1,2	1,3	1,7													
Actualisation PSC - 2	déc-00		4,4	3,0	2,6	2,5	2,5												
Actualisation PSC - 3	nov-01			6,2	4,1	2,8	3,1	3,4											
Actualisation PSC - 4	janv-03				6,1	-0,3	-0,3	-0,7	-0,1										
Actualisation PSC - 5	nov-03					2,4	-0,6	-1,8	-2,3	-1,5									
Actualisation PSC - 6	nov-04						0,8	-1,4	-1,0	-0,9									
Actualisation PSC - 7	nov-05							-1,2	-2,3	-1,8	-1,0	-0,2							
Actualisation PSC - 8	nov-06								-1,0	-1,5	-0,9	-0,4	0,1						
Actualisation PSC - 9	oct-07								0,7	0,1	0,8	1,0	1,2						
Actualisation PSC - 10	oct-08									3,2	2,3	1,1	0,8	1,0					
Actualisation PSC - 10 add	janv-09										2,0	-0,6	-1,5						
Budget 2011	oct-10											-0,7	-2,2	-1,2					
Actualisation PSC - 11	janv-10											2,5	-1,1	-3,9	-5,0	-4,6	-4,3	-3,1	
Comité de prévision	mars-11												-0,9	-1,7	-1,5	-2,3	-2,3	-2,2	
Actualisation PSC - 12	mai-11													-1,7	-1,0	-1,5	-1,2	-0,8	
Budget 2012	oct-11													-1,1	-0,6	-0,7			
Comptes nationaux		3,4	3,4	6,0	6,1	2,1	0,5	-1,1	0,0	1,4	3,7	3,0	-0,9	-1,1					

En grisé les valeurs plus optimistes que les comptes nationaux

Ainsi, en janvier 2010, lors de la 11^{ème} actualisation de PSC, le gouvernement anticipait un déficit 2010 de 3,9% du PIB, lequel devait encore s'accroître en 2011 à -5%. La dernière version des comptes nationaux ne relève pour l'instant qu'un déficit de 1,1% du PIB, malgré une importante révision à la baisse.

Le tableau ci-dessous illustre les révisions opérées par le gouvernement sur le solde des administrations publiques. Pour 2010, avant mesures d'assainissement budgétaire, le déficit est passé de 1,5 milliard à un peu plus de 400 millions. Pour 2011, alors que les mesures d'assainissement se sont montées à quelque 700 millions (d'après les annonces), l'amélioration est de 1,8 milliard, alors que dans le même temps, la croissance du PIB en volume entre 2008 et 2011 était anticipée à 1,5% en janvier 2010 et qu'elle serait, avec un objectif attendu du gouvernement pour 2011 de 3,2%, de simplement 0,4%. Ce redressement peut donc difficilement s'expliquer par une conjoncture plus favorable.

Tableau 18 : Révisions des soldes

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
PNR	janv-10	1 182,7	-274,3	-1 539	-2 052	-1 993	-1 946	-1 479
Budget 2011	sept-10	1 182,7	-274,3	-874	-521			
Budget 2012	sept-11	1 182,7	-337,2	-427,1	-247	-329		
Comptes nationaux		1 192,7	-337,2	-427,1				

Lors du programme national de réforme, les anticipations gouvernementales étaient particulièrement pessimistes compte tenu de la croissance attendue de 3%. Rappelons que le déficit prévu devait atteindre 1,5 milliard en 2010, puis 2 milliards jusqu'en 2013 avant de retomber à 1,4 milliard en 2014.

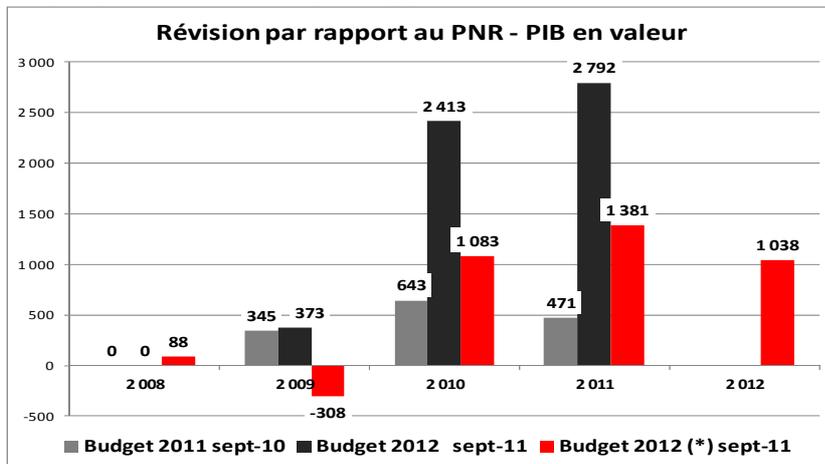
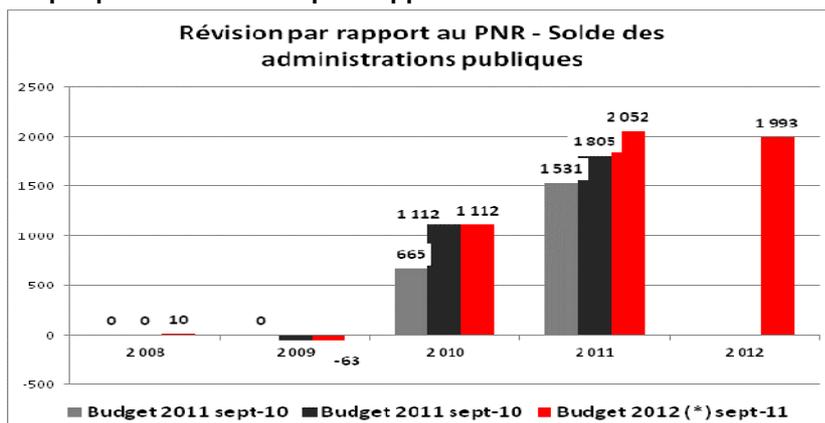
Certes, dans le même temps, le PIB en valeur a été revu à la hausse. Cependant, cela ne suffit pas à expliquer une telle amélioration.

Tableau 19 : Révision du PIB

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
PNR	janv-10	39 348,4	37 700,4	39 184	41 328	43 123	45 039	47 457
Budget 2011	sept-10	39 348,4	38 045,0	39 827	41 799			
Budget 2012	sept-11	39 348,4	38 072,9	41 597,2	44 120	45 620		
Budget 2012 (*)	sept-11	39 436,5	37 392,6	40 266,9	42 709	44 161		
Comptes nationaux		1 192,7	-337,2	-427,1				

(*) Prend en compte la dernière révision du Statec

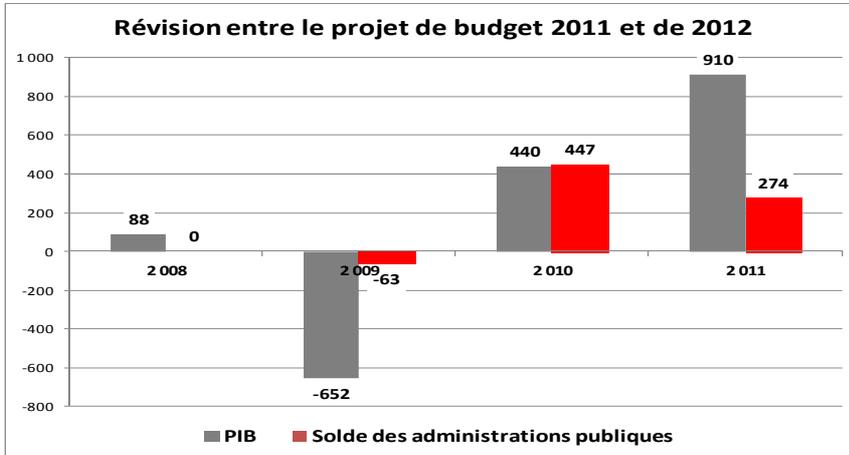
Par rapport aux prévisions du PNR en janvier 2010, alors que le PIB 2010 aura été revu à la hausse de 1.083 millions (dernière version des comptes nationaux), le solde des administrations publiques s'est amélioré de 1,112 milliards. Pour 2011, l'amélioration du PIB est de 1.381 millions et celle du solde des administrations publiques de 2.052 millions. Autant dire que même avec les mesures d'assainissement budgétaire chiffrées par le gouvernement à 700 millions, il aurait fallu que la totalité de l'augmentation du PIB soit convertie en recettes pour arriver à un tel résultat.

Graphique 68 : Révision par rapport au PNR – PIB en valeur**Graphique 69 : Révision par rapport au PNR – Solde des administrations publiques**

(*) Notification d'octobre 2011 des comptes nationaux

Toujours pour 2010, entre les deux derniers projets de budget, alors que le PIB a été revu à la hausse de 440 millions (selon la dernière version des comptes nationaux), le solde des administrations publiques s'est amélioré de manière équivalente. Mais pour 2011, alors que le PIB serait en progression de 910 millions, le solde ne s'améliorerait que de 274 millions.

Graphique 70 : Révision entre le projet de budget 2011 et de 2012



Les améliorations continues des finances publiques par rapport aux prévisions sont avant tout dues à des progressions de recettes. Et si ces progressions ne sont pas en ligne avec des améliorations similaires au niveau de la croissance économique, ceci pourrait tenir au fait que le PIB en valeur est mieux adapté que le PIB en volume en termes de corrélation avec l'évolution des finances publiques.

En 2010, la croissance économique mesurée par l'augmentation du PIB en volume (c'est-à-dire à prix constants) a été de 2,7%, mais dans le même temps, l'augmentation du PIB en valeur (c'est-à-dire à prix courants) a été de 7,7%.

Ainsi, le PIB en valeur luxembourgeois est passé de 37.393 millions en 2009 à 40.267 millions en 2010, soit près de 3,5 milliards de plus. Dans le même temps, le PIB en volume, dit « réel » ou encore à prix (constants) de 2000, est passé de 28.031 millions à 28.781 millions, soit 750 millions ou 2,7% de plus.

En 2010, le Luxembourg a-t-il été 7,7% ou 2,7% plus riche qu'en 2009 ?

Il est coutume de dire que le PIB « réel » est le PIB en volume dans la mesure où le PIB nominal intégrerait l'inflation (l'augmentation des prix) qui n'est logiquement pas considérée comme une augmentation de richesse, mais comme une dévalorisation monétaire. Cependant, en 2010, si l'inflation a été de 2,3%, le prix du PIB, appelé « déflateur », a augmenté de 4,9%. Or il s'agit de deux notions distinctes, puisque l'inflation mesure les prix des biens de consommation des ménages et non ceux de la valeur ajoutée créée dans une économie à l'instar du déflateur.

L'explication de la différence entre l'évolution du PIB nominal et celle du PIB en volume tient en fait à la difficulté des comptes nationaux à déterminer le « déflateur » du PIB (le prix du PIB) et, particulièrement, le prix des services dans l'évaluation du PIB à prix constants. En effet, pour évaluer le PIB en volume, sur lequel on communique officiellement, on prend le PIB nominal, à sa valeur courante, que l'on « déflate » par le prix du PIB estimé, c'est-à-dire duquel on retranche l'approximation du prix du PIB.

Ainsi, si l'on est à peu près sûr, jusqu'à la prochaine révision des comptes, que le PIB luxembourgeois a augmenté de près de 3 milliards (+7,7%) en 2010, on l'est beaucoup moins quant à sa progression de 750 millions (+2,7%) aux prix de 2000 ! En tenant compte du véritable effet du prix du PIB que la comptabilité nationale ne parvient pas à appréhender, la croissance économique véritable se situe donc en réalité non pas à un niveau de 2,7%, mais dans un éventail allant de 2,7% à... un peu moins de 7,7%.

Si le PIB « réel » n'est qu'une estimation, le PIB nominal, lui, constate la valeur ajoutée réellement créée et comptabilisée par les entreprises durant l'année 2010. Que l'on sache, rares sont les entreprises facturant leurs livraisons ou prestations de services aux prix de 2000. Le vrai PIB, qui sert d'ailleurs de référence dans toute comparaison par rapport au PIB (recettes et dépenses publiques en % du PIB par exemple), n'est donc pas le PIB réel, mais bien le PIB nominal ! De même, une personne qui roule avec une voiture achetée en 2005 ne paie pas l'essence et les révisions aux prix de 2005, mais bien aux prix de 2011. On peut d'ailleurs remarquer que c'est au Luxembourg que le décalage entre les deux croissances est le plus important, mais le Luxembourg est également un des pays où les services jouent le plus grand rôle dans l'économie.

Le tableau comparatif ci après montre que les améliorations en termes de croissance économique par rapport aux prévisions de janvier 2010 sont beaucoup plus sensibles si l'on considère le PIB nominal plutôt que le PIB réel.

Tableau 20 : Croissance du PIB nominal

	2009	2010	2011	2012
Programme de stabilité 2010	-4,2	3,9	5,4	4,3
Programme de stabilité 2011		9,3	5,0	5,6
Comptabilité nationale	-5,2	7,7	6,1	3,4

2.4. Évolution budgétaire prévue en 2011 et 2012

2.4.1. Version nationale

Le projet de budget de l'État luxembourgeois pour l'exercice 2012, tel qu'il est établi d'après les règles de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur la comptabilité de l'État, présente, par rapport aux dernières prévisions budgétaires pour 2011, un excédent de recettes de 2,6% et un surplus de dépenses totales de 5,2% (alors que le différentiel vis-à-vis du budget voté de l'exercice 2011 serait de plus de 11% d'amélioration des recettes et de 7,55% d'augmentation des dépenses totales !).

Tableau 21 : Présentation « classique » du budget

	Compte général 2010	+/- values 2010	Prévision 2011	+/- values 2011	Projet 2012	Variations 2012/2011
Budget courant						
Recettes	9.354,8	956,1	-	-	10.632,5	-
Dépenses	8.993,3	142,4			10.175,1	
Excédents.....	+361,5	+813,7	-	-	+457,4	-
Budget en capital						
Recettes	1.666,7	246,6	-	-	59,8	-
Dépenses	1.117,4	174,5			913,1	
Excédents.....	+549,3	+72,1	-	-	-853,2	-
Budget total						
Recettes	11.021,5	1.202,7	10.424	798,1	10.692,4	+2,6%
Dépenses	10.110,7	316,9	10.541	230,8	11.088,2	+5,2%
Solde	+910,8	+885,8	-117	+567,1	-395,8	+238%

Notes: les chiffres dans ce tableau sont exprimés en millions d'euros.

Pour ce qui est de l'évolution des recettes en 2010, il convient de signaler qu'un emprunt de 1,8 milliard a été budgétisé et que le dépassement se compose pour l'essentiel des recettes suivantes :

- dividendes BGL-BNP-Paribas + 135 millions
- IRC +259,5 millions
- TVA +125,3 millions
- emprunt +247,5 millions.

En 2011, l'amélioration des recettes de 798 millions par rapport au budget voté provient notamment des progressions suivantes :

- impôts sur le revenu des collectivités + 200,0 millions
- taxe sur la valeur ajoutée + 159,0 millions
- impôts sur les traitements et salaires + 90 millions
- impôts sur le revenu des capitaux + 55,0 millions
- trésorerie + 171 millions.

Les recettes de l'État seraient toutefois moindres en 2011 qu'en 2010, du fait de la baisse des recettes de trésorerie, 2011 étant actuellement une année vierge d'emprunt (hormis à destination des fonds).

Pour les dépenses, on observera que l'alimentation du Fonds de la dette publique au titre de son amortissement (+ 133,6 millions) représente à elle seule 36% des plus-values de dépenses en 2010. En 2011, une large partie (209 millions) du surplus de dépenses pourrait venir de la dotation aux Fonds spéciaux. On voit ci-dessous qu'entre 2009 et 2012, les dotations aux Fonds évoluent plus rapidement que les dépenses elles-mêmes, 2010 représentant ici une exception. Du coup, les dépenses totales hors dotations auraient progressé moins vite en 2011 et 2012, respectivement de 3,1 et 4,4% au lieu des 4,3 et 5,2% qui s'annoncent.

Tableau 22 : Évolution des dotations aux Fonds spéciaux et des dépenses de l'État 2009-2012

	2009	2010	2011	2012
Dépenses totales *	9 684,3	10 110,7	10 541,0	11 088,2
évolution	-15,1°	4,4	4,3	5,2
Dotations totales #	1 825,0	1 709,4	1 877,6	2 040,3
évolution	2,9°	-6,3	9,8	8,7
Part dotations / dép.	18,8	16,9	17,8	18,4
Évolution dépenses hors dotations	-18,3	6,9	3,1	4,4

* Sur la base des comptes généraux 2009-2010, prévisions 2011 et 2012.

° Par rapport au compte 2008 et au volume 1 2010

Selon les données des volumes 1 de 2011 et 2012

Calculs : CSL

Le déficit de l'État devrait s'élever quant à lui à 396 millions d'euros en 2012, contre un déficit prévisionnel de 117 millions en 2011. Il est à prévoir que, d'une manière ou d'une autre, le déficit de 2011 sera épongé et que le compte général pour l'année budgétaire 2011 n'affichera pas le même résultat que le présent projet de budget. Pour 2012, 500 millions d'euros d'emprunt seront autorisés, dont 250 à destination des fonds et les 250 autres millions pour couvrir des besoins inattendus, ces derniers ne figurant pas, pour le moment, au poste « recettes en capital » pour l'année 2012⁴.

2.4.2. Version SEC95 (Maastricht)

À la lecture des chiffres présentés, l'observateur constatera une grande différence entre ce déficit dans le budget « classique » de l'État [-396 millions d'euros], soumis pour approbation à la Chambre des députés, et le déficit de l'Administration centrale calculé selon les normes de Maastricht [-1.143 millions d'euros], soumis à Bruxelles. Il apparaît important, aux yeux de la CSL, d'explicitier les raisons de cette différence.

On constate tout d'abord à la lecture du tableau ci-après que la situation des finances centrales en 2011 se présente de manière beaucoup plus favorable que le budget voté pour cet exercice.

⁴ Le cas échéant le recours à ces 250 millions d'euros, toutes choses égales par ailleurs, réduirait le déficit prévisionnel de 2012 à 145,8 millions.

Tableau 23 : Budgets 2010, 2011 et 2012 de l'Administration centrale

	2010 Compte	2011		Variation			2012 Budget
		Budget	Prévisions	2011/ 2010	2011/ 2011	2012/ 2011	
Dépenses totales	12.258,1	12.740,0	12.949,7	+5,6%	+1,6%	+6,1%	13.739,5
1. Consommation Intermédiaire.....	900,6	885,1	934,7	+3,8%	+5,6%	+7,2%	1.002,2
2. Formation de capital.....	1.002,9	944,0	1.075,3	+7,2%	+13,9%	-2,5%	1.048,9
3. Rémunération des salariés.....	2.441,7	2.560,4	2.563,0	+5,0%	+0,1%	+6,8%	2.736,3
4. Autres impôts sur la production	0,4		0,4	+0,0%			0,0
5. Subventions.....	602,8	621,6	664,1	+10,2%	+6,8%	+5,2%	698,5
6. Revenus de la propriété	160,9	263,1	214,8	+33,5%	-18,4%	+5,1%	225,8
7. Prestations sociales autres qu'en nature.	1.051,8	1.067,1	1.106,7	+5,2%	+3,7%	+2,3%	1.132,5
8. Prestations sociales en nature.....	52,8	85,8	53,3	+0,9%	-37,9%	-1,9%	52,3
9. Autres transferts courants.....	5.365,2	5.558,9	5.582,7	+4,1%	+0,4%	+7,9%	6.025,2
10. Transferts en capital	673,5	744,6	745,2	+10,6%	+0,1%	+8,5%	808,5
11. Corrections sur actifs non financiers. .	5,9	9,4	9,8	+66,1%	+4,6%	-5,1%	9,3
Recettes totales.....	11.209,3	11.338,9	12.002,5	+7,1%	+5,9%	+4,9%	12.596,3
Impôts sur la production	4.676,5	4.950,7	5.022,3	+7,4%	+1,4%	+9,1%	5.477,0
Impôts courants sur le revenu	5.132,9	5.067,0	5.522,2	+7,6%	+9,0%	+3,9%	5.735,3
Autres recettes	1.399,8	1.321,2	1.458,0	+4,2%	+10,4%	-5,1%	1.384
Besoin de financement	-1.048,9	-1.401,1	-947,2	-9,7%	-32,4%	+20,7%	-1.143,2

Les recettes s'améliorent en effet de 6% alors que les dépenses n'augmentent que de 1,6%, ce qui permet de réduire le déficit budgétisé pour 2011 de 32%. Concrètement, le projet de budget 2012 prévoit un déficit de l'Administration centrale de 2,2% du PIB, ce qui équivaut à 947 millions d'euros. De même, entre 2011 et 2010, la situation du solde s'embellit de 10% pour les mêmes raisons. En 2012, il est prévu que les recettes progressent moins vite que les dépenses, contrairement donc à ce qui s'est passé entre 2010 et 2011 et entre le budget et le prévisionnel 2011.

Pour ce qui concerne les dépenses en 2011, les auteurs indiquent que, abstraction faite de corrections techniques et comptables, le total des dépenses ne dépassera le budget voté que de 81,7 millions au lieu des 210 annoncés. Ainsi, la rubrique « subventions » connaîtrait un dépassement de 43 millions, alors que la nouvelle législation sur la formation professionnelle engendrerait un surplus de 24 millions, soit déjà 82% du surplus.

À noter que les dépenses de fonctionnement, qui sont retracées ci-après en % du PIB, à savoir les dépenses de traitement et les consommations intermédiaires (CI), sont relativement stables depuis 2000, oscillant dans une fourchette de 7 à 8,4% du PIB, le recul de celui-ci expliquant partiellement la remontée de 2009 et 2010. En 2009, ce type de dépenses, en réalité parmi les seules véritables dépenses de l'État, ont légèrement progressé entre 2008 et 2009 par rapport au total des dépenses, mais seraient tout de même inférieures au niveau relatif de dépense du début de période⁵. En 2011, ces dépenses devraient représenter 7,9% du PIB et 8,2% en 2012.

Tableau 24 : Dépenses de fonctionnement de l'Administration centrale en % du PIB

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
CI	2,0	1,9	2,1	2,1	2,2	2,2	2,0	1,8	2,0	2,4	2,2
Rémun. sal.	5,5	5,8	5,9	5,8	5,9	5,8	5,4	5,2	5,2	6,0	6,1
Sous-total	7,5	7,7	8,0	7,9	8,1	8,0	7,4	7,0	7,2	8,4	8,3
Dép. tot.	26,8	26,4	29,2	29,1	30,2	29,4	27,9	25,9	26,8	30,6	30,4
Part du total	28,0	29,2	27,4	27,1	26,8	27,2	26,5	27,0	26,9	27,5	27,3

⁵ Si la moyenne européenne se situe légèrement plus favorablement que le Luxembourg pour ce qui concerne les dépenses de fonctionnement et les dépenses totales en % du PIB, ceci s'explique sans doute par les différences de structure institutionnelle entre les États membres, le Luxembourg étant un pays qui concentre une très large partie de son corps administratif au niveau de l'Administration centrale. La comparaison entre l'ensemble des Administrations publiques est nettement plus favorable au grand-duché (voir infra). Cela étant, la tendance est plus nuancée en termes de proportion des frais de fonctionnement par rapport au total des dépenses.

Le tableau suivant fournit pour sa part le détail de l'évolution des recettes de l'Administration centrale entre 2010 et 2012.

Tableau 25 : Recettes de l'administration centrale

	2010	2011	2011	2011/2011	2012	2012/2011
	Compte	Budget	Prévisions	Variation	Prévisions	Variation
Recettes totales	11 209,2	11 338,8	12 002,5	+5,9%	12 596,3	+4,9%
Production marchande	126,3	138,4	122,5	-11,5%	117,8	-3,8%
Production non-marchande	192,9	178,2	204,5	+14,8%	211,3	+3,3%
Impôts sur la production et les importations	4	4 950,7	5 022,3	+1,4%	5 477,0	+9,1%
Revenus de la propriété.....	676,5					
Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.....	333,0	203,5	364,0	+78,9%	254,8	-30,0%
Cotisations sociales	5	5 067,0	5 522,2	+9,0%	5 735,3	+3,9%
Autres transferts courants	132,9					
Transferts en capital à recevoir	447,7	486,5	474,0	-2,6%	502,2	+5,9%
	222,8	232,9	209,3	-10,1%	232,2	+10,9%
	77,1	81,6	83,7	+2,6%	65,6	-21,6%

La progression des recettes en 2012 semble moins dynamique, ce qui montre que les prévisions économiques pour 2012 ne sont pas si optimistes. En effet, si l'on compare les chiffres de la 12^e actualisation du programme de stabilité et de croissance (PSC) du 29 avril 2011 par rapport aux données récentes de la comptabilité nationale, on constate une détérioration de la croissance de 0,8 point de % en 2010.

Tableau 26 : Croissance du PIB (en %)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
9e actualisation (oct 07)	6,1	6	4,5	5	4				
10e actualisation (oct 08)		5,2	2,5	3	4,2	4,5			
11e actualisation (jan 10)			0	-3,9	2,5	3	2,7	2,9	3,1
12e actualisation (avr 11)					3,5	3,2	3,5	3,7	4
Compta. nat. (extraction octobre 11)	5	6,6	0,8	-5,3	2,7	3,2*	2,1*		

*prévisions

Si la croissance de 2011 sera identique à celle prévue en avril 2011, en 2012, nous nous situons en revanche à nouveau 1,4 point de % en dessous des prévisions d'avril dernier. Cependant, les récentes révisions à la baisse des taux de croissance du PIB ne semblent pas devoir se refléter au niveau des finances publiques, au contraire. Alors que, en matière de prévisions de croissance, les divergences les plus notables concernent l'année 2009, où la croissance était négative alors qu'on s'attendait à une évolution positive de 3% encore en octobre 2008, les plus fortes disparités en matière de finances publiques peuvent être constatées pour les années 2011 et 2012.

Tableau 27 : Solde des Administrations publiques (en % du PIB)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
9e actualisation (oct 07)	0,7	1	0,8	1	1,2				
10e actualisation (oct 08)		3,2	2,3	1,1	0,8	1,1			
11e actualisation* (jan 10)			2,5	-1,1	-3,9	-5	-4,6	-4,3	-3,1
12e actualisation (avr 11)					-1,7	-1	-1,5	-1,2	-0,8
Compta. nat.	1,4	3,7	3	-0,9	-1,1	-0,6	-0,7		

* scénario à politique inchangée

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

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

Notons encore que la situation des finances publiques luxembourgeoises se présente également nettement plus favorablement que le prévoyait la trajectoire d'ajustement retenue par le Gouvernement en janvier 2010 et qui visait l'équilibre en 2014.

Tableau 28 : Déficit en % du PIB

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Trajectoire d'ajustement	-1,1	-3,9	-3,0	-2,1	-1,1	0
Comptabilité nationale	-0,9	-1,1	-0,6	-0,7		

Tableau 29 : Dette publique en % du PIB

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Trajectoire d'ajustement			22	24,9	26,7	27,2
Comptabilité nationale	14,8	19,1	18,2			

Financièrement parlant, ces divergences de prévisions se traduisent par des millions d'euros de différence. En effet pour le seul exercice 2011, la différence entre les prévisions de janvier 2010 et les données actuelles équivaut à plus de 1,8 milliard d'euros. Elle sera de 1,6 milliard en 2012.

Tableau 30 : Solde des Administrations publiques (en millions EUR)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
9e actualisation (oct 07)	233,5								
10e actualisation (oct 08)		1171,1							
11e actualisation (jan 10)			965	-401	-1539	-2051	-1993	-1946	-1477
12e actualisation (avr 11)					-710	-437	-692	-589	-418
Compta. nat.	233,5	1 373,5	1 181	-337	-427	-247	-330		

La Chambre des salariés se voit confirmée dans ses doutes envers une utilisation avancée au printemps des actualisations des programmes de stabilité et de croissance. En novembre 2010 déjà, elle notait que le semestre européen instauré d'après la volonté de la Commission et du Conseil, impliquant l'avancement au mois d'avril des programmes de stabilité des États membres génère le risque d'une incertitude accrue en ce qui concerne la préparation des décisions macroéconomiques.

De ce fait, on ne saurait être trop prudent face à l'utilisation de versions trop récentes des comptes nationaux (et des indicateurs de « compétitivité » qui en découlent). Le Statec lui-même déclare en effet qu'il convient d'attendre près de quatre années avant de connaître la version définitive des comptes au Luxembourg, et, en outre, que les révisions qui les touchent peuvent y être plus prononcées qu'ailleurs en Europe⁶.

Pour ce qui concerne les dépenses de fonctionnement de l'Administration publique, on constatera que les frais sont relativement bien limités, celles-ci étant même en recul dans le total des dépenses entre le début et la fin de période. En % du PIB, les dépenses de fonctionnement de l'Administration publique se situent à peine au-dessus de la moyenne 2000-2009 de 11%.

Tableau 31 : Frais de fonctionnement des Administrations publiques en % du PIB

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Rémunération des salariés	7,5	7,9	8,1	8,0	8,1	7,9	7,4	7,1	7,1	8,1	8,0
Consommation intér.	3,2	3,2	3,4	3,4	3,4	3,4	3,0	2,9	3,2	3,7	3,5
Sous-total	10,7	11,1	11,5	11,4	11,5	11,3	10,4	10,0	10,3	11,8	11,5
Total dépenses	37,6	38,1	41,5	41,8	42,6	41,5	38,6	36,3	37,1	43,0	42,5
Part du total	28,5	29,1	27,7	27,3	27,0	27,2	26,9	27,5	27,8	27,4	27,1

Le positionnement est d'ailleurs relativement bon en comparaison européenne, puisque, dans l'UE-15, le fonctionnement de l'ensemble du corps administratif coûte en moyenne 18,2% du PIB, soit 35,5% du total des dépenses.

⁶ Voir Statec, *Note sur les statistiques officielles en matière de comptes nationaux et de finances publiques*. 20 octobre 2009. Une étude de la Banque d'Espagne met également en doute la fiabilité des comptes nationaux pour des décisions à court-terme dans le cadre du Pacte de stabilité : « How reliable are the statistics for the stability and growth Pact ? », Gordo Mora et Nogueira Martins, 2007.

2.5. Situation financière de l'État

Pour un aperçu complet de la situation des finances de l'État, il échoit de s'intéresser également à ses fonds propres.

Les Fonds spéciaux en font partie ; ils constituent à la fois une dépense de l'État central, par les dotations budgétaires, et de l'Administration centrale, par les dépenses de ces Fonds. Si tous les Fonds spéciaux ne sont pas des fonds d'investissements ou d'équipements, ils en constituent une large partie. Le résidu entre recettes et dépenses, de même que l'approvisionnement extraordinaire au titre des plus-values de recettes budgétaires font partie des fonds propres.

2.5.1. Mouvements des Fonds spéciaux

Selon les données du projet de budget, l'ensemble des Fonds spéciaux auront reçu 2,9 milliards d'euros de recettes en 2010. Celles-ci auront progressé de près de 10% en 2011 et d'un petit pourcent en 2012. En dépit de cette progression de 11% entre 2010 et 2012 (ainsi que d'un apport de plus-values de 770 millions entre 2006 et 2008), les avoirs devraient marquer un recul de près d'un milliard au 31 décembre 2012 du fait de dépenses qui auront crû de 22% sur la même période.

Tableau 32 : Mouvements des fonds spéciaux entre 2009 et 2012

	Avoirs 2009	Rec. 2010	Dép. 2010	Avoirs 2010	Rec. 2011	Dép. 2011	Avoirs 2011	Rec. 2012	Dép. 2012	Avoirs 2012
Total	2.134,6	2.953,9	3.146,3	1.942,3	3.238,9	3.566,2	1.614,9	3.264,3	3.831,7	1.047,6

Source : comptes généraux 2009 et 2010 et projet de budget 2012

Pour ce qui concerne les recettes (9,5 milliards au total sur la période), les Fonds sont alimentés par des dotations budgétaires normales et supplémentaires (dépenses courantes ou en capital) et ils disposent aussi de recettes propres, par exemple des remboursements de dépenses, des subventions européennes, une part des recettes de TVA ou le produit d'emprunt (toutefois ignoré par le SEC95).

Ainsi, en 2011, l'emprunt aura contribué pour 6% des recettes, les recettes propres auront apporté quant à elles 20,6% du total et les dotations normales 64%. L'ensemble de ces recettes n'aurait toutefois pu financer que 91% des dépenses, le solde ayant été financé par le recours aux avoirs à hauteur de 327,3 millions d'euros.

Sur les quelque 10,5 milliards de dépenses de l'ensemble des fonds spéciaux de 2010 à 2012, près d'un dixième aura émané des réserves budgétaires de l'État, à savoir 1,1 milliard ponctionné sur les avoirs des Fonds.

2.5.2. Réserves des Fonds spéciaux : la prudence vraiment mère de toutes les vertus ?

La situation financière des fonds spéciaux de l'État est souvent thématisée pour illustrer ou témoigner de la situation globale des finances publiques, une baisse des avoirs (soit la somme des plus-values budgétaires et des recettes résiduelles des années précédentes) correspondant potentiellement à un creux de cycle conjoncturel et à une pression accrue sur les finances des Administrations publiques.

Ces fonds spéciaux sont en grande partie constitués par des fonds d'investissements infrastructurels ou d'équipement, mais aussi de protection et de gestion de l'environnement.

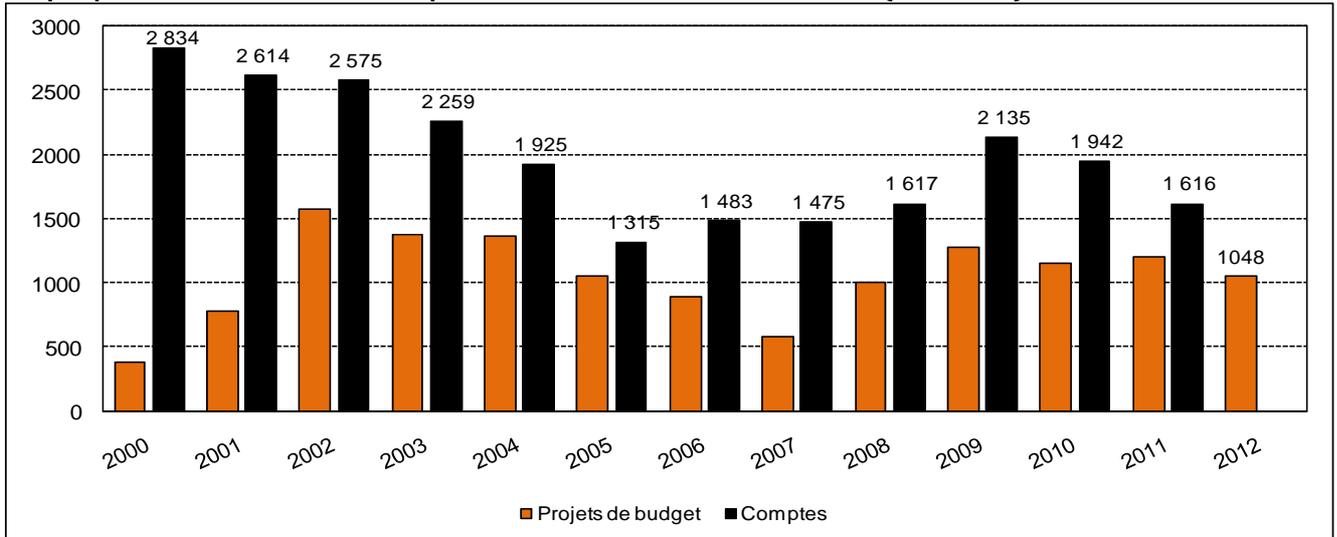
Au fil des années, les Gouvernements ont poursuivi une politique budgétaire prudente en constituant des réserves de liquidité, dont l'essence est d'être dépensée lors de temps budgétaires moins fastes. Cette constitution de réserves par le biais des fonds spéciaux est donc aussi censée permettre de mener une politique anticyclique pour amenuiser l'impact d'une plus faible conjoncture économique (« rainy day funds »).

Si l'on se concentre sur la période récente, on observe à l'aide du graphique qui suit que 2008 a vu les avoirs remonter à 1,6 milliard d'euros, après avoir atteint un plancher en 2005, suite aux répercussions de l'éclatement de la bulle internet.

Étrangement, alors que le gouvernement annonçait des mesures de soutien de l'activité par des investissements renforcés dont on aurait pu croire qu'ils auraient sollicité les avoirs des Fonds, 2009, année de crise économique, marque le point culminant de cette hausse de l'épargne de l'État, avec 2,1 milliards thésaurisés ; ce résultat s'explique sans doute par une ampleur de la crise inattendue et la difficulté de mobiliser à très court terme les fonds spéciaux, 2009 ayant par ailleurs été exempte de recettes d'emprunt, l'alimentation traditionnelle du Fonds du rail et de la route par l'emprunt ayant été remplacée par une avance de trésorerie.

Plus logiquement, 2010, qui a connu un « *budget anticrise* », marque un nouveau mouvement à la baisse des avoirs des fonds spéciaux, auquel il est fait recours pour stimuler l'économie.

Graphique 71 : Avoirs des fonds spéciaux au 31 décembre de l'année (millions €)



Source : projet de budget 2011 ; projet de compte général 2010 et comptes généraux 2000-2009

Ainsi, entre 2009 et 2010, ce sont quelque 200 millions d'euros qui auront été ponctionnés dans l'épargne de l'État, soit une baisse de seulement 9% des avoirs, alors que la baisse entre 2010 et 2011, année pourtant caractérisée par un rebond conjoncturel est de 17%. Entre 2009 et 2011, d'après la prévision des auteurs du projet, ce seront 519 millions qui auront servi à l'État à financer les « dépenses spéciales » pour lesquelles il a créé des Fonds, ponction qui devrait monter, toujours selon la prévision, à près de 1,1 milliard cumulé jusqu'en 2012 (à peu près équivalente au retrait opéré entre 2001 et 2005). Le gouvernement prévoit en effet de prélever sur ces avoirs 568 millions supplémentaires en 2012. Il conviendra néanmoins d'apprécier le résultat final d'ici une à deux années, alors que la conjoncture a été plutôt favorable au Luxembourg en 2010 et 2011.

En dépit d'un recul des avoirs effectifs depuis 2009, le graphique précédent permet une observation complémentaire déjà maintes fois formulée par la CSL : le pessimisme réel et naturel des auteurs des projets de budget en matière de prévisions. Les prévisions portant sur les avoirs sont en effet systématiquement prudentes, pour le moins, et en deçà du solde effectif des avoirs en fin d'année.

En 2007 et 2008, ce dernier était respectivement 2,5 et plus de 1,5 fois supérieur aux anticipations du gouvernement. En 2009 et 2010, le solde définitif des avoirs est également près de deux fois plus élevé que ce que les auteurs du budget prévoient, et 2011 ne devrait pas faire exception.

Ce phénomène résulte à la fois d'une mauvaise estimation des recettes globales de l'État, et par ricochet de celles des Fonds eux-mêmes, ainsi que du niveau de dépenses des Fonds, leurs avoirs en fin d'année étant la résultante de l'une et de l'autre.

De surcroît, non seulement le niveau des avoirs n'est-il jamais correctement évalué, mais le degré de ponction sur ceux-ci (ou d'accumulation de réserves si les avoirs augmentent) ne l'est pas non plus. Observons ainsi (toujours au graphique précédent) la période à partir de 2005, année post-déficitaire, où les avoirs ont accéléré leur baisse en vertu de la trajectoire dessinée par les projets de budget (alors qu'ils baissaient en réalité depuis l'an 2000) jusqu'en 2007 (bien qu'ils aient repris leur ascension quasi-continue dès 2006), de même que la période 2010-2012 qui voit les avoirs reculer à nouveau.

Comme le montre le tableau ci-dessous, en 2005, selon le projet de budget comparé au projet précédent (colonne de gauche), les avoirs étaient censés diminuer, du fait d'un surplus de dépenses par rapport aux recettes, de 300 millions d'euros vis-à-vis du solde de 2004. Si ces avoirs ont certes reculé, les comptes généraux (colonne centrale) indiquent qu'ils n'auront finalement baissé que de 600 millions, soit deux fois plus que la prévision, le besoin de financement de 1,1% des Administrations publiques en 2004 expliquant sans doute cela. Si l'on met toutefois en perspective la divergence entre le projet et le compte de la même année (colonne de droite), le recul effectif des avoirs aura été 30% inférieur à la prévision. En 2006, en revanche, les fonds ont vu leurs avoirs progresser de 168 millions, alors qu'un recul de 160 millions était budgétisé par rapport au projet 2005, respectivement de 470 millions vis-à-vis du compte 2005 ! 2008 a été marqué par un dépôt sur les réserves et le phénomène de thésaurisation en 2009 aura été deux fois plus important que prévu.

Tableau 33 : Ponction sur avoirs, budget vs réalisé

Mio €	Ponction (-) ou accumulation (+) prévue sur avoirs	Compte	Diverg.projet-compte
2005	-303	-610	-871
2006	-161	168	-422
2007	-311	-8	-901
2008	425,8	142,2	-467,2
2009	263,5	517,4	-345,9
2010	-118,2	-192,3	-981,5
2011	45,7	-326,6	-743,5
2012	-151,2	-568,1	

Source : projets de budget, comptes généraux et projet de budget 2012 pour 2011 et 2012 ; calculs : CSL

2010 aura aussi été une année post-déficitaire où le prélèvement sur les avoirs fut plus important que planifié (abstraction faite de la colonne de droite), ceci étant lié au contrecoup de la crise économique. Si 2011 et 2012 semblent afficher une tendance similaire, il conviendra de vérifier les comptes définitifs avant de se prononcer.

Comme déjà suggéré dans le commentaire qui précède, ceci est vrai lorsque l'on compare la trajectoire prévisionnelle en fonction des annonces contenues dans les projets de budget (colonne de gauche) et celle tracée par les comptes (colonne centrale), comme les auteurs du budget aiment à le faire pour leurs prévisions de recettes et de dépenses. En réalité, à l'exemple du dépôt de projet de budget pour l'exercice 2012, les auteurs connaissent déjà approximativement le compte relatif aux avoirs au 31.12 de l'exercice en cours, auquel il paraît plus réaliste de rapprocher la prévision budgétaire pour l'exercice suivant⁷. Dès lors, si l'on compare le rôle de la réserve non pas en fonction de la prévision de l'année précédente (colonne de gauche), mais du réalisé provisoire et probable de l'année précédant le projet de budget (colonne de droite), le scénario est alors tout autre : les prévisions en matière de recours aux réserves budgétaires sont infiniment pessimistes par rapport à la ponction réelle effectuée sur les avoirs (colonne centrale) pour toute la période observée.

L'année 2010 donne un exemple de la divergence entre les prévisions de dépenses et les dépenses comptabilisées des Fonds. Si l'avoir des Fonds est finalement supérieur à la valeur prévisionnelle de 850 millions d'euros au 31 décembre 2010, cela tient à des recettes qui, in fine, auront surpassé les attentes de près de 200 millions alors que les dépenses auront été inférieures de plus de 400 millions, bien que néanmoins réalisées avec le concours des réserves à hauteur de 190 millions.

Tableau 34 : Mouvements des Fonds en 2010 en millions d'euros

Avoirs			Dépenses 2010			Recettes			Avoirs au 31.12		
Projet 2009 au 31.12	Budget 2010 au 01.01	Compte 2009 au 31.12	Budget 2010	Compte 2010	Différence	Budget 2010	Compte 2010	Différence	Budget 2010	Compte 2010	Différence
1.271	1.898	2.134	3.565	3.146	-419	2.757	2.954	+197	1.090	1.942	+852

Source : annexe au projet de compte 2010, projet de budget 2010 et compte 2009

⁷ Si le compte général n'est pas encore disponible, le compte provisoire doit l'être quant à lui (cf. par exemple l'exécution probable de l'exercice en cours renseignée au volume III).

Les moindres dépenses en 2010 doivent particulièrement au Fonds climat-énergie (Kyoto), qui a lui seul (68%) pèse 20% des moins-values, de même qu'au Fonds d'équipement militaire (10%) ou encore au Fonds d'investissements hospitaliers (5,5%). Pour ce qui concerne les recettes, c'est principalement le Fond de la dette publique, qui, avec ses 133,5 millions de dotations en capital supplémentaires au titre de l'amortissement (68% des 224 millions de dotation supplémentaire), aura contribué à l'excédent de recettes.

Si l'on regarde les évolutions pour l'année 2010, on constate que le compte général de 2009 (datant du 16 décembre 2010) fixe le niveau définitif de la réserve au 31.12 à 2.134 millions d'euros, tandis que le projet de budget 2010 (déposé en octobre 2009) tablait, à quelque 200 millions près, sur 1.898 millions d'avoires en début d'exercice et 1.153 millions au 31 décembre 2010, soit un différentiel de réserve de - 745 millions. Le budget (voté en décembre ?) 2010 (tel que renseigné par le projet de compte général 2010 de juillet 2011) annonce également 1.898 millions d'euros d'avoires en début d'exercice, mais seulement 1.090 en fin d'exercice (- 808 millions). De son côté, le projet de budget 2009 ne prévoyait lui que 1.271 millions de réserve au 31.12 de cet exercice budgétaire.

Résumons autrement cette évolution en millions d'euros dans un nouveau tableau.

Tableau 35 : Avoirs des Fonds en 2009 et 2010 (prévisions et réalisés)

	octobre 2008 (PB 2009)	octobre 2009 (PB 2010)	décembre 2010 (compte 2009)	juillet 2011 (budget 2010)	juillet 2011 (compte 2010)
Avoirs au 31.12.2009	1.271		2.134		
Avoirs au 01.01.2010		1.898		1.898	
Avoirs au 31.12.2010		1.153		1.090	1.942

Source : annexe au projet de compte 2010, projet de budget 2010 et compte 2009

Comme déjà mentionné plus haut, il convient de noter que la loi portant règlement du compte général de l'exercice 2009 a affecté 700 millions d'euros de la réserve budgétaire aux Fonds spéciaux, ventilées sur 2006, 2007 et 2008. Il n'en reste pas moins que le décalage entre le déficit attribuable aux Fonds de réserve de quelque 800 millions d'euros dans le budget n'aura finalement été que de 190 millions d'euros selon le projet de compte.

Notre Chambre se demande si cette façon de faire, que l'on peut qualifier au mieux de précautionneuse, où l'apport anticipé des avoires dans la dépense publique est systématiquement trop élevé (ou éventuellement trop bas), relève de la gestion en bon père de famille ou si elle fait plutôt partie d'un stock d'outils de persuasion auquel le gouvernement recourt pour tenter de rallier l'opinion à ses velléités de réforme.

Ceci peut en effet, le cas échéant, ne pas être sans conséquence sur le solde prévisionnel des finances publiques notifié à Bruxelles dans le cadre de la procédure en déficit excessif, les dépenses des Fonds étant comprises comme des dépenses de l'Administration centrale au contraire de ce qui est admis dans la version nationale du budget ; par un retour de boomerang, ce solde prévisionnel sera ensuite utilisé par la Commission et le Conseil pour imposer des mesures de consolidation budgétaire ou structurelle au Luxembourg, qui sera désormais soumis à l'amende s'il ne parvient pas à ajuster la trajectoire.

2.5.3. Réserve budgétaire et avoires de trésorerie de l'État

Le tableau suivant retrace la situation des avoires de trésorerie de l'État des deux dernières années et le prévisionnel de l'année en cours.

L'année budgétaire 2011 devrait afficher un déficit de 117 millions. Ce besoin de financement sera toutefois couvert, mais le projet de budget n'annonce pas comment.

Tableau 36 : Réserve primaire de l'Etat

Millions d'euros	2011*		2010		2009
réserve budgétaire 2010	- 321,9	réserve budgétaire 2009	- 1 232,8	réserve budgétaire 2008	- 447,3
solde budgétaire 2011	- 117,0	solde budgétaire 2010	910,8	solde budgétaire 2009	- 785,5
réserve budgétaire 2011	-438,9	<i>dont recette d'emprunt</i>	1 597,5	réserve budgétaire 2009	- 1 232,8
		réserve budgétaire 2010	- 322,0		
avoirs des FS au 31.12.2011	1 615,0	<i>hors emprunt</i>	- 1 919,5	avoirs des FS au 31.12.2009	2 134,6
total	1 176,1	avoirs des FS au 31.12.2010	1 942,3	total	901,8
		<i>dont emprunt rail et route</i>	200		
* prévisions		total	1 620,3		
		<i>hors emprunts 2010</i>	- 177,2		

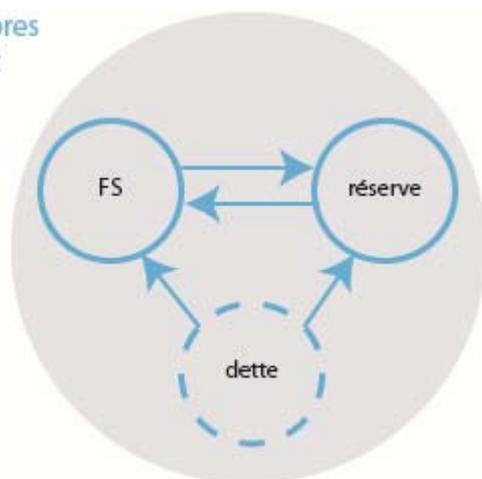
Source : comptes généraux, projet de budget 2012, ministère du Trésor ; calculs : CSL

Les 117 millions peuvent possiblement être épongés par un éventuel nouveau dividende (recette de trésorerie) de BGL BNP-Paribas en 2011, pas encore budgétisé, à l'instar des 135 millions reçus en 2010. Une autre façon de couvrir ce déficit de l'État serait de recourir à l'emprunt de 300 millions toujours autorisé pour 2011 ou encore, plus vraisemblablement, par un jeu de trésorerie où reste toujours logé 1,1 milliard non consommé de l'emprunt de 2010. Dès lors, la réserve budgétaire, comptabilisation du solde budgétaire cumulé depuis l'après-guerre, s'élèverait à un maximum de - 438,9 millions. En tenant compte des avoirs prévisionnels des Fonds spéciaux au 31.12.2011, la réserve primaire de l'État devrait totaliser quelque 1.176,1 millions d'euros, auxquels devraient venir s'ajouter les 120 millions minimum de couverture du déficit budgétaire, soit un montant de quelque 1.300 millions d'euros.

Rappelons qu'un transfert du budget (déficitaire cette année) vers les fonds spéciaux (ce qui concoure au besoin de financement) diminue la réserve budgétaire, mais reste une opération neutre du point de vue de la trésorerie de l'État. Il en va de même si la réserve approvisionne les Fonds de plus-values, comme cela fut le cas en 2006, 2007 et 2008⁸.

Schéma 1 : Fonds propres de l'Etat

Fonds propres
de l'Etat



Le tableau précédent illustre en outre, pour l'année 2010, l'effet des produits de l'emprunt sur la situation nette des fonds primaires de l'État portant uniquement sur l'année 2010⁹.

⁸ À côté de la réserve primaire des fonds propres se trouve aussi la réserve secondaire de fonds propres, actifs financiers acquis par voie de crédits budgétaires qui ne sont toutefois pas mobilisables dans le court ou le moyen terme. L'acquisition de ces actifs (par exemple BNP-Paribas) a eu un impact négatif sur la réserve budgétaire qui est d'autant moindre que ces actifs sont élevés.

⁹ La situation nette des fonds propres de l'État résulte en effet également de la prise en compte de l'encours de la dette de l'État. Pour cela, il convient notamment d'isoler les avoirs du Fonds pour la dette publique réservés à l'amortissement de la dette et des bons du Trésor (pour 2011, rien ne semble encore provisionné ; pour 2010, 133 millions ont été versés au Fonds spécial au titre de l'amortissement de la dette) afin de définir le montant de la dette non encore provisionné.

Ainsi, le solde budgétaire de l'année de 2010 a été largement positif grâce au recours à l'emprunt nouveau de 1,6 milliard d'euros contracté par la Trésorerie (déficit courant de 687 millions). De même les Fonds du rail et de la route ont, comme à l'habitude, obtenu une partie de leurs recettes de l'année par la voie de l'emprunt à hauteur de 200 millions d'euros, si bien que la situation nette serait de -177,2 millions sans le produit des emprunts et abstraction faite de l'endettement cumulé au cours des années précédentes.

Bien évidemment, la contrepartie du recours à l'emprunt, afin d'approvisionner les Fonds et de maintenir l'investissement, est une hausse de la dette publique. Ne pas recourir à l'emprunt dans le but de financer l'investissement, comme la loi budgétaire l'autorise, permettrait à l'inverse de ne pas gonfler la dette, mais aussi probablement de ne pas non plus investir en suffisance.

La CSL souhaiterait que, dorénavant, la situation globale et détaillée des Fonds propres de l'État au 31.12, même provisoire, soit intégrée au projet de budget. C'est en effet une part importante de la situation financière publique qui manque à l'appelle dans ce projet et qui permettrait de jauger le volume réel de liquidités de l'État. Que reste-t-il du produit de l'emprunt et comment a été ventilée la partie consommée de celui-ci ? À quel montant s'élève la créance de l'État vis-à-vis des entreprises qui découle de l'étalement du produit de l'impôt des collectivités ? Les effets de la crise de 2009 vont-ils à présent se faire sentir sur le rendement de celui-ci ? Autant de questions auxquelles le présent projet aurait dû répondre et devrait répondre à l'avenir.

2.6. Amendement « DEXIA » : quel avenir pour la BIL ?

LA CSL a été saisie d'un amendement gouvernemental au projet de loi n° 6350 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2012. Celui-ci autorise le gouvernement à garantir, moyennant rémunération, les financements levés jusqu'au 31 décembre 2021 par Dexia SA et Dexia Crédit Local SA auprès d'établissements de crédit et de déposants institutionnels ainsi que les obligations et les titres de créance émis par Dexia SA et Dexia Crédit Local SA à destination d'investisseurs institutionnels.

Cette garantie est accordée pour un encours d'un montant maximal de 2,7 milliards d'euros (3% des montants éligibles, soit 90 milliards au maximum). Elle s'exercera sous réserve de l'appel conjoint et non solidaire en garantie du Royaume de Belgique et de la République française. Cet amendement s'inscrit dans le cadre du plan de restructuration du groupe bancaire Dexia sur proposition des trois États partie prenante. Il s'agit maintenant d'obtenir la validation par le Parlement des dispositions du règlement grand-ducal ad-hoc adopté.

Cette manœuvre a pour objectif d'assurer la stabilité financière de la filiale luxembourgeoise du groupe Dexia et d'obtenir la sortie de la BIL de celui-ci.

BIL : une banque intimement liée au développement du Luxembourg

Créée en 1856, la Banque Internationale à Luxembourg devient le premier établissement financier luxembourgeois à émettre des billets, droit qu'elle conserve jusqu'en 1999. Au cours de cette période, elle devient un acteur incontournable du secteur bancaire luxembourgeois. En effet, elle a contribué au développement des secteurs industriel, sidérurgique et ferroviaire du pays, ce qui a permis d'assurer la transition d'une économie encore rurale vers l'économie industrielle de la deuxième moitié des années 1900 et puis vers la création d'un secteur financier parmi les plus réputés au monde. La BIL a également implanté des filiales dans tout le pays, a participé à la création de l'ARBED en 1911 et de la Bourse de Luxembourg en 1929, a émis la première euro-obligation introduite à la Bourse luxembourgeoise en 1963, et a participé en 1970 à la création de la CEDEL, devenue la bien connue Clearstream International.

On le voit, il s'agit ici d'une institution dont l'histoire est intimement liée au développement économique du pays. Si son capital a toujours été dans les mains d'investisseurs étrangers (belges, français, allemands) la banque a toujours contribué au développement du Luxembourg sans trop d'ambitions de développement à l'étranger.

Ce n'est qu'à partir de 1996 que cela change, avec la création du groupe Dexia, issu de la fusion entre le Crédit Communal de Belgique (principal actionnaire de la BIL depuis 1991) et le Crédit Local de

France. L'OPE sur les titres flottants de la BIL en 1999 fait passer la participation de Dexia de 68% à presque 99% du capital de la banque luxembourgeoise.

Une histoire récente mouvementée

Ayant ainsi effectivement pris le contrôle de la BIL, celle-ci est mise au service du groupe Dexia. En effet, celui-ci détient principalement des engagements de long terme sous forme des prêts à des collectivités locales en France et en Belgique avec des marges très faibles. Pour pérenniser son activité, Dexia nécessite toutefois de liquidités de court terme, qu'elle trouve sur les marchés monétaire et interbancaire. Afin de palier à cette asymétrie entre engagements de long terme et besoins de financement de court terme, mais aussi pour dégager des marges plus importantes et donc plus attractives pour les investisseurs, Dexia se lance dans le rachat de banques de détail, dont la DenizBank turque ou la BIL sont les exemples les plus notables. Ces filiales sont mises à contribution en comblant une partie des besoins structurels de financement de court terme. De plus, la Dexia se lance dans un nouveau marché qui semble à première vue très attractif et rentable, celui des produits structurés et dérivés du marché hypothécaire américain, mieux connus sous le nom générique de « subprimes. »

Ce n'est qu'à partir du milieu des années 2000, avec l'effondrement progressif du marché interbancaire et la chute de Lehman Brothers (sept. 2008), que l'on prend réellement conscience de l'insoutenabilité à long terme du *business model* de Dexia. Les gouvernements belges, français et luxembourgeois se voient obligés de voler au secours de cet établissement systémique dont dépendent les économies régionales et nationales respectives en garantissant ses émissions d'obligations, et, dans le cas de la Belgique et de la France, en entrant au capital du groupe.

Face à ces développements, Dexia se voit recommander par la Commission d'importantes mesures de restructuration de ses activités¹⁰. De plus une partie importante du portefeuille obligataire est mis en gestion extinctive dans une nouvelle division Legacy Portfolio Management, distincte de la Core Division qui contient les activités principales, et les coûts devront être réduits de façon importante à l'horizon 2014.

Malgré ces mesures, le groupe ne parvient pas à se remettre des répercussions de la crise financière, et doit en 2011 de nouveau solliciter l'aide des pouvoirs publics belges, français et luxembourgeois. Face à cette situation, les gouvernements et la direction du groupe se sont décidés à scinder Dexia en des entités indépendantes afin d'assurer la continuité des différentes activités de banque de détail et de financement des collectivités et d'ainsi enrayer les risques de faillite.

De nouveaux investisseurs réellement dans l'intérêt du développement durable de l'économie et de la place financière luxembourgeoises ?

Entre en jeu un groupe d'investisseurs¹¹, qui se propose de racheter la partie luxembourgeoise du groupe, c'est-à-dire la Dexia-BIL qui reste l'une des parties les plus rentables du groupe Dexia. Dans le même temps, et dans le cadre du « *partenariat renforcé* »¹² entre le Luxembourg et le Qatar, est aussi soumis à l'appréciation des autorités de surveillance du secteur bancaire le rachat par ce même groupe d'investisseurs de KBL epb, dont le groupe KBC doit se défaire en contrepartie d'aides étatiques.

À maints égards, ces événements autour d'une des institutions bancaires luxembourgeoises, la BIL, ne sont pas sans rappeler l'histoire industrielle récente, où un autre fleuron historique et systémique de l'économie luxembourgeoise a été racheté par le groupe Mittal Steel. La crainte, qui s'était manifestée jadis dans le chef de nombreuses parties prenantes, au sujet notamment d'un dialogue social amoindri et d'une gestion globale axée sur la rentabilité financière au détriment d'une volonté réelle de développement local de long terme misant sur la qualité, l'innovation et la diversification en harmonie avec le modèle européen de responsabilité sociale des entreprises, est à nouveau ravivée pour le

¹⁰ Revente d'une partie de la filiale de rehaussement de crédit Financial Security Assurance et forte réduction de l'offre de services financiers aux secteurs (para)publics hors France, Italie et Espagne.

¹¹ Par l'intermédiaire d'une société de droit luxembourgeois dénommée Precision Capital S.A., constituée en décembre 2006 sous le nom de Balestra Properties S.A., renommée Al Mirqab Finance S.A. en mai 2011 pour trouver son nom actuel un mois plus tard.

¹² Communiqué de presse du 10 octobre 2011 du Ministère des Finances.

secteur bancaire cette fois, d'autant plus vivement qu'elle est nourrie par la toute récente actualité sidérurgique européenne.

La logique qui sous-tend le rachat de KBL et de la BIL n'est-elle pas similaire ? On peut dès lors s'interroger sur le fait de savoir si la solution préconisée par le gouvernement est réellement dans l'intérêt stratégique du pays. Rappelons en outre qu'en s'accommodant de cette solution, le gouvernement luxembourgeois permet aux investisseurs qui reprennent le capital de la BIL, déjà « *untiers du marché local* », selon le ministère des Finances, de récupérer également au passage, 13,14% du capital de Luxair (qui a son tour détient près de 45% de Cargolux, elle-même détenue à 35% par Qatar Airways !), 21,41% du capital de la Bourse de Luxembourg ainsi que 10,46% de Luxempart, à son tour détentrice de capitaux de plusieurs grandes entreprises : par exemple, SES (3%), Foyer S.A. (4,8%), Foyer Finance (18,2%), Paul Wurth 11%, Utopia 54,9% ainsi que des valeurs Ageas (anc. Fortis), GDF Suez, Vinci, Alstom, Danone, Poweo et France Telecom entre autres.

Si, par conséquent, il y a lieu de parler de « *diversification* » comme le fait M. Frieden¹³, qu'il soit permis de se demander si ce n'est pas moins la place financière ou l'économie luxembourgeoises qui sont ainsi diversifiées¹⁴ que le portefeuille qatari de participations, qui augmente de la sorte sa résistance aux fluctuations des bourses mondiales, sans gages ou garanties aucunes pour le Luxembourg en termes de business plan, d'emplois ou de retombées financières. Ne serait-il pas revenu cette fois encore à l'État stratège d'intervenir plus massivement en faveur de ces banques systémiques luxembourgeoises réputées et rentables, à l'instar de ce qu'à fait la Belgique pour sa propre entité de Dexia ? Ceci aurait en tout cas certainement permis le temps de la réflexion et du débat d'opinions. Le ministère des Finances ne devrait-il pas clarifier pourquoi, « *à cause des participations de l'État dans la BCEE et la BGL* », cela paraît impossible ?

La communication du gouvernement sur ce sujet est pour le moins peu explicite, et sa perspective peut, dès lors, sembler a priori court-termiste et manquer de vision stratégique globale. L'histoire industrielle européenne récente nous a souvent montré qu'en matière d'acquisition ou d'investissement direct, tout ce qui brille n'est pas or. En dépit d'une montée au capital de l'État luxembourgeois, la CSL regrette que la logique du gouvernement procède dans ce dossier d'une inquiétante perméabilité aux arguments très néolibéraux du marché avant tout, de solutions à court terme et de la valorisation de l'argent rapide au détriment d'une logique stratégique de long terme, d'un développement durable alimenté par d'autres valeurs principielles, par exemple plus sociales, qui n'apparaissent plus guère que comme des auxiliaires de la loi du marché.

Les remèdes à la crise au sens large, mais aussi dans ce cas celle qui affecte les institutions bancaires européennes, ne doivent-ils relever que de l'ordre strictement économique ou financier ? Sans parler de questions aussi évidentes que l'emploi, les conditions sociales ou les enjeux de démocratie, la CSL fait en effet remarquer, par exemple, que la BIL, à l'image d'autres entreprises privées mais aussi publiques luxembourgeoises, est sans doute une entreprise à haute valeur symbolique. Sa revente, si hâtive, et avec elle les parts d'un chapelet de sociétés y adossées, n'est pas seulement une action à portée économique, mais elle peut aussi constituer une atteinte à un repère identitaire de la nation, dont on ignore tout de la vocation et de l'objet social que pourraient lui assigner demain ses nouveaux propriétaires. La Chambre des salariés regrette dès lors que ces événements n'aient suscité aucun débat public et que la population soit mise devant le fait accompli d'une vente à la découpe de son patrimoine industriel.

Quel avenir pour le dialogue social ?

Dans le cadre du plan de recapitalisation du groupe Dexia de septembre 2008, le gouvernement luxembourgeois s'est engagé à investir 376 millions d'euros sous forme d'obligations à échéance de trois ans et 10% d'intérêts par an dans Dexia-BIL. Ces obligations seraient convertibles en actions ordinaires. Cela n'a toutefois pas eu lieu puisque le groupe Dexia a renoncé au bénéfice de cette mesure. À cette recapitalisation se rajoute une mesure de garantie sur les financements interbancaires, institutionnels ainsi qu'obligataires, prévue pour un montant maximal de 90 milliards d'euros, garantie à laquelle le Luxembourg contribue à hauteur de 3% (soit 2,7 milliards d'euros.)¹⁵.

¹³ Communiqué de presse du Ministère des Finances du 10 octobre 2011

¹⁴ D'autant plus que deux importantes banques appartiendront dorénavant à un seul et même investisseur.

¹⁵ Les trois États contribuant à la garantie se voient rémunérés selon des conditions fixées par les autorités européennes. Ainsi, selon les déclarations de M. Frieden, le Luxembourg a perçu pour les garanties accordées en

Suite à l'annonce du démantèlement du groupe et du rachat de sa partie luxembourgeoise par des investisseurs qataris, se pose par conséquent la question de la continuité des garanties accordées par le gouvernement luxembourgeois. En effet, ces garanties portent sur des obligations avec une maturité maximale de dix ans émises avant fin 2021, ce qui veut dire que le Luxembourg devra garantir, pendant les vingt ans à venir, les emprunts d'un groupe bancaire qui n'aura ainsi plus aucun lien direct avec le pays, la BIL devant en sortir.

En ce qui concerne le devenir des employés des deux banques, quelques inquiétudes quant à l'avenir des presque 5.000 personnes concernées sont permises. En effet, si les employés des deux banques sont protégés par la législation du travail luxembourgeoise et les conventions collectives du secteur bancaire, on peut craindre pour le dialogue social au sein de ces établissements.

Par ailleurs, il n'est pas impossible que les nouveaux décisionnaires, dans un souci de rentabilité financière accrue, dans la pure logique du capitalisme financier globalisé, décident, à l'image de ce que fait actuellement la banque Itaú, soit d'une délocalisation (partielle) des activités de Dexia-BIL et/ou de KBL vers l'étranger, soit de fusionner les deux établissements en une seule banque privée et de détail afin d'éviter les doubles emplois et de pouvoir couper dans les frais de personnel.

2.7. Investissements et déficit budgétaire : une liaison intime

Comme nous l'avons vu précédemment, il est coutume de voir sous-estimer les avoirs des Fonds spéciaux au moment du dépôt du budget, (dont on pourrait alors penser qu'ils souffrent d'un manque de recettes, la dépense n'étant que rarement remise en question, forçant à prélever dans les réserves) et surestimer le prélèvement opéré sur ces avoirs. À l'inverse, par un effet de miroir, les investissements de l'Administration centrale sont généralement surévalués par rapport à leur trajectoire réelle retracée par les comptes nationaux (cf. le point 3.5 infra).

Cette méthode de la surestimation de la dépense des Fonds, et de la ponction éventuelle sur les avoirs à titre complémentaire, ainsi que de l'investissement global de l'Administration centrale n'est donc pas anodine, puisqu'elle peut influencer sur le solde des finances publiques tel que notifié aux autorités européennes en octobre et au nom duquel le Luxembourg pourra être, le semestre suivant, contraint à agir sur injonction, voire sanctionné s'il ne corrige pas la potentielle trajectoire déficitaire de ses comptes.

Le tableau suivant résume un exercice purement théorique qui montre l'impact réel et notable de l'investissement et des Fonds spéciaux sur le solde de financement de l'Administration centrale (version dite de Maastricht) et la correction que celui-ci connaîtrait si, d'aventure et en toute hypothèse, aucun investissement n'était réalisé et les fonds n'existaient pas.

Tableau 37 : Effet de l'investissement et des dépenses des Fonds sur le solde de l'Administration centrale (millions et %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Solde AC	611,6	655,2	-104,7	-341,2	-698,1	-357,9	-219,1	354,0	-58,4	-1 021,1	-1 048,9	-947,2	-1 143,2
1) Investissements tot. AC	764,9	932,8	1 062,9	1 077,9	1 200,7	1 397,6	1 289,8	1 330,2	1 319,9	1 416,6	1 676,4	1 820,5	1 857,4
2) Dépenses des FS (Stateg)	1 438,6	1 623,8	1 634,6	1 902,2	2 163,1	2 434,3	2 603,7	2 623,2	2 791,2	2 996,0	3 322,2	3 710,0	4 335,4*
<i>Solde potentiel théorique 1)</i>	<i>1 376,5</i>	<i>1 588,0</i>	<i>958,2</i>	<i>736,7</i>	<i>502,6</i>	<i>1 039,7</i>	<i>1 070,7</i>	<i>1 684,2</i>	<i>1 261,5</i>	<i>395,5</i>	<i>627,5</i>	<i>873,3</i>	<i>714,2</i>
<i>% PIB</i>	<i>6,3</i>	<i>7,0</i>	<i>4,0</i>	<i>2,9</i>	<i>1,8</i>	<i>3,4</i>	<i>3,2</i>	<i>4,5</i>	<i>3,2</i>	<i>1,1</i>	<i>1,6</i>	<i>2,0</i>	<i>1,6</i>
<i>Solde potentiel théorique 2)</i>	<i>2 050,2</i>	<i>2 279,0</i>	<i>1 529,9</i>	<i>1 561,0</i>	<i>1 465,0</i>	<i>2 076,4</i>	<i>2 384,6</i>	<i>2 977,2</i>	<i>2 732,8</i>	<i>1 974,9</i>	<i>2 273,3</i>	<i>2 762,8</i>	<i>3 192,2</i>
<i>% PIB</i>	<i>9,3</i>	<i>10,1</i>	<i>6,4</i>	<i>6,0</i>	<i>5,3</i>	<i>6,9</i>	<i>7,0</i>	<i>7,9</i>	<i>6,9</i>	<i>5,3</i>	<i>5,6</i>	<i>6,3</i>	<i>7,0</i>
Solde AC notifié en % PIB	2,8	2,9	-0,4	-1,3	-2,5	-1,2	-0,6	0,9	-0,1	-2,7	-2,6	-2,2	-2,6
* selon Volume III													

Source : Stateg, Volume III de 2012 ; calculs : CSL

On voit en effet que l'investissement pur, et a fortiori les dépenses des Fonds spéciaux, exercent une pression énorme sur le solde de l'Administration centrale, puisque, entre 2002 et 2012, le besoin de financement pratiquement toujours notifié aurait été transformé en capacité de financement sans ce type de dépenses, la différence pouvant aller jusqu'à 4,6 points d'écart du fait de l'investissement et à 8,5/9 points en raison des Fonds spéciaux.

2008, une rémunération d'environ 30 millions d'euros, alors que les garanties accordées n'ont finalement pas été invoquées.

Autrement dit, les dépenses d'investissement et au titre des Fonds spéciaux sont largement supérieures au besoin de financement de l'Administration centrale. Ainsi, en 2011, année supposée du début de la « stratégie de sortie », la moitié moins d'investissements aurait pratiquement permis d'atteindre un solde à l'équilibre. Si les Fonds n'avaient quant à eux dépensé que 2,7 milliards¹⁶, le solde de l'Administration centrale aurait également été à l'équilibre.

Au-delà de cet exercice théorique, il est tout de même possible d'estimer la contribution de la correction de la trajectoire d'investissement et des dépenses des Fonds spéciaux à l'amélioration ou à la détérioration du solde de l'Administration centrale, ainsi que l'utilisation des avoirs des Fonds sur le déficit de ce niveau de pouvoir.

2.7.1. Les injonctions paradoxales du pacte de stabilité

Commençons d'abord par un rappel. Au regard des critères de Maastricht et du système européen des comptes SEC 95, le besoin de financement de l'Administration centrale s'élèvera à 1.143,2 millions d'euros en 2012. On constatera cependant ci-après que, en réalité, selon ces règles de budgétisation, l'organisation somme toute prévoyante de réserves budgétaires nationales en Fonds d'investissements (« rainy day funds ») ou spéciaux de l'État fait gonfler artificiellement ce déficit de l'Administration centrale. L'effort budgétaire réalisé notamment dans un souci de développement économique par le biais de ces fonds de prévoyance (et d'étalement de la dépense) ne relève donc pas de la vertu économique et comptable au sens des critères de Maastricht lorsque celui-ci est financé en tout ou en partie par des réserves budgétaires.

Le cas échéant, le solde négatif de l'Administration centrale contribue ensuite largement au besoin de financement des Administrations publiques luxembourgeoises, déficits au nom desquels des mesures d'assainissement sont mises en place.

Notre Chambre n'a eu de cesse de stigmatiser ce phénomène, le qualifiant de « piège de Maastricht »¹⁷.

Le tableau suivant résume les opérations liées aux Fonds spéciaux, reprises au Volume III, qui sont effectuées pour passer des dépenses et des recettes du budget de l'État, selon la législation sur la comptabilité de l'État, aux dépenses et recettes de l'Administration centrale, au sens du système européen des comptes SEC 95.

¹⁶ Comme nous le verrons au point 3.5, les dépenses d'investissement à travers les Fonds, retenues comme telles par la CSL, se seraient élevées à 1,2 milliard en 2011. Si on ajoute à cela les dépenses des Fonds pour l'emploi, pour la coopération au développement, de la dotation communale et de la dette publique, la dépense effective tournerait autour de 2,7 milliards. De son côté, le fonds de pension des fonctionnaires pèse à lui seul 572,1 millions d'euros.

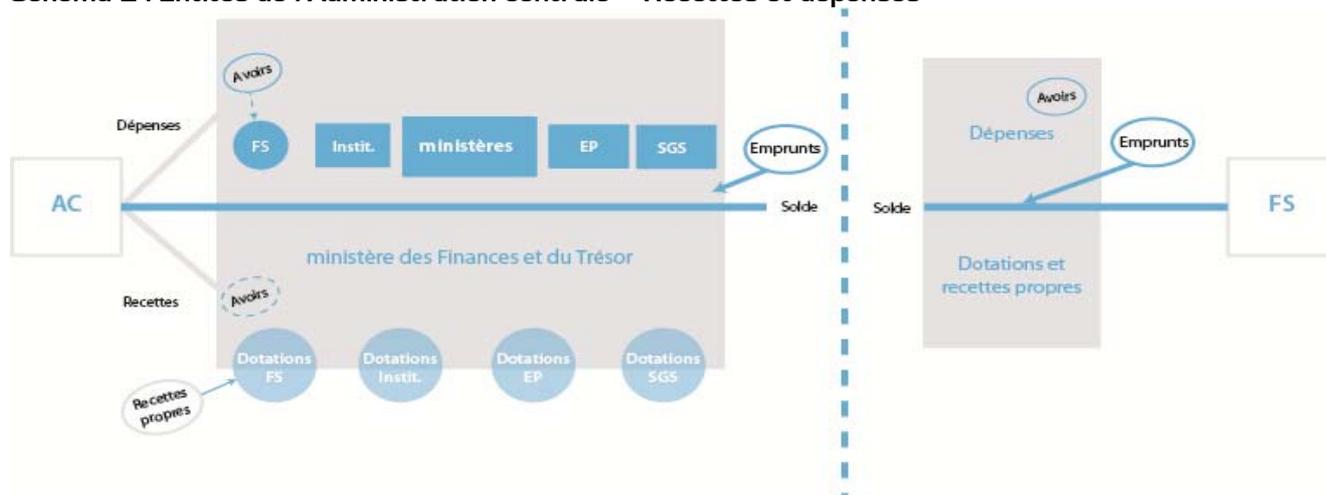
¹⁷ D'autres pièges existent : l'emprunt qui n'apparaît pas comme recette ou les transferts qui gonflent le déficit de l'Administration centrale. Nous renvoyons par exemple à l'avis de la CSL sur le projet de budget 2010 où ces pièges aux effets pervers sur les comptes de l'Administration centrale sont recensés.

Tableau 38 : Fonds spéciaux et emprunts : des dépenses et recettes budgétaires du budget de l'État aux dépenses et recettes de l'Administration centrale

	2009	2010	2011	2012
Dépenses du budget de l'État	9 684,3	10 110,7	10 541,3	11 088,2
dont à retrancher :				
Dotations aux fonds spéciaux	-1 916,2	-1 985,9	-2 226,9	-2 181,0
dont à ajouter :				
Dépenses des fonds spéciaux	+3 342,8	+3 656,8	+4 072,7	+4 335,4
Dépenses de l'Administration centrale	11 454,8	12 258,1	12 949,7	13 739,5
Recettes du budget de l'État	8 898,9	11 027,9	10 424,3	10 692,4
dont à retrancher :				
Cession de participations, remboursements de crédits et autres opérations financières	-1,4	-1 598,8	-1,4	-1,4
dont à ajouter :				
Recettes des fonds spéciaux	+1 085,1	+1 199,4	+1 285,1	+1 320,9
Recettes de l'Administration centrale	10 433,7	11 209,2	12 002,5	12 596,3

Ainsi, les dotations aux fonds spéciaux versées à charge du budget de l'État au profit des Fonds spéciaux de l'État ne sont pas considérées comme des charges de l'État. Ces versements sont considérés, selon le SEC95 comme des transferts internes et sont dès lors à retrancher du total des dépenses de l'État. En revanche, les dépenses de ces mêmes entités sont considérées comme des charges de l'Administration centrale et sont dès lors ajoutées aux dépenses figurant au budget de l'État.

Schéma 2 : Entités de l'Administration centrale – Recettes et dépenses



Il en résulte que ce sont les dépenses effectives de ces entités qui sont prises en compte au niveau de l'Administration centrale et non pas les versements de l'État au profit de ces organismes (comme c'est le cas dans le cadre budgétaire national). On constatera aussi que l'endettement n'est pas considéré comme une ressource et qu'il est neutralisé en tant que recette, mais pas comme dépense.

Par sa politique budgétaire prudente (et anticyclique) de mise en réserve de liquidités excédentaires, le Luxembourg respecte pleinement les prescriptions européennes du Pacte de stabilité : « discipline budgétaire renforcée » ; « marge de manœuvre nécessaire pour faire face aux périodes de ralentissement économique »¹⁸ qualifiée également de « matelas de sécurité suffisant »¹⁹. Mais, de la sorte, le Luxembourg se trouve aussi confronté à la quadrature du cercle.

L'objectif de moyen terme fixé par le Pacte est en effet de dégager une position budgétaire « proche de l'équilibre ou excédentaire »²⁰. Cependant, que faire des marges de réserve dégagées, particulièrement

¹⁸ Conclusions du Conseil européen du 22 et 23 mars 2005.

¹⁹ Communiqué 263-2010 du 29.09.2010.

²⁰ Rappelons que, sans consultation aucune des partenaires sociaux (et qu'en est-il du Parlement ?), le Luxembourg s'est fixé pour objectif budgétaire à moyen terme un excédent structurel de 0,5%, alors que pour la période de programmation précédente, il s'était autorisé un déficit de 0,8%. Ce changement d'objectif viserait à intégrer le passif implicite lié au financement futur des pensions. Or, la réforme du PSC de 2005 stipulait que les objectifs à moyen terme seraient dorénavant différenciés et que ceux-ci pourraient se situer « entre -1 % du PIB pour

s'il s'agit d'utiliser ces excédents éventuels ? Qu'est censé faire un pays comme le Luxembourg, dont l'endettement a longtemps été pratiquement nul et qui cumule des excédents budgétaires, alors qu'y recourir crée un déficit comptable ?

La double contrainte (position excédentaire à rechercher et déficit constaté en cas d'utilisation des excédents cumulés) émanant du Pacte est révélatrice de sa vraie nature et de son objectif réel qui ne surprendront pas : réduire à terme les dépenses publiques et les contributions fiscales en Europe, donc, l'intervention de l'État dans l'économie²¹ qui est jugée comme une irruption intempestive dans le fonctionnement spontanément optimal des marchés. Cette philosophie sous-jacente au Pacte de stabilité pourrait être résumée de la sorte : s'il se trouve confronté à des excédents, le « bon père de famille » ne pourra pas épargner, il devra gagner moins ! De quoi largement amenuiser le pouvoir discrétionnaire de l'État (social).

La CSL estime que cette situation particulière du Luxembourg, pourtant favorable et vertueuse, c'est-à-dire se constituer des réserves lorsque les recettes abondent, devrait être prise en considération dans l'appréciation de l'état des finances publiques dans le cadre de la procédure dite de déficit excessif.

Une fois encore, en vertu des données communiquées lors du dépôt du budget, force est de constater que le Luxembourg est pris dans cet écueil, même si ce jeu d'écriture ne sera pas ici à la source d'une procédure en déficit excessif contre le Luxembourg (qui reste bien loin des seuils d'activation de celle-ci). Toutefois, le Gouvernement tire quelque peu la couverture à lui en endossant le rôle du « bon père de famille » qui se ménage des réserves de liquidité, pour les jours difficiles ou pour ses investissements à venir, et découvre dans le même temps le citoyen en demandant l'approbation du corps social pour les coupes budgétaires imposées par le respect de la norme du Pacte de stabilité sur le déficit (excessif ou non) des comptes publics, alors que celui-ci peut être en bonne partie provoqué au Luxembourg par l'utilisation de ces mêmes réserves budgétaires.

2.7.2. L'effet comptable de la norme de Maastricht sur le budget

Analysons maintenant plus en détail l'impact des règles de budgétisation européennes sur les finances publiques luxembourgeoises.

Comparons dans un premier temps l'effet des dépenses d'investissement effectives de l'Administration centrale sur le solde de cette même entité depuis 2006. Comme nous le verrons ci-dessous au point relatif à l'épargne nette, les investissements sont comptabilisés dans la séquence des comptes publics comme dépenses en capital et s'additionnent aux dépenses courantes pour déterminer la capacité ou le besoin de financement des divers niveaux d'administration.

Si l'épargne est positive, c'est-à-dire si les dépenses courantes n'excèdent pas les recettes, le volume total des investissements aura un effet primordial sur le solde de financement, et le cas échéant sur le degré du déficit. Ce déficit est notifié à Bruxelles dans le cadre de la procédure en déficit excessif, qui pourrait être enclenchée contre l'État déficitaire. Il est donc important de bien estimer, entre autres, le niveau d'investissement sous peine de biaiser le niveau de déficit notifié (cf. aussi 3.5 infra). Le tableau suivant illustre ces phénomènes.

En 2006, le solde de l'Administration centrale aura évolué à la hausse de près d'un milliard d'euros entre l'annonce du projet de budget 2006 et le solde comptabilisé par le Statec en octobre 2011, date de la dernière notification. Une fois n'est pas coutume, les investissements auront également été supérieurs à la prévision budgétaire pour l'exercice 2006, si bien qu'ils auront contribué négativement à l'amélioration du solde à hauteur d'une centaine de millions. En revanche, si l'on prend 2008, alors que le solde de l'Administration centrale s'améliore de 500 millions entre la prévision et le réalisé, les investissements auront été de près de 350 millions inférieurs à l'estimation, contribuant ainsi pour plus de la moitié à l'amélioration du solde public. De même, le solde des Fonds spéciaux, négatif en 2008, -

les pays à faible dette et à potentiel de croissance élevé et l'équilibre ou l'excédent budgétaire pour les pays à forte dette et à potentiel de croissance réduit. » (Conclusions du Conseil européen du 22 et 23 mars 2005).

²¹ Le SEC95 est d'ailleurs une présentation dite économique du budget par opposition à la version administrative nationale (voir l'exposé des motifs et le volume III du projet de budget à ce sujet).

270 millions (du fait d'une ponction sur les avoirs et du recours à l'emprunt) s'est tout de même amélioré de près de 500 millions (c'est-à-dire une ponction moindre des avoirs à cette hauteur) entre la notification d'octobre de cette année-là et celle d'octobre 2012 ; ainsi d'après la non-utilisation des avoirs des Fonds, estimée dans la mesure notifiée à Bruxelles en octobre 2008, on peut évaluer que, presque à elle seule, elle expliquerait le redressement du déficit central qui se situe pour le moment à - 58 millions en 2008.

Tableau 39 : Contribution de l'évolution des dépenses d'investissement et du solde des Fonds à l'évolution du solde de l'AC

Différentiel	AC	Invest.	FS
2006	985,8	-119,4	-
2007	1347,2	322,4	-
2008	510,1	341,4	489,8
2009	-305,4	358,1	267,2
2010	1212,5	202,6	212,1
2011	454	-132,3	88,1

Note : en millions d'euros ; pour 2011, différence avril-octobre 2011 pour les Fonds spéciaux. Dépenses d'investissements et des Fonds se recoupant partiellement, on ne peut cumuler les deux données.

Source : Statec, Eurostat, projets de budget

En 2009, le solde de l'administration s'est dégradé du fait de la crise, par rapport à la prévision budgétaire pour 2009, mais comme les dépenses d'investissement et le déficit des Fonds sont moindres que prévu, ces deux facteurs ont permis de ralentir, de manière indépendante et non complémentaire, la dégradation du déficit. En 2011, bien que le solde négatif de l'administration se soit amélioré, les investissements ayant progressé de leur côté, ces derniers ont contribué négativement à cette amélioration, tandis que le solde des Fonds a eu un effet positif à hauteur d'un petit cinquième du redressement du besoin de financement de l'Administration centrale.

Concentrons-nous davantage sur les Fonds et, maintenant, sur le poids de l'utilisation de la réserve dans le déficit annoncé ou définitif. Le tableau suivant reprend les données notifiées dans le cadre de la procédure en déficit excessif (PDE), et du volume III pour 2012.

Par exemple, pour l'exercice 2005, le déficit de l'Administration centrale (-357,9) est explicable par le déficit des « Fonds spéciaux » (-556,1), qui ont puisé dans leurs réserves une bonne partie des ressources nécessaires pour couvrir les besoins d'investissement et de « dépenses spéciales » de cette année-là.

Sur la période récente, le déficit des Fonds et le recours aux avoirs en 2010 expliqueraient tous deux plus de 50% du besoin de financement de l'Administration centrale ; pour 2011, si le déficit des Fonds vaut 80% du solde négatif de l'administration, les avoirs seraient responsables, à titre prévisionnel et hors emprunt budgétisé, de 75% du déficit de l'Administration centrale.

Tableau 40: Recettes et dépenses des fonds spéciaux en millions d'euros

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1) Recettes des FS	1 878,2	2 249,8	2 362,7	2 521,4	2 648,2	2 735,6	2 938,0	3 501,9
2) Dépenses des FS	2 434,3	2 603,7	2 623,2	2 791,2	2 996,0	3 322,2	3 710,0	4 335,4
3) Différence	- 556,1	- 353,9	- 260,5	- 269,8	- 347,8	- 586,6	- 772,0	- 833,5
4) Solde AC	- 357,9	- 219,1	354,0	- 58,4	- 1 021,1	- 1 048,9	- 947,0	- 1 143,2

Source : projet de budget 2012 pour les Fonds en 2012, Statec, Eurostat

Autrement dit, si le recours aux réserves budgétaires était neutralisé dans la méthodologie européenne, en éliminant le solde négatif des opérations sur fonds d'investissement dû au recours aux réserves, le déficit prévisionnel de l'Administration centrale pour 2011, qui s'élève actuellement à -947 millions (soit

-2,2% du PIB prévisionnel), n'aurait plus été que de l'ordre de -375 millions d'euros (soit à peu près -0,8% du PIB)²².

Ces calculs illustrent également le scénario d'un État sans réserves budgétaires, qui ne disposerait pas du mécanisme des Fonds spéciaux et de leurs avoirs pour étaler sa dépense ou amortir un choc conjoncturel. En 2011, si les 3,7 milliards de dépenses des Fonds étaient passés par le budget, l'État aurait dû recourir à un emprunt supplémentaire à hauteur de 770 millions d'euros pour financer les dépenses de cette année-là, ce qui aurait détérioré davantage sa situation financière sur le plan de la dette publique. Au lieu de cela, le Luxembourg a pu recourir à ses réserves par le biais des Fonds.

Le Luxembourg a donc mené une stratégie qui dépasse allègrement l'idée du pacte de stabilité en accumulant des réserves pendant les phases de haute conjoncture (évitant par là aussi d'agir procycliquement), auxquelles il recourt pour mener sa politique d'investissement, parfois de manière anticyclique, comme lors de la récente récession. Le système de comptabilité européen ne tient d'ailleurs aucun compte de l'origine des fonds complémentaires utilisés dans la définition des déficits excessifs, ne distinguant pas entre le produit de l'emprunt ou d'une réserve où sont thésaurisés les excédents des exercices précédents.

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

Du fait des normes comptables européennes, une épée de Damoclès est donc suspendue au-dessus des comptes luxembourgeois, prête à choir lorsque l'assurance pension, profitant pourtant de la situation financière exceptionnellement favorable de ses comptes, viendrait à utiliser ses réserves.

2.8. D'une règle d'or à l'autre... Ou la politique budgétaire gérée pour elle-même

Il n'est pas dans l'intention de notre Chambre de disconvenir de l'utilité, dans le cadre d'un processus d'intégration européenne, d'abord économique et monétaire, dans l'attente du social et du politique, d'outils de coordination, voire de surveillance des politiques budgétaires et économiques qui sont le gage d'une certaine cohérence dans la conduite de celles-ci.

Toutefois, elle regrette que la crise grecque ait servi de fenêtre d'ouverture pour conforter l'assise idéologique de Maastricht axée sur l'offre et la déflation salariale plutôt que la demande, sur des marchés insuffisamment réglementés ou encore sur une approche restrictive, uniforme et symétrique des finances publiques, indépendamment de la situation économique des États, plutôt qu'asymétrique en fonction des capacités de chacun.

Comme la CSL a déjà eu l'occasion de le faire valoir, sans mécanisme stabilisateur et de solidarité de type budgétaire à l'échelle minimale de la zone euro, les risques d'hétérogénéité économique et sociale iront en s'agrandissant et pèseront toujours davantage sur la stabilité de notre zone. Il conviendrait d'inverser cette logique de divergence économique, en dépit d'une tentative de convergence sur le plan des finances publiques, par l'instauration de solidarités et de coopérations budgétaires et industrielles pérennes. La coordination des politiques économiques ne devrait pas être arcbutée sur l'équilibre budgétaire, mais soutenir l'activité et la réalisation d'objectifs communs de développement économique, social et environnemental soutenables, au lieu de recourir à des instruments inadéquats de gouvernance économique.

Il apparaît de plus en plus clairement que le Pacte de stabilité est un carcan budgétaire dans lequel doivent se fondre les autres politiques, au rang secondaire. La CSL est d'avis que graver dans le marbre constitutionnel l'interdiction des déficits (sans être par ailleurs justifiée par l'économie qui

²² Sur la base des données du volume III pour 2012, la différence tournerait autour de 1,5% du PIB d'amélioration du solde de l'Administration central. Qui plus est, les Administrations publiques seraient même excédentaires. En 2012, l'impact attendu (et à vérifier) en fonction du volume III serait de 73% du déficit total, dont deux bons tiers émaneraient des avoirs.

ne les prohibe pas et alors que les instruments de coordination offerts par le Pacte n'ont guère montré depuis son instauration leur efficacité en termes de résultats économiques) nous pousse toujours davantage vers un stade minimal de démocratie, organisée autour de la rigueur et de la solidité des finances publiques pour elles-mêmes, ce qui procède à l'évidement du contenu des politiques publiques, voire de la démocratie.

Qui plus est, le cousin macro-économique du Pacte de stabilité, le Pacte pour l'euro +, loin de renforcer la dimension sociale de l'Europe, vise à la détricoter par la remise en cause généralisée de la politique salariale et des mécanismes de négociations dans les États membres. La Chambre des salariés n'approuve nullement ces orientations européennes.

2.8.1. Consécration d'une discipline budgétaire spartiate comme cœur du projet politique européen

En vertu des délibérés du Conseil de 26 octobre 2011, la « règle d'or » devrait être transposée dans l'ensemble des États membres de la zone euro : *« sur la base du paquet législatif qui vient d'être adopté, du semestre européen et du pacte pour l'euro plus, nous nous engageons à mettre en œuvre au niveau national les mesures supplémentaires suivantes : a) adoption, par chaque État membre de la zone euro, de règles relatives à l'équilibre structurel des finances publiques traduisant dans la législation nationale, de préférence au niveau constitutionnel ou à un niveau équivalent, les règles du pacte de stabilité et de croissance, et ce avant la fin de 2012 ».*

Les chefs d'État et de gouvernement européens persistent et signent. On se souviendra pourtant d'un qualificatif peu amène utilisé il y a quelques années par le plus haut représentant en fonction d'une haute autorité européenne au sujet du Pacte de stabilité (et de croissance). Tout récemment, un de ses prédécesseurs y est également allé d'une formule peu élogieuse pour un des surgeons dudit Pacte, actuellement très médiatisé par le couple franco allemand : la « règle d'or » (« *Schuldenbremse* »).

Si l'on ne peut décemment pas taxer ces éminences d'anti-européisme qui les aurait poussés à commettre un crime de lèse-majesté contre un des outils-phares de l'intégration européenne, il convient alors de se pencher sur le fond de leurs propos qui ont eu pour effet de mettre à jour, à la fois, le rigorisme et le formalisme de la gestion par la règle et l'obsession comptable simpliste qui le caractérise.

Sous la pression de l'Allemagne, qui a déjà fortement inspiré le cadre actuel de gouvernance économique et budgétaire de l'Europe et qui profite de l'aubaine de la crise grecque pour étendre l'influence de sa pensée économique, la zone euro a ainsi choisi de renforcer l'inflexibilité et le caractère restrictif de ses règles budgétaires. Le pacte de stabilité étant en effet déjà en soi une forme de « règle d'or à l'allemande », introduire ce genre de contrainte supplémentaire directement dans la législation ou la constitution nationale aura pour effet de rigidifier davantage les mécanismes de gouvernance européenne.

Le modèle allemand de l'« *équilibre structurel des finances publiques* », inscrit dans la législation nationale allemande pour y traduire les règles du pacte de stabilité et de croissance, est celui d'un solde structurel permanent des finances de l'État fédéral (Bund) inférieur à -0,35% du PIB, emprunt compris²³. Ce besoin de financement maximal est structurel, et s'entend donc corrigé des effets de cycle, voire de catastrophes naturelles ou de situations d'urgence extraordinaires, pour tenter de quantifier le seul effet des politiques structurelles mises en place.

Ainsi, pour le Luxembourg, alors que le solde nominal notifié par le Programme de stabilité devait être de -1,5% en 2012, il ne se serait plus élevé qu'à -0,8% du PIB, si l'on avait éliminé la composante cyclique du budget. On remarquera que l'effet de cycle étant positif en 2014, le déficit aurait été creusé en termes de solde structurel.

²³ Un plafond maximal d'1,5% du PIB nominal est toutefois toléré sur le long terme.

Tableau 41 : Prévisions de solde structurel

en % du PIB	Code SEC	2010	2011	2012	2013	2014
		%	%	%	%	%
1. Croissance réelle du PIB (%)		3.5	3.2	3.5	3.7	4.0
2. Solde de financement de l'administration publique	EDP B.9	-1.7	-1.0	-1.5	-1.2	-0.8
3. Charges d'intérêt	EDP D.41	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5
4. Mesures ponctuelles ("one-off") et temporaires		0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
5. Croissance potentielle du PIB (%)		2.9	2.7	2.6	2.6	2.5
6. Output gap		-2.6	-2.2	-1.3	-0.2	1.3
7. Composante cyclique du budget		-1.3	-1.1	-0.6	-0.1	0.6
8. Solde de financement corrigé des variations du cycle		-0.4	0.1	-0.8	-1.1	-1.4
9. Solde primaire corrigé des variations du cycle		0.0	0.6	-0.3	-0.6	-0.9
10. Solde structurel		-0.4	0.1	-0.8	-1.1	-1.4

Source : 12^e actualisation du programme de stabilité

La logique sous-jacente à cette démarche est d'éviter que les finances publiques soient pro-cycliques et, donc de renforcer la discipline budgétaire en phase d'expansion économique, supposant qu'elles seraient nécessairement expansives en haut de cycle, bien qu'un output gap positif, c'est-à-dire une croissance réelle supérieure à la croissance potentielle, ne pourrait bien traduire qu'un rattrapage après un épisode de croissance faible, celui-ci n'exigeant alors en rien une restriction volontaire et contre-cyclique de la politique budgétaire.

Bien que cette approche structurelle soit largement répandue, notamment au sein des instances européennes (et qu'elle peut éventuellement se comprendre), la question méthodologique est loin d'être tranchée, comme suffisent à en convaincre ces deux témoignages : « *la mesure du solde corrigé du cycle est par nature entachée de larges incertitudes et sujette à d'importantes révisions au cours du temps, ce qui rend son utilisation inadaptée pour une règle de nature constitutionnelle.* »

Graphiques 72 - 77 : Estimations de la croissance potentielle et du solde structurel de l'année 2007



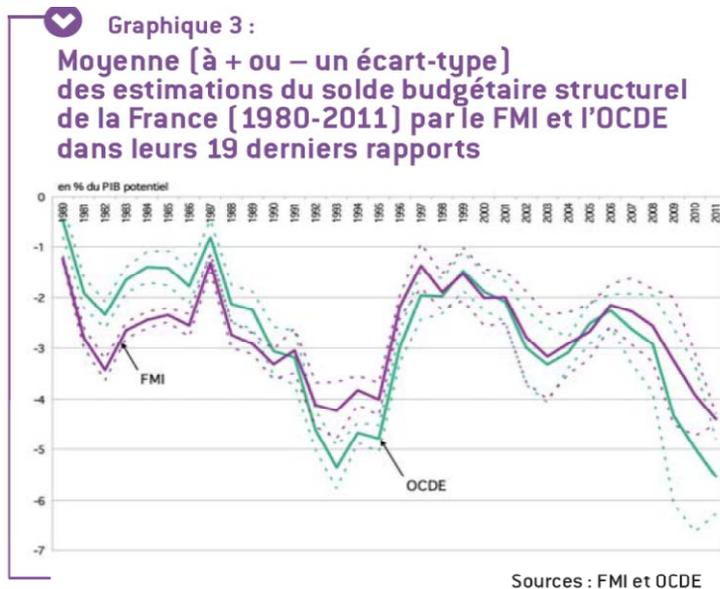
Source : Garnier et Pisani-Ferry, Pour une règle budgétaire organique, Les Échos, 26 mai 2010

Si l'on prend l'exemple de la France, l'estimation par la Commission du niveau du PIB potentiel en 2007 a été révisée à la baisse de 3% entre le printemps 2007 et le printemps 2010 ; corrélativement, la mesure du déficit corrigé du cycle pour 2007 est passée de 2,1% du PIB au printemps 2007 à 3,7% du PIB ».

Les fluctuations sont tout aussi frappantes pour l'Espagne ou l'Irlande.

Le Conseil d'analyse stratégique français ne dit pas autre chose : « Une règle fondée sur le respect d'un objectif de solde structurel présente également certains inconvénients. Elle pose d'abord un problème de périmètre car de nombreuses dépenses, comme celles des collectivités locales sont hors du champ du législateur. En outre, si le solde structurel est un concept largement reconnu et utilisé par de nombreux pays et organismes internationaux, il reste le résultat d'un calcul impliquant des choix méthodologiques qui font l'objet de débats. Ce calcul repose sur des données entachées d'incertitudes et reste donc soumis à de nombreuses et importantes révisions, particulièrement au moment des plus fortes dégradations du solde, comme l'indique la différence entre les moyennes de l'OCDE et celles du FMI (graphique 3) ».

Graphique 78 : Moyenne (à + - un écart-type) des estimations du solde budgétaire structurel de la France (1980-2011) par le FMI et l'OCDE dans leurs 19 derniers rapports



Source : CAS, La note d'analyse n° 194, septembre 2010

Cet exercice mené pour le Luxembourg ne conduirait pas à des résultats différents, avec potentiellement même des trajectoires davantage accentuées du fait de l'ouverture caractéristique de son économie et de la volatilité de ses agrégats. Nonobstant les problèmes méthodologiques concernant l'encadrement budgétaire par une norme structurelle, si l'on corrige donc des effets de cycle le solde nominal comme le souhaite le sommet de la zone euro, il n'en reste pas moins que le solde structurel devra, de par la constitution ou la loi, être maintenu au minimum à l'équilibre sur la durée du cycle économique. C'est un objectif qui rejoint, voire qui dépasse d'ailleurs ce que prévoit le Pacte de stabilité, qui formule un objectif de moyen terme proche de l'équilibre ou excédentaire hors variations conjoncturelles.

En corollaire, l'endettement lui-même sera, sur le long terme, nul proportionnellement au PIB, étant donné que, sur la durée du cycle, les Administrations ne peuvent créer de déficit nouveau, et, par conséquent, pas de dette, qui, par l'augmentation du PIB, se voit tendre vers zéro dans son rapport à ce dernier.

La « règle d'or à l'allemande » (*Schuldenbremse*) apparaît donc comme une conception rigoriste de l'endettement qui consiste à éliminer tout nouvel endettement par l'interdiction des besoins de financement. Si bien évidemment la dépense et la dette insoutenables sont à traquer, cette approche n'en traduit pas moins, selon Paul De Grauwe, ex-sénateur libéral belge et professeur d'économie à la London School of Economics, l'expression d'un « *fondamentalisme économique* ».

Selon cette vision absolutiste, l'investissement public ou les dépenses de R&D sont considérés comme improductifs et ne semblent pas être perçus comme contributeurs à la croissance. De surcroît, c'est Adam Smith que l'on enterre et, avec lui, les fonctions étatiques détectées par Musgrave : l'État (social), en plus d'être restreint dans sa fonction de formateur de capital collectif, se voit entraver dans sa capacité de stabilisation de l'économie par sa politique budgétaire, en compensation des changements de comportement des agents économiques, ou de leurs exactions, dont l'ampleur est indéterminable préalablement, voire imprévisible ; la crise de 2008 et 2009 est une illustration limpide de ce phénomène.

L'équilibre structurel recherché par cette nouvelle « règle d'or », renforçant le Pacte, apparaît d'autant plus sous-optimal qu'il impose que l'investissement public soit autofinancé, avec les répercussions que cela suppose sur le volume global de la dépense publique et sur les nouveaux arbitrages à trouver. Viser un endettement public nul à long terme, comme peut le faire miroiter ce produit dérivé du Pacte de stabilité, n'est pas équitable vis-à-vis des générations à venir et pose aussi un problème d'acceptabilité politique, étant donné que le coût de l'investissement sera supporté par les seuls électeurs présents.

2.8.2. Une autre « règle d'or » existe déjà...

À l'instar du Pacte de stabilité, ne pas distinguer dans ses règles budgétaires les dépenses courantes des dépenses d'investissement et de R&D peut s'avérer défavorable aux secondes, moins inertes, qu'il sera politiquement plus acceptable de juguler que les autres postes budgétaires, non sans avoir des répercussions sur la croissance et le niveau de vie des générations à venir.

Des économistes de l'Observatoire français des conjonctures économiques faisaient remarquer dans une récente tribune que le concept de règle d'or des finances publiques, plus précisément de l'investissement public (golden rule), remonte à la fin du 19^e siècle et légitime, au contraire de son avatar récent, le déficit public dans la mesure où celui-ci finance les investissements publics : ceux-ci étant consommés sur la longue durée, il est donc normal que leur financement soit reparti entre les générations.

Avec d'autres, comme le Royaume-Uni qui s'est doté d'un code de stabilité fiscale où figure la golden rule de l'investissement, le Luxembourg connaît déjà cette « règle d'or », puisque, en vertu de la loi budgétaire, les recettes provenant de l'émission d'emprunts ne peuvent servir qu'au financement de projets d'investissements de l'État. Non seulement la connaît-il, mais il la respecte. La comptabilité nationale nous permet de l'observer à travers l'épargne nette des administrations.

2.8.2.1. L'épargne nette positive des administrations luxembourgeoises

Que permet de vérifier le recours à l'épargne nette, en d'autres termes à la capacité d'accumulation des administrations ? L'emploi de ces données permet de mettre en exergue que, globalement, tant l'Administration centrale luxembourgeoise, en dépit du catastrophisme régulièrement affiché à propos de son besoin de financement récurrent, mais a fortiori les Administrations publiques (de même que les Administrations locales et de sécurité sociale) sont en réalité excédentaires après leurs opérations courantes.

On voit à l'aide du tableau ci-dessous que, depuis 1995, l'Administration centrale luxembourgeoise, après avoir mené ses activités de production et de redistribution des revenus par le biais des transferts notamment sociaux, dispose elle aussi d'une capacité d'épargne positive, 2009 faisant logiquement figure d'exception du fait de la crise sans précédent rencontrée par le pays cette année-là, seules l'Estonie et la Suède parvenant à maintenir un solde positif.

On constatera aussi que, bien que les Administrations publiques aient connu un besoin de financement en 2004, l'épargne nette de l'Administration centrale resta tout de même positive cette année-là.

Tableau 42 : Épargne nette de l'Administration centrale en % du PIB

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
UE-27	-2,8	-2,6	-1,6	-0,8	-0,1	0,1	-0,1	-1,0	-1,6	-1,4	-1,1	-0,4	-0,1	-1,1	-4,2	-3,8
Zone euro (17)	-2,5	-2,5	-1,7	-1,2	-0,5	-0,4	-0,5	-1,1	-1,5	-1,2	-1,2	-0,4	-0,1	-1,0	-3,9	-3,3
Belgique	-3,3	-3,0	-1,9	-1,1	-1,0	0,2	-0,4	0,0	-0,8	-0,2	-0,1	-0,1	-0,6	-1,2	-3,3	-2,6
Bulgarie	-7,2	-9,2	1,7	3,1	1,1	0,3	2,5	0,0	0,9	3,3	3,4	4,2	6,6	4,8	-1,6	0,6
Rép. tchèque	2,0	0,9	0,6	-0,1	-0,7	-1,2	-0,9	-1,2	-2,1	0,4	-0,2	-0,2	0,4	-0,6	-3,8	-3,5
Danemark	-3,3	-1,6	-0,4	0,0	0,4	1,1	0,2	0,0	-0,4	1,4	4,9	5,2	4,8	3,8	-2,2	-2,5
Allemagne	-0,1	-0,9	-0,9	-0,9	-0,5	-0,1	-0,3	-0,8	-1,0	-1,5	-1,3	-0,7	0,0	0,2	-0,6	-1,2
Estonie	2,8	1,9	3,9	2,9	-0,6	1,8	2,4	3,1	3,9	3,2	3,1	4,2	4,9	0,7	0,3	-0,9
Irlande	-1,0	1,2	2,7	3,7	5,7	6,8	4,0	3,3	2,9	3,7	3,8	5,2	3,3	-1,9	-7,1	-8,2
Grèce	-9,6	-8,3	-6,3	-4,1	-3,3	-3,7	-3,0	-3,8	-4,6	-5,6	-5,1	-5,8	-5,9	-7,7	-13,5	-9,4
Espagne	-3,5	-2,4	-1,7	-0,9	0,2	0,4	0,8	1,0	0,6	0,8	2,0	2,5	3,0	-0,9	-6,4	-2,6
France	-3,0	-2,7	-2,8	-2,0	-1,5	-1,7	-1,7	-2,9	-3,5	-2,6	-2,4	-2,0	-2,2	-2,7	-5,6	-5,3
Italie	-5,4	-5,4	-1,9	-1,3	0,1	-0,9	-0,9	-1,3	-1,8	-2,3	-2,5	-0,3	-0,1	-1,1	-4,0	-3,3
Chypre	-0,6	-3,5	-5,0	-4,9	-5,1	-2,7	-2,9	-4,1	-5,7	-4,4	-3,3	-0,7	3,8	0,6	-4,2	-3,4
Lettonie	-4,4	-3,4	-3,2	-1,3	-2,3	-3,1	-1,9	-2,5	-2,6	-1,1	-0,9	0,3	0,1	-3,7	-4,7	-2,5
Lituanie	-1,3	-1,4	-0,8	-2,4	-0,4	-0,3	-1,2	-0,4	-0,4	-0,5	0,3	0,9	1,6	0,3	-5,1	-4,1
Luxembourg	3,1	2,9	3,6	4,0	4,0	5,2	4,1	2,9	1,7	0,6	2,2	2,4	3,3	2,0	-0,2	0,3
Hongrie	-4,5	-2,2	-2,8	-2,0	-2,4	0,5	-0,2	-2,0	-2,5	-2,2	-2,9	-5,4	-2,7	-2,0	-3,0	-3,7
Malte	-3,1	-7,4	-6,1	-7,8	-5,7	-4,6	-4,8	-4,2	-4,0	-4,5	-3,7	-3,5	-1,8	-4,2	-4,0	-4,2
Pays-Bas	-2,2	-0,8	-0,5	-0,6	-0,2	0,6	1,0	-0,2	-1,8	-0,8	0,8	1,5	1,2	1,4	-1,7	-1,6
Autriche	-3,5	-2,4	-1,5	-1,4	-1,2	-0,8	0,8	0,1	-0,5	0,4	-0,2	0,0	1,0	0,8	-2,1	-1,8
Pologne	-5,0	-4,4	-4,9	-3,6	-1,7	-1,9	-3,7	-3,4	-4,7	-4,1	-3,2	-3,3	-2,1	-2,5	-3,9	-4,3
Portugal	-2,8	-2,5	-1,6	-1,3	-1,0	-1,7	-2,5	-2,5	-3,0	-3,8	-4,6	-3,3	-2,7	-3,5	-7,8	-7,9
Roumanie	1,6	0,4	-1,2	0,5	-2,5	-2,1	-1,8	0,6	-2,9	-0,3	-0,4	-0,6	-1,7	-1,8	-4,6	-3,8
Slovenie	1,6	1,0	-1,1	-0,4	-0,5	-1,2	-1,9	-0,8	-0,5	-0,2	-0,2	0,2	1,9	0,9	-3,3	-3,7
Slovaquie	-4,0	-6,3	-1,5	-1,2	-1,5	-4,1	-5,2	-6,1	-3,0	-2,5	-1,2	-2,6	-1,4	-1,6	-5,3	-6,2
Finlande	-8,2	-6,1	-3,3	-1,0	-0,2	3,1	1,9	1,5	0,6	0,6	0,7	0,1	1,3	0,8	-4,6	-5,4
Suède	-6,1	-2,7	-0,8	0,6	1,7	2,5	1,0	-1,2	-1,1	0,3	1,5	2,0	3,2	2,1	0,1	0,4
Royaume-Uni	-3,8	-2,8	-1,3	0,9	1,9	2,3	1,8	-0,7	-1,9	-1,9	-1,7	-1,1	-1,0	-2,2	-7,3	-7,6

Note : colorées, les épargnes négatives, les valeurs étant inférieures à zéro.

Source : Eurostat et Statec

Face, qui plus est, à une épargne nette positive en 2010 la plus faible de la période, le déficit du sous-secteur central luxembourgeois provient, comme le montre le tableau qui suit, de la volonté d'un investissement public dynamique. Si la formation de capital pèse le plus lourd dans la création du déficit public, on voit que les aides à l'investissement, par lesquelles l'État cofinance des projets publics et privés, représentent aussi 1,7% du PIB.

Tableau 43 : De l'épargne nette au solde public

2010, en % du PIB	Administration centrale
Épargne nette	0,3
Transferts en capital à recevoir	0,2
Transferts en capital à payer	-1,7
Formation brute de capital fixe	-2,5
Consommation de capital fixe	-1,1
Acquisitions moins cessions d'actifs non financiers non produits	0,0
Capacité (+)/besoin (-) de financement	-2,6

La situation des Administrations centrales des autres membres de l'UE est plus délicate, puisque rarement positive, l'Irlande, l'Estonie et la Suède faisant exception. Toutefois, à l'exemple des quelques pays suivants, particulièrement frappant pour l'Italie, qui entre dans le collimateur spéculatif des marchés, il ne serait pas illogique, dans l'esprit de la règle d'or, de neutraliser la charge de la dette et de considérer le solde primaire, ce qui a le mérite de rendre le tableau des déficits publics européens moins anxiogène.

Tableau 44 : Solde primaire des Administrations centrales

AC (2010)	Epargne nette	Solde	Intérêts	Solde primaire
Zone euro	-3,3	-5,1	2,4	-2,7
Belgique	-2,6	-3,2	3,3	0,1
RFA	-1,2	-3,2	1,4	-1,8
France	-5,3	-5,8	2,1	-3,7
Italie	-3,3	-4,3	4,2	-0,1
Luxembourg	0,3	-2,6	0,4	-2,2

Source : Eurostat

2.8.2.2. Non à la règle d'or, oui à la règle d'or

Le Luxembourg respecte donc la véritable « règle d'or ». À la différence du solde des finances publiques défini au nom du Pacte de stabilité, la règle d'or est le maintien à l'équilibre du solde budgétaire (structurel) corrigé du montant des investissements publics²⁴ ; pour y parvenir, les administrations publiques ne peuvent donc pas emprunter plus que le montant de leurs dépenses publiques productives, c'est-à-dire financer leurs dépenses courantes par l'emprunt.

Si cette norme budgétaire est certainement aussi sujette à certaines réserves, elle offre une voie d'évolution au Pacte de stabilité, par le haut, permettant sans doute une gouvernance et un coordination par le projet (qui fait crucialement défaut à l'Europe) plutôt que par la règle mécanique ; autrement dit l'émergence d'un gouvernement politique qui, notamment, définirait les investissements (matériels et immatériels) nécessaires à la croissance européenne, plutôt qu'une gouvernance, vide de sens (si ce n'est celui de la recherche forcée de l'équilibre). Cela permettrait de faire passer l'Europe en pilotage manuel et de proposer un autre projet de société moins nihiliste à l'Europe que la « haute compétitivité » et la déflation salariale corollaire qu'impose le Pacte. Le Luxembourg, sous cette règle, serait là aussi un élève modèle.

D'autres voies alternatives de coordination budgétaire existent pour sortir de la norme purement comptable et technocratique, comme par exemple, la flexibilisation du mécanisme grâce à une norme budgétaire plus souple relative à la croissance nominale ou encore la définition d'une marge discrétionnaire et soutenable permettant aux États membres de déployer des politiques publiques actives dignes de ce nom. Il y va de la crédibilité du cadre politique budgétaire de l'Europe, mais aussi de la crédibilité même de l'UE, non pas vis-à-vis des marchés, mais de ses citoyens !

Les attermoissements autour du cas grec, et le bras de fer avec les marchés à cause de lui, en ferait presque oublier l'essentiel. La « règle d'or à l'allemande », produit dérivé du pacte de stabilité, et son binôme macro-économique (euro +), fournisse une vision de la politique budgétaire gérée pour elle-même, imposant un formalisme juridique en la matière, bien que les évolutions fiscales et les déficits publics soient certainement davantage liés aux cycles conjoncturels et à une concurrence fiscale intra-européenne effrénée.

Si, sans conteste, nombreuses sont les questions d'organisation d'ordre économique qui doivent encore trouver réponse, le temps est venu de dépasser les questions économique-budgétaires pour se consacrer au volet social de l'Europe. À en croire le Conseil économique, social et environnemental, repris par Le Monde, pour dix directives concernant le marché, une seule concerne le social...

Alors que le chômage est au plus haut, que les taux d'intérêt sont faibles et que la croissance menace de nouveau de basculer dans le rouge, l'heure n'est pas au vieux réflexe déficitaire. S'il paraît en effet essentiel aux yeux de la CSL d'améliorer et de consolider la gouvernance européenne, c'est en fixant des critères sociaux de convergence et de stabilité, dont la valeur et l'importance seraient à pied d'égalité avec les critères de Maastricht, ainsi que des règles d'harmonisation fiscale sérieuses.

2.9. Évolution de la dette publique

Concernant la dette publique, elle s'élève actuellement à 7,8 milliards d'euros (18,2% du PIB). Ce montant comprend l'emprunt de 2 milliards d'euros émis en 2008 pour acquérir une participation de l'État dans le capital d'une importante banque de la place financière afin d'assurer la stabilité financière et 1 milliard d'euros sur le compte des communes.

²⁴ Il s'agit ici de l'investissement total brut de l'Administration centrale. Le Royaume-Uni considère pour sa part, l'investissement net, hors consommation de capital, ce qui a pour effet de réduire le volume des investissements qu'il est possible de défalquer.

Tableau 45 : Évolution de la dette publique

		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Administration publique	en millions	1.837,5	2.256,9	2.502,0	5.394,9	5.527,2	7.672,5	7.778,0
	en %	6,1%	6,7%	6,7%	13,7%	14,8%	19,1%	18,2%
	HSB* en millions	1.837,5	2.256,9	2.502,0	3.394,9	3.527,2	5.672,5	5.778,0
	HSB en %	6,1%	6,7%	6,7%	8,6%	9,4%	14,1%	13,5%
Administration centrale	en millions	1.042,9	1.432,5	1.675,1	4.535,5	4.658,8	6.712,4	6.788,4
	en %	3,4%	4,2%	4,5%	11,5%	12,5%	16,7%	15,9%
	HSB en millions	1.042,9	1.432,5	1.675,1	2.535,5	2.658,8	4.712,4	4.788,4
	HSB en %	3,4%	4,2%	4,5%	6,4%	7,1%	11,7%	11,2%
Administrations locales	en millions	794,5	833,4	827,0	859,4	868,4	960,1	989,6
	en %	2,6%	2,5%	2,2%	2,2%	2,3%	2,4%	2,3%

* hors stabilisation bancaire

En 2010, 52% de la dette de l'ensemble des administrations se retrouvent sous la forme de titres à long terme contre 39% rangeant dans la catégorie « crédits de long terme » (6% en court terme), le résidu étant constitué de numéraires et dépôts. Pour l'État central, il s'agit au total de 24% de prêts et de 76% d'emprunts obligataires.

Si pour 2012, 500 millions seront autorisés à l'emprunt, dont 250 à destination des Fonds et l'autre moitié pour couvrir des besoins inattendus, il apparaît des discussions à la Chambre des Députés que le 1,8 milliard emprunté en 2010 à des fins d'investissement et de prévoyance face aux possibles aléas de la crise économique n'a pas été entièrement consommé.

En effet, si 200 millions ont directement approvisionné les Fonds, seuls 500 millions auraient été utilisés. Aucun commentaire au sujet de l'affectation de cette somme ne figurant au budget, il apparaît difficile d'en retracer la ventilation précise qui en a été faite. **Il semblerait justifié que les honorables députés s'enquière de l'utilisation précise de ces sommes et que la réponse soit fournie en séance publique.**

En 2012, l'endettement de l'administration centrale serait de 6,8 milliards. Or, si l'on ne tient pas compte des emprunts qui ont été contractés en vue de la stabilisation du secteur financier, la situation prévisible de la dette de l'Administration centrale serait de 4,8 milliards d'euros en 2012.

La CSL estime que cette deuxième présentation, hors stabilisation de la place financière à hauteur de cinq points de PIB !, donne une image plus juste de la réalité de la dette publique. L'augmentation de l'endettement public dans la zone euro au cours des dernières années, il n'est pas inutile de le rappeler, résulte principalement de la prise à leur compte par les États de la dette privée, plus particulièrement celle du secteur bancaire. Entre 1999 et 2007, préalablement à la crise financière, la zone euro avait en effet fait baisser son taux d'endettement de 72 à 66%. La crise économique qui a suivi la crise financière est également responsable à la fois de l'accélération de la dette européenne (85% en 2010) et luxembourgeoise, par le truchement des stabilisateurs automatiques et de la relance, à hauteur de quelque 5 points de PIB au Luxembourg, dont seulement 1,25 point semble avoir finalement été consommé, et qu'il ne serait pas illogique de neutraliser également.

La dette publique brute est un indicateur pour le moins frustré. Il convient en effet de comprendre que la dette publique a une contrepartie dans l'actif du bilan de l'État, qui, si elle n'est certes pas toujours liquide, fait néanmoins partie du patrimoine de l'État. Pour cette raison, il importe également de considérer le concept de la dette publique nette tenant compte de tous les avoirs des Administrations publiques. En outre, il conviendrait de pouvoir comparer la dette du pays à son patrimoine, or, il n'est pour le moment guère aisé d'en faire le bilan complet.

Notons par exemple que, selon le projet de loi n°6293 portant règlement du compte général de l'exercice 2010, l'avoir des fonds spéciaux de l'État est arrêté à 1.942,3 millions d'euros. Selon les données du projet de budget, ces avoirs s'élèveront à 1,616 milliards en fin 2011. Faut-il par ailleurs mentionner la réserve financière des Administrations de la Sécurité sociale, notamment de la CNAP, certes pas mobilisable aux fins des dépenses courantes, mais qui constitue néanmoins un actif considérable dans le bilan des Administrations publiques dépassant même largement le montant de la dette publique ?

Rappelons aussi que la durée de vie moyenne des emprunts de l'État est de 5 ans et 223 jours au 31.08.2011. Dès lors, pour estimer correctement le poids de l'endettement public (à charge non seulement des habitants, mais aussi des frontaliers), il ne paraît pas approprié de mettre en relation le stock d'emprunts cumulés sur plusieurs années avec le seul flux du PIB de l'année en cours ; cette façon de faire déforme la vision que l'on peut avoir de la situation de la dette, manifestement plus pessimiste sous cet angle, avec pour effet de nourrir les craintes autour des finances publiques européennes et de renforcer le Pacte de stabilité dans son rôle de mécanisme indispensable de surveillance de la dépense publique.

Il serait préférable et plus pertinent, lorsque l'on compare le stock de la dette, d'une durée de vie moyenne de cinq ans au Luxembourg, de le mesurer au cumul des richesses monétaires créées sur cette même durée, ce qui relativise immédiatement le problème de la dette : 3% du PIB pour l'Administration centrale, hors stabilisation financière, contre 11,2% selon la définition du Pacte et 3,9 au lieu de 18,2% pour l'ensemble des administrations publiques.

Tableau 46 : Poids réel de la dette brute dans le PIB

Administration centrale	Luxembourg	France
Encours en milliards	4,8*	1.308
Durée de vie moyenne en années	5	7
Dette en % du PIB (Maastricht)	11,2	65,3
PIB cumulé en milliards	198,7	9.643,6
Dette brute corrigée en % du PIB	2,4	13,6

* Hors stabilisation bancaire

Source : Trésorerie de l'État, Agence France Trésor et Eurostat

C'est ainsi qu'en France, avec une durée de vie moyenne de la dette de sept ans et un encours de 1.308 milliards au 30.09.2011, le poids réel de la dette de l'État n'est plus que de 12,6% contre 65,3% du PIB selon le critère européen dit de Maastricht (et plus de 80% si l'on considère les Administrations publiques).

La dette publique au Luxembourg, dont on rappelle que le produit sert à financer des investissements, ne pose donc aucun problème pour les « générations futures » parce que, d'une part, sa charge repose sur les générations actuelles et que, d'autre part, fût-elle à plus long terme, celle-ci, intelligemment et correctement utilisée, constitue alors aussi un financement d'un capital collectif dont profiteront aussi les générations futures. Il n'apparaît donc que plus équitable que la formation de ce capital collectif soit réalisée par l'emprunt, puisque ces futures générations hériteront par ailleurs de l'épargne accumulée et du patrimoine constitué par celle-ci et par les dépenses publiques. En d'autres termes, comme l'aurait dit l'économiste Robert Eisner, qui fut président de l'association économique américaine et professeur à Northwestern, équilibrer les budgets au détriment des investissements d'avenir revient vraiment à emprunter aux générations futures sans les rembourser.

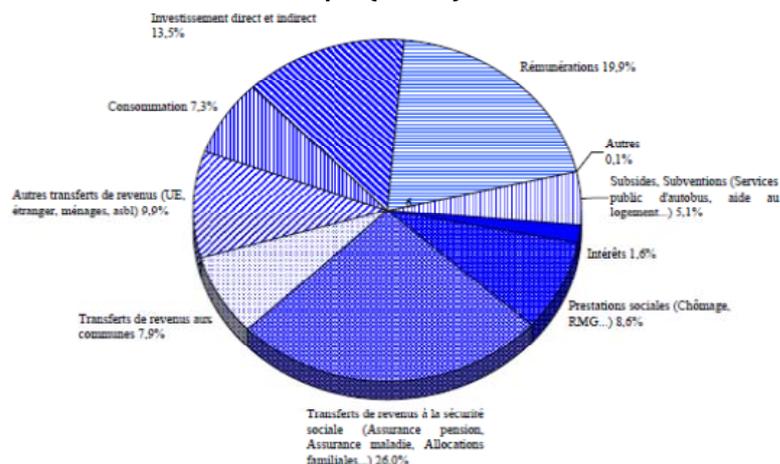
Partie 3

Les politiques budgétaires

Partie 3 : Les politiques budgétaires

Au total, le projet de budget 2012 prévoit des dépenses de 13,7 milliards d'euros. Les transferts sociaux et les prestations sociales constituent le plus gros paquet de dépenses (35%), suivis des rémunérations aux salariés de l'État (20%) et des investissements (13,5%). En maintenant les investissements à un niveau élevé, il s'agit de soutenir les entreprises du secteur de la construction ainsi que l'artisanat, de favoriser le développement économique du pays et de garantir une qualité de vie élevée au Luxembourg.

Graphique 79 : Répartition des dépenses de l'administration centrale suivant leur nature économique (2012)



Source : fiches IGF

Selon le projet de budget, « La progression de 7,5% du total des dépenses de l'État entre 2011 et 2012, doit être appréciée à la lumière du fait qu'au cours des années écoulées, les changements au niveau de la structure des dépenses de l'État ont abouti à un accroissement sensible de la rigidité budgétaire. Une proportion de plus en plus élevée des dépenses publiques est en effet fixée par ou en vertu de dispositions légales, réglementaires et conventionnelles. »

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

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

Les postes suivants sont affichés comme priorités du projet de budget pour 2012 :

- efforts pour le développement des entreprises (nouvelle priorité par rapport à 2011) ;
- efforts en faveur de l'innovation et de la recherche ;
- développement des infrastructures familiales et sociales ;
- transferts de l'État à la Sécurité sociale ;
- efforts dans l'intérêt du logement ;
- une politique d'investissement ambitieuse ;
- efforts en faveur des transports publics ;
- engagement en faveur de l'aide publique au développement ;
- interventions du Fonds pour l'emploi.

Notons que, contrairement à l'année passée, la réalisation des objectifs dans le domaine de la protection de l'environnement ne constitue plus une des priorités affichées.

3.1. Les efforts pour le développement des entreprises

Selon les auteurs du projet, en 2012, le Gouvernement continuera à soutenir activement les entreprises à l'aide notamment des instruments traditionnels (lois-cadres économiques et classes moyennes, plan quinquennal touristique, mais également par une politique d'investissement ambitieuse).

Au-delà des crédits pour le financement de ces interventions, le projet de budget de l'exercice 2012 renseigne également les crédits dans l'intérêt du financement des mesures convenues au cours de la réunion bipartite du 15 décembre 2010 entre le Gouvernement et l'Union des entreprises luxembourgeoises (UEL).

Si la CSL ne se prononce pas contre des efforts mis en œuvre pour développer des entreprises au Luxembourg, elle estime néanmoins qu'il convient de distinguer entre des mesures ciblées qui soutiennent des activités précises et des versements sans objet concret visant tout simplement à augmenter les bénéficiaires des entreprises.

Selon les auteurs du projet sous rubrique, les mesures résultant de la bipartite précitée comportent deux volets concernant respectivement le coût de la main d'œuvre et la promotion de l'investissement dans la formation professionnelle continue.

Pour ce qui est de l'augmentation de la participation de l'État au coût de l'investissement dans la formation professionnelle continue sous la forme d'une aide directe aux entreprises, la CSL renvoie à son avis relatif au projet de loi afférent.

En ce qui concerne le coût de la main-d'œuvre, celui-ci est abaissé moyennant la mise en œuvre d'une première mesure qui vise à compenser la diminution des ressources de l'assurance accidents résultant de l'abaissement de 0,1 point de pourcentage du taux de cotisation uniforme à cette dernière (coût estimé à 17 millions/an).

La deuxième mesure vise la neutralisation pendant 5 ans de la hausse de 1,9 % du salaire social minimum (SSM), intervenue au 1^{er} janvier 2011, moyennant versement d'un montant équivalent au coût global de cette adaptation, estimé à 25 millions/an, à la Mutualité des Employeurs qui redistribuera les fonds en fonction des charges réelles que supportent les entreprises en raison du relèvement du SSM.

La CSL estime qu'elle a largement démontré dans la première partie du présent avis ainsi que par d'autres publications que des mesures visant à diminuer le poids du coût de la main-d'œuvre en tant que charge pour les entreprises sont superflues, les entreprises luxembourgeoises étant globalement parmi les plus rentables de l'Europe.

Mieux serait-il alors de procéder à des analyses sectorielles détaillées et de créer des instruments de soutien ciblés visant à aider au développement d'entreprises en difficultés.

Le tableau ci-après comprenant des mesures extraordinaires (en faveur ou en défaveur des entreprises), certainement pas exhaustif, montre qu'au cours des dernières années le Gouvernement a démontré amplement sa volonté de soutenir les entreprises luxembourgeoises.

Rappelons que la répartition de l'effort de redressement budgétaire d'après crise a été portée en grande majorité par les ménages.

Et n'oublions pas que toutes ces mesures se situent dans un contexte dans lequel les entreprises contribuent, en termes relatifs, de moins en moins aux recettes fiscales, alors que la contribution des salariés-consommateurs augmente de plus en plus (cf. dernière partie du présent avis).

Tableau 47 : Mesures destinées aux entreprises (2006-2011)

	Mesure	Impact sur entreprises
2006	Report indexation 4 mois	97
2007	Report indexation 3 mois	78
2008	Report indexation 8 mois	227
2009	Adaptation IRC (1%)	85
2009	Droit d'apport	100
2011	Report indexation 5 mois	163
2011	Cotisations SSM pour 5 ans	125
2011	Cotisations Assurance accident pour 3 ans	60
2011	Hausse impôt de solidarité	-14
2011	Impôt organismes collectifs	-50
2011	Taux unique assurance accident	17,4
2011	Hausse cotisation CNS	-12,5

Note : les montants ne valent que pour l'année d'introduction et certains sont approximatifs, les effets cumulatifs ne sont donc pas pris en considération ; les montants sont exprimés en millions d'euros.

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

3.2.1. Assurance dépendance : un accroissement de la participation publique vital

Les transferts de l'État à la Sécurité sociale constituant une des priorités affichées du projet de budget, la CSL se réjouit de constater que la participation de l'État au financement de l'assurance dépendance sera augmentée à 175 millions pour 2012.

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

La contribution de l'État a dès lors été fixée à 140 millions à partir de l'année 2007. Selon la loi initiale, si cette contribution représentait au 31 décembre de l'année 2009 moins de 40% des dépenses totales, y compris la dotation à la réserve, elle sera portée à ce seuil à partir du 1^{er} janvier de l'année subséquente, sans préjudice d'une nouvelle intervention législative à intervenir avant le 31 décembre 2009.

Cette intervention a en effet eu lieu par la voie des lois budgétaires de 2009 et 2010 qui prévoyaient de maintenir la contribution à 140 millions pour 2010 et 2011.

Dans son avis sur le budget de l'État de 2010, la CSL a considéré cette mesure comme un manque de respect de l'accord tripartite et rappelait que les assurés subissent depuis presque cinq années maintenant une augmentation de leur contribution de 40%.

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

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

Tableau 48 : Participation de l'État à l'assurance dépendance en millions d'euros

	2005	2006	2007	2008 *	2009	2010	2011
Contribution de l'État	138	149,4	140	140	140	140	140
Dépenses courantes totales	390,9	396,6	424,9	241,9	695,3	729,1	
Dotations au fonds de roulement	2,8	2,6	0,5	2,3	4,8	-24,6	
Prélèvements aux provisions	87,2	67,2	90,6	175,3	290,5	280,1	
Dépenses courantes totales + dotations au fond de roulement moins prélèvements aux provisions	306,5	332	334,8	359,4	409,6	424,4	
Pourcentage contribution/dépenses	45%	45%	41,8%	38,9%	34,2%	33%	

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

Source : rapports généraux de la Sécurité sociale, CNS

Le tableau ci-dessus montre qu'en 2007, la participation de l'État est tombée substantiellement en dessous de la barre des 45% des dépenses et se rapproche du seuil de 40%, dépassé en 2008 pour tomber à 33% en 2010.

Voilà pourquoi la CSL accueille favorablement la décision du Gouvernement de fixer la contribution à charge de l'État pour l'exercice 2012 à 35% des dépenses totales de l'assurance dépendance et pour l'exercice 2013 à 40% afin de tenir compte des contraintes financières à laquelle l'assurance dépendance devra faire face à moyen et à long terme en raison de l'évolution démographique.

3.2.2. La contribution dépendance des assurés

La CSL se doit de constater que le législateur modifie l'article 377 du CSS.

L'alinéa 3 de cet article dans sa teneur actuelle dispose que « *la contribution dépendance sur les revenus professionnels et les revenus de remplacement est déterminée sur base de l'assiette prévue à l'article 38, mais sans application du minimum et du maximum inscrit à l'article 39* », qui dispose que le minimum ne peut être inférieur au salaire social minimum de référence prévu pour un travailleur non qualifié âgé de dix-huit ans au moins et que le maximum ne peut pas être supérieur au quintuple des douze salaires sociaux minima mensuels de référence.

En d'autres termes, l'employeur était obligé de déclarer tous les mois pour chaque salarié l'ensemble des informations relatives aux assiettes cotisables et au remboursement par la Mutualité ainsi que le nombre d'heures supplémentaires prestées.

Il s'est cependant révélé dans la pratique qu'une partie des employeurs ont refusé obstinément de déclarer les assiettes cotisables des salariés qui excédaient le plafond du quintuple des douze salaires sociaux minima de référence de sorte que la contribution dépendance n'a pu être imputée sur l'intégralité des salaires des personnes en cause et a abouti à une moins-value de la perception de la contribution dépendance sur les salaires excédant le quintuple du salaire social minimum de référence au détriment du Centre commun de la sécurité sociale.

Afin de mettre fin à ces pratiques arbitraires de certains employeurs refusant obstinément de respecter la loi et de déclarer l'assiette cotisable intégrale des salariés dont le revenu excède le plafond cotisable, le Centre commun dispose d'un éventail de mesures légales pour contraindre ces employeurs à respecter les dispositions du CSS, parmi lesquelles figurent des sanctions pénales telles que prévues aux articles 445 et 449 du CSS.

La CSL se doit de constater que, au lieu d'appliquer ces sanctions pénales pour remédier à cette situation tout à fait inacceptable, le Gouvernement introduit un article 6 au projet de loi budgétaire qui cède à la pression des employeurs susvisés en modifiant l'article 426 alinéa 1 du CSS qui leur donne la faculté de limiter la déclaration de la rémunération mensuelle au septuple du salaire social minimum. Dans une telle hypothèse, il incombera, conformément aux nouveaux alinéas 6 et 7 de l'article 377

introduits par l'article 6 du projet de loi budgétaire, à l'Administration des contributions directes d'établir et de percevoir la contribution dépendance sur la partie qui excède le septuple du salaire social minimum.

La CSL ne peut accepter une telle solution, indigne d'un État de droit, qui consiste à régulariser légalement le manque de transparence de la part d'un certain nombre d'employeurs n'ayant pas jugé utile de déclarer intégralement l'assiette cotisable des revenus excédant le quintuple du salaire social minimum au Centre commun de la sécurité sociale. Même le relèvement du plafond cotisable de cinq fois le salaire social minimum à sept fois le salaire social minimum ne saurait rétablir la transparence sur la déclaration des salaires au Luxembourg.

Finalement la CSL tient à préciser que la faculté pour l'employeur de limiter la déclaration mensuelle au Centre commun de la sécurité sociale à sept fois le salaire social minimum a pour effet de priver celui-ci de ces recettes non déclarées lesquelles ne seront versées qu'avec un retard d'au moins une année par l'Administration des contributions directes suite aux déclarations d'impôts effectuées par les personnes physiques concernées pour l'exercice précédent.

La CSL se prononce pour l'établissement et la perception de la contribution dépendance sur l'intégralité des revenus professionnels et des revenus de remplacement au seul bénéfice du Centre commun de la sécurité sociale afin que celui-ci soit en mesure de tenir immédiatement compte de l'ensemble des recettes provenant de la déclaration mensuelle intégrale de l'assiette cotisable par les employeurs en vue de l'établissement du budget de l'assurance dépendance pour l'année suivante.

3.2.3. L'assiette de l'assurance dépendance

Selon l'article 376 du CSS, l'assiette de la contribution dépendance est constituée par les revenus professionnels et les revenus de remplacement ainsi que les revenus du patrimoine.

L'article 378 actuel, alinéa 1 du CSS est de la teneur suivante : *« La contribution dépendance sur les revenus du patrimoine à charge des contribuables résidents en vertu de l'article 2 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu est déterminée en raison des revenus nets visés aux numéros 6 à 8 [c-à-d, les revenus nets provenant de capitaux mobiliers, les revenus nets provenant de la location de biens ainsi que les revenus nets divers spécifiés à l'article 99 L.I.R] de l'article 10 de la même loi. Le revenu net pour chacune des catégories énumérées est à prendre en considération seulement lorsque son montant est positif. »*

Notre chambre constate avec satisfaction que ce texte fait l'objet d'une modification à l'article 6, point 2) du projet de loi budgétaire pour prendre la teneur suivante :

« La contribution dépendance sur les revenus non soumis à la contribution dépendance en vertu de l'article 377 est à charge des contribuables résidents tels que définis à l'article 2²⁵ de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu. Elle est déterminée à raison des revenus nets visés à l'article 10 de la même loi. Le revenu net pour chacune des catégories énumérées est à prendre en considération seulement lorsque son montant est positif... ».

En d'autres termes, l'assiette de la contribution dépendance non soumise à l'article 377 du CSS pour les contribuables résidents a été élargie dans la mesure où l'on ne fait plus seulement référence aux « revenus du patrimoine » prévus aux numéros 6 à 8 de l'article 10 de L.I.R, mais à toutes les catégories de revenus nets énumérées à l'article 10 L.I.R..

²⁵ Article 2 L.I.R. : [1] *« Les personnes physiques sont considérées comme des contribuables résidents si elles ont leur domicile fiscal ou leur séjour habituel au Grand-Duché. Les personnes physiques sont considérées comme des contribuables non résidents si elles n'ont pas leur domicile fiscal ni leur séjour habituel au Grand-Duché et si elles disposent de revenus indigènes au sens de l'article 156.*

[2] *Les contribuables résidents sont soumis à l'impôt sur le revenu en raison de leur revenu tant indigène qu'étranger.*

[3] *Les contribuables non résidents sont soumis à l'impôt sur le revenu uniquement en raison de leurs revenus indigènes au sens de l'article 156 ci-après. »*

La CSL tient cependant à réitérer sa revendication formulée à l'occasion des avis sur le budget de l'État des années précédentes en relation avec le fait que le prélèvement de l'assurance dépendance n'a pas été effectué sur les revenus d'intérêts qui sont soumis à l'imposition forfaitaire de 10%, revendication qui a été formulée comme suit :

« L'article 376 du CAS dispose que l'assiette de la contribution dépendance est constituée par les revenus professionnels et les revenus de remplacement ainsi que les revenus du patrimoine.

L'établissement et la perception de la contribution dépendance sur les revenus professionnels et les revenus de remplacement incombent au centre commun de la sécurité sociale.

L'Administration des contributions directes établit et perçoit, pour compte de l'organisme gestionnaire de l'assurance dépendance, la contribution dépendance sur les revenus du patrimoine.

Force est cependant de constater que le taux de contribution dépendance n'est pas prélevé sur les intérêts produits par l'épargne mobilière. Etant donné que les établissements financiers retiennent d'office un prélèvement libératoire de 10% sur les intérêts, l'Administration des Contributions n'a plus la possibilité de retenir le taux de contribution dépendance sur les intérêts, parce qu'ils ne figurent plus dans la déclaration d'impôt des contribuables.

Notre chambre insiste sur le fait que pour l'année 2009, la contribution dépendance sur la retenue libératoire nationale sur les intérêts s'élèverait à un montant de 1.050.000 euros. Voilà pourquoi elle demande au législateur d'enjoindre les établissements financiers d'imputer la contribution dépendance de 1,4% sur le produit des intérêts de l'épargne des bénéficiaires de l'assurance dépendance et de la verser soit à l'Administration des Contributions soit directement au Centre commun de la sécurité sociale. »

3.3. La politique familiale : le diable est dans les détails

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

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

Les crédits totaux du ministère de la Famille et de l'Intégration sont en augmentation très modérée de 1,5 % pour atteindre 1.730,9 millions d'euros en 2012.

Force est toutefois de considérer qu'il y a des fluctuations très prononcées au sein du département ministériel. Si certaines sections comme la Caisse nationale des prestations familiales et la Solidarité sont même en diminution due notamment aux récentes modifications légales, d'autres dépenses comme celles relatives au service d'action socio-familiale et à l'Office national de l'enfance progressent fortement.

Le développement des nouvelles mesures en matière d'encadrement de l'enfance et le fort déploiement des infrastructures et services « éducation et accueil pour enfants », fait en effet évoluer les crédits en conséquence.

Ainsi la participation de l'État en matière de chèques service accueil augmente de 71,43%, soit de 20 millions d'euros, de 28 millions à 48 millions (art. 12.1.31.040).

Parallèlement les crédits concernant les frais de fonctionnement des structures d'éducation et d'accueil évoluent de quelque 39 millions d'euros.

La participation de l'État aux frais de services conventionnés concernant le fonctionnement de services d'éducation et d'accueil pour enfants sera de 45,1 millions d'euros (art. 12.1.33.038) et la participation de l'État aux frais des communes concernant le fonctionnement de services d'éducation et d'accueil pour enfants s'élèvera à 99,4 millions d'euros (art. 12.1.43.005).

La section 13.0., entièrement consacrée à l'ONE (Office national de l'enfance), avec un total des dépenses de 64,3 millions EUR, verra ses crédits augmenter de 27%. La plus grande partie des dépenses est consacrée au financement des forfaits mensuels et journaliers (35,3 millions).

La CSL accueille favorablement les efforts du Gouvernement en faveur de la multiplication des structures de garde pour enfants. Elle ne peut toutefois accepter que les prestations familiales en espèces sont durablement gelées en matière d'indexation. En effet, le chapitre 3 de la loi du 27 juin 2006 adaptant certaines modalités d'application de l'échelle mobile des salaires et des traitements a

modifié les modalités de calcul du forfait d'éducation et des prestations versées par la caisse nationale des prestations familiales en inscrivant les montants des prestations dans la loi sans référence à l'indexation.

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

Le crédit d'impôt pour enfant, appelé boni pour enfant, a été introduit par une loi du 21 décembre 2007. L'article 12.5.42.009 du projet de budget prévoit un crédit non limitatif et sans distinction d'exercice de 212,3 millions d'euros pour 2012. Notre chambre tient à remarquer que ce montant n'est pas le montant net de la prise en charge par l'État. En effet, la modération d'impôt pour l'enfant d'un maximum de 922,5 euros par an a été transformée en boni pour enfant. Or la suppression de la modération d'impôt a créé une plus-value de recettes pour l'État, estimée à 85 millions d'euros à l'époque de l'introduction de la mesure.

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

Tableau 49: Effets de l'abolition de l'indexation des prestations de la CNPF et du forfait d'éducation (2007-2010)

	Compte 2007		Compte 2008		Compte 2009		Compte 2010	
	Montant effectif	Montant indexé						
Allocations familiales	443145	453293	470479	491263	483245	517208	473231	514898
Allocation de naissance	9026	9233	10323	10779	10655	11404	11234	12223
Allocation de maternité	4235	4332	4141	4324	4167	4460	3990	4341
Allocation de rentrée scolaire	36457	37292	39753	41509	39712	42503	35656	38795
Allocation d'éducation	74110	75807	75135	78454	74140	79351	72056	78400
Congé parental	43980	44987	45489	47499	50804	54375	57187	62222
Forfait d'éducation	75512	77242	75891	79243	74037	79240	73403	79866
Total	686465	702185	721210	753070	736760	788540	726757	790746

Tableau 50 : Gains pour l'Etat de l'abolition de l'indexation relatives aux prestations familiales (2011-2012)

	Budget 2011		Projet de budget 2012		Différences cumulées 2007-2012
	Montant effectif	Montant indexé	Montant effectif	Montant indexé	
Allocations familiales	465786	516274	396847	457457	217660
Allocation de naissance	11700	12968	11529	13290	5430
Allocation de maternité	4152	4602	3859	4448	1964
Allocation de rentrée scolaire	38238	42383	37388	43098	18376
Allocation d'éducation	71319	79050	67782	78134	34654
Congé parental	62336	69093	61278	70637	27738
Forfait d'éducation	72192	80017	70111	80819	35281
Total	725723	804387	648794	747884	341104

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

Explications relatives au tableau :

Les montants effectifs représentent les montants tels qu'ils figurent respectivement au compte, au budget et au projet de budget. Le montant indexé pour 2007 est calculé à partir du montant effectif de 2007, multiplié par l'augmentation moyenne de l'échelle mobile en 2007 (2,29%). Le montant indexé de 2008 représente le montant effectif 2008, multiplié par le total multiplicatif de l'augmentation moyenne de l'échelle mobile en 2007 et en 2008 (2,08%), soit 1,044. Pour 2009, nous avons retenu un total multiplicatif tenant également compte de l'augmentation de l'échelle mobile de cette année, donc 1,044 augmenté de 2,5 %, soit 1,0701. Pour 2010, l'augmentation moyenne de l'échelle mobile a été de 1,66%. Le total multiplicatif pour 2010 est ainsi de 1,088. Pour 2011, les facteurs respectifs sont de 1,87% et 1,108 et pour 2012, d'après les prévisions, de 4% et de 1,152.

Autrement dit, la moins-value de dépenses due à la non adaptation indiciaire s'élève à 15,2% à la fin de l'année 2012. Cette moins-value cumulée représente en 2012 le montant de 341,1 millions d'euros. Un tel montant correspond à 3,4 % des dépenses courantes du projet de budget de l'État pour 2012.

Tableau 51 : Boni pour enfant

	Compte 2007	Compte 2008	Compte 2009	Compte 2010	Budget 2011	Projet de budget 2012
Boni pour enfant		227.130,2	215.300	223.479,6	208.140,1	212.276

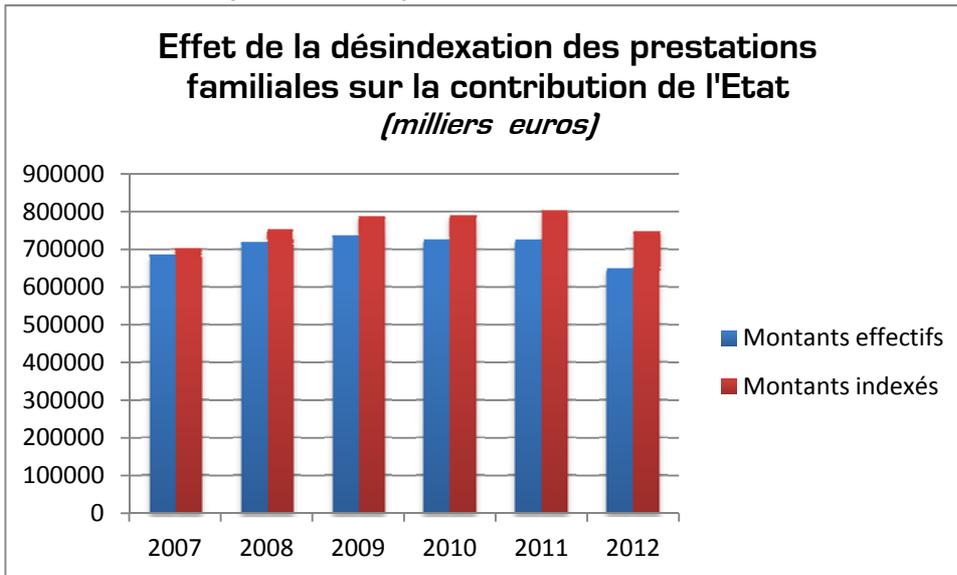
Montants en milliers d'euros. Il s'agit de montants bruts, sans déduction de la moins-value de dépenses en raison de la suppression de la modération d'impôt pour enfant d'un minimum de 85 millions d'euros par année.

Tableau 52 : Efforts en faveur des structures de garde pour enfants

	Compte 2007	Compte 2008	Compte 2009	Compte 2010	Budget 2011	Projet de budget 2012
Chèque-service (divers crédits)			15.783,9	31.078,5	29.830	49.635
Maisons relais (participation de l'État aux frais de fct. des services conventionnés)	3.931,8	5.000	8.296,7	10.145,5	11.764,1	45.110,3
Maisons relais (participation de l'État aux frais de fct. des communes)	14.445,1	24.785,7	29.200	62.552,1	66.611,1	99.369,9
Dépenses du Fonds pour les investissements socio-familiaux au titre des maisons relais	8.910,5	11.943,3	13.122,6	31.885,7	30.354,3	30.843,9
Total	27.287,4	41.729	66.403,2	135.661,8	138.559,5	224.959,1

Montants en milliers d'euros

Graphique 80 : Effet de la désindexation des prestations familiales sur la contribution de l'Etat
(milliers euros)



Source : Budget de l'État

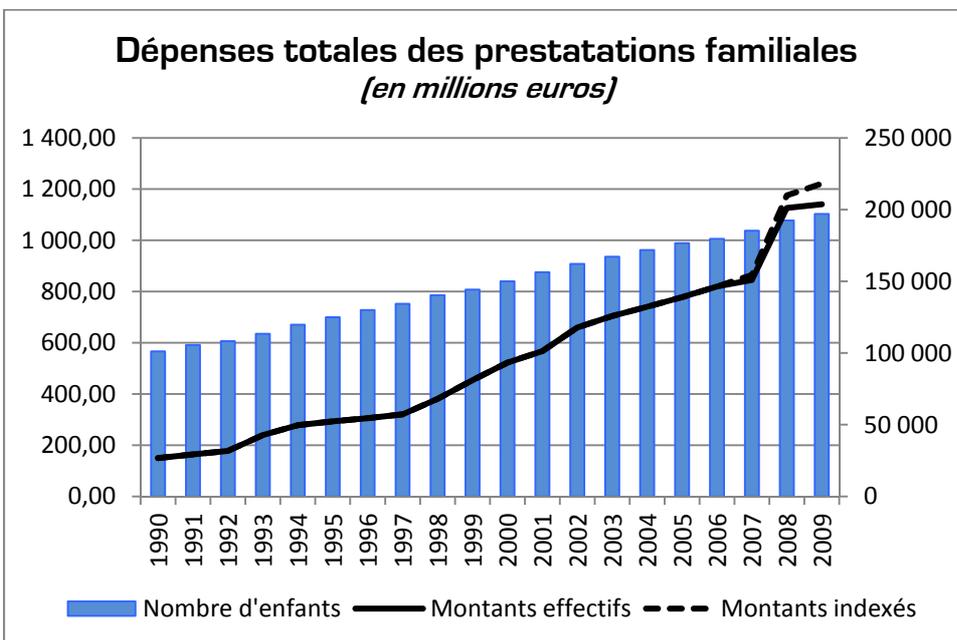
On peut observer que la différence entre les montants indexés et les montants effectifs non indexés s'accroît avec le temps, ce qui est normal, étant donné que l'abolition de l'indexation a un effet cumulatif.

D'autre part, l'on remarque que même le montant indexé diminuerait en 2012. Ceci est dû aux récentes modifications légales qui ont aboli le versement des allocations familiales à des étudiants au-delà de 18 ans et réformé le système des financières pour études supérieures. Notre chambre rappelle qu'elle avait fortement critiqué cette modification en septembre 2010.

Les calculs qui précèdent ne sont pas basés sur les dépenses totales des prestations familiales engagées par la CNPF. Leur but étant de déceler la moins-value des dépenses que l'État a réalisées en désindexant les prestations, il est nécessaire de se limiter à la participation de l'État qui n'est pas indexée. Ainsi, les cotisations pour les allocations familiales que l'État paye pour ses fonctionnaires et employés, qui augmentent avec l'indexation, n'ont pas été considérées.

Il est toutefois intéressant de suivre l'évolution globale des prestations familiales payées par la CNPF. Le graphique suivant redresse cette évolution.

Graphique 81 : Dépenses totales des prestations familiales (en millions euros)



Source : IGSS

En 2009, dernier exercice pour lequel des données globales sont disponibles à l'heure actuelle, la différence entre les montants effectifs et les montants théoriques indexés s'élève à 80 millions d'euros.

Les dépenses de la CNPF ont augmenté de manière prononcée suite à l'introduction du boni pour enfant en 2008, mais on note déjà un ralentissement des dépenses en 2009, ralentissement qui devrait être encore plus marqué en raison non seulement de la désindexation des prestations, mais aussi des changements légaux récents en matière d'allocations familiales.

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

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

A titre d'exemple, l'indemnité forfaitaire mensuelle pour congé parental à plein temps a été gelée à 1.778,31 euros. Depuis l'entrée en vigueur de la loi citée ci-dessus, 5 tranches indiciaires ont trouvé leur application. Si l'indexation des prestations familiales avait été maintenue en vigueur, le montant de l'indemnité pour congé parental serait maintenant de 2011,99 euros, soit une différence de 233,68 euros. Sur la durée totale du congé parental, la perte due à la désindexation de l'indemnité représente ainsi 1.402,08 euros pour le bénéficiaire.

Le tableau suivant montre l'effet de la désindexation des prestations familiales. Un ménage avec deux enfants âgés de plus de 12 ans, qui ne peut pas bénéficier des chèques service accueil, a perdu 13% des allocations familiales en raison de l'abolition de l'indexation sur les prestations familiales.

Tableau 53 : Désindexation des prestations familiales : effet sur les ménages

	Montant désindexé en 2006	Montant indexé depuis 2006	Différence	Différence en %
Allocations familiales mensuelles	537,76	608,43	70,67	13,1%
Allocations familiales annuelles + de rentrée scolaire	6.695,59	7.575,45	879,86	13,1%
Allocations familiales + de rentrée scolaire (2007-2011)	33.477,95	37.877,23	4.399,28	13,1%

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

En effet, avant l'année d'imposition 2008, un salaire imposable mensuel de 2.560 euros permettait de bénéficier intégralement de la modération d'impôt pour un enfant (76,83 euros). Pour bénéficier intégralement de la modération pour deux enfants, il fallait avoir un salaire imposable d'au moins 3.080 euros.

A partir du 1^{er} janvier 2008, pour un salaire imposable supérieur à 2.665 euros, le remplacement de la modération d'impôt par enfant par le boni pour enfant a été une opération blanche, si le ménage a un enfant. Pour deux enfants, le salaire imposable correspondant a été de 3.190 euros.

Le tableau suivant montre l'effet du remplacement de la modération d'impôt par le boni pour enfant en 2008.

Tableau 54 : Effet du remplacement de la modération d'impôt par le boni

Ménages profitant pleinement du boni		Ménages profitant partiellement du boni		Ménages ne profitant guère du boni	
Salaire brut < 2.136 EUR		2.136 EUR ≤ salaire brut ≤ 3.458 EUR		Salaire brut > 3.458 EUR	
Avant	Après	Avant	Après	Avant	Après
01.01.2008	01.01.2008	01.01.2008	01.01.2008	01.01.2008	01.01.2008
2.437,76 EUR	2.591,42 EUR			3.622,3 EUR	3.640,66
Gain : 153,66		18,36 ≤ Gain ≤ 153,66		Gain : 18,36	

Note : Les montants avant le 1^{er} janvier 2008 sont constitués du salaire net ainsi que des allocations familiales pour deux enfants, y comprise la majoration d'âge. Les montants après le 1^{er} janvier 2008 sont formés du salaire net, des allocations familiales pour 2 enfants, majoration d'âge comprise, ainsi que du boni pour 2 enfants. Nous avons retenu les cotisations pour l'assurance maladie des employés privés et nous avons fait abstraction de la contribution dépendance pour simplifier. Celle-ci n'étant pas déductible fiscalement, le défaut de sa prise en compte ne modifie pas les calculs des gains.

La CSL note que le remplacement de la modération d'impôt par le boni pour enfants a avant tout bénéficié aux ménages avec des revenus très bas, dont les membres peuvent d'ailleurs être exposés à un risque de pauvreté. Comme le tableau qui suit le montre, en fonction de l'âge des enfants, un ménage vivant d'un seul salaire brut de 3.458 euros était exposé au risque de pauvreté en 2008, si les enfants étaient âgés de plus de 14 ans.

En effet, en 2009, le seuil de risque de pauvreté, calculé en fonction des revenus disponibles de 2008, était de 1.588 EUR pour une personne. On parle de revenu équivalent pour tenir compte de la composition du ménage. Le premier adulte compte pour 1, les autres adultes et enfants de plus de 14 ans pour 0,5 chacun et les enfants de moins de 14 ans pour 0,3.

Tableau 55 : Seuils de risque de pauvreté (2 adultes et 2 enfants)

	2 adultes et 2 enfants ≤ 14 ans	2 adultes et 2 enfants > 14 ans
Seuil de risque de pauvreté	3.334,8 EUR	3.970 EUR

Donc, un ménage dont les enfants ont dépassé l'âge de 14 ans, et qui n'a guère bénéficié du remplacement de la modération d'impôt par le boni pour enfant en raison d'un salaire brut de 3.458 EUR, et qui, avec les allocations familiales, touche un revenu disponible de 3.640,66 EUR, était exposé au risque de pauvreté en 2008.

La Chambre des salariés désire en outre attirer l'attention sur le fait que depuis 2008, 4 tranches indiciaires ont été appliquées, et si l'on part de l'hypothèse que les salaires réels ont augmenté en moyenne de 1% par an, le salaire de 2.136 EUR correspond aujourd'hui à un montant de 2.453,48 EUR.

Ce salaire donne un salaire net de 2.182,37 euros, sur lequel des impôts de 15,20 euros sont dus à nouveau, alors que le salaire correspondant de 2008 ne donnait pas lieu à imposition.

En outre, l'État a opté pour une politique privilégiant l'investissement dans les structures de garde au détriment d'une adaptation régulière des prestations en espèces. **Comme énoncé ci-dessus et ainsi qu'il ressort du tableau ci-dessous, la participation de l'État en faveur des structures de garde pour enfants a été multipliée par 8,2 sur 5 ans, alors que les prestations familiales en espèces n'augmentent que de 25% sur la même période (en tenant compte du montant brut du boni pour enfant).**

Le Gouvernement a en effet mis en vigueur une politique par laquelle, plutôt que d'opter pour une augmentation des allocations familiales pour les enfants, il met l'accent sur le développement des structures d'accueil pour enfants et la création de chèques-services destinés aux familles avec enfants.

Le règlement grand-ducal du 13 février 2009 instituant le chèque-service accueil a mis en place un dispositif de gratuité partielle et de participation financière parentale réduite favorisant l'accès des

bénéficiaires à des prestations éducatives professionnelles. Chaque enfant, quel que soit le revenu de ses parents, a droit à au moins trois heures gratuites par semaine dans une structure d'accueil. A ces trois heures gratuites, s'ajoutent des heures à tarif réduit. Les enfants dont les parents sont bénéficiaires du RMG ont droit à la gratuité de 25 heures par semaine et les enfants, identifiés par les communes ou le ministère de la Famille comme étant exposés au risque de pauvreté, bénéficient de 15 heures gratuites.

La Chambre des salariés a approuvé quant au principe cette initiative gouvernementale qui devrait faciliter l'accès généralisé aux structures de garde pour enfants. Elle estime néanmoins que les modalités concrètes de mise en œuvre sont insatisfaisantes.

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

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

La Chambre des salariés tient aussi à faire savoir que tous les enfants de moins de 13 ans ne profitent pas nécessairement du chèque service accueil (CSA).

Il ressort du rapport d'activité du ministère de la Famille et de l'Intégration pour l'année 2010 que, en date du 1er janvier 2011, 53.509 cartes d'adhésion ont été émises sous la responsabilité des administrations communales. Selon le STATEC, la population totale des enfants âgés de 0-12 ans résidant au Luxembourg est estimée à 77.239 enfants. 69,27 % des enfants de 0 à 12 ans vivant au Luxembourg ont donc adhéré au CSA.

Pour la période de facturation de décembre 2010, 44.741 enfants ont été inscrits dans le système informatique par des structures d'accueil socio-éducatif et par l'Agence Dageselteren pour le compte des assistants parentaux. Ceci constitue une progression de 22,45 % par rapport à la même période en 2009, pour laquelle 36.538 enfants avaient été inscrits.

L'inscription de l'enfant par un prestataire dans le système informatique ne renseigne pas forcément sur la présence réelle de l'enfant et donc sur le bénéfice effectif du chèque-service accueil. Il y a donc lieu de se référer au nombre de décomptes: un décompte par enfant étant envoyé aux parents à la fin de chaque période de facturation renseignant sur toutes les prestations facturées par des prestataires du CSA.

29.583 décomptes ont été générés pour la période de facturation de décembre 2010. Il s'agit d'une progression de 12,6 % par rapport à la même période en 2009, pour lesquels 26.274 décomptes avaient été générés.

Par rapport à la population totale, 38,3 % des enfants ont été accueilli pendant la période facturation de décembre 2010 dans une structure d'accueil socio-éducatif ou par une assistante parentale. Pour décembre 2009, ce taux se chiffrait à 34,27 %.

En y ajoutant le nombre d'enfants bénéficiant du CSA dans le cadre de l'enseignement musical et du mouvement sportif, on peut estimer qu'environ 35.100 enfants bénéficient effectivement du CSA. 65,54 % des enfants détenteurs d'une carte CSA utilise réellement le dispositif. Par comparaison à la population totale éligible, ce taux se chiffre à 45,4 %.

La CSL note donc que moins de la moitié de la population éligible utilise le chèque service. Parmi les détenteurs d'une carte CSA, ce sont à peine deux tiers des enfants qui y ont un accès effectif. Au vu des places effectivement disponibles, il existe une liste d'attente, ce qui fait que le droit au chèque service est un droit en partie théorique. En effet, au 31 décembre 2010, dans tout le pays, 32.342 places d'accueil pour enfants de 0 à 12 ans étaient disponibles dans les maisons relais, les

garderies, foyers de jour et crèches (conventionnés et non-conventionnés) ainsi qu'auprès des assistants parentaux.

Ces chiffres soulignent la nécessité de la continuation, voire du développement des mesures en matière de mise à disposition de structures de garde pour enfants.

3.4. La politique du logement : pour une approche globale et socialement équilibrée

La Chambre des salariés note que, bien que le logement constitue une des priorités du Gouvernement, les prix des habitations ne cessent de grimper, rendant de plus en plus difficile l'accès à des logements financièrement abordables, non seulement pour les ménages financièrement défavorisés, mais aussi de plus en plus pour les classes moyennes.

Depuis 2005, année où l'Observatoire de l'habitat a commencé à analyser les prix demandés dans les annonces des appartements et maisons, les prix annoncés des logements ont augmenté de presque 25%.

En effet, au deuxième trimestre 2011, l'indicateur des prix annoncés pour les appartements avait une valeur de 123,25, la base 100 étant le premier trimestre 2005. La valeur respective de l'indicateur pour les maisons est de 122,03.

D'après l'Observatoire de l'habitat, au premier trimestre 2011, le prix moyen annoncé pour un appartement d'une surface moyenne de 89 m² était de 357.984 EUR et le prix annoncé moyen d'une maison était de 586.828 EUR.

Or, sur la même période, le salaire moyen n'a pas augmenté dans les mêmes proportions. D'après la méthodologie utilisée pour fixer les coefficients d'ajustement en matière de pensions et adapter le salaire social minimum, le salaire horaire moyen nominal a augmenté de 16% de 2005 à 2010. Or cette évolution masque de fortes disparités. Ainsi, les salaires les plus élevés ont augmenté de 17%, alors que les salaires les plus faibles n'ont progressé que de 5%. Or ce sont justement les ménages gagnant des faibles salaires qui ont forcément le plus de difficultés à se loger.

La Chambre des salariés demande donc au Gouvernement d'accroître les initiatives publiques en faveur de la mise à disposition de logements abordables en grandes quantités. Afin de garantir que nos villes soient également à l'avenir des centres urbains vivants, il est important d'assurer une mixité en matière de logements permettant de loger les ménages de toutes les classes de revenus et de fortunes.

Une attention accrue devrait également être consacrée à la lutte conséquente contre la désaffectation et le détournement de logements à des fins commerciales et administratives.

Notre chambre demande également que la piste de la location-vente, d'ailleurs prévue par le Gouvernement, soit poursuivie plus activement par les pouvoirs publics. Ceux-ci pourraient offrir aux ménages qui n'ont pas de capital de départ la possibilité de devenir propriétaire de leur logement. Les ménages paieraient d'abord un loyer et n'accéderaient à la propriété du logement qu'au terme du contrat de bail selon des modalités définies au départ, qui devraient évidemment prendre en compte les loyers versés.

3.4.1. Les mesures annoncées dans le discours sur l'état de la nation

A ce stade, la politique du logement est difficile à apprécier vu que les détails du package global présenté au printemps ne sont pas connus.

Un premier projet de loi et un projet de règlement grand-ducal y afférents soumis à notre Chambre traitent de 3 mesures nommées par le Premier ministre dans son discours du 6 avril 2011 sur l'état de la nation, à savoir

- le crédit d'impôt énergétique ;
- l'amortissement accéléré pour les investissements liés à un assainissement énergétique ;
- la réduction du taux de la TVA de 15% à 3% pour la rénovation énergétique de logements.

Dans son avis relatif à ces 3 mesures, la Chambre des salariés formule de nombreuses critiques notamment à l'égard du crédit d'impôt énergétique.

Le projet de loi y relatif prévoit que le bénéfice de l'abattement portant sur les droits d'enregistrement et de transcription lors de l'acquisition d'un immeuble destiné à servir d'habitation sera lié en partie à des conditions de performance énergétique. Le crédit d'impôt de 20.000 EUR est scindé en deux tranches d'un montant de 10.000 EUR chacune. L'acquéreur peut ainsi bénéficier du crédit d'impôt pour un montant de 10.000 EUR en dehors de toute conditionnalité liée à la performance énergétique de l'immeuble acquis.

Par contre, la deuxième tranche de 10.000 EUR se trouve dorénavant soumise en tant que crédit d'impôt supplémentaire énergétique à des conditions nouvelles relatives à la performance énergétique de l'immeuble acquis. Ces conditions varient selon la classe énergétique de l'immeuble acquis.

Notre Chambre arrive à la conclusion que le partage du crédit d'impôt pour droits d'enregistrement n'est pas une véritable mesure en faveur de l'amélioration des performances énergétiques des bâtiments, mais plutôt une mesure d'économie budgétaire à peine déguisée.

En effet, en raison des critères plus sévères de performance énergétique par rapport à la législation actuellement applicable et de la probabilité d'une insuffisance de l'offre de logements correspondants aux critères exigeants et partant d'une augmentation des prix de ceux-ci, le recours au crédit d'impôt énergétique n'aura pas la même envergure que le recours actuel au crédit d'impôt pour droits d'enregistrement.

L'objectif initial du crédit d'impôt, à savoir la prise en charge par l'État des droits d'enregistrement liés à l'acquisition d'un logement convenable, ne sera plus atteint. Afin que ce but soit respecté à nouveau, il conviendrait plutôt de maintenir le crédit d'impôt traditionnel à son niveau actuel et d'y ajouter une tranche de crédit d'impôt énergétique.

La nouvelle mesure ne devrait en outre pas porter préjudice à l'introduction d'autres instruments axés sur des ménages qui font des travaux de rénovation énergétique de leur logement étalés dans le temps et qui ne peuvent pas bénéficier du crédit d'impôt énergétique projeté.

Notre Chambre déplore qu'on ne connaisse pas encore l'état de l'avancement des travaux des autres mesures, parfois ambitieuses, annoncées par le Premier ministre:

- la transformation de la bonification d'intérêt accordée aux familles avec enfants en écobonification ;
- l'introduction d'un éco-prêt à taux zéro pour le financement d'un assainissement énergétique ;
- la proposition par le ministre du Logement, d'un paquet logement complet qui, prévoira un certain nombre d'autres mesures, comme, dans le Plan sectoriel Logement, de nouvelles surfaces constructibles non encore affectées à d'autres fins qui permettront la construction de 12.000 logements pouvant accueillir 28.000 personnes
- la création d'une société nationale de développement urbain, qui gèrera la réalisation de projets de lotissement plus importants ainsi que l'assainissement et la rénovation de friches et de vieux quartiers ;
- l'introduction de la location-vente qui permettra d'accéder plus rapidement et à de meilleures conditions à la propriété. Une partie du loyer mensuel sera capitalisé sur un compte épargne, de sorte qu'avec le temps, les locataires disposeront d'un capital propre suffisant pour pouvoir contracter un prêt leur permettant d'acquérir un logement ;
- la création d'un système de portage foncier, instrument qui permet d'acheter et de rembourser dans un premier temps uniquement la maison. Dans un second temps, une fois la maison payée, le propriétaire de la maison achètera le terrain, qui, jusqu'à ce moment-là, aura été la propriété d'un tiers.

3.4.2. Le logement social

S'il est vrai qu'il faut laisser du temps au temps et que les effets potentiels de la loi sur le pacte logement ne pourront se faire jour qu'après quelques années, notre chambre se doit de constater que notre pays est, de longue date, un de ceux qui traitent le logement social particulièrement en parent pauvre.

En effet, on peut estimer le taux du logement social locatif dans notre pays à 3,6%, ce qui est non seulement extrêmement peu dans l'absolu, mais surtout eu égard au taux de pauvreté en augmentation constante ces dernières années et qui stagne actuellement à quelque 14,5%.

En matière de logement locatif, notre Chambre rappelle que les locataires au Luxembourg sont proportionnellement nettement plus exposés au risque de pauvreté que les propriétaires, puisque, en 2009, seuls deux pays de l'Union européenne des 15 ont des taux de risque de pauvreté des locataires supérieurs à celui du Luxembourg. Alors que, parmi les propriétaires, 9,4% sont exposés à un risque de pauvreté, ce sont 29,9% des locataires qui sont exposés au risque de pauvreté. Les pourcentages respectifs en moyenne européenne (UE15) sont 12,3% et 25,7%.

Eu égard à ce très faible taux de logements sociaux locatifs, la Chambre des salariés renouvelle sa revendication de prévoir un certain quota de logements sociaux locatifs répartis uniformément sur toutes les communes du pays. En fixant à 14,5% le taux de logements locatifs sociaux rapportés au nombre total de résidences principales, on atteindrait la même proportion de la population que celle qui est exposée à un taux de risque de pauvreté (ménages dont le revenu disponible par unité de consommation est inférieur à 60% de la médiane).

Au demeurant, et afin de venir en aide aux plus nécessiteux, notre Chambre professionnelle réitère sa proposition d'introduire rapidement une allocation de loyer généralisée, dont devraient bénéficier les ménages exposés au risque de pauvreté, afin de rendre plus supportable la charge du loyer qui leur est demandé sur le marché libre dans l'attente de se voir attribuer un logement social locatif.

La CSL rappelle aussi qu'elle a approuvé le projet de loi et de règlement grand-ducal visant à introduire une allocation de logement et une allocation de loyer. Si, en temps de crise, de telles mesures sont particulièrement importantes, elles ne rendent toutefois pas superflues une politique plus générale en faveur des locataires (et propriétaires) pauvres.

Il est particulièrement choquant de devoir constater que même cette mesure ponctuelle destinée à venir en aide aux locataires en situation de détresse tarde à trouver son application au Luxembourg.

À terme, chaque personne exposée au risque de pauvreté devrait pouvoir avoir un droit opposable à un logement social et, par défaut, un droit à une allocation de logement de rechange lui permettant de se loger correctement sur le marché libre.

3.5. Les investissements publics : anticiper un retour de crise

Les Fonds spéciaux constituent à la fois une dépense de l'État central, par les dotations budgétaires, et pour l'Administration centrale, par les dépenses de ces Fonds. Si tous les Fonds spéciaux ne sont pas des fonds d'investissements ou d'équipements, ils en constituent numériquement une large partie.

3.5.1. Regards sur les fonds spéciaux d'investissements

Regardons les fonds dédiés à l'investissement, dans un sens large, auquel nous allons inclure également la préservation de l'environnement et le développement de l'infrastructure y liée. En effet, comme le formulent les auteurs du projet, « *au cours des dernières années, les besoins « classiques » en matière d'infrastructures ou de services collectifs [...] ont été complétés par des besoins nouveaux qui résultent des nouveaux enjeux de la société* » (TIC, développement durable, etc.). C'est pourquoi, au-delà des grands fonds classiques de l'État, notamment les Fonds d'investissements publics (administratif, scolaire et sanitaires-sociaux), il est également intéressant de vérifier le comportement d'une plus large partie des Fonds.

Ainsi, entre 2010 et 2012, l'ensemble des Fonds retenus par la CSL auront déboursé 3,5 milliards. Il convient de noter que, bien que numériquement supérieurs, ces Fonds ne constituent qu'en moyenne 33% des dépenses au titre des Fonds spéciaux, puisque, par exemple, le Fonds pour l'emploi, qui versera à lui seul 548 millions en 2011, n'est pas comptabilisé.

Tableau 56 : Dépenses des Fonds spéciaux d'investissement (2010-2012)

	Dépenses 2010	Dépenses 2011 (ajustées)	Dépenses 2012 (ajustées)
Administratif	116 884 362	106 607 714	116 522 191
Scolaire	60 077 027	52 180 173	88 286 919
Entretien/Rénovatio	57 171 382	57 600 000	58 740 000
Garantie	61 086 067	67 371 593	78 052 193
Sanitaires et sociaux	12 477 715	15 847 616	24 088 226
Hospitalier	44 473 562	59 004 574	60 920 446
Historique	12 998 268	31 140 400	28 958 500
Socio-familiaux	103 541 604	110 000 000	110 000 000
Fonds routes	136 349 579	161 880 745	184 229 595
Fonds Rail	312 780 385	320 960 405	321 203 726
Sous-total	917 839 951	982 593 220	1 071 001 796
Ferroviaire	0	19 000 000	4 000 000
Touristique	4 914 187	8 170 347	9 322 704
Innovation	21 455 097	63 063 905	42 930 570
Sportif	15 062 271	39 187 300	37 980 500
Sous-total	41 431 555	129 421 552	94 233 774
<i>Gestion eau</i>	56 497 097	67 584 000	76 834 000
<i>Environnement</i>	16 489 031	18 564 000	23 718 750
<i>Chasse</i>	391 138	385 500	0
<i>Cynégétique</i>	0	0	0
<i>Gibier</i>	0	0	385 000
<i>Eaux frontal.</i>	77 417	89 272	114 272
<i>Pêche</i>	91 364	90 544	152 050
Sous-total	73 546 047	86 713 316	101 204 072
Total	1 032 817 553	1 198 728 088	1 266 439 642

Source : compte général 2010 et projet de budget 2012

Ainsi, alors que les grands fonds classiques auront dépensé 16,7% de plus entre 2010 et 2012, l'ensemble des fonds dits d'investissements retenus par la CSL (incluant tous les Fonds au-delà du Fonds du rail) auront vu leurs dépenses progresser de 22,6%. Certes, si, de 2010 à 2011, le premier sous-groupe des Fonds classiques aura moins vite évolué (+7,1%) que l'ensemble (+16,1%), de 2011 à 2012, cela devrait être l'inverse qui se produira (+9 contre +5,6%).

Pour ce qui concerne les Fonds d'investissements publics (administratifs, sanitaires et sociaux et scolaires), après un recul de leurs dépenses de 8% en 2011, ces dernières devraient à nouveau augmenter de 31% en 2012, pour un montant de 229 millions, soit près d'un cinquième du total des dépenses. Les Fonds touristique et sportif sont typiquement des fonds par lesquels transitent les aides en subvention ou en capital qu'octroie l'État (investissement indirect). Sous l'impulsion du Fonds pour l'équipement sportif, ces deux fonds voient leurs dépenses s'envoler de 137% en 2011 et stagner en 2012, pour une progression totale de 57,7% entre 2010 et 2012.

3.5.2. Investissement public : être volontariste et anticipatif face au risque de « double dip »

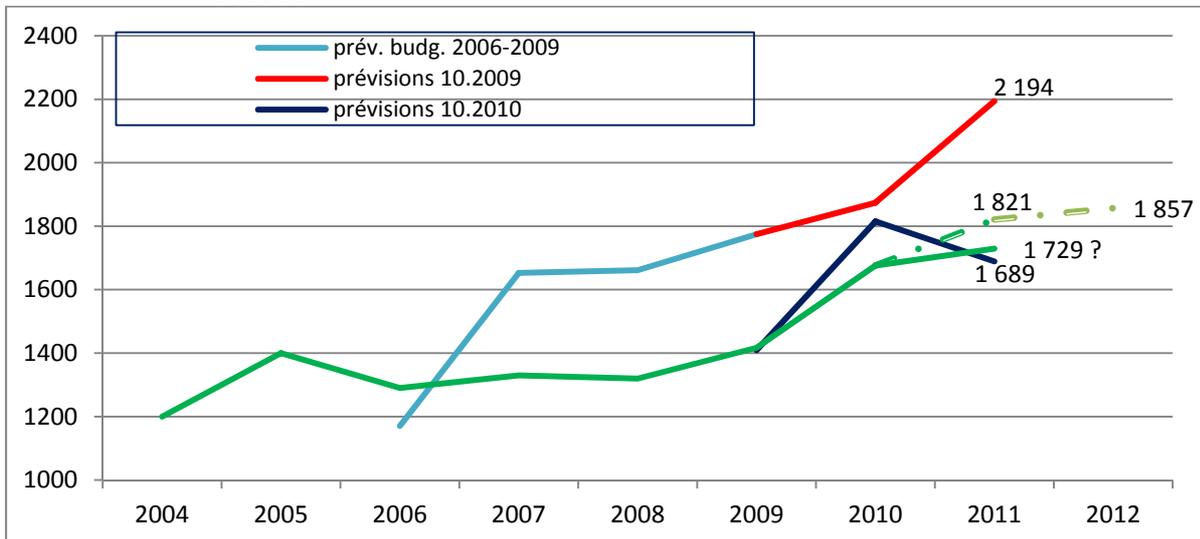
Le gouvernement annonce une augmentation prévisionnelle de l'investissement total de l'Administration centrale de 2% entre 2011 et 2012. Tout en maintenant un niveau élevé d'investissement, le gouvernement souhaiterait, depuis le projet de budget 2011, ralentir le rythme imposé par la crise.

3.5.2.1. Des investissements effectifs inférieurs aux prévisions

Les investissements directs portés au compte des fonds spéciaux, des établissements publics, d'autres services de l'État (à gestion séparée) ou des crédits budgétaires devront s'élever à 1,05 milliard d'euros en 2012 pour un total de 1,9 milliard d'investissements²⁶.

Cependant, le passé récent nous montre que les effets d'annonce en matière d'investissements anticipés, qui, par ailleurs, influencent le solde prévisionnel de financement des Administrations publiques notifié dans le cadre de la procédure du Pacte de stabilité (voir point 2.7. supra), ne sont pas toujours suivis par les faits, comme le graphique suivant l'illustre.

Graphique 82 : Trajectoire des investissements totaux de l'Administration centrale en millions d'euros



Source : projets de budget, IGF, Statec ; graphique : CSL

La trajectoire réelle des investissements totaux est en effet divergente de celle des prévisions d'investissement ou des déclarations d'intention. Une fois n'est pas coutume et contrairement aux intentions du gouvernement, les investissements totaux réalisés en 2011 (pointillé vert) surpasseraient cependant la dernière prévision de 2010 (trait bleu) de quelque 130 millions d'euros en « plus-value » d'investissement. Tel fut déjà le cas en 2006.

Ceci reste toutefois à vérifier dans les prochains mois. En effet, sous l'hypothèse que les investissements totaux de l'Administration centrale effectués au 30 septembre 2011 représentent la même proportion du total des investissements réalisés au 30 septembre 2010 (57,5%), il se pourrait bien que les investissements prévus en 2011 au moment du dépôt du budget n'atteignent pas 1,82 milliard, mais qu'ils plafonnent à 1.729 millions d'euros. Dans ce cas de figure, s'ils se confirment, le montant et la progression de l'investissement total en 2012 ne manqueraient assurément pas d'être perçus ex-post comme plutôt volontaristes (+ 7% au lieu de + 2% annoncés), et possiblement anticycliques (du fait de l'incertitude économique qui règne vis-à-vis de 2012).

²⁶ Les investissements sont décrits par les auteurs comme ceux directement exécutés par l'Administration centrale, en régie propre, de même que comme les subventions en capital en vue de réaliser des projets d'investissement de tiers (privés ou publics), ces derniers étant pour l'essentiel réalisés au travers des fonds d'investissement. L'investissement total des Administrations publiques devrait être supérieur à cette somme, puisqu'est ici seulement considérée l'Administration centrale.

Il est tout de même étonnant que cette habitude d'investissements inférieurs aux prévisions (courbes verte et bleue) se soit également vérifiée, à tout le moins partiellement, pour 2009 (où prévision et réalisé sont, à peu de choses près, identiques) et, complètement, pour 2010, alors qu'un soutien à l'activité économique, par le biais notamment d'investissements renforcés, avait été annoncé (*Plan de redressement économique - « Lutter contre les effets de la crise - préparer l'après-crise », mars 2009*).

Certes, alors que ce programme fût lancé en fin de période de récession au Luxembourg, le tableau suivant indique qu'un effort paraît avoir été fourni par le biais d'aides à l'investissement, qui ont progressé de 18% entre 2008 et 2009. Nonobstant, le total des investissements n'aura lui augmenté que de 7%, soit la cinquième plus faible évolution depuis l'an 2000 en présence, pourtant, d'une des deux seules récessions économiques (en valeur) que le pays a connu depuis 1960 !

Tableau 57 : Évolution 2005-2012 des investissements de l'Administration centrale

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Investissements directs (FBC)	824,1	761,4	752,7	753,0	749,5	1.002,9	1.075,3	1.048,9
Investissements indirects (transferts en capital)	573,5	528,4	577,5	566,9	667,1	673,5	745,2	808,5
Total	1.397,6	1.289,8	1.330,2	1.319,9	1.416,6	1.676,4	1.820,5	1.857,4
Évolution en %	16,4	-7,7	3,1	-0,8	7,3	18,3	8,6	1,98

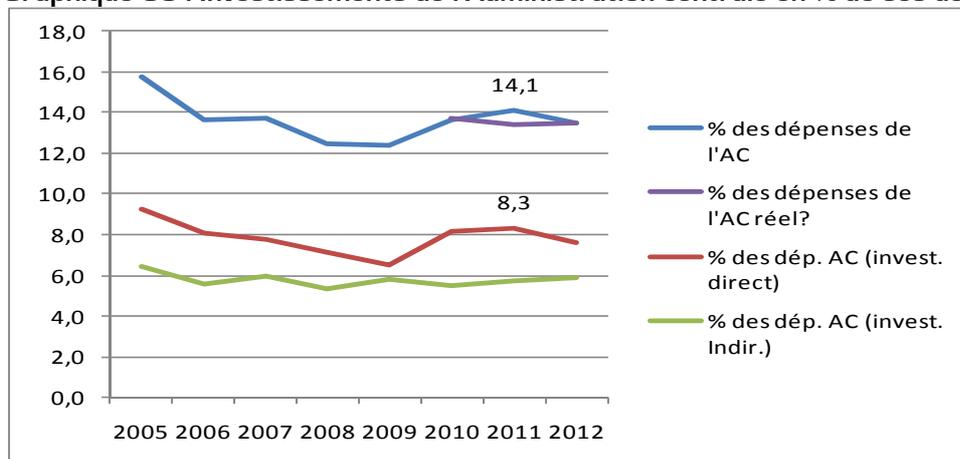
Source : projet de budget 2012, Statec ; tableau : CSL

Si le réalisé 2009 concernant les seuls investissements directs de l'État semble en léger boni par rapport au compte publié lors du dépôt du projet de budget 2011 (+ 14 Mio), il s'agit toutefois d'un montant inférieur au réalisé de 2008, année conjoncturelle encore relativement bonne en valeur, ou de 9% moindre qu'en 2005. Sans doute est-il question ici aussi d'une certaine inertie dans le chef des Fonds spéciaux difficilement mobilisables à brève échéance, mais il semble donc qu'il aura fallu attendre 2010 pour que le gouvernement fournisse réellement un effort supplémentaire global d'investissements de 260 millions d'euros (+ 18%), particulièrement en augmentant de 34% sa formation de capital.

Si 2011 devait encore connaître une croissance de 8,6%, ce qui ne manquera pas d'exercer une impulsion positive sur la croissance annuelle, le total des investissements prévus pour 2012, face à toutes les incertitudes qui pèsent depuis le dépôt du budget sur la conjoncture mondiale et européenne, pourrait s'avérer insuffisant, puisqu'en quasi-stagnation par rapport au compte provisoire de 2011 fourni par le ministère des Finances, sous l'effet d'un recul des investissements directs.

On peut également illustrer ces phénomènes par le graphique suivant, qui montre la baisse des investissements de l'Administration centrale exprimés en pourcentage des dépenses totales de cette dernière jusqu'en 2009 inclus. Un sursaut se produit en 2010, mais en 2011, soit l'investissement total poursuit sa hausse en vertu des données communiquées dans le projet, soit il recule en vertu des données au 30 septembre 2011 extrapolées.

Graphique 83 : Investissements de l'Administration centrale en % de ses dépenses totales



Source : Statec, projet de budget

La Chambre des salariés recommande dès lors au gouvernement de réévaluer dès à présent son effort d'investissement planifié en 2012 à l'aune des nouvelles prévisions de croissance que le Statec s'apprête à baisser à entre 1 ou 2% en volume (1,7 à 3,4% en valeur, cf. le hearing à la Chambre des Députés) et d'étudier d'ores et déjà les voies et moyens de dynamiser davantage, en cas de confirmation de la double récession, les investissements de l'Administration publique, tant directs qu'indirects, mais aussi ses dépenses de consommation finale (services publics). L'investissement public ne se borne en effet pas uniquement au matériel, mais passe aussi par des dépenses qui concourent à renforcer l'activité présente et future, par exemple en approfondissant l'éducation, en renforçant la sécurité ou encore en améliorant la santé.

En outre, comme la théorie économique dominante fait grand cas du potentiel de croissance, une phase d'écart négatif de production, comme nous la connaissons actuellement, exigerait un stimulus public ; la politique budgétaire expansionniste devrait par conséquent être maintenue au moins jusqu'en 2013, si l'on en croit les projections du Statec du 1^{er} octobre 2011.

3.5.2.2. Effets positifs de la dépense d'investissement et de consommation publiques sur la croissance

Évidemment, le ralentissement de croissance actuel ne doit pas nécessairement déboucher sur un retour de récession, raison pour laquelle, de concert avec ses partenaires européens, le Luxembourg devrait au minimum garder un œil sur le dynamisme de sa demande intérieure, voire anticiper dès à présent le retour de crise en fournissant de manière plus volontariste que précédemment les impulsions budgétaires appropriées à son économie²⁷.

Face aux risques de retournement conjoncturel, le Conseil ECOFIN du 4 octobre 2011 a convié les États membres à suivre un certain nombre de principes dans l'élaboration de leur politique fiscale, dont la possibilité offerte aux pays sur la voie de leur objectif de moyen terme, où les risques budgétaires sont limités et les déficits inexistant, parmi lesquels le Luxembourg peut se ranger sans problème, de recourir à la flexibilité des stabilisateurs automatiques autorisée par le Pacte. **En cas de récession annoncée, selon la CSL, il conviendra toutefois, au-delà des effets d'annonce et des stabilisateurs automatiques, que les dépenses publiques luxembourgeoises soient effectives, stimulantes pour l'économie et proportionnées au risque, pour exercer une action de freinage suffisamment puissante et la plus efficiente possible sur la chute de croissance.**

En 2009 et 2010, la formation brute de capital public (l'investissement direct de toutes les Administrations publiques) a constitué 22% de la FBC totale, ce qui est certes plus que la moyenne de 19% sur la période 1995-2008²⁸, mais moins qu'en 2002 ou 1996, qui ne furent certainement pas les moins bonnes années de conjoncture. De son côté, la consommation finale publique représentait 32% de la consommation finale totale.

Si l'on regarde les données pour 2009 et 2010, on observe que, fort de ces parts (en admettant la similitude entre les parts en volume et en valeur), grâce au niveau d'investissement des Administrations publiques et particulièrement à celui de l'Administration centrale qui a progressé bien plus rapidement que l'investissement privé et des autres sous-secteurs publics, la FBC totale dans l'économie luxembourgeoise aura contribué en 2010, pour 105% de la croissance luxembourgeoise en volume, soit à hauteur de 2,8 points, tandis que les dépenses de consommation finale des mêmes Administrations participaient à près d'un cinquième de cette croissance, soit 0,5 point. En 2010, ce sera la demande intérieure, et particulièrement la FBC, qui aura sauvé la croissance.

²⁷ Le plan de relance européen de 2008 n'est guère paru très coordonné et volontariste avec les 1,5% du PIB, 200 milliards d'euros annoncés. L'effet combiné du stimulus budgétaire et des stabilisateurs automatique aura pesé en tout 5,5% PIB entre 2007 et 2009. Mais, au regard des récentes prévisions de croissance et des anticipations des acteurs actuellement guère positives, on peut se demander si l'effort européen fut à la hauteur de la situation, suffisant en termes de volume et de durée.

²⁸ Si l'on considère également les investissements indirects de l'État au numérateur et au dénominateur, le rapport passe alors à 28% contre une moyenne de 23%, mais toujours pas au niveau le plus élevé, comme on aurait pu s'y attendre à l'occasion d'une crise économique des plus sérieuses.

Tableau 58 : Contribution à la croissance réelle des agrégats, optique dépenses en 2010

	2010 (aux		Variation en volume 10/09 (%)	Contrib. à la croiss. en volume du PIB (%)	idem en points de croissanc e de PIB (%)
	prix de				
	2009	2009)			
Dépense de consommation finale	19 361,7	19 823,7	2,4	46,1	1,2
Dépense de consommation finale des Admin. Publiques	6 330,0	6 514,3	2,9	18,4	0,5
Formation brute de capital	6 397,5	7 451,9	16,5	105,3	2,8
Total demande intérieure	25 759,2	27 275,7	5,9	151,4	4,1
Solde des exportations - importations	11 633,4	11 118,3	-4,4	-51,4	-1,4
Produit intérieur brut aux prix du marché	37 392,6	38 394,0	2,7	100,0	2,7

Source : Statec, notification d'octobre 2011

En revanche en 2009, année de récession, alors que la FBC privée reculait pratiquement 30 fois plus vite que celle de l'Administration centrale, ce sera la progression de la FBC des autres sous-secteurs publics qui aura permis de freiner quelque peu la chute de l'investissement total, l'investissement public ayant été globalement en progression de 2008 à 2009.

Tableau 59 : Contribution à la croissance réelle des agrégats, optique dépenses en 2009

	2008	2009 (aux prix de 2008)	Variation en volume 09/08 (%)	Contrib. à la croiss. en volume du PIB (%)	idem en points de croissance de PIB (%)
Dépense de consommation finale	18 594,7	19 013,8	2,3	-20,0	1,1
Dépense de consommation finale des Admin. Publiques	5 832,7	6 113,5	4,8	-13,4	0,7
Formation brute de capital	8 187,9	6 394,4	-21,9	85,8	-4,5
Total demande intérieure	26 782,6	25 408,2	-5,1	65,8	-3,5
Solde des exportations - importations	12 653,9	11 938,0	-5,7	34,2	-1,8
Produit intérieur brut aux prix du marché	39 436,5	37 346,2	-5,3	100,0	-5,3

Source : Statec, Eurostat ; calculs : CSL

Du coup, la chute de l'investissement total (aussi en partie liée à la faiblesse de l'investissement de l'AC en 2009), aura eu un effet accélérateur de décroissance de 4,5 points sur le PIB. Si l'investissement (privé et public) avait été maintenu au niveau de 2008, et en supposant que, toutes choses égales par ailleurs, 80% de celui-ci est réalisé sur la base d'importations, la chute de croissance aurait pu être freinée à - 4,4% ; si cette formation brute avait en revanche pu être réalisée sans importations supplémentaires, la chute du PIB se serait limitée à -0,8%. Dans la mesure où seule l'Administration centrale aurait pris sa part du déficit de formation brute de capital en 2009 (ce qui serait revenu à maintenir les investissements au niveau prévu en octobre 2009 pour 2011, en réponse à la crise) et aurait injecté 400 millions supplémentaires (sans recourir à des importations pour la réaliser), la chute du PIB aurait été stoppée à -4,3% [-5,1% sous hypothèse des 80%].

On peut aussi constater l'effet décélérateur de la consommation finale des Administrations publiques (4,5 fois supérieure à son investissement) sur la récession de 2009, contribuant pour près d'un point de croissance du PIB.

Contrairement à 2010, la demande intérieure aura renforcé cette fois la déprime du solde du commerce extérieur et accéléré la décroissance du PIB luxembourgeois.

3.5.2.3. Nécessité de temporiser en matière de « stratégie de sortie » budgétaire face aux incertitudes conjoncturelles

Comme la CSL a déjà eu l'occasion de l'exprimer, manifestées dès décembre 2009, les velléités de sortie des politiques budgétaires de relance et d'assainissement des finances publiques (« exit

stratégies »), coordonnées par l'Union européenne pour « répondre aux attentes »²⁹ - comprendre des marchés - sont (ou ont été) très largement prématurées. Il se confirmerait en effet aujourd'hui que la condition de démarrage des stratégies de redressement des finances publiques établie par le Conseil ECOFIN fin 2009 n'était pas remplie, à savoir une reprise confirmée et autoalimentée qui ne l'aurait finalement guère été.

La piste proprement luxembourgeoise du « deux tiers/un tiers », elle aussi trop précoce aux yeux de la CSL, avait été résumée par le projet de budget 2011 dans le tableau suivant. Pour ce qui concerne plus particulièrement les investissements aux points 4) et 5), il semble que l'objectif n'ait pas pu être atteint, puisqu'un haut niveau a été maintenu en 2011, a posteriori en contradiction avec la communication gouvernementale lors du dépôt du budget³⁰.

Tableau 60 : Stratégie de sortie luxembourgeoise (pour 2011)

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

Note: - Les chiffres de ce tableau sont exprimés en millions d'euros.
 - * Economies par rapport au budget voté de 2010.
 - ** Economies par rapport au budget de 2010 (programme pluriannuel 2009-2013).

La CSL se félicite donc de la bonne tenue des investissements publics luxembourgeois en 2011, ce qui ne manquera pas de se traduire positivement sur l'activité économique.

Ceci étant, si ces investissements ont pu profiter aux entreprises comme à l'emploi au cours du creux de cycle, la CSL souhaite tout de même rappeler que, par ces investissements supplémentaires, il s'agit d'un transfert d'activités et de croissance économique dans le temps (consommées aujourd'hui, ce sont autant de dépenses productives qui ne seront plus réalisées demain). C'est pourquoi la CSL recommande au gouvernement, une fois la reprise économique assurée, les exportations ayant retrouvé leur rythme de croisière, d'étudier la possibilité de revenir à des niveaux d'investissements moyens³¹, dont la nature serait d'être à la fois stratégique, en étant

²⁹ ECOFIN du 20 octobre 2009, de même que du 4 octobre 2011.

³⁰ « Mir ginn also 500 Milliounne manner aus wéi initialement virgesi war, mä mir ginn nach ëmmer méi aus wéi 2009, a mir gi l'icht manner aus wéi 2010. [...] An dat ass déi Sortie de crise, dat intelligent Spueren, wat mir wëllen am Investitiounsberäich maachen. [...] Mir sinn in etwa um Niveau tëscht 2009 an 2010 », Discours à l'occasion de la présentation du projet de budget de l'État pour l'exercice 2011, Chambre des députés, 5 octobre 2010.

³¹ Ces niveaux restent à définir. Le pic de dépenses totales d'investissement de l'Administration centrale fut de 15,7% de ses dépenses totales et de 4,6% du PIB entre 1995 et 2008, alors que le plancher fut respectivement

orientés sur l'avenir (et en évitant le piège de la simple distribution de fonds justifiée par le besoin de donner de l'activité aux entreprises), et, en tous les cas, davantage anticyclique, autorisant ainsi des marges de manœuvre supplémentaires lors de phases cycliques basses.

En dépit d'une épargne nette positive, de manière générale, il appartient aux Administrations publiques de chasser les dépenses inutiles et les gaspillages. Le prestige d'une nation ne reflète pas dans l'éclat de ses bâtiments. C'est ainsi que les « dépenses somptuaires », de même que les dépenses dans des domaines marginaux, pour ne pas dire totalement indépendants d'une ligne de développement social, écologique et économique soutenable, devraient être bannies.

Les stratégies de sortie, imposées depuis fin 2009 pour être d'application au plus tard en 2011 sur un rythme *« bien supérieur au chiffre de 0,5% du PIB »* par an, emportent avec elles la disparition des stimuli publics précieux au dynamisme de l'économie européenne et reposent aussi sur une hausse de l'imposition peu judicieuse dans une situation de crise latente et pas définitivement endiguée. Cette période de restriction budgétaire européenne ne fera sans doute atteindre « la sortie » de l'ornière des déficits et de l'accroissement de l'endettement émanant de la crise de 2008-2009 que lentement.³²

L'économie étant avant tout une question de psychologie et de moral, aussi connue pour ses phénomènes auto-réalisateurs, on peut se demander si ce n'est pas, plutôt que les faits eux-mêmes, la seule annonce de « sortie » des déficits budgétaires en Europe, pour enrayer des problèmes d'endettement accrus (pourtant liés d'abord au sauvetage des banques et ensuite à la crise économique qui s'en est suivie) et surtout pour donner ainsi un « signal fort aux investisseurs et aux marchés financiers »³³, qui aura en fin de compte exercé un effet bien plus dévastateur que les déficits eux-mêmes sur la confiance des acteurs de l'économie réelle et, par ricochet, sur la conjoncture européenne.

En ces temps de conjoncture troublée, ce n'est en effet pas tant la rigueur budgétaire ou la résorption des déficits qui devraient primer, mais le redressement conjoncturel et l'emploi. Tandis que l'économie européenne est, depuis 2008, chancelante, en bute à une rigidité certaine dans l'accès au crédit par les entreprises (ainsi que sur le marché interbancaire), au doute des acteurs économiques, à un fort chômage et semble redevenue atone sur la fin de l'année 2011, la consolidation budgétaire prématurée, que l'allégeance au Pacte de stabilité (renforcé) a imposé, a sans nul doute tendance, par un effet cumulatif, à renforcer les risques de contraction d'une économie de l'Union pratiquement fermée³⁴.

La crise économique européenne, qui pèse aussi sur la reprise mondiale, soulève à nouveau la question de l'inanité de la (nouvelle) gouvernance européenne infligée par le Pacte de stabilité, que la CSL a déjà eu l'occasion de commenter par ailleurs. Cette règle comptable, simpliste et contraignante, élaborée dans le contexte doctrinaire des années 1990, semble devenue l'alpha et l'oméga de la pensée politique européenne, à la fois carcan idéologique, œillère et cocon protecteurs dont les gouvernements de la zone euro ne veulent pas se départir ; elle exerce actuellement un effet de multiplicateur d'austérité.

de 9,3 et de 2,6%. Si, en 2011, le niveau de l'investissement en % de ses dépenses totales, selon les données livrées lors de la présentation du budget, est au-dessus de la moyenne historique de 13,8%, 2012 devrait tendre vers celle-ci avec 13,5%. Pour ce qui de la FBC seule, elle serait au niveau de la moyenne historique de 8,4% du total des dépenses, pour chuter en 2012 à 7,6%. Exprimé en % du PIB, l'investissement total est de 4,1 en 2011 et 2012, soit au-dessus des 3,9% de moyenne ; de même, la FBC, avec 2,4% du PIB, est au niveau de la moyenne de 2,3%.

³² Les données pour 2011 n'étant pas encore disponibles à l'heure de la rédaction du présent avis, on observe ainsi qu'entre 2009 et 2010, les dépenses en valeur absolue de l'UE-27 et de la zone euro ont continué de progresser. Le surcroît de recettes a permis à l'UE-27 dans son ensemble de réduire son déficit budgétaire, alors qu'en dépit de la progression de ses recettes, la zone euro a vu son besoin de financement croître de 0,1%. Exprimé en revanche en % d'un PIB dont la croissance est redevenue positive, ces deux ensembles géographiques ont pu faire décroître leurs dépenses et leur déficit. À noter que, selon les données d'Eurostat et l'Irlande mise à part, le Luxembourg aura compté (jusqu'à la prochaine révision de ses comptes ?) parmi les seuls pays avec l'Allemagne, l'Autriche, la Finlande et la Pologne à avoir vu son déficit en % du PIB augmenter en 2010.

³³ ECOFIN du 4 octobre 2011.

³⁴ Rappelons que les exportations de marchandises de l'UE-27 vers des pays tiers ne représentent en 2010 que 11,2% du PIB européen (contre 7,9% en 1999) et que les services exportés hors Union ne pèsent que 4,3% (contre 3,2% en 1999). Les importations extracommunautaires équivalent à respectivement 12,2% du PIB pour les marchandises (8,1% en 1999) et à 3,7% pour les services (3% en 1999). Ainsi, si l'Allemagne exporte 12% de son PIB en marchandises vers des pays tiers, elle commerce avec l'UE-27 à hauteur de 21,5% de son PIB.

Dans leur volonté de respecter le plus strictement possible cette règle, les dirigeants de la zone euro se placent sous le joug des marchés financiers spéculatifs et spéculateurs ; les gouvernements sont contraints, dans un contexte d'argent rare pour les États de la zone euro (qui ne battent plus monnaie), de rassurer sans cesse, par des mesures de rigueur budgétaire et d'austérité sociale, des marchés (en grande partie robotisés !), qui n'ont pourtant pas vocation à l'être, et qui ont largement prouvé qu'ils ignorent les nécessités macroéconomiques de l'économie réelle : les marchés, en ordre de marche spéculative contre l'euro, nourrissent leur crainte ou leur conviction à la fois des dépenses budgétaires excessives, qui augmenteraient le risque souverain, et de l'austérité, du fait de son impact négatif sur la croissance.

La CSL est d'avis que la zone euro, avec l'Union, détient pourtant toujours une bonne part de son destin économique entre ses mains, si elle ne se laissait pas aveugler par son Pacte et ses sbires que sont les marchés financiers, qui n'ont guère contribué à faire atteindre à l'Europe les objectifs économiques (de rattrapage et de compétitivité) qu'elle s'était assignés, ni à fournir des réponses adéquates et efficaces dans les moments difficiles comme ceux que nous connaissons actuellement .

Pour cela, au bout d'une douzaine de sommets au chevet de la zone euro, des solutions solides doivent être enfin trouvées en matière de dettes souveraines pour écarter les menaces spéculatives et d'usure, que seule la puissance de feu de la BCE est réellement à même d'offrir, à l'instar des pratiques dans les autres zones géographiques et monétaires. La solution préconisée notamment par la France ou le Royaume-Uni va dans ce sens, en liaison avec le FESF, et c'est également ce que théorise à sa manière, par exemple, le professeur De Grauwe dans un article récent³⁵ .

Ceci suppose certes de revoir certains dogmes, gardés au nom de l'Allemagne par cette même banque centrale et le traité, mais l'Union en vaut certainement la chandelle, et il y va, en réalité, de la survie de la BCE elle-même... Comme l'écrivait aussi Paul Krugman dans le New-York Times du 23 octobre 2011 :

« If the European Central Bank were to similarly stand behind European debts, the crisis would ease dramatically. Wouldn't that cause inflation? Probably not: [...] money creation isn't inflationary in a depressed economy. Furthermore, Europe actually needs modestly higher overall inflation [...] But such action, we keep being told, is off the table. [...] The broader problem, however, is that the whole euro system was designed to fight the last economic war. It's a Maginot Line built to prevent a replay of the 1970s, which is worse than useless when the real danger is a replay of the 1930s. [...] Out of the ruins of war, Europeans built a system of peace and democracy, constructing along the way societies that, while imperfect – what society isn't? – are arguably the most decent in human history.

Yet that achievement is under threat because the European elite, in its arrogance, locked the Continent into a monetary system that recreated [...] rigidities [...] and [...] has turned into a deadly trap. »³⁶

³⁵ The European Central Bank: Lender of Last Resort in the Government Bond Markets?, CESIFO working paper n° 3569, septembre 2011.

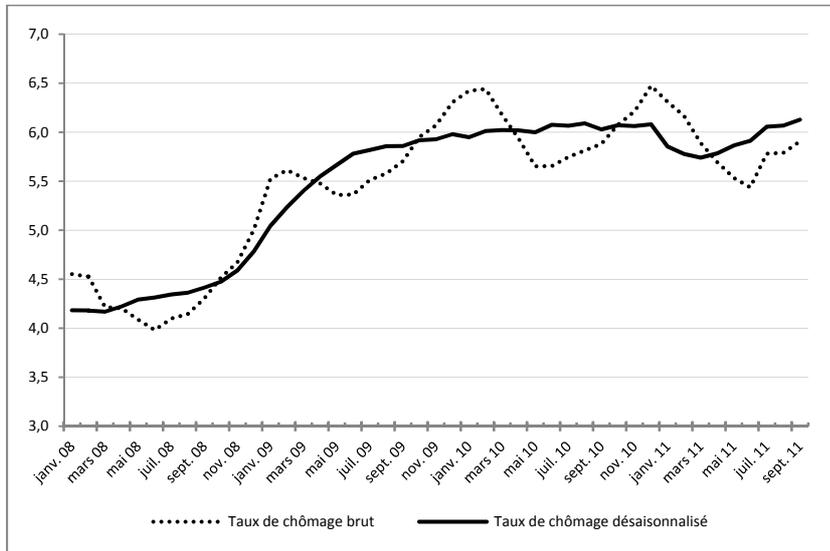
³⁶ Traduction libre : « Si la BCE, de manière similaire soutenait les dettes européennes, la crise en serait considérablement désamorcée. Cela causerait-il de l'inflation ? Probablement pas : la création monétaire n'est pas inflationniste dans une économie déprimée. De plus, l'Europe aurait en réalité besoin d'une inflation globale modérément plus élevée. Mais une telle action n'est pas à l'agenda, n'arrête-t-on pas de nous dire. Le plus grand problème, cependant, c'est que tout l'eurosystème fut conçu pour mener la dernière guerre économique. C'est une ligne Maginot construite pour prévenir une répétition des années 1970, ce qui est pire qu'inutile lorsque le danger réel est une répétition des années 1930. Des ruines de la guerre, les Européens ont construit un système pacifique et démocratique et, avec lui, des sociétés qui, bien qu'imparfaites – quelle société ne l'est pas ? -, sont sans doute les plus décentes de l'histoire de l'humanité. Toutefois, cet édifice menace de s'effondrer parce que l'élite européenne, dans son arrogance, a enfermé le continent dans un système monétaire créant des rigidités et qui est devenu un piège mortel.

3.6. L'emploi

3.6.1. La situation sur le marché du travail

Suite à la hausse du chômage au début de la crise, le Luxembourg connaît un taux de chômage historiquement élevé et en faible progression de mi-2009 à fin 2010 pour par la suite connaître une progression plus accrue ces derniers mois.

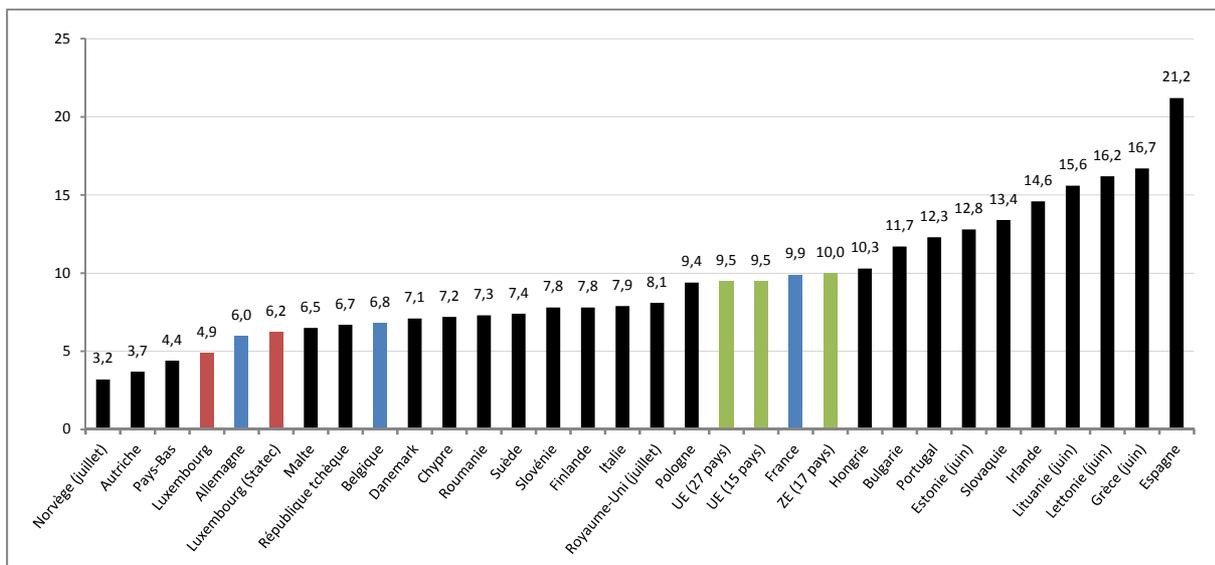
Graphique 84 : Taux de chômage en %



Source: Statec

Si l'on compare le Luxembourg aux autres pays de l'Union européenne, on constate qu'on est encore bien en-dessous des taux de chômage des autres États-membres.

Graphique 85 : Taux de chômage désaisonnalisé (en %, août 2011)



Source : Eurostat (chômage BIT), Statec

Encart : Le chômage au sens de l'ADEM, du Statec, et d'Eurostat

Pour mesurer le (taux de) chômage, on peut procéder de deux façons distinctes : soit on procède par enquêtes [ou à partir de données administratives] et on catégorise les personnes à l'aide de certaines règles, soit on reprend le nombre de personnes inscrites auprès des administrations compétentes en la matière.

La première méthode est préconisée aux niveaux européen et international pour assurer une meilleure comparabilité des taux de chômage sans prise en compte des spécificités nationales en matière de législation de l'emploi et du chômage. Ainsi, au Luxembourg (et dans l'Union Européenne) on utilise les enquêtes sur les forces de travail (EFT)³⁷. Sont dans ce contexte considérées comme chômeurs les personnes qui :

- sont sans emploi (n'ont pas travaillé pendant la semaine de référence),
- sont disponibles [peuvent prendre un emploi dans les deux semaines suivant la semaine de référence], et
- recherchent activement un emploi [c'est-à-dire qui ont entrepris des démarches afin de chercher un travail dans les 4 dernières semaines, semaine de référence incluse] ou commencent un nouveau travail dans les trois mois suivant la semaine de référence

C'est donc à partir de ces trois critères que sont construits les taux de chômage « harmonisés » ou « au sens du Bureau International du Travail (BIT) », utilisés notamment par Eurostat.

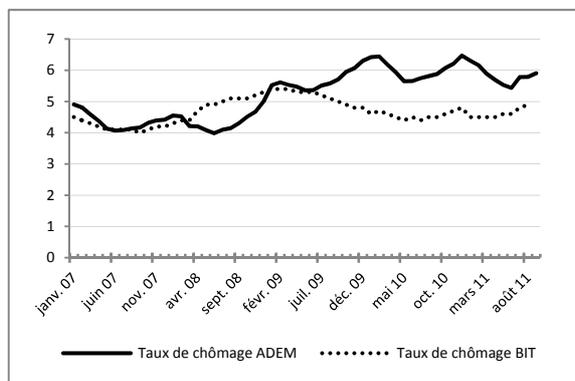
Au niveau national, on recourt la plupart du temps aux données concernant le nombre de personnes inscrites auprès de l'ADEM. Dans ce contexte, un chômeur est alors une personne :

- sans emploi,
- résidente sur le territoire national,
- disponible pour travailler,
- cherchant un emploi approprié,
- qui n'est pas affectée à une mesure pour l'emploi, et
- respectant les obligations de suivi de l'ADEM

Si cette définition du chômage est assez proche de celle du BIT, elle en diffère sur plusieurs points. D'une part, le demandeur d'emploi peut avoir travaillé quelques heures pendant la semaine de référence. D'autre part, il peut également ne pas être immédiatement disponible pour un emploi, s'il suit une formation par exemple. En outre, il peut être inscrit à l'ADEM sans *activement* rechercher³⁸ un emploi. Par ailleurs, un chômeur au sens du BIT peut rechercher activement un emploi sans s'être inscrit auprès de l'ADEM.

En outre, le taux de chômage BIT et le taux de chômage ADEM peuvent être divergents :

Graphique 86 : Évolution des taux de chômage mensuels au sens de l'ADEM et du BIT



Sources : Statec, Eurostat

L'explication la plus probable pour expliquer ces évolutions est l'augmentation du nombre de chômeurs dits « découragés », toujours inscrits auprès de l'ADEM (donc pris en compte dans le taux de chômage national), mais qui ne recherchent plus activement un emploi, donc exclus du taux de chômage BIT. Cette explication est

³⁷ Bien évidemment, une telle enquête ne peut pas porter sur l'ensemble de la population des pays concernés. Ainsi, pour le Luxembourg, les données collectées pour l'EFT concernaient, en 2009, 19.299 personnes dans 7.800 ménages selon le rapport *Labour force survey in the EU, candidate and EFTA countries: Main characteristics of national surveys, 2009* d'Eurostat. 31,5% de ces personnes n'ont pas été interrogées directement mais des informations à leur sujet ont été données par des membres de leur ménage. C'est pour ces raisons qu'une bonne partie des données EFT concernant le Luxembourg sont signalées comme étant « incertaines / peu fiables » par Eurostat.

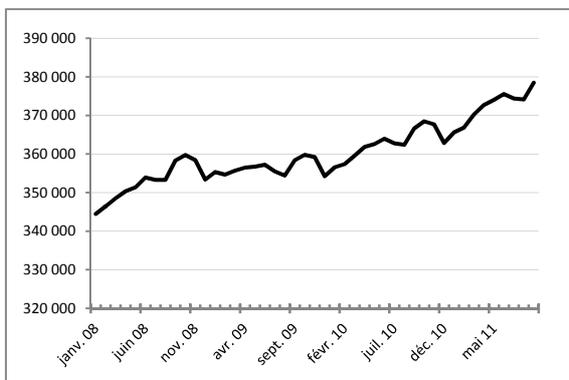
³⁸ Une personne peut être inscrite auprès de l'ADEM tout en ayant encore un emploi, ou sans en rechercher un activement. La condition de recherche active d'emploi n'est nécessaire que dans le cadre de l'obtention d'indemnités de chômage.

corroborée par d'autres données, notamment le nombre de plus en plus important de demandeurs d'emploi inscrits à l'ADEM depuis plus de 12 mois (cf. plus bas) et qui *a priori* peuvent vraisemblablement être considérés comme des chômeurs « découragés » qui ne cherchent plus activement.

En s'intéressant aux définitions du chômage, on se rend donc compte que les découpages apparemment nets que l'on établit usuellement entre emploi, chômage et inactivité dépendent finalement des définitions utilisées, question sur laquelle on reviendra ultérieurement quand on parlera du « halo » du chômage.

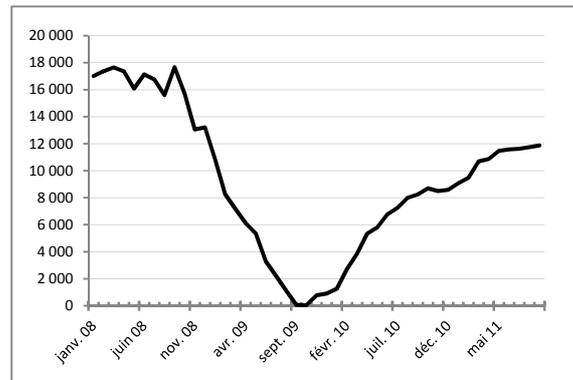
Si le chômage continue sa lente progression, l'emploi, pour sa part, ne cesse d'augmenter lui aussi depuis septembre 2009 et si la progression annuelle de l'emploi intérieur reste encore sous les niveaux d'avant-crise, c'est parce que les emplois frontaliers n'ont pas (encore) retrouvé leur ancienne progression. Néanmoins, la reprise de la croissance de l'emploi reste remarquable au Luxembourg alors même que dans bon nombre de pays européens le taux de chômage atteint des niveaux record depuis le début de la crise³⁹.

Graphique 87 : Nombre d'emplois intérieurs



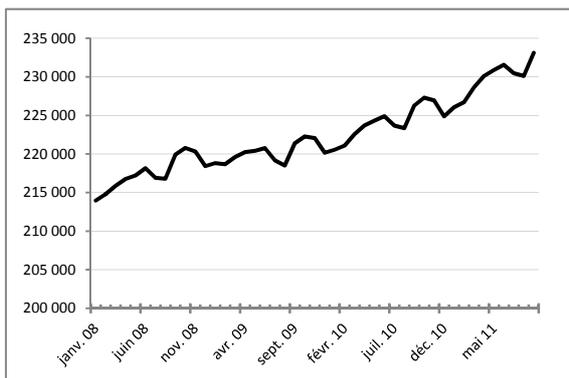
Source : Statec

Graphique 88 : Nombre d'emplois intérieurs - progressions sur un an



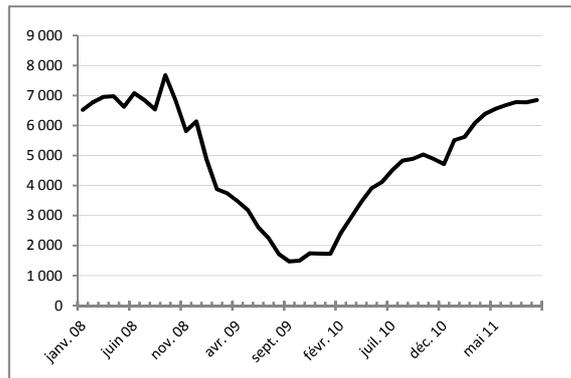
Le nombre d'emplois nationaux est également en nette augmentation et les progressions sur un an montrent une tendance au retour à la normale.

Graphique 89 : Nombre d'emplois nationaux



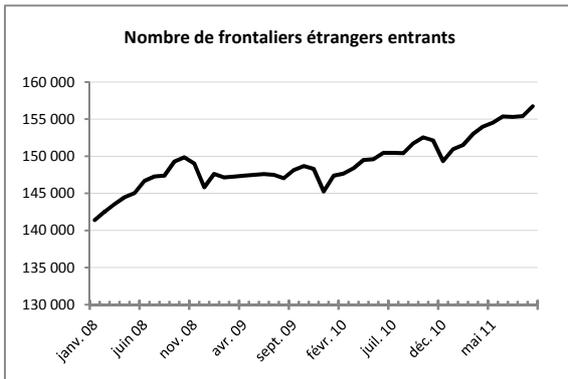
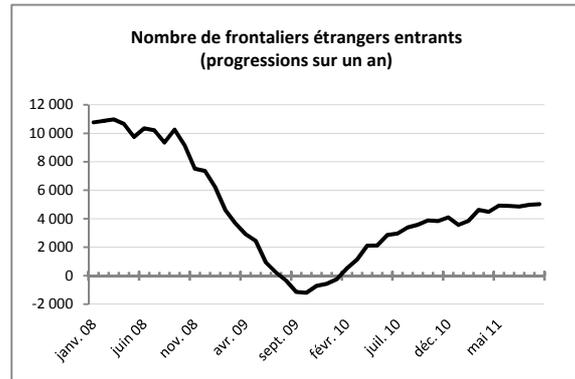
Source : Statec

Graphique 90 : Nombre d'emplois nationaux - progressions sur un an



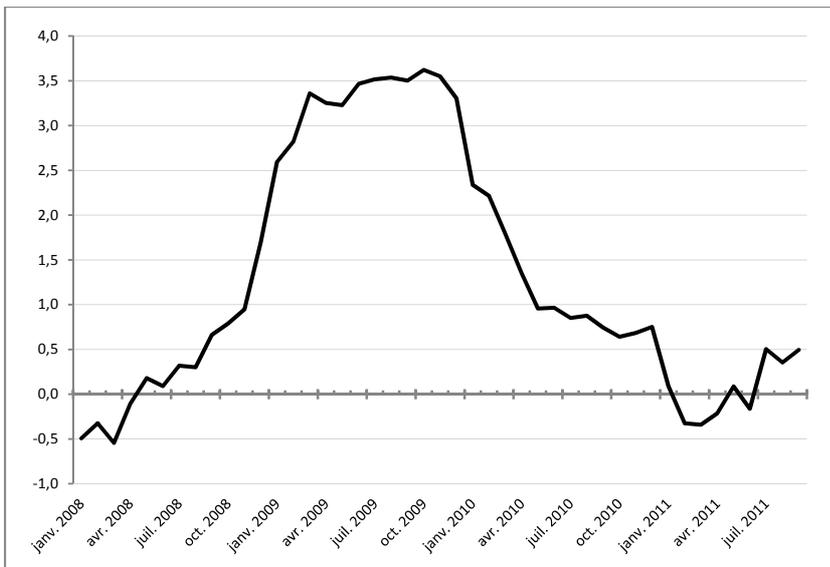
Comme on l'a déjà évoqué plus haut, c'est au niveau de l'évolution du nombre d'emplois frontaliers que l'on rencontre des anomalies. En effet, on constate que leur progression annuelle reste bien en deçà des niveaux de début 2008. Cette situation se prolonge depuis septembre 2009, avec entre septembre 2009 et janvier 2010 une période de recul de l'emploi frontalier, et un rétablissement plus timide que celui de l'emploi national par après.

³⁹ Selon Eurostat, la Hongrie (+0,2%), la France (+0,2%), la Pologne (+0,4%), l'Allemagne (+0,5%), la Belgique (+0,7%), l'Autriche (+1%), la Suède (1,1%) et Malte (2%) ont connu une progression positive de l'emploi en 2010. Avec +1,5%, le Luxembourg se classe deuxième en termes de croissance du taux d'emploi parmi les pays de l'UE-27

Graphique 91 : Nombre d'emplois frontaliers**Graphique 92 : Nombre d'emplois frontaliers - progressions sur un an**

Source : Statec

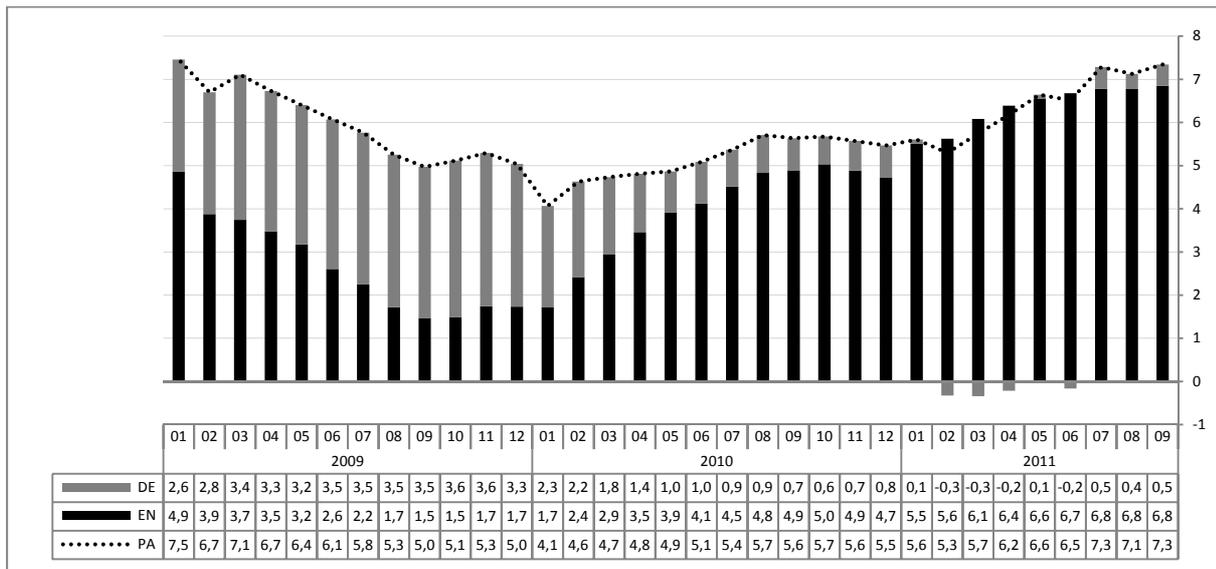
Ces évolutions ont eu pour effet un ralentissement de la progression du nombre de demandeurs d'emploi, qui, pour la première fois depuis début 2008, est même redevenue négative en début de cette année pour ensuite remonter à son niveau actuel.

Graphique 93 : Nombre de demandeurs d'emploi - progressions sur un an (en milliers)

Source : Statec

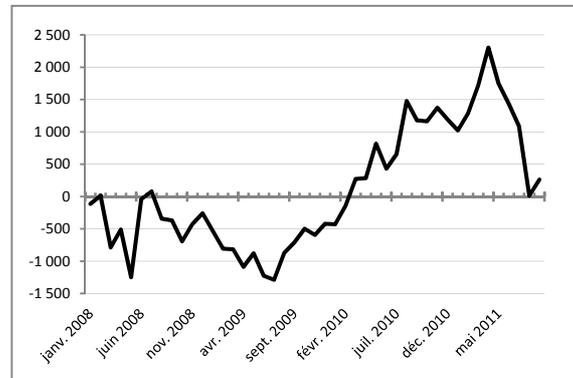
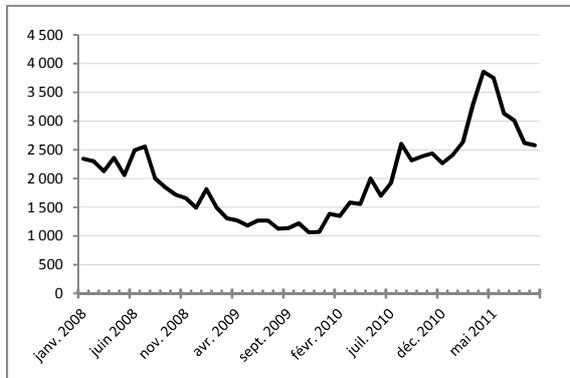
L'augmentation récente du taux de chômage doit être imputée à une croissance plus lente de l'emploi par rapport à celle de la population active. Cet écart s'est toutefois nettement résorbé au cours des derniers mois, et ce n'est que depuis juillet 2011 qu'il commence à refaire surface.

Graphique 94 : Population active (PA), demandeurs d'emploi (DE) et emploi national (EN) - progressions sur un an (en milliers)



Une analyse de la progression sur un an des offres d'emploi non satisfaites montre que la situation sur le marché du travail reste néanmoins tendue. En effet, si cette progression a été négative entre janvier 2008 et février 2010, elle a depuis été en forte augmentation. Toutefois, cette progression s'est arrêtée net en août 2011 (+13 offres non satisfaites par rapport à août 2010) et a rebondi au mois de septembre (+263 offres non satisfaites par rapport à septembre 2010).

Graphique 95 : Nombre d'offres d'emploi non satisfaites **Graphique 96 : Nombre d'offres d'emploi non satisfaites - progressions sur un an**



Source : Statoc

Au vu de ces données, on peut s'attendre à ce que le chômage continue à progresser lentement, ou tout au mieux à stagner, au cours des mois qui viennent.

Si les prévisions du taux de chômage formulées par le gouvernement dans le projet de budget 2011 se sont vérifiées, l'emploi frontalier et l'emploi national ont en revanche augmenté plus fortement que prévu puisqu'il existait, au mois de septembre 2011, environ 378.484 emplois intérieurs et 156.744 emplois frontaliers alors même que le gouvernement estimait ces deux grandeurs à 358.700, respectivement 150.900, dans son projet de budget 2011.

Toutefois, dû à des progressions plus lentes de l'emploi par rapport à la population active, le taux de chômage a continué à grimper. Il faut cependant prendre en compte qu'une bonne partie de ce chômage est structurel. En effet, si l'on répartit les chômeurs par la durée d'inscription auprès de l'ADEM, on constate que plus de 40% d'entre eux sont des chômeurs de longue durée, inscrits depuis plus de 12 mois.

Tableau 61 : Taux de chômage par sexe et par durée d'inscription à l'ADEM

		-1	1-2	2-3	3-6	6-9	9-12	<12	total
Août 2011	total	1 596	1 119	759	1 868	1 434	1 321	6 044	14 141
		11,3%	7,9%	5,4%	13,2%	10,1%	9,3%	42,7%	100,0%
Sept. 2011	hommes	1 218	628	469	890	758	573	3 338	7 874
	femmes	1 029	495	408	818	702	537	2 771	6 760
	total	2 247	1 123	877	1 708	1 460	1 110	6 109	14 634
		15,4%	7,7%	6,0%	11,7%	10,0%	7,6%	41,7%	100,0%
Sept. 2010	total	1 898	1 101	902	1 778	1 512	1 279	5 669	14 139
		13,4%	7,8%	6,4%	12,6%	10,7%	9,0%	40,1%	100,0%

Sources : ADEM, Statec

On peut rappeler que la part de chômeurs inscrits depuis plus de 12 mois n'était qu'à 33,4% en septembre 2009 et 40,1% en septembre 2010. Par conséquent, il n'est pas étonnant de voir que le nombre de chômeurs non indemnisés ne cesse de croître depuis l'an dernier.

Tableau 62 : Demandeurs d'emploi résidents indemnisés et non indemnisés

	personnes résidentes bénéficiant d'une mesure pour l'emploi			demandeurs d'emploi résidents		
	total	DE indemnisés	autres	total	DE indemnisés	autres
moy. 2009	3 097	404	2 693	13 228	6 249	6 979
moy. 2010	3 843	420	3 423	14 409	6 420	7 989
sept-10	4 013	434	3 579	14 139	5 873	8 266
oct-10	4 065	393	3 672	14 703	5 965	8 738
nov-10	4 109	395	3 714	15 035	6 283	8 752
déc-10	4 012	391	3 621	15 567	7 131	8 436
janv-11	4 116	443	3 673	15 228	7 221	8 007
févr-11	4 205	460	3 745	14 897	7 211	7 686
mars-11	4 263	474	3 789	14 312	6 875	7 437
avr-11	4 304	485	3 819	13 897	6 569	7 328
mai-11	4 343	509	3 834	13 525	6 288	7 237
juin-11	4 361	507	3 854	13 314	6 242	7 072
juil-11	4 172	428	3 744	14 143	6 446	7 697
août-11	4 029	396	3 633	14 141	6 554	7 587
sept-11	4 187	431	3 756	14 634	6 302	8 332
sept-10	4 013	434	3 579	14 139	5 873	8 266

Source : ADEM, Statec

Ainsi, au mois de septembre 2011, 57% des demandeurs d'emploi résidents, soit 8.332 personnes, ne bénéficiaient ni d'indemnités de chômage complet ni de mesures pour l'emploi selon les données de l'ADEM.

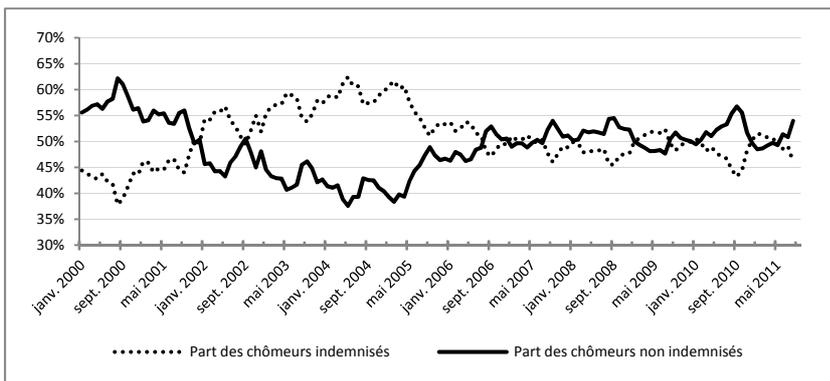
Encart : la situation des chômeurs non indemnisés

Les situations de chômage non indemnisé peuvent être causées par de nombreux facteurs.

Tout d'abord, il faut rappeler que seules les personnes ayant perdu de façon involontaire leur dernier emploi ont droit à des indemnités de chômage; sont donc exclus tous ceux qui ont démissionné de leur dernier poste de travail, qui ont résilié leur contrat de travail de commun accord avec leur employeur ou qui ont été licenciés pour faute grave. De plus, les indemnités ne sont versées qu'aux seuls chômeurs résidents, les frontaliers devant eux s'adresser aux autorités compétentes de leur pays d'origine.

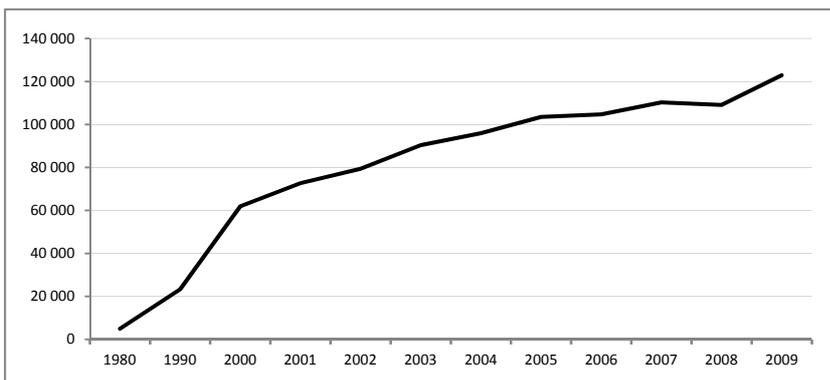
À cette première condition de perte involontaire de l'emploi se rajoute une condition de stage. En effet, seuls les chômeurs ayant travaillé au moins 16 heures par semaine au cours des 26 semaines précédant leur demande d'indemnisation ont droit à une indemnité. Une exception existe cependant pour les jeunes qui viennent de terminer leurs études. Pour ceux-ci, il leur suffit de rester inscrits auprès de l'ADEM pendant au moins 26 semaines afin de pouvoir bénéficier d'indemnités de chômage.

Face à la recrudescence actuelle du chômage de longue durée, il n'est pas étonnant que la part des chômeurs non indemnisés dépasse celle des chômeurs indemnisés, et ceci malgré les dispositions prises par le gouvernement et qui viennent assouplir (temporairement) les règles d'attribution et de prolongation des indemnités de chômage.

Graphique 97 : Part des chômeurs (non-)indemnisés dans le total depuis janvier 2000

Source : Statec

Pour ceux qui ne remplissent pas les deux conditions mentionnées ci-dessus, aucune indemnité chômage n'est *a priori* versée. Pour ces personnes, tout comme les chômeurs arrivés en fin de droits, il ne reste plus que le recours à la solidarité familiale ou à des mesures telles que le revenu minimum garanti qui peuvent toutefois mener à une stigmatisation des personnes concernées.

Graphique 98 : Dépenses du Fonds national de solidarité pour le Revenu minimum garanti, en milliers d'euros

Source : Statec

Encart : Le « halo » du chômage

L'analyse « normale » du chômage distingue les personnes qui sont en :

1. Emploi ;
2. Chômage, et
3. Inactivité

Selon un découpage strict. Toutefois, des recouvrements peuvent exister entre ces trois catégories :

Schéma 3 : Activité, chômage et inactivité au sens du BIT (à gauche) et « halo » du chômage (à droite)

Source : Rapport Travail et Cohésion sociale 2011, Statec

Ainsi, dans les zones 1, 2 et 3 du graphique ci-dessous se trouvent respectivement des personnes:

1. qui sont en situation de sous-emploi, c'est-à-dire qui ont un emploi mais souhaiteraient pouvoir travailler plus,
2. qui recherchent un emploi de façon passive (sans démarches spécifiques) ou qui ne sont pas immédiatement disponibles, et
3. des personnes qui sont volontairement en sous-emploi pour différentes raisons

La zone 4 ne correspond à aucune situation dans la réalité, une personne ne pouvant pas être dans les trois situations simultanément.

Pour mieux rendre compte de ces situations Eurostat a récemment mis en place un groupe de travail qui a élaboré une série d'indicateurs concernant les personnes :

- travaillant à temps partiel mais souhaitant travailler davantage (zone 1),
- cherchant un emploi sans être immédiatement disponibles (zone 2), et
- disponibles pour un emploi sans le rechercher activement (zone 2)

Le Statec présent dans son *Rapport Travail et Cohésion sociale 2011* une série d'indicateurs qui rendent compte de ces situations :

Tableau 63 : Structure de la population en âge de travailler 2009/2010

		2009	2010	Variation en %	
1	Emploi à temps plein	179 107	184 167	2,8	
2	Emploi à temps partiel	34 107	34 902	2,3	
3	Sous-emploi	4 999	3 987	-20,2	
4	Emploi total	1 + 2 + 3	218 213	223 055	2,2
5	Chômage BIT	11 981	10 336	-13,7	
6	Recherche + indisponibilité	1 279	1 259	-1,6	
7	Disponibilité sans recherche	11 628	10 848	-6,7	
8	Force de travail potentielle	6 + 7	12 906	12 107	-6,2
9	Population active BIT	4 + 5	230 194	233 392	1,4
10	Population active élargie	8 + 9	234 100	245 498	1
11	Population inactive		132 812	137 108	3,2
12	Population en âge de travailler (15-74 ans)	5 + 8 + 11	375 912	382 606	1,8

Source : *Rapport Travail et Cohésion Sociale 2011*, Statec

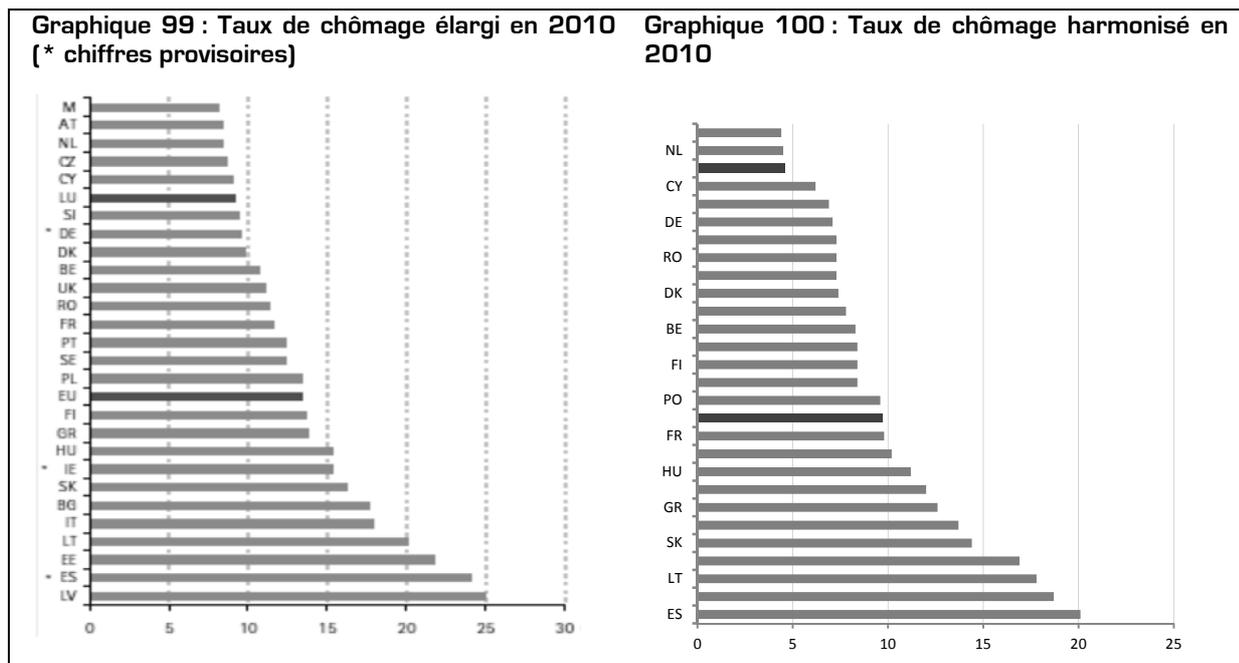
La prise en compte du « halo » du chômage vient alors sensiblement modifier le taux de chômage BIT utilisé pour les comparaisons au niveau international :

Tableau 64 : Taux de sous-emploi, taux de chômage et taux d'activité

		2009	2010
Sous-emploi dans l'emploi total	3 / 4	2,3	1,8
Sous-emploi dans l'emploi à temps partiel	3 / 2	14,7	11,4
Taux de chômage BIT	5 / 9	5,2	4,4
Taux de chômage élargi	(5 + 8) / 10	10,2	9,1
Taux d'activité BIT	9 / 12	61,2	61
Taux d'activité élargi	10 / 12	64,7	64,2

Source : *Rapport Travail et Cohésion Sociale 2011*, Statec

Ainsi, le taux de chômage pour 2010 passe de 4,4% au sens du BIT à 9,1% avec la prise en compte des situations intermédiaires. Ce constat est également valable au niveau de l'Union européenne où le taux de chômage élargi modifie considérablement la hiérarchie des pays les plus performants en matière d'emploi :



Source : *Rapport Travail et Cohésion sociale 2011*, Statec

Source : Eurostat

Dans ce contexte de chômage historiquement élevé et persistant, les critiques formulées par la CSL dans son *Avis relatif au Budget de l'État 2011* restent malheureusement toujours d'actualité. En effet, les dispositions de la loi du 22 décembre 2006 promouvant le maintien dans l'emploi et définissant des mesures spéciales en matière de sécurité sociale et de politique d'environnement restent toujours en application. Ainsi, dans une logique de proportionnalité, la durée d'indemnisation correspond à la durée de travail calculée en mois entiers effectuée au cours de la période de référence pour le calcul de la condition de stage.

Si cette mesure est censée prévenir les abus, aucune analyse préalable n'est venue montrer que de tels abus ont existé. Si des abus avaient existé, il y aurait dû y avoir, suite à l'application de ces nouvelles mesures, une baisse du taux de chômage. Pourtant, ce taux est resté stable de 2006 à 2007.

Qui plus est, une distinction aurait pu (dû) être faite entre les « fraudeurs », travaillant quelques mois pour bénéficier ensuite des indemnités, et ceux qui ont de réelles difficultés à retrouver leur place sur le marché du travail. Une solution plus ciblée permettrait alors de distinguer entre ces deux types de chômeurs et éviterait de pénaliser tous les chômeurs de façon forfaitaire.

Dans le contexte actuel, ce principe de proportionnalité devrait être remis en cause. En effet, les personnes actuellement en fin de contrat à durée déterminée vont avoir des difficultés à retrouver un emploi sur un marché du travail qui reste tendu, même si les évolutions récentes du chômage et de l'emploi semblent pointer vers une légère amélioration, ou tout au moins une stabilisation, de la situation sur le marché du travail.

Si la situation sur le marché du travail ne s'améliore pas dans les mois à venir, il faudra prolonger les mesures temporaires en faveur de l'emploi et du maintien du pouvoir d'achat dont la fin est prévue pour août 2012, à savoir :

- l'exemption des charges sociales du nouvel employeur d'un salarié retrouvant un emploi pendant sa dispense de travail ;
- la prolongation de la durée d'indemnisation des chômeurs de plus de 45 ans (au lieu de 50 ans normalement) et des salariés licenciés par des entreprises en difficultés (cessation d'affaires ou chômage partiel de plus de 6 mois) ;
- la modification du plafond d'indemnisation (décalage de trois mois du premier taux dégressif des indemnisations et suspension du dernier taux dégressif) ;
- la mise en place d'une prime d'encouragement pour les chômeurs de plus de 30 ans en fin de droits recrutés en CDI pendant au moins un an, ainsi que le maintien des droits à la prolongation de l'indemnisation du chômeur pendant ces douze mois ;

- des dispositions temporaires en matière de chômage partiel afin de favoriser le maintien dans l'emploi.

Toutefois, les données de l'ADEM concernant le mois d'août 2011 nous informent du fait que sur les 14.574 demandeurs d'emploi résidents inscrits, seuls 6.579 (soit 45% environ) bénéficient de l'indemnité de chômage complet.

3.6.2. Le Fonds pour l'emploi

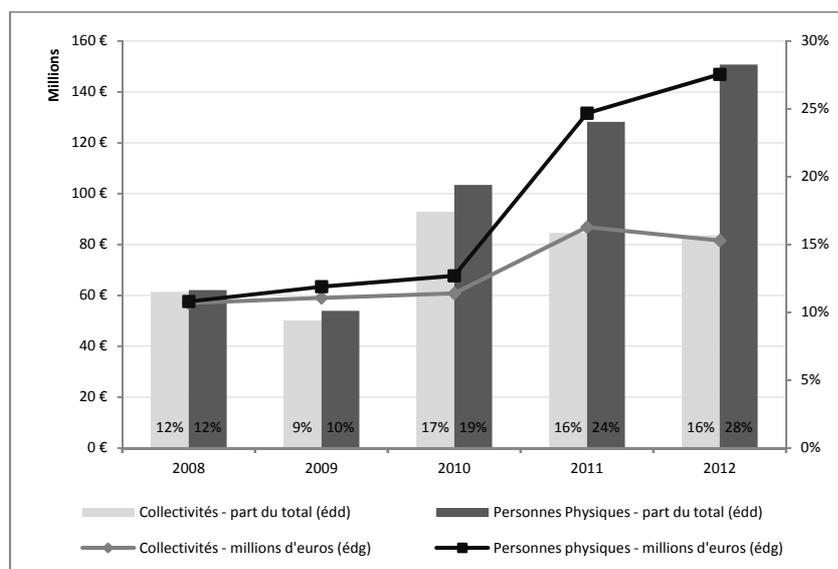
Pour pouvoir prendre des mesures efficaces favorisant la réinsertion des chômeurs dans le monde du travail, il faut se doter de moyens (financiers) importants. Dans ce contexte, il est intéressant d'analyser les recettes et dépenses du Fonds pour l'emploi puisque celles-ci laissent transparaître les principaux leviers d'action dont se dote le gouvernement afin de lutter contre le chômage.

Tableau 65 : Recettes du Fonds pour l'emploi, 2009 à 2012

	Compte 2009		2010				2011				Projet de budget 2012	
	en euros	en %	Budget		Compte provisoire		Projet de budget		Budget voté		en euros	en %
			en euros	en %	en euros	en %	en euros	en %	en euros	en %		
IS Collectivités	59 032 966	9,4	61 666 667	17,8	60 812 893	17,4	76 315 790	15,9	86 842 105	15,9	81 578 947	15,7
IS Personnes physiques	63 448 918	10,1	67 435 897	19,5	67 719 597	19,4	125 360 502	26,0	131 650 993	24,0	146 927 900	28,3
Contrib. carburants	134 348 141	21,4	130 000 000	37,6	131 538 932	37,7	130 000 000	27,0	133 500 000	24,4	133 500 000	25,7
Remboursements	38 230 658	6,1	36 600 000	10,6	38 933 319	11,2	39 700 000	8,2	35 500 000	6,5	37 600 000	7,2
Dotation budgétaire normale	50 000 000	8,0	50 000 000	14,5	50 000 000	14,3	110 000 000	22,9	110 000 000	20,1	120 000 000	23,1
Dotation budgétaire Supplém.	282 106 257	45,0							50 000 000	9,1		
Total	627 166 940	100	345 702 564	100	349 004 741	100	481 376 292	100	547 493 098	100	519 606 847	100

Du côté des recettes, on constate que les produits de l'impôt de solidarité prennent une part de plus en plus importante dans le financement du Fonds pour l'emploi. Toutefois, il est regrettable de constater que ce sont les seuls salariés qui sont le plus mis à contribution, tandis que la part des entreprises augmente plus lentement. Une instauration d'un taux majoré pour les entreprises à partir d'un certain niveau de revenu, tel que cela est pratiqué pour les personnes physiques, serait souhaitable pour garantir une meilleure équité entre les contributions des personnes physiques et celles des personnes morales. Cet écart dans les contributions s'est encore accru avec le budget 2011, puisque la part des personnes physiques a quasiment doublé (de 68 millions d'euros en 2010 à 132 millions en 2011) et sera, selon le projet de budget 2012, encore plus élevé l'année prochaine. Dans le même temps, la contribution des collectivités augmente elle aussi, mais beaucoup plus lentement, passant de 61 millions d'euros en 2010 à 87 millions en 2011 et 82 millions en 2012.

Graphique 101 : Évolution des contributions des personnes physiques et des collectivités aux recettes du Fonds pour l'emploi par l'impôt de solidarité



Si l'on se penche sur les dépenses du Fonds pour l'emploi, on se rend compte que celles-ci sont réparties sur principalement deux postes, à savoir les indemnités de chômage ainsi que les actions en faveur de l'emploi, les autres postes de dépenses ne représentant qu'une faible partie du total (environ 10 à 15% du total selon les années).

Tableau 66 : Dépenses du Fonds pour l'emploi, 2009 à 2012

	Compte 2009		2010				2011				Projet de budget 2012	
	euros		Budget		Compte provisoire		Projet de budget		Budget voté		euros	
	euros	%	Euros	%	euros	%	euros	%	euros	%	euros	%
Indemnités de chômage	250 901 679	49,1	260 000 000	47,3	239 991 673	45	282 500 000	50,8	223 000 000	40,7	260 000 000	44
Chômage des jeunes	6 451 090	1,3	23 394 255	4,3	10 244 692	1,9	12 500 000	2,2	17 050 000	3,1	16 050 000	2,7
Actions en faveur de l'emploi	190 419 143	37,2	209 685 000	38,1	222 454 780	41,7	202 335 200	36,4	245 255 500	44,8	251 958 300	42,7
Section spéciale (Formation)	25 920 887	5,1	20 675 000	3,8	22 580 568	4,2	21 890 000	3,9	23 980 000	4,4	24 780 000	4,2
Sidérurgie	34 427 712	6,7	36 250 000	6,6	34 601 312	6,5	37 350 000	6,7	35 500 000	6,5	34 500 000	5,8
Remboursements	3 086 644	0,6	200 000	0	3 851 874	0,7	-	-	3 000 000	0,5	3 000 000	0,5
Total	511 207 155	100	550 204 255	100	533 724 899	100	556 575 200	100		100	590 288 300	100

Une désagrégation des postes présentés ci-dessus permet de déterminer plus précisément à quelles fins sont utilisées les dépenses du Fonds pour l'emploi.

En ce qui concerne les indemnités de chômage complet, celles-ci restent stables par rapport aux années précédentes. Notons toutefois que le budget 2010 prévoyait des dépenses de 192 million d'euros et que les comptes provisoires pour 2010 indiquent des dépenses effectives plus élevées d'environ 1,5 millions d'euros. Pour 2012, le gouvernement a décidé de budgétiser 190 millions d'euros, soit le même montant qu'en 2011. Les experts s'attendent donc à une stagnation du chômage au niveau actuel pour l'année à venir.

Il apparaît dans ce dénombrement également le poste « Remboursement du chômage des frontaliers. » En effet, suite à une nouvelle directive européenne, le Luxembourg sera tenu de contribuer aux indemnités chômage perçues par les frontaliers dans leur pays d'origine⁴⁰. Ce poste apparaît déjà dans les budgets 2010 (22 millions d'euros) et 2011 (50 millions d'euros) mais n'a pas été activé puisque dans le projet de budget 2012 aucune mention n'en est faite pour ces deux années. Ce dispositif a été annoncé par l'article 65 du règlement de base n° 883/2004 du Parlement Européen et du Conseil qui en prévoit la mise en place au niveau européen. Ce n'est qu'avec l'article 70 du règlement d'application

⁴⁰ L'indemnité se calcule selon la législation en vigueur dans le pays de résidence du frontalier chômeur, et le Luxembourg prend en charge cette indemnité pour une durée d'au moins trois mois.

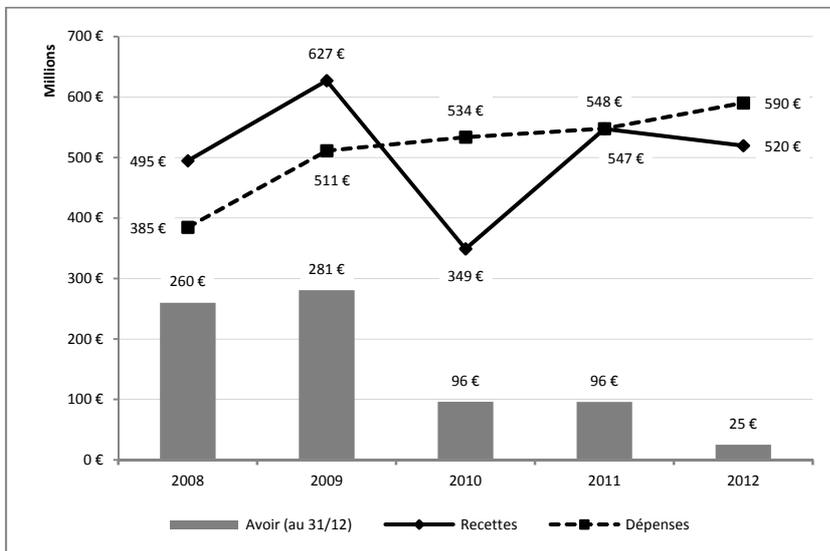
n° 987/2009 du Parlement Européen et du Conseil que ce dispositif entre en vigueur à partir du 1^{er} mai 2010, ce qui, semble-t-il, n'a pas (encore) eu d'incidence au Luxembourg.

Tableau 67 : Dépenses les plus importantes en raison de leur montant et de leur variation, 2010 à 2012

	Compte 2010	Budget 2011	Projet de budget 2012	Variation par rapport à :			
				2010		2011	
				Euros	%	Euros	%
Chômage complet	193 425 561	190 000 000	190 000 000	-3 425 561	-1,77%		
Indemnité compensatoire des travailleurs reclassés	43 707 626	52 000 000	59 000 000	15 292 374	34,99%	7 000 000	13,46%
Remboursement du chômage des frontaliers	-		50 000 000				
Aides au réemploi (hors sidérurgie)	39 969 809	40 000 000	40 000 000	30 191	0,08%		
Préretraite (hors sidérurgie)	35 517 648	36 000 000	36 000 000	482 352	1,36%		
Préretraite (sidérurgie)	29 125 953	30 000 000	30 000 000	874 047	3,00%		
Objectif plein emploi	18 380 666	18 000 000	18 000 000	-380 666	-2,07%		
Aides à l'embauche de chômeurs âgés/de longue durée	14 161 602	15 000 000	17 000 000	2 838 398	20,04%	2 000 000	13,33%
Complément d'indemnité pour stagiaires et CAT	10 244 692	17 050 000	16 050 000	5 805 308	56,67%	-1 000 000	-5,87%
Proactif	13 923 333	16 000 000	16 000 000	2 076 667	14,92%		
Autres actions de formation du Fonds pour l'emploi	663 759	2 300 000	2 300 000	1 636 241	246,51		

Grâce aux mesures prises pour renflouer le Fonds pour l'emploi, celui-ci disposera encore d'un avoir en 2012, quoique les fonds disponibles soient fortement réduits par rapport à 2010 et 2011, comme le montre le graphique suivant compilé à partir des données des projets de budget 2011 et 2012.

Graphique 102 : Évolution des recettes, des dépenses et de l'avoir du Fonds pour l'emploi



On notera que le projet de budget 2011 prévoyait un épuisement du Fonds pour cette même année qui semble ne pas avoir lieu dû à une augmentation de près de 90 millions d'euros de l'impôt de solidarité par rapport à 2010 et à une dotation budgétaire supplémentaire de 50 millions d'euros. De ce fait, et si aucune nouvelle mesure n'est prise pour augmenter les recettes ou diminuer les dépenses, le Fonds pour l'emploi devrait encore disposer d'un avoir de l'ordre de 25 millions d'euros fin 2012.

3.6.3. Les travailleurs reclassés⁴¹

Dans le contexte actuel, c'est la situation des travailleurs à capacité de travail réduite, et plus particulièrement celle des travailleurs en reclassement qui commence à devenir inquiétante et qui doit être surveillée de près. En effet, depuis un an, le nombre de travailleurs CTR a augmenté de 12,5 %⁴².

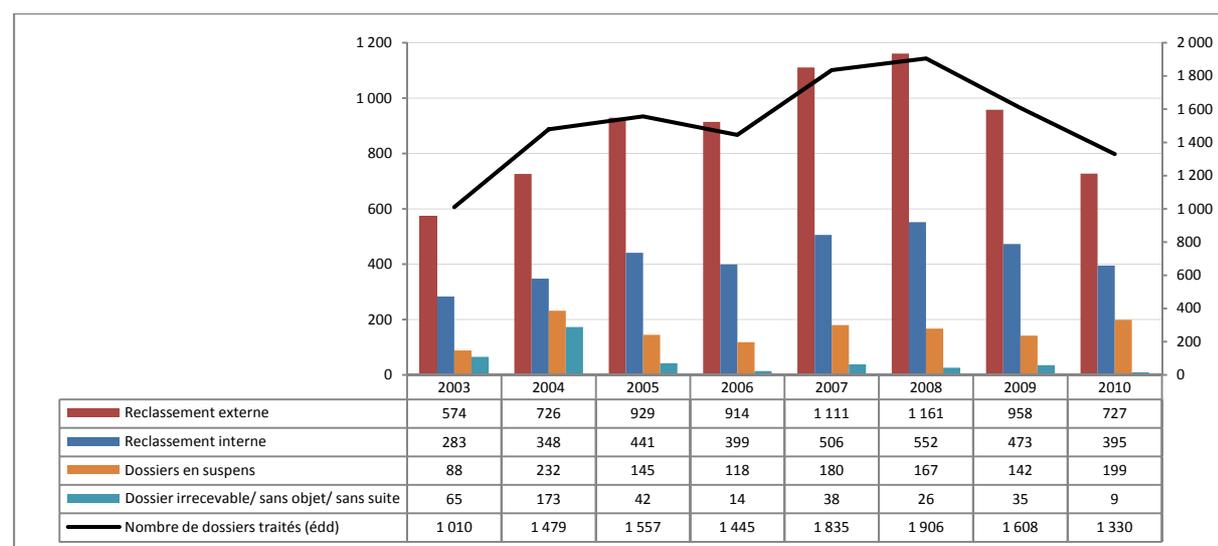
Tableau 68 : Évolution du nombre de travailleurs à capacité de travail réduite (CTR)

		Capacité de travail réduite					
		Total	dont				
			résidents	non-résidents			
Moyenne 2009		3172	1870	1302			
Moyenne 2010		3609	2116	1493			
2010	juillet	3620	2119	1501			
	août	3681	2154	1527			
	septembre	3681	2154	1527			
	octobre	3750	2206	1544			
	novembre	3794	2225	1569			
	décembre	3829	2246	1583			
2011	janvier	3862	2276	1586			
	février	3919	2305	1614			
	mars	3959	2331	1628			
	avril	3991	2348	1643			
	mai	3987	2347	1640			
	juin	4047	2365	1682			
	juillet	4085	2373	1712			
	août	4140	2411	1729			
	septembre	4135	2417	1718	11,3%	10,5%	12,5%
	septembre 2010	3715	2188	1527			

Source : ADEM

Cette évolution peut à première vue paraître étonnante, surtout si l'on sait que le nombre de demandes de reclassement introduites a légèrement diminué au cours des dernières années suite à une forte augmentation jusqu'en 2008 :

Graphique 103 : Nombre de dossiers traités et décisions prises par la Commission Mixte (dossiers reportés d'une année à l'autre inclus)



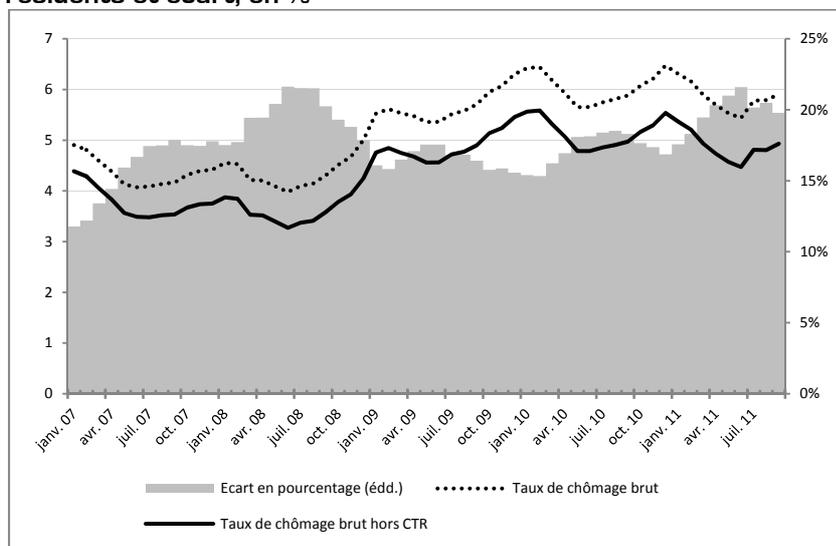
Source : Rapports annuels de l'ADEM 2004-2010

⁴¹ Outre les personnes reclassées sont comptées comme personnes à capacité de travail réduite les personnes handicapées. Les demandeurs d'emploi CTR non-résidents sont également inclus dans les données de l'ADEM.

⁴² +30,5 % par rapport à la moyenne 2009 ; +15% par rapport à la moyenne 2010

Malgré cette baisse, le taux de chômage brut serait plus bas d'un point de pourcentage si l'on en retirait les travailleurs à capacité de travail réduite.

Graphique 104 : Taux de chômage brut (inclus : CTR résidents), taux de chômage brut hors CTR résidents et écart, en %



Source : Statec, Calculs de l'auteur

On peut également noter que l'écart entre taux de chômage et taux de chômage hors CTR augmente plus en période de diminution du chômage, ce qui témoigne d'une résistance à la baisse du nombre de chômeurs à capacité de travail réduite comme en témoigne le tableau précédent. Ce constat n'est toutefois pas forcément à relier à un manque de volonté de réintégration du marché du travail de la part de cette catégorie de chômeurs mais peut aussi provenir d'une insuffisance de postes de travail adéquats ou d'une réticence de la part des entreprises à embaucher ce type de travailleurs.

En septembre 2011, les travailleurs CTR résidents, représentaient environ 16,5% des demandeurs d'emploi inscrits auprès de l'ADEM (2.417 sur 14.634 inscrits, 4.135 (28,3% si on prend également en compte les CTR non-résidents) Le tableau suivant nous montre que près de 45% de ces personnes arrivent à la fin de leur vie active, et que plus de 80% d'entre eux sont âgés de 41 ans au moins. Sachant que les entreprises sont de plus en plus réticentes à embaucher des travailleurs âgés, cette évolution ne fait qu'exacerber le problème déjà existant du chômage des « seniors ».

Tableau 69 : Répartition des demandeurs d'emploi CTR (résidents et non-résidents, et 498 travailleurs « handicapés ») par sexe et par âge en août 2011

Âge	-26	26-60	31-40	41-50	51-60	>60	Total	%
Hommes	13	57	431	1004	1123	60	2688	65,0%
Femmes	5	24	228	519	610	61	1447	35,0%
Total	18	81	659	1523	1733	121	4135	100%
%	0,4%	2,0%	15,9%	36,8%	41,9%	2,9%	100%	

Source : ADEM

Si l'on répartit les travailleurs CTR par durée d'inscription, on remarque que plus des trois-quarts d'entre eux sont inscrits depuis plus d'un an. Ainsi, selon le rapport annuel 2010 de l'ADEM, 740 dossiers ont été transmis à la Caisse nationale d'assurance en vue d'attribution d'une indemnité d'attente aux travailleurs CTR qui sont arrivés en fin de droits.

Tableau 70 : Répartition des demandeurs d'emploi CTR (résidents et non-résidents, et 498 travailleurs « handicapés ») par sexe et par durée d'inscription en août 2011

Mois	-1	1-3	3-6	6-9	9-12	>12	Total
Hommes	64	94	129	189	147	2065	2688
Femmes	27	46	83	68	74	1149	1447
Total	91	140	212	257	221	3214	4135
%	2,2%	3,4%	5,1%	6,2%	5,3%	77,7%	100%

Source : ADEM

De même, une répartition par niveaux de formation révèle elle aussi une situation difficile. Plus de la moitié des travailleurs CTR ont une durée de formation correspondant à la scolarité obligatoire, plus de 90% ont une durée de scolarisation correspondant (au plus) au niveau baccalauréat.

Tableau 71 : Répartition des demandeurs d'emploi CTR (résidents et non-résidents, et 498 travailleurs « handicapés ») par sexe et par niveau de formation en août 2011

Formation ⁴³	Niveau inférieur	Niveau moyen inférieur	Niveau moyen supérieur	Niveau supérieur	Non précisé	Total
Hommes	1356	298	876	83	75	2688
Femmes	762	198	377	73	37	1447
Total	2118	496	1253	156	112	4135
%	51,2%	12,0%	30,3%	3,8%	2,7%	100%

Source : ADEM

Selon ces données, on peut décrire le travailleur CTR moyen comme ayant dépassé la cinquantaine, un (très) bas niveau de formation, et inscrit auprès de l'ADEM en tant que demandeur d'emploi depuis plus d'un an.

Si l'on compare les données de septembre 2011 à celles de septembre 2010, force est de constater que la situation des travailleurs CTR devient de plus en plus compliquée. En effet, la distribution des chômeurs dans les différentes catégories a tendance à s'effectuer dans le sens le plus défavorable (augmentation de l'âge et de la durée de l'inscription) avec toutefois une légère amélioration du niveau de formation qui reste néanmoins assez faible.

Au vu des données précitées, il n'est pas étonnant de voir que les dépenses liées aux mesures concernant les travailleurs CTR sont en nette augmentation dans le budget du Fonds pour l'emploi ces dernières années.

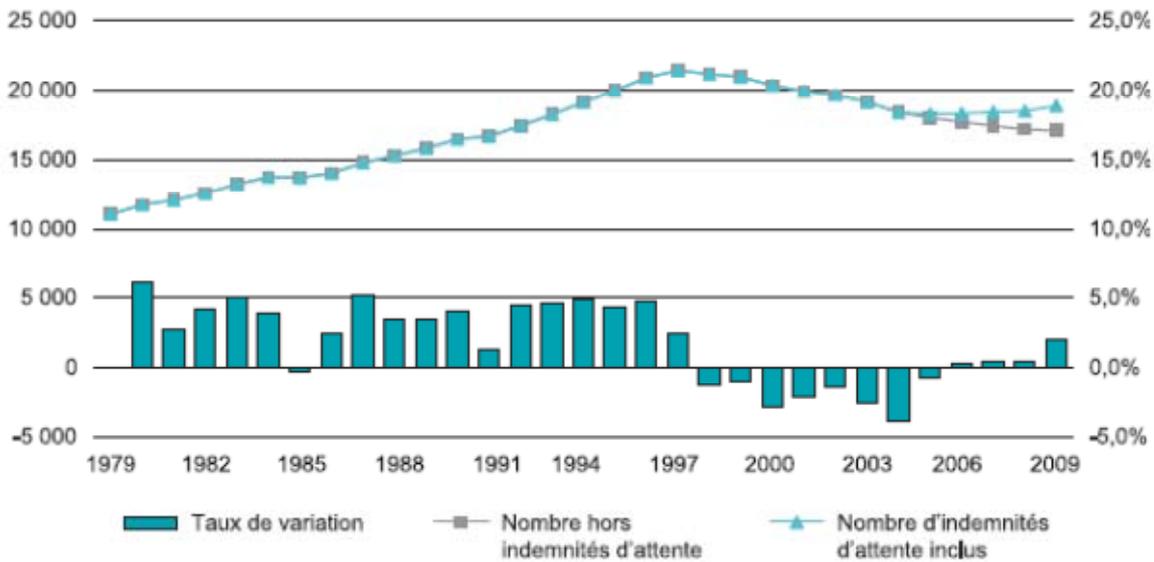
Tableau 72 : Postes liés aux travailleurs reclassés

	Compte 2010	Budget 2011	Projet de budget 2012	Variation par rapport à :			
				2010		2011	
				Euros	%	Euros	%
Indemnité compensatoire des travailleurs reclassés	43 707 626	52 000 000	59 000 000	15 292 374	+35	7 000 000	+13,5
Subsides aux employeurs (capacité de travail réduite)	693 264	1 000 000	1 000 000	306 736	+ 44,3		
Mesures de réhabilitation et de reconversion (capacité de travail réduite)	147 829	200 000	200 000	52 171	+35,3		
Examens médicaux (capacité de travail réduite)	95 800	100 000	100 000	4 200	+4,4		

Il faut encore ajouter à ces sommes le montant des indemnités d'attente versées par les organismes de pension compétents pour les travailleurs CTR qui sont en fin de droit⁴⁴.

⁴³ **Sans indication pour les diplômes éventuellement acquis.** Niveau inférieur : scolarité obligatoire (9 années d'études) ; Niveau moyen inférieur : 10° à 11° de l'enseignement secondaire technique ou 4° à 3° de l'enseignement secondaire ; Niveau moyen supérieur : 12° à 14° de l'enseignement secondaire technique et 2° à 1° de l'enseignement secondaire ; Niveau supérieur : enseignement post-secondaire.

⁴⁴ Code du travail, Art. L.551-5 (2)

Graphique 105 : Évolution du nombre de personnes touchant des indemnités d'invalidité et d'attente

Source : Rapport général sur la sécurité sociale 2009

Tableau 73 : Évolution des indemnités d'attente en milliers d'euros 2003/2009

(en milliers d'euros)	1980	1990	2000	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Indemnités d'attente				0	177	3 362	9 070	Non dispo.	22 504,3	31 797,9

Sources : Rapport général sur la sécurité sociale 2009 ; IGSS, Rapport sur l'incapacité de travail, 2008

Si l'un des objectifs affichés de la mise en place de la procédure de reclassement des travailleurs était celui de réduire (partiellement) le nombre de bénéficiaires de pensions d'invalidité et de, par-là réduire les charges supportées par les caisses de pension, celui-ci n'a pas été atteint. En effet, si le nombre de bénéficiaires d'une pension d'invalidité a légèrement diminué depuis la fin des années 1990⁴⁵, force est de constater que le nombre de personnes percevant des indemnités d'attente fait au final remonter le nombre de personnes à charge des caisses de pension. De plus, comme le montre le tableau suivant, bon nombre des bénéficiaires d'indemnités d'attente sont d'anciens bénéficiaires d'une pension invalidité.

⁴⁵ Suite à l'arrêt de la Cour de cassation du 28 novembre 1996 dans l'affaire T. contre EVI, il faut être inapte pour son dernier poste de travail et le marché du travail général pour être considéré invalide, ce qui a fait chuter le nombre de nouvelles attributions de pensions d'invalidité.

Tableau 74 : Motifs des décisions de reclassement externe par la Commission mixte (hors dossiers reportés de l'année précédente)

	2007		2008		2009		2010	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Retrait pension invalidité	147	17,7%	146	16,8%	113	20,8%	129	17,7%
Demande de reclassement externe (dispositions transitoires)	1	0,1%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Licenciement avant la saisine commission mixte	80	9,6%	75	8,6%	100	18,4%	76	10,5%
Fin du contrat suite à la 52^e semaine pendant la procédure	132	15,9%	126	14,5%	124	22,8%	109	15,0%
Fin du CDD	17	2,0%	15	1,7%	16	2,9%	21	2,9%
Faillite de l'employeur	4	0,5%	11	1,3%	9	1,7%	6	0,8%
Démission en cours de procédure	1	0,1%	3	0,3%	1	0,2%	0	0,0%
Résiliation du contrat par commun accord en cours de procédure	1	0,1%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Respect par l'employeur du quota de travailleurs reclassés ou handicapés	82	9,9%	79	9,1%	71	13,1%	88	12,1%
Employeur n'occupant pas plus de 25 salariés	137	16,5%	146	16,8%	107	19,7%	109	15,0%
Dispense accordée à l'employeur	3	0,4%	0	0,0%	1	0,2%	0	0,0%
Reclassement interne impossible sur base des avis médicaux	227	27,3%	267	30,8%	1	0,2%	189	26,0%
Total	832	100%	868	100%	543	100%	727	100%

Source : Rapports annuels de l'ADEM 2006-2010

Dans ce cadre, il faut s'interroger sur l'efficacité des mesures de reclassement, puisqu'une telle évolution est révélatrice du fait que les travailleurs CTR restent dans une situation de chômage involontaire sans pouvoir en ressortir, l'objectif de réintégration d'une partie des potentiels bénéficiaires d'une pension d'invalidité sur le marché du travail n'étant que partiellement atteint.

Par contre, la mise en place d'une procédure de reclassement gardant les individus sur le marché du travail a eu des effets quant au taux d'activité. En effet, les travailleurs CTR étant considérés chômeurs, ils font partie de la population active. Toutefois, les effets sur le taux d'emploi (qui exclut le nombre de chômeurs) sont au mieux négligeables puisque le statut de travailleur reclassé reste, sur le marché du travail, une voie sans issue pour les personnes concernées.

De plus, la procédure de reclassement interne soulève quelques interrogations qui restent sans réponse. Notamment, il serait intéressant de savoir combien de ces mesures internes sont couronnées de succès, tant pour l'employé que pour l'employeur, et s'il n'y a pas un abus de la part des employeurs qui ont de bonnes raisons de pousser leurs employés (surtout les plus âgés) à demander un reclassement interne.

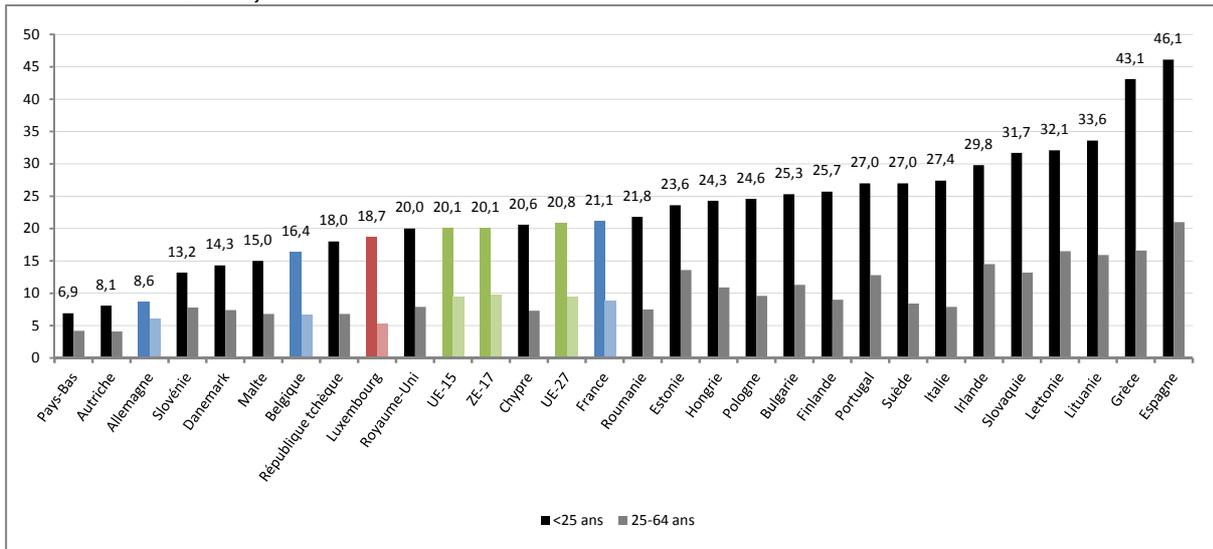
Dans un souci de transparence et d'efficacité de la procédure de reclassement, tant interne qu'externe, il faudrait procéder à une réforme de ce dispositif pour le rendre plus performant en termes de réinsertion professionnelle des personnes concernées, ce qui permettrait par ailleurs d'en réduire les charges qui viennent grever les budgets de la Sécurité Sociale et du Fonds pour l'emploi.

3.6.4. Les actions pour combattre le chômage des jeunes

3.6.4.1. Les contrats d'appui-emploi et d'initiation à l'emploi

Des 14.634 demandeurs d'emploi résidents inscrits auprès de l'ADEM au mois de septembre 2011, 3.922(26,8%) sont des jeunes de 30 ans ou moins, dont presque les deux tiers (60%) ont moins de 25 ans.

Graphique 106 : Taux de chômage des moins de 25 ans et taux de chômage des 25-64 ans au 2^{ème} trimestre 2011, données désaisonnalisées



Source : Eurostat (chômage BIT)

En comparaison européenne, le Luxembourg s'en sort beaucoup mieux que la plupart des pays. Parmi les pays voisins, seule l'Allemagne connaît un taux de chômage des moins de 25 ans plus faible que le Luxembourg. On constate également que le taux de chômage des moins de 25 ans est, selon les pays, de 1,5 à plus de 4 fois plus élevé que celui des 25-64 ans.

Malgré les résultats relativement bons du Luxembourg en termes de chômage des jeunes, le Conseil Européen recommande, suite à la 12^{ème} actualisation du Programme national de réforme et au Programme de stabilité actualisé pour la période 2011-2014 publiés dans le cadre du « semestre européen », au Luxembourg de « prendre des mesures pour réduire le chômage des jeunes et notamment renforcer les mesures d'éducation et de formation visant à mieux faire correspondre les qualifications des jeunes à la demande du marché du travail⁴⁶. » Toutefois, de telles mesures ont déjà été prises depuis 2007.

En effet, afin de promouvoir l'insertion dans la vie active des jeunes de moins de 30 ans, le Code du travail luxembourgeois prévoit, depuis juillet 2007, deux types de contrats spécifiques, les contrats d'appui-emploi (CAE) ainsi que les contrats d'initiation à l'emploi (CIE, et, depuis 2010, le CIE - expérience pratique), qui viennent remplacer les anciens contrats d'auxiliaire temporaire (CAT public/privé) et les stages d'insertion dans le secteur privé (SIE).

Ces contrats ont pour objectif l'acquisition d'expérience professionnelle par le jeune chômeur, à travers des mesures incitatives, notamment pour les employeurs qui se voient rembourser une partie des indemnités ainsi que les charges sociales patronales versées dans le cadre de ces contrats. De plus, le jeune bénéficie, pendant un certain temps, d'une priorité à l'embauche pour un poste du même type qu'il a occupé pendant le CAE/CIE. Si le contrat mène à une embauche définitive sous forme de contrat à durée indéterminée, l'employeur se voit rembourser, par le Fonds pour l'emploi, une partie des indemnités versées pendant la durée du CAE/CIE sous forme de prime à l'embauche.

Dans le cadre des mesures de lutte contre la crise, ces nouveaux contrats, CAE et CIE, ont été modifiés par des mesures et dérogations temporaires⁴⁷ afin de les rendre plus incitatifs, tant pour les employés que pour les employeurs, et donc d'atténuer les effets de la crise économique sur l'emploi des jeunes.

Le budget de 2010 affiche des dépenses de l'ordre de 10,2 millions d'euros pour les contrats CAE/CIE, tandis que pour 2012 sont prévus 15 millions d'euros environ, soit une augmentation de près de 50% entre 2010 et 2012.

⁴⁶ Recommandation du Conseil du 12 juillet 2011, n° 2011/C 210/02

⁴⁷ Loi du 11 novembre 2009, dont les mesures sont prorogées jusqu'au 31 décembre 2011 en vertu de la loi du 17 décembre 2010.

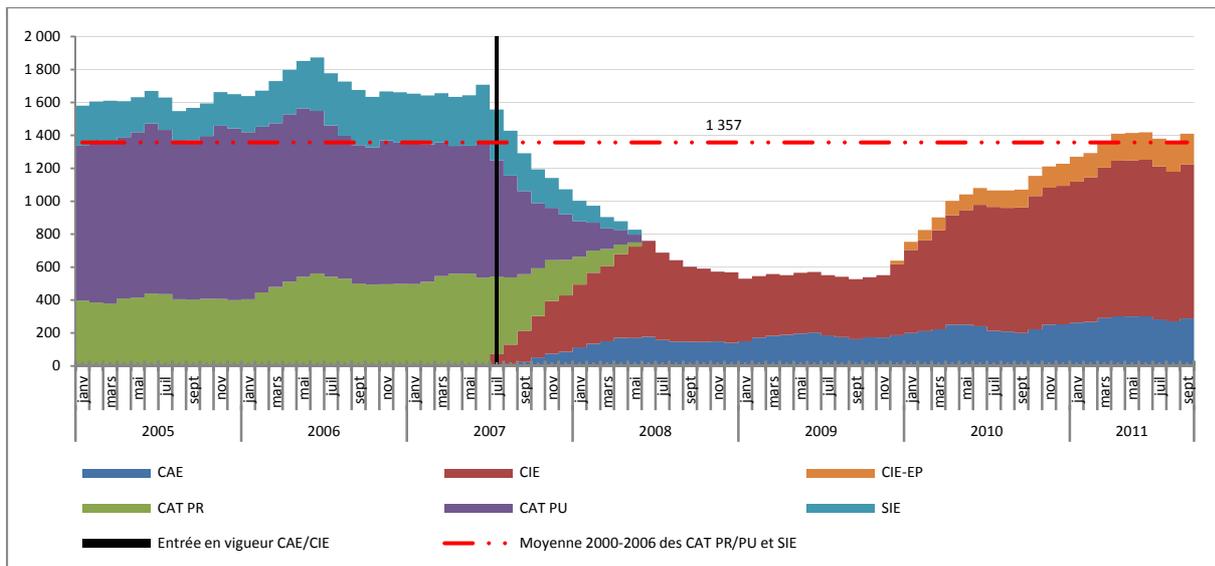
Tableau 75 : Évolution des contrats de travail destinés aux jeunes de moins de 30 ans

		Total	CAE	CIE	dont CIE-EP				
Moyenne 6 derniers mois 2007		257	42	215	-				
Moyenne 2008		624	150	474	-				
Moyenne 2009		554	179	375	-				
Moyenne 2010		936	227	709	98				
2010	septembre	963	200	763	108				
	octobre	1032	223	809	122				
	novembre	1082	251	831	129				
	décembre	1094	253	841	134				
2011	janvier	1119	263	856	151				
	février	1144	267	877	149				
	mars	1204	290	914	160				
	avril	1246	301	945	164				
	mai	1249	300	949	166				
	juin	1252	301	951	167				
	juillet	1211	283	928	169				
	août	1179	271	908	171				
	septembre	1225	288	937	185				
	septembre 2010	963	200	763	108				
Évolution annuelle						Total	CAE	CIE	CIE-EP
						27,2%	44,0%	22,8%	71,3%

Source : ADEM

Globalement, les nouveaux types de contrat, CAE et CIE, semblent jouir d'une moindre popularité auprès des employeurs que les CAT public/privé et les stages d'insertion qu'ils sont venus remplacer.

Graphique 107 : Évolution mensuelle du nombre de SIE, de CAT public/privé, de CAE, de CIE et de CIE-EP depuis janvier 2005



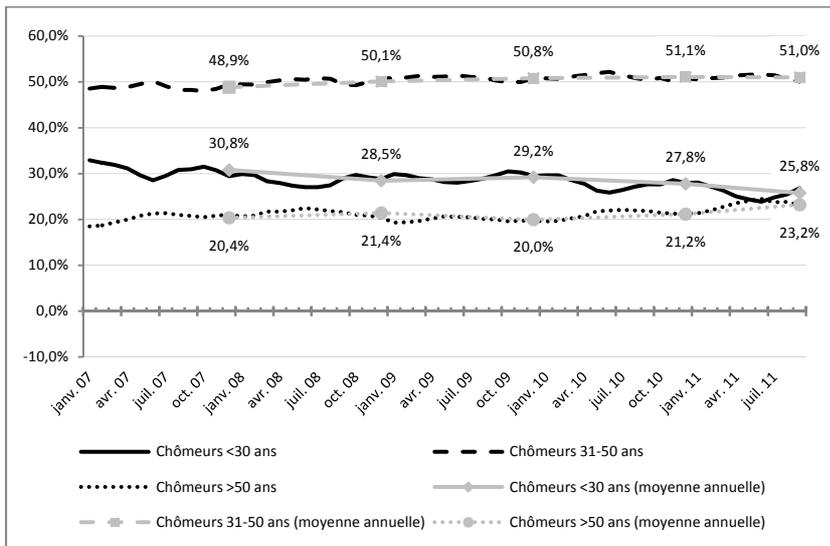
Source : Statec

Une telle évolution doit mener à une interrogation quant à l'atteinte des objectifs escomptés de ces mesures et à leur efficacité, c'est-à-dire s'il existe une réelle amélioration de l'employabilité des jeunes, ou si ces jeunes bénéficiaires ne sont utilisés que comme main d'œuvre temporaire à bas coût par les entreprises.

3.6.4.2. Un défaut d'évaluations publiques des CAE/CIE

D'après les données du Statec, on ne peut constater que la part des chômeurs ayant moins de 30 ans a diminué depuis la mise en place de ces nouveaux contrats. S'ils représentaient en moyenne environ 34% des chômeurs dans les 50 mois avant la mise en place des CAE/CIE (mai 2003 – juin 2007), la moyenne des 50 mois suivant la mise en place (juillet 2007 – août 2011) n'est plus que de 28% environ.

Graphique 108 : Part des chômeurs par classe d'âge dans le nombre total de chômeurs, données non désaisonnalisées, moyenne 2011 pour janvier-août



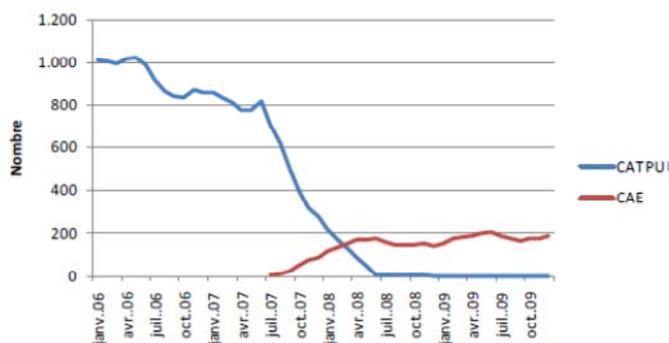
Source : Calculs à partir de données Statec

Toutefois, faute de données plus précises concernant les effets des CAE/CIE sur l'employabilité des jeunes, il est impossible d'affirmer que cette évolution est due à ces nouvelles mesures ou s'il s'agit d'un effet de substitution des « seniors », les entreprises préférant embaucher des chômeurs jeunes, ce qui ne ferait que déplacer le problème de l'employabilité et du chômage d'une catégorie d'âge à une autre, sans le résoudre véritablement. Dans un tel cas de figure, on favoriserait alors l'employabilité des jeunes aux dépens de l'employabilité des « seniors ».

L'un des rares éléments de réponse à cette question d'efficacité du CAE/CIE est un rapport spécial de la Cour des Comptes⁴⁸. Reprenant dans un premier temps le cas des CAE et des CAT publics que ces premiers remplacent, la Cour constate que le CAE semble jouir d'une moindre popularité par rapport aux dispositifs qu'il remplace.

Graphique 109 : Nombre de bénéficiaires d'un CAT public respectivement d'un CAE

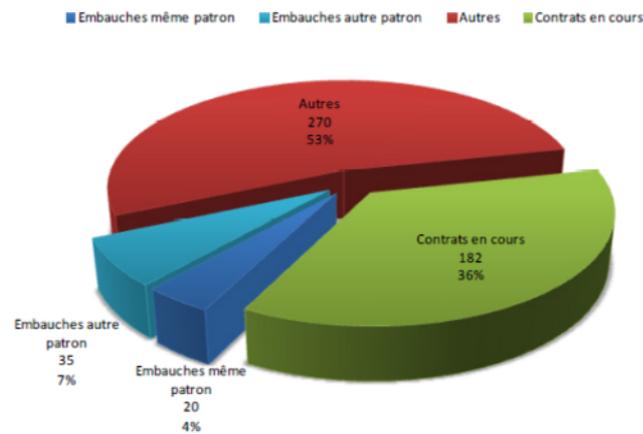
Graphique 3 : Nombre de bénéficiaires d'un CAT public respectivement d'un CAE



Sources chiffres : ADEM ; graphique : Cour des comptes

De plus, pour les contrats CAE conclus en 2009, la Cour des Comptes constate que seul 11% mènent à une embauche du jeune concerné, alors que 36% étaient encore en cours à la fin de l'année et 53% ont mené à d'autres situations qui ne sont toutefois pas précisées.

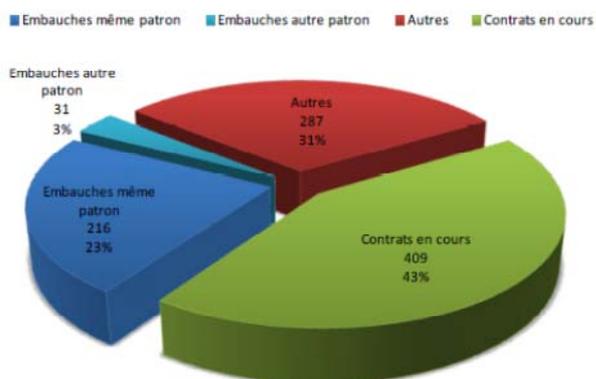
⁴⁸ Rapport spécial portant sur certaines mesures prises dans le cadre de la lutte contre le chômage, http://www.cour-des-comptes.lu/rapports/rapports_speciaux/2011/Chomage.pdf

Graphique 110 : CAE conclus durant la période 01/01/2009 - 31/12/2009**Graphique 4 : CAE conclus durant la période 01/01/2009 - 31/12/2009 (Total CAE conclus : 507)**

Sources chiffres : ADEM ; graphique : Cour des comptes

La Cour a interrogé l'ADEM afin d'obtenir plus d'informations quant aux situations des jeunes concernés à plus long terme et aux effets qu'ont eus les CAE sur leur employabilité sans toutefois obtenir de réponse. Selon une étude du CEPS pour le Ministère du Travail⁴⁹, 46% des jeunes ayant bénéficié d'un CAE ont trouvé un emploi dans les 6 mois suivant la fin de leur stage, contre seulement 36% des jeunes qui sont inscrits à l'ADEM sans bénéficier d'une mesure pour l'emploi.

Les CIE, quant à eux, serait beaucoup plus efficaces selon l'étude du CEPS. En effet, « 86% des bénéficiaires s'insèrent alors qu'ils n'auraient été que 57% à le faire sans la mesure. Pour l'essentiel, cette efficacité s'explique par le fait que de nombreux CIE (62%) se concluent par une embauche dans l'entreprise-partenaire de la mesure. » Il faut toutefois noter que « quand le chômeur n'est pas recruté dans l'entreprise-partenaire et que le stage a été accompli jusqu'à son terme, la mesure n'est pas efficace. Autrement dit, elle n'améliore pas l'employabilité des chômeurs [...] Ce constat doit être relativisé par le fait que seuls 12% des stagiaires sont concernés par cette situation ».

Graphique 111 : CIE conclus durant la période 01/01/2009 - 31/12/2009**Graphique 5 : CIE conclus durant la période 01/01/2009 - 31/12/2009 (Total CIE conclus : 943)**

Sources chiffres : ADEM ; graphique : Cour des comptes

⁴⁹ Cette étude de février 2010 intitulée *Évaluation de l'efficacité des mesures en faveur de l'emploi instaurées par la loi 5611* est confidentielle, les citations ici reprises sont donc tirées du rapport de la Cour des Comptes. Mr. le Ministre du Travail cite ces mêmes chiffres lors de sa réponse à la question parlementaire n° 1005 du 12/11/2010. L'étude ne concerne que les CAE/CIE attribués entre le 1er juillet 2007 et fin juin 2008.

Il est regrettable que l'évaluation de ces nouveaux dispositifs se fasse d'une telle façon. Une plus grande transparence permettrait en effet de mieux s'adapter aux attentes et aux besoins des jeunes chômeurs et des employeurs afin de rendre plus attractifs et plus efficaces ces contrats, mais aussi pour éviter d'éventuels abus qui pourraient avoir lieu. Dans ce contexte, la CSL se demande pourquoi le comité de pilotage tripartite (gouvernement, employeurs, syndicats) prévu par la loi et ayant pour mission d'évaluer l'efficacité ces dispositifs et, le cas échéant, de formuler des propositions afin de les adapter aux réalités du marché du travail, ne se réunit pas. En outre, le fait que des évaluations soient menées mais ne soient pas rendues publiques (cf. note infra) est pour le moins regrettable.

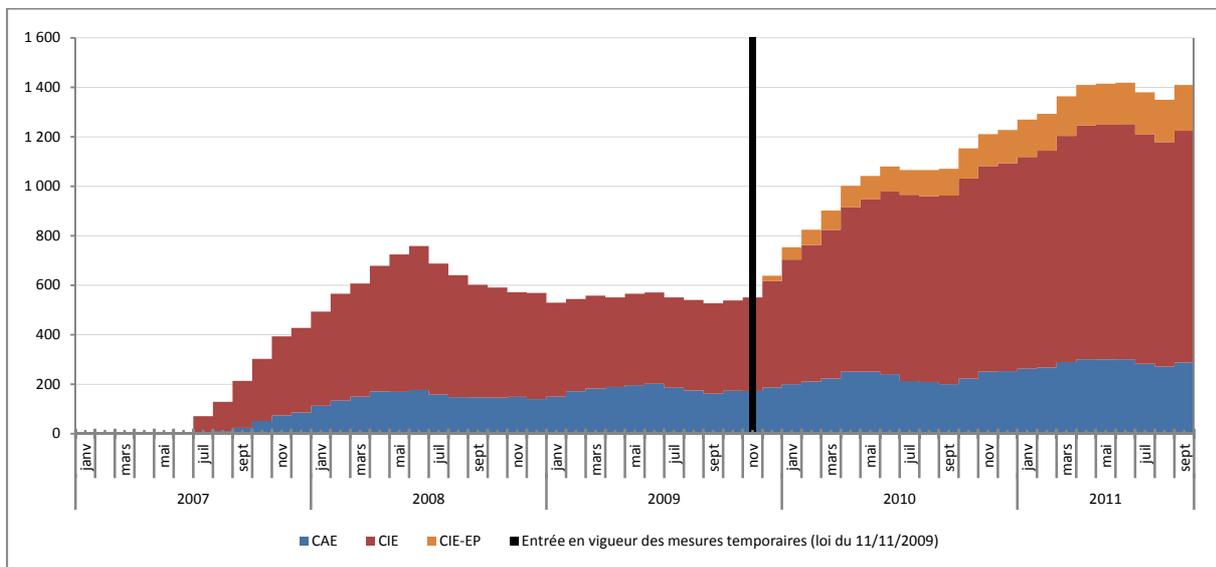
Encart : Questionnaires d'évaluation du CIE-EP

En vue d'évaluer l'efficacité des nouveaux CIE-EP, le Ministère du Travail a élaboré, en consultation avec les partenaires sociaux, un questionnaire destiné aux jeunes et aux entreprises concernés par ces contrats.

Les informations recueillies concernent les raisons du recours au CIE-EP, les éventuelles prolongations du contrat, l'embauche subséquente (ou non) des jeunes, ainsi que la satisfaction de chacune des parties prenantes. Si l'enquête a normalement été lancée au mois de mars 2011, aucun résultat, même partiel, n'en a été communiqué à ce jour. De ce fait, il est difficile de savoir comment est perçu le CIE-EP par les jeunes et par les entreprises. Néanmoins, face aux données disponibles concernant le nombre de contrats conclus, force est de constater que le CIE-EP connaît un très faible succès, dont on ne peut dire s'il provient des entreprises qui ne souhaitent pas y recourir, ou des jeunes qui hésitent à s'engager sur le marché du travail à travers ce type de contrat de travail.

Malgré les, selon l'étude du CEPS, bonnes performances des contrats CIE, il est curieux de voir que le nombre de CIE a diminué au cours de l'année 2008 par rapport au pic du début 2008 et a stagné jusqu'à la fin 2009 pour connaître un rebond suite aux mesures temporaires introduites par la loi du 11 novembre 2009.

Graphique 112 : Évolution du nombre de CAE, CIE et CIE-EP



Source : STATEC

Faut-il y voir l'effet de la reprise économique suite à la crise qui a incité les entreprises à embaucher plus ou un effet d'aubaine lié à l'assouplissement des modalités des CIE en termes de conditions d'accès⁵⁰ ? De plus, le recours au CIE reste beaucoup plus fréquent que l'utilisation du CIE-EP. Dans ce cadre, il faut se demander si les taux de salaire plus élevés ainsi que les plus faibles quotes-parts remboursées par le Fonds pour l'emploi dans le cadre du CIE-EP⁵¹ ne font pas que les entreprises lui préfèrent le CIE classique, même si celui-ci est moins flexible quant à la durée des contrats⁵².

⁵⁰ En effet, par dérogation à l'article 543-16 du Code du travail qui réserve le CIE aux employeurs « qui peuvent offrir au jeune une réelle perspective d'emploi à la fin du contrat », la loi du 11 novembre 2009 étend ce dispositif aux employeurs qui « contribuent à une augmentation concrète de l'employabilité du jeune et améliorent ainsi ses perspectives d'emploi. »

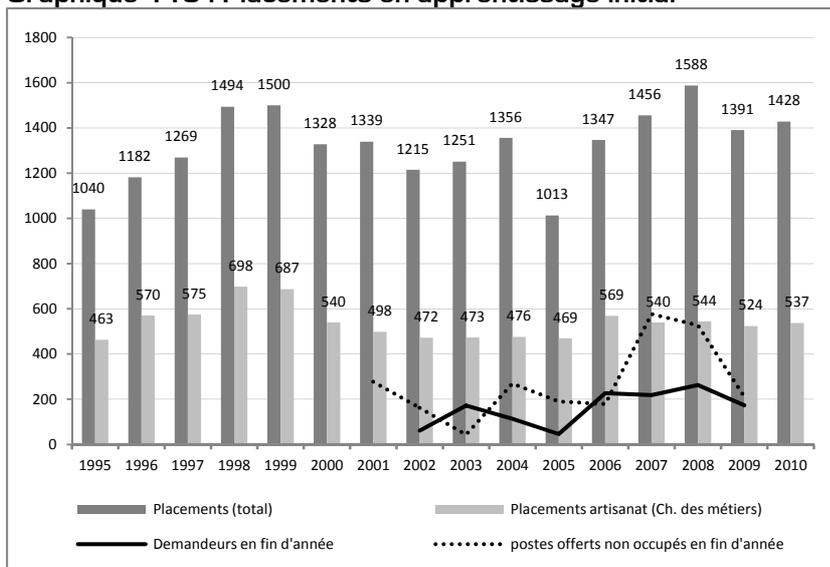
⁵¹ Rémunérations en % du SSM non qualifié.

En outre, si la loi accorde aux anciens bénéficiaires de CIE(-EP) une priorité à l'embauche d'une durée égale à la durée du contrat, on se demande comment l'ADEM, voire le jeune lui-même peuvent vérifier l'application de cet article, sachant que, contrairement aux lois en vigueur, la plupart des offres d'emploi ne sont pas signalées à l'ADEM par les entreprises. Ainsi, selon une enquête menée par le CEPS en 2007, seuls 40% des 1.500 entreprises contactées déclarent leurs offres d'emploi auprès de l'ADEM⁵³.

En conclusion, la CSL ne se prononce donc pas contre une prolongation de ces mesures, et du CIE-EP en particulier, mais estime néanmoins qu'une évaluation sérieuse et publique doit précéder cette prolongation pour pouvoir effectuer, le cas échéant, les adaptations nécessaires.

3.6.5. L'apprentissage

Graphique 113 : Placements en apprentissage initial



Source: Rapports annuels 2002-2010 de l'ADEM, Annuaire Statistique 2009 de la Chambre des métiers

La situation globale de l'apprentissage initial début novembre 2011 (derniers chiffres officiels communiqués par l'ADEM-OP et le MENFP) se présente comme suit : 1544 élèves ont trouvé une entreprise formatrice pour effectuer leur apprentissage, le nombre total d'offres de postes d'apprentissage disponibles se chiffre à 222 alors que le nombre de demandes insatisfaites s'élève à 362.

Dans certains métiers/professions tels que le « serveur de restaurant », on note une pénurie d'apprentis tandis que pour d'autres tels que la vente, le nombre d'intéressés est de loin supérieur aux postes d'apprentissage offerts.

En ce qui concerne l'apprentissage pour adultes la situation est d'autant plus dramatique que sur les 1200 demandes introduites en 2011, seulement 432 ont conclu en date du 4 novembre 2011 un contrat d'apprentissage avec un patron-formateur. Cette situation est due en partie par la mise en place de conditions d'accès relativement strictes ; à savoir l'intéressé

Tableau 76 : Rémunérations en % du SSM non qualifié

Formation	CIE-EP	CIE
CATP (CIE uniquement), Technicien, BAC	120%	100%
BTS, Bachelor, Master	150%	120%
Remboursement par le FPE	40% de l'indemnité	50% de l'indemnité + charges sociales patronales

⁵² CIE-EP : 6 à 24 mois (y compris un renouvellement) ; CIE : 12 mois (renouvellement possible sur autorisation).

⁵³ CEPS, *Place de l'ADEM dans les recrutements des entreprises implantées au Grand-Duché*, Population & emploi n° 45, novembre 2009.

- doit être âgé de 18 ans au moins ;
- ne doit plus être sous régime initial ou sous contrat d'apprentissage initial depuis au moins 12 mois, et
- doit être affilié au Centre commun de la sécurité sociale pendant au moins 12 mois et ce à raison de 20 heures par semaine au moins.

3.6.6. Décrochage scolaire

Les difficultés scolaires naissent durant l'enseignement fondamental : les enfants qui ont pris du retard dans cet ordre d'enseignement restent à la traîne durant toute leur scolarité obligatoire et un pourcentage considérable d'entre eux quitte le système scolaire sans qualification et sans motivation de continuer des études ultérieures.

On constate que dans l'enseignement fondamental un nombre important d'élèves (19 % : Les chiffres clés de l'éducation nationale 2009/2010) dépasse déjà l'âge théorique correspondant à leur niveau d'études.

Il n'est donc pas étonnant de constater que la majorité des décrocheurs scolaires fréquentaient l'enseignement secondaire technique (EST) et étaient inscrits au cycle inférieur (régime préparatoire et 9^{ème} pratique) ou fréquentaient le régime professionnel (CATP, CCM ou CITP).

Environ 15% des décrocheurs affirment avoir quitté le système éducatif soit parce qu'ils n'avaient pas trouvé de place d'apprentissage, soit parce que leur contrat avait été résilié par l'employeur ou parce que l'entreprise avait fait faillite (Le décrochage scolaire au Luxembourg 2008/2009, MENFP).

Tableau 77 : Part des décrocheurs ayant quitté l'école dû à l'apprentissage

	N'a pas trouvé de place d'apprentissage	Résiliation par le patron du contrat, fin de contrat, faillite de l'entreprise	Résiliation par le « décrocheur »
2005/2006	12,8%	4,7%	4,4%
2006/2007	12,7%	6,8%	1,8%
2007/2008	11,8%	5,1%	2%
2008/2009	8,3%	6,6%	2,9%

Source : MENFP, *Le décrochage scolaire au Luxembourg, 2005-2009*

Tableau 78 : Part des décrocheurs cherchant un poste d'apprentissage

2005/2006	16,3%
2006/2007	20,9%
2007/2008	21,7%
2008/2009	30,6%

Source : MENFP, *Le décrochage scolaire au Luxembourg, 2005-2009*

Pour les décrocheurs qui appartiennent à la catégorie « sans occupation » (265 élèves, version 2008/2009) on peut d'ores et déjà affirmer que les possibilités d'entamer des études ultérieures sont fortement compromises.

Partie 4

La politique fiscale

Partie 4 : La politique fiscale : une échappée durable des entreprises

La présente partie montre la répartition inégale de l'effort fourni par les contribuables en raison de deux processus concomitants qui se sont déjà engagés, bien avant la crise :

- l'allègement continu de la contribution fiscale du capital, des entreprises, de même que des personnes physiques les plus fortunées⁵⁴
- et
- l'augmentation relativement plus rapide des recettes fiscales provenant des ménages (personnes physiques et consommation) par rapport à la contribution des entreprises et dans le total des recettes publiques.

Les tableaux qui suivent permettent d'illustrer ces phénomènes.

4.1. Part des principaux impôts en % du total des recettes fiscales

En 2010, la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), l'impôt sur les traitements et salaires (ITS) et l'impôt sur les collectivités (IRC) représentent à eux seuls 59% des recettes fiscales totales, en progression de 5,5 points par rapport à l'an 2000. Cette progression a été réalisée sous l'influence de l'ITS et de la TVA, puisque la part de l'IRC est, elle, en recul.

Tableau 79 : Part des principaux impôts en % du total des recettes fiscales

	1970	2000	2005	2010
TVA	14,9	19,3	22,7	23,2
ITS	20,6	18,4	18,3	20,2
IRC	18,8	16,1	15,1	15,6
soit	54,3%	53,8%	56,1%	59,0%

Source : Statec

Alors qu'en 2000 (respectivement en 1970) ITS et IRC contribuaient pratiquement à part égale aux recettes publiques, on constate que ce n'est plus du tout le cas en 2010 : quelque cinq points les séparent. La participation de la TVA s'est accrue de manière notable, représentant près du quart du total des recettes en 2010, contre un peu moins d'un cinquième en 2000 et un peu moins d'un septième seulement en 1970. Le commerce électronique détient une part remarquable de ce dynamisme de la TVA, puisque sans celui-ci, la TVA ne serait plus que le deuxième impôt en ordre d'importance en 2010, avec 19,6% du total des recettes.

En 2010, la capacité fiscale des ménages était de 18,5 milliards contre 17,6 milliards pour les entreprises. À capacité équivalente, contributions divergentes...

Il convient néanmoins de mentionner qu'en comparaison européenne, tant en % du PIB que des recettes publiques totales, l'IRC luxembourgeois représente tout de même une des proportions parmi les plus élevées d'Europe, bien qu'en baisse d'1,5 point depuis 2000.

4.2. Évolution 2000-2010 des principales recettes fiscales

Ces évolutions sont bien connues, mais ne finissent pas de surprendre. En effet, alors que la consommation finale ne représente qu'une portion congrue dans la valeur de la production intérieure, le rendement de cet impôt indirect assis sur la consommation s'est néanmoins développé spectaculairement depuis l'an 2000 (près de +100%), suivi par celui de l'impôt sur les salaires (+81%) et, loin derrière, par l'impôt sur le revenu des entreprises (+60%).

⁵⁴ Pour rappel, entre 2000 et 2009 : suppression de l'impôt sur la fortune pour les personnes physiques, réduction à 15% de l'impôt sur le revenu des capitaux, baisse du taux d'IRC de 30% à 22%.

L'écart de rendement moyen entre l'ITS et l'IRC a été multiplié pratiquement par deux : au lieu d'une différence moyenne de 170,5 millions de 1991 à 2000, l'écart moyen est passé à 315 millions entre 2001 et 2010, à charge de l'ITS.

Pourtant, comme le montre le tableau suivant, le profit brut des entreprises a crû depuis l'an 2000 de 93%, soit 10 points de mieux que le PIB (!), alors que la base de l'ITS, mais également dans une certaine mesure de la TVA, payée par les salariés, la rémunération salariale, n'a été multipliée que par 1,8⁵⁵.

Tableau 80 : Évolution 2000-2010 des principales recettes fiscales et des agrégats de revenu

	2000	2005	2010	2005-2010
TVA	100	151,0	198,9	131,8
ITS	100	127,7	181,4	142,0
IRC	100	120,5	159,7	132,6
PIB	100	137,6	183,0	133,0
EBE-RM	100	140,5	193,3	137,6
Salaires	100	137,3	182,8	133,2

Source : Statec

Une rétrospective plus courte ne montre guère de changement : alors que l'EBE est celui des trois agrégats qui croît le plus vite (crise comprise !), la progression du rendement de l'IRC est derrière celle de l'ITS et équivalente à celle de la TVA (crise aidant) entre 2005 et 2010.

À ces évolutions s'ajoute la baisse relative et pratiquement constante des salaires dans la valeur ajoutée dont profitent allègrement les entreprises. Comme la CSL l'a maintes fois montré au cours des dernières années, les entreprises luxembourgeoises sont les plus profitables d'Europe en termes d'EBE par emploi et sont celles dont la rémunération du capital exprimée par le coût capitalistique unitaire est la plus confortable.

4.3. Volume des investissements productifs des entreprises marchandes

La décence aurait voulu que la contrepartie à cette lucrativité inégalée soit une politique d'investissement dynamique de la part des entreprises. Or, comme le montre le graphique suivant, il n'en est rien.

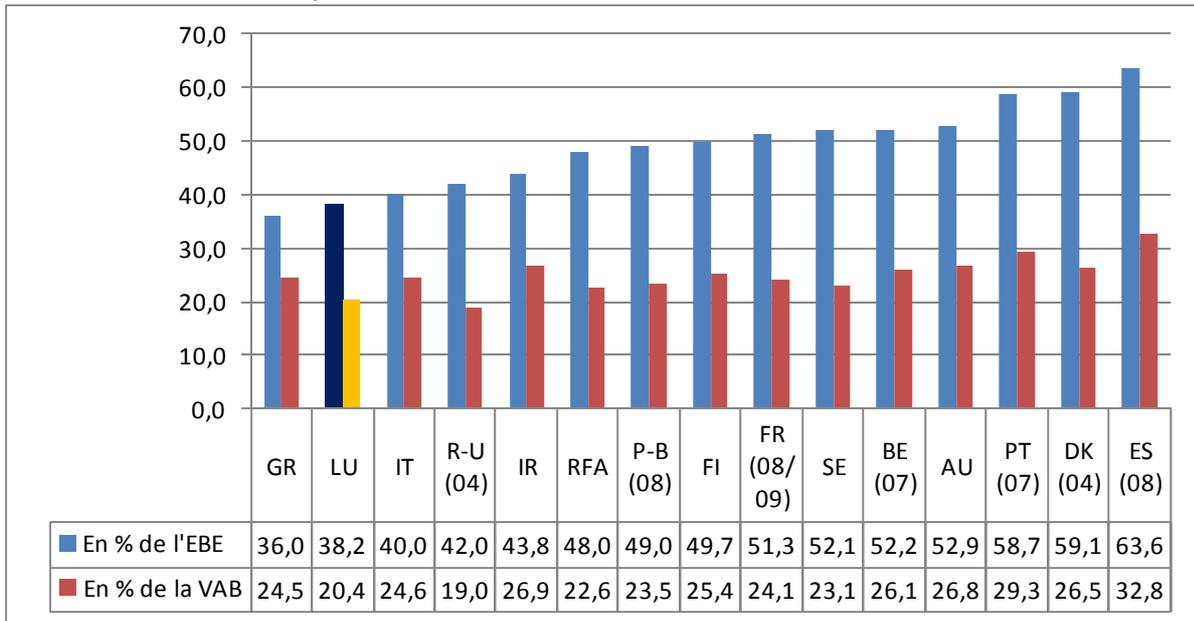
Alors que les entreprises espagnoles ont en moyenne dépensé jusqu'à 63% de leur EBE sur la période 2000-2009, dans le même temps, les entreprises luxembourgeoises n'ont débloqué que 38% de leur EBE, seules les grecques ayant fait moins bien. La Suède, loin d'être une économie en phase de rattrapage, a tout de même investi plus de 50% de son EBE et les entreprises allemandes dix points de plus que les luxembourgeoises.

De même, en % de la VAB, le Luxembourg est seulement devancé par Royaume-Uni au titre du ratio d'investissements le plus faible.⁵⁶

⁵⁵ Dans un passé récent, les recettes de TVA ont été alimentées par la taxe à la consommation payée aussi par les non-résidents, dont la notion dépasse celle des frontaliers ou du transit routier : en 2010, environ 10% des recettes brutes, avant remboursements et dotation budgétaire, émargent au commerce électronique. Il convient donc de préciser qu'expurgée des recettes liées au commerce électronique, dont l'effet va peut-être aller en s'amenuisant du fait de la réglementation européenne, la progression de la TVA se cale davantage sur celle de l'ITS en termes de pourcentage du total des recettes, voire lui est inférieure en termes d'évolution sur la dernière moitié de la période d'observation (2005-2010).

⁵⁶ La position est toutefois plus intermédiaire si l'on fait abstraction des activités financières.

Graphique 114 : Investissement moyen (FBCF) de l'économie marchande (C-K) en % de l'EBE et de la VAB, 2000-2009



Note : en % de l'EBE plus revenus mixtes aux prix de base.

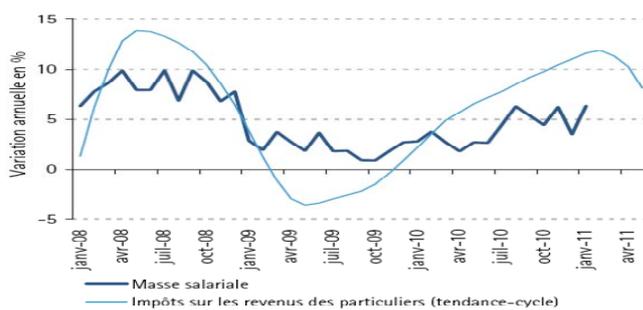
Source : Eurostat (14.11.2011) ; calculs : CSL

On est dès lors en droit de se demander où se trouvent pour l'économie productive les fruits attendus de la bienveillance fiscale vis-à-vis des entreprises pourtant très profitables, mais très regardantes avec leurs investissements intra-muros.

Pour ce qui concerne l'ITS, un élément essentiel est mis en exergue dans l'analyse du Statec : la progressivité de l'impôt.

Graphique 115 : Évolution de la masse salariale et des impôts sur les revenus des personnes physiques

Graphique 141 : Evolution de la masse salariale et des impôts sur les revenus des personnes physiques



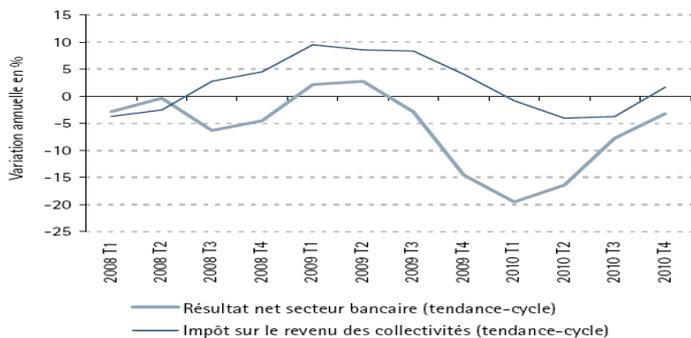
Source : STATEC

Si le rendement de l'IPP, sur lequel porte en réalité l'analyse, augmente plus rapidement que la masse salariale, c'est « en raison de la progressivité des barèmes. Les taux d'imposition progressifs font en sorte que l'élasticité globale entre recettes perçues au titre de l'IPP et la base fiscale respective est supérieure à 1 [si la base augmente de 1%, les recettes augmentent de plus de 1%] », comme l'illustre le graphique précédent.

Pour ce qui concerne l'IRC, composé à 75% de la contribution du secteur financier, le Statec se penche sur le résultat des banques pour définir un lien entre IRC et assiette. La base de l'IRC est très volatile, notamment en raison de cette surreprésentation de la place financière. Ajoutons que l'EBE(-RM) des activités financières (NACE J) ne représente pourtant, en moyenne entre 1995 et 2009, moins de 30% de l'EBE dégagé par l'ensemble de l'économie.

Graphique 116 : Évolution du résultat net du secteur bancaire et des impôts sur le revenu des collectivités

Graphique 143: Evolution du résultat net du secteur bancaire et des impôts sur le revenu des collectivités



Sources: BCL, STATEC

« Dans un contexte économique moins favorable, les revenus imposables ont tendance à diminuer. Ainsi, l'impact de la crise financière est très visible (cf. Graphique 143), les revenus imposables ayant diminué de quelque 20% en 2010 par rapport à 2009, avec un recul moins prononcé pour l'IRC. La série lissée de l'IRC révèle en outre des retards significatifs au niveau de l'encaissement. »

Ceci étant, aux dires du Statec masse salariale et résultats des entreprises étant tous deux liés au cycle économique, il ne ressort donc pas clairement pourquoi le rendement de l'ITS se caractérise par un plus grand dynamisme que l'IRC. Une partie de l'explication serait fournie par la progressivité de l'IPP qui ferait surréagir le produit de l'ITS par rapport au cycle ; cette explication semble toutefois incomplète.

En creux, on comprend donc aussi que l'IRC n'est guère progressif, ce qui pourrait influencer sur son dynamisme par rapport au cycle. En outre, pour 30% de l'EBE-RM seulement, le secteur bancaire contribue à hauteur de quelque 75% de l'IRC. On comprend donc implicitement que les 70% de l'EBE résiduels ne fournissent que 25% du produit de l'IRC et sont donc sans doute largement sous-imposés.

Le site Legitax apporte un élément de réponse supplémentaire : « il reste que la diminution [des taux d'imposition] a été plus rapide au Luxembourg que dans les autres États de l'UE ou de l'OCDE [...] il est vrai que cette réduction du tarif « n'est pas accompagnée d'un élargissement concomitant de la base imposable, comme tel a été le cas à propos des allègements de taux consentis dans certains autres pays » et comme le Premier ministre l'avait pourtant laissé entrevoir dans son discours sur l'état de la nation le 22 mai 2008.

4.4. Pour compléter le paysage : les autres impôts sur la production⁵⁷...

Le moins que l'on puisse dire, c'est que le Luxembourg est à nouveau en position très favorable en la matière, les entreprises bénéficiant généralement d'un impôt négatif sur la production : les subventions excèdent les impôts sur la production pour (pratiquement) toute l'économie !

Comme les impôts sur la production sont minorés dans beaucoup de pays par les importants montants de subventions à l'agriculture ou à certains services publics, il est intéressant de mesurer le poids de cette fiscalité dans la valeur ajoutée brute de la seule économie marchande. Le tableau ci-dessous reprend les impôts moins subventions sur la production en pourcentage de la valeur ajoutée brute des différents secteurs de l'économie marchande.

⁵⁷ Selon le SEC95 : « Les autres impôts sur la production englobent tous les impôts que les entreprises supportent du fait de leurs activités de production, indépendamment de la quantité ou de la valeur des biens et des services produits ou vendus ». Au Luxembourg, cet impôt est presque exclusivement constitué (92% en moyenne) de la taxe d'abonnement sur les sociétés payée par le secteur financier ; citons aussi la taxe sur véhicules automoteurs à charge des entreprises, la taxe d'immatriculation des navires ou encore l'impôt foncier. Lorsque l'on déduit cet impôt sur les facteurs de la production, net de subventions, de la VAB aux prix de base, on obtient la valeur ajoutée au coût des facteurs.

Tableau 81 : Autres impôts-subventions sur les facteurs de production dans l'économie marchande en % de la VAB (moyenne 2000-2009)

BE (07)	5,5	0,4	1,8	0,7	1,4	2,5	0,0	1,8	3,7
DK	-0,1	-0,3	0,3	0,1	-0,1	-0,1	-0,4	4,2	2,2
DE (08)	-65,4	1,3	3,3	0,8	3,7	0,4	0,6	3,9	2,1
IE	6,0	1,1	0,8	0,2	3,7	3,6	1,6	0,6	-0,1
GR	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	2,1	0,3
ES	-0,5	-0,4	2,3	0,8	-0,2	0,0	0,2	0,6	3,2
FR (08)	6,2	5,8	8,3	2,5	3,5	1,4	4,5	6,7	4,8
IT	3,0	3,8	4,8	2,9	3,3	1,9	3,2	5,5	3,3
LU	-0,4	-1,4	0,5	-0,4	-0,3	-0,6	-0,04	7,7	-1,2
NL	0,2	0,2	-1,2	-0,4	-1,1	0,6	0,3	0,5	1,4
AT	1,4	1,8	3,1	2,6	2,4	0,4	1,2	3,1	2,3
PT (07)	-0,1	-0,3	0,2	-0,1	-0,1	-0,3	-1,1	0,0	0,9
FI	0,0	-0,5	0,1	0,0	0,5	-0,3	-0,2	0,0	-0,2
SE (08)	2,2	1,8	5,8	4,0	3,9	4,3	3,1	3,7	5,6
Posit° LU	3	1	6	1	2	1	4	14	1

Note : grisées, les valeurs négatives, soit un subventionnement net du secteur. Pas de données pour UK, DK = moyenne 2000-2005 pour C, D et E ; idem pour J pour FI.

C : industries extractives ; D : industrie manufacturière ; E : production et distribution d'électricité, de gaz et d'eau ; F : construction ; G : commerce, réparations automobile et d'articles domestiques ; H : hôtels et restaurants ; I : transports et communications ; J : activités financières ; K : immobilier, location et services aux entreprises.

Source : Eurostat (14.11.2011) ; calculs : CSL

On observe que, à l'exception de deux secteurs, tous les secteurs marchands luxembourgeois sont bénéficiaires nets, les impôts (et subventions) sur la production affichant une valeur négative, à l'instar à peu près du Danemark et du Portugal. Notons aussi subsidiairement le fort soutien de l'Allemagne à son industrie extractive.

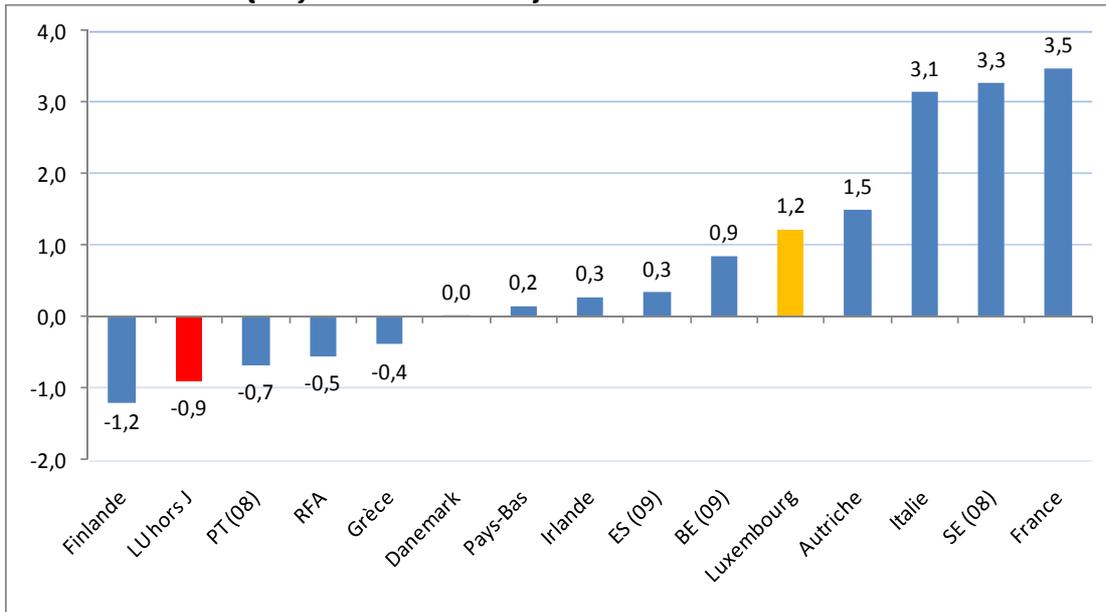
Les deux secteurs qui connaissent une fiscalité sur la production positive au Luxembourg sont :

- l'électricité, gaz et eau avec 0,5% de la valeur ajoutée brute consacrée à l'impôt sur la production. Toutefois, le Luxembourg est positionné favorablement à la sixième place ;
- les activités financières, du fait de la taxe d'abonnement sur les sociétés (soit en moyenne 92% du produit des autres impôts sur la production) et qui positionne le Luxembourg en dernière position sur les 14 pays de l'UE-15 pour lesquels les données sont disponibles.

Pour le reste, hormis une quatrième position, le Luxembourg se situe dans le top 3, le plus souvent en première position, c'est-à-dire comme le ou l'un des pays où les impôts moins subventions sur la production rapportés à la valeur ajoutée brute sont les plus faibles.

Si l'on analyse l'économie dans son ensemble, on constate que les impôts - subventions sur la production ont représenté en moyenne 1,2% de la valeur ajoutée brute entre 2000 et 2010 (pour seulement 1% en 2010). Hors secteur financier (J), ils n'en représentent toutefois plus que -0,9% en moyenne sur la période (et -1% en 2010). Dans l'économie hors finances, la part de la valeur ajoutée brute consacrée à l'impôt sur la production est la deuxième plus faible de l'UE-14, soit bien moins que dans les pays voisins.

Graphique 117 : Autres impôts-subventions sur les facteurs de production en % de la VAB (moyenne 2000-2010)



Note : pas de données disponibles pour le Royaume-Uni

Source : Eurostat (14.11.2011) ; calculs : CSL

Ainsi, lorsqu'une entreprise dégage une valeur ajoutée brute de 100 euros, 0,9 euro de subvention supplémentaire vient l'augmenter, ce qui revient à dire que la valeur ajoutée brute aux coûts des facteurs (la valeur purement produite dans l'entreprise) y est supérieure à la valeur ajoutée brute aux prix de base.

Il s'agit là d'une situation bien atypique puisque dans tous les autres pays, hormis la Finlande, le Portugal et la Grèce (respectivement le Danemark), c'est le contraire qui se produit. Par exemple, en France, la valeur ajoutée brute aux prix de base est réduite de 3,5 euros pour cent euros de valeur ajoutée brute, en Allemagne de 0,9 et en Belgique d'un euro au titre de l'impôt sur la production.

Au total et en moyenne, cette catégorie d'impôt ne représente, bien sûr, brut (abstraction faite des subventions) que 2% de la VAB, contre un ratio de 6,8% pour impôt sur le revenu ou les bénéfices des sociétés, et ne produit en moyenne que 30% de ce que produit ce dernier. Il n'en reste pas moins qu'à l'exception des deux secteurs cités plus haut, les entreprises luxembourgeoises bénéficient d'un impôt négatif par le truchement d'un subventionnement généreux sur les facteurs de production.

Autrement formulé et selon les comptes de secteur cette fois, alors que les entreprises non financières françaises (hors secteur J donc) ont payé au total en 2009 3,9% en autres impôts nets sur la production (5,3% exprimés en brut) plus 3,8% d'impôt sur le revenu, soit 7,7% de leur VAB (respectivement 9,1%), les mêmes entreprises luxembourgeoises ont déboursé 6,2% au titre de l'impôt sur le revenu moins 0,5% au titre des autres impôts nets sur la production (0,18% bruts), soit 5,7% de leur VAB (respectivement 6,38%)⁵⁸. Ceci ne manque pas de compléter et de modifier la vision que l'on aurait de l'attractivité fiscale du Luxembourg au regard du seul taux d'imposition des sociétés !

La CSL tient à souligner que cette dernière analyse relative aux autres impôts sur la production vise à rendre l'image plus complète de l'imposition des sociétés luxembourgeoises sans toutefois réfuter l'importance des subventions visées ici, qui sont aussi versées dans l'intérêt des salariés luxembourgeois et de l'économie.

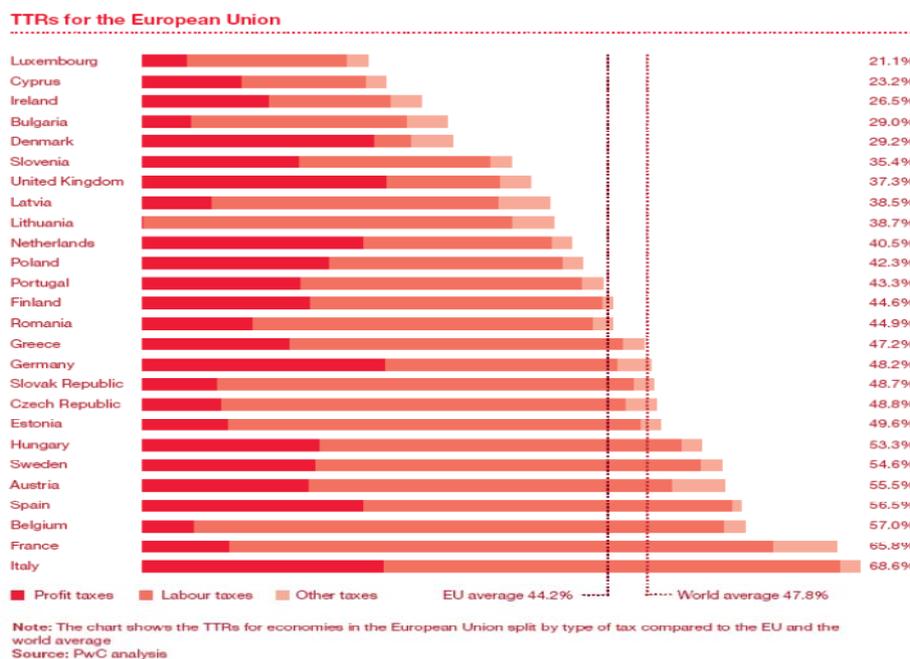
⁵⁸ Selon la notification d'avril 2011.

4.5. Paying Taxes 2011 - The global picture (Pwc et Banque mondiale)

Cette étude vise à montrer l'aisance du système fiscal par une étude de cas sur une PME. L'étude repose sur trois indicateurs : le taux d'imposition totale effectivement consenti par les entreprises (TTR ; voir supra), le temps nécessaire aux entreprises pour satisfaire à toutes les demandes en matière fiscale (heures/an), et finalement le nombre de paiements à réaliser. But de l'étude : montrer que le taux d'imposition nominal est un indicateur imparfait, puisque partie seulement de la thématique fiscale des entreprises.

Le Luxembourg se classe 15^e sur 183 en 2011 (données 2009). S'il se positionne seulement en 18^e place pour ce qui concerne le seul TTR (21,1%⁵⁹, dont seulement 4,1% pour l'IRC), il est bien loin de la moyenne mondiale de 47,8%, dont 18,1% d'impôt sur le revenu. **Qui plus est, il est au premier rang européen.**

Graphique 118 : TTRs for the European Union



Il en de même pour le temps dédié aux obligations fiscales.

Luxembourg, 22 novembre 2011

Pour la Chambre des salariés,

La direction

Le président

René PIZZAFERRI

Norbert TREMUTH

Jean-Claude REDING

L'avis a été adopté à l'unanimité.

⁵⁹ Pour rappel, il ne s'agit pas ici du taux nominal mais de l'impôt total effectivement payé par rapport au profit commercial avant impôts.

Les points saillants de l'avis

Les points saillants de l'avis

1. Les performances économiques

Si, indéniablement, l'environnement économique est plus qu'incertain pour 2012, il apparaît au vu des dernières corrections des comptes nationaux que le Luxembourg a relativement bien rebondi après le passage à vide de 2009, si bien que le positionnement de nombre d'indicateurs de performance économique le place dans la norme, voire lui est favorable avant le potentiel retour de crise : inflation, coût salarial unitaire, EBE par emploi, exportations.

Le zoom réalisé sur l'industrie manufacturière permet de conclure que c'est le secteur sidérurgique qui pèse sur la performance d'ensemble : la stratégie mondiale d'une seule entreprise peut en effet influencer la vision d'ensemble de l'industrie d'un pays comme le Luxembourg.

De manière générale, malgré des augmentations de prix à l'exportation relativement plus fortes que les autres pays de l'UE, le Luxembourg n'en a pas moins connu de fortes progressions de ses exportations en volume (pour les services comme pour les biens). Ne s'agit-il pas du meilleur signe de compétitivité des entreprises que cette capacité à augmenter les prix à l'exportation tout en augmentant les volumes exportés ?

2. La situation financière : sérénité à moyen terme

La seconde partie de l'avis de la CSL s'attache à décrire le caractère sain de la situation des finances publiques à l'aube d'un éventuel retour de crise. À l'analyse, le budget 2012 semble nager entre deux eaux : le rétablissement d'après-crise jusqu'en 2011 et les incertitudes au sujet de 2012 et du redressement complet des finances publiques d'ici 2014.

2009 et 2010

L'année 2009 aura marqué une détérioration généralisée des finances publiques à travers l'Europe (à deux exceptions près). Avec une détérioration du solde de l'Administration publique de 3,9 points de PIB, le Luxembourg se positionne malgré tout plutôt avantageusement. En 2009 (-0,9%) et en 2010 (-1,1%), le Luxembourg n'aura connu qu'un très faible déficit public, parmi les plus faibles de l'ensemble de l'UE et, au bout du compte, aura été le seul pays de la zone euro, avec la Finlande et l'Estonie, à respecter les critères de Maastricht, alors que ses dépenses publiques auront par ailleurs augmenté le plus fortement dans l'UE-27.

En dépit de la crise économique, la situation est restée parfaitement saine. Rares auront été les pays connaissant un solde des administrations publiques plus favorable qu'au Luxembourg. Ceci est par ailleurs non seulement vrai durant cette crise, mais également sur la longue période. Sur 2009 et 2010, seule la Suède aura connu en 2010 un solde plus favorable que le Luxembourg.

Le calcul du solde cumulé des administrations depuis 1995 diminué de la dette publique s'avère positif pour le seul Luxembourg et confirme d'ailleurs ce sentiment général de sérénité autour des finances publiques à moyen terme.

2011 et 2012

Le projet de budget de l'État luxembourgeois pour l'exercice 2012, tel qu'il est établi d'après les règles de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur la comptabilité de l'État, présente, par rapport aux dernières prévisions budgétaires pour 2011, un excédent de recettes de 2,6% et un surplus de dépenses totales de 5,2%.

Les recettes de l'État seraient moindres en 2011 qu'en 2010, du fait de la baisse des recettes de trésorerie, 2011 étant actuellement une année vierge d'emprunt (hormis à destination des fonds). En 2011, une large partie (209 millions) du surplus de dépenses pourrait venir de la dotation aux Fonds

spéciaux. Entre 2009 et 2012, les dotations aux Fonds évoluent plus rapidement que les dépenses elles-mêmes, 2010 représentant une exception. Du coup, les dépenses totales hors dotations auraient progressé moins vite en 2011 et 2012, respectivement de 3,1 et 4,4% au lieu des 4,3 et 5,2% qui s'annoncent.

Le déficit de l'État devrait s'élever quant à lui à 396 millions d'euros en 2012, contre un déficit prévisionnel de 117 millions en 2011. Il est à prévoir que le compte général pour l'année budgétaire 2011 n'affichera pas le même résultat que le présent projet de budget, parce que d'une manière ou d'une autre, les 117 millions seront épongés soit par un éventuel nouveau dividende (recette de trésorerie) de BGL BNP-Paribas pas encore budgétisé, à l'instar des 135 millions reçus en 2010, soit par un recourt à l'emprunt de 300 millions toujours autorisé pour 2011 ou encore, plus vraisemblablement, par un jeu de trésorerie où reste toujours logé 1,1 milliard non consommé de l'emprunt de 2010.

Pour 2012, l'emprunt de 250 millions autorisé pour couvrir des besoins inattendus, toutes choses égales par ailleurs, réduirait le déficit prévisionnel de 2012 à 145,8 millions au lieu des 396 annoncés.

Dans sa version européenne, la progression de 2011/2012 des dépenses et des recettes devraient respectivement s'élever à + 6,1% et +4,9%. , ce qui aurait pour effet d'accroître le déficit prévisionnel de 20%, à 1,1 milliard d'euros pour l'Administration centrale, soit -2,6% du PIB contre - 0,7% pour l'ensemble des Administrations en 2012. La progression moins dynamique des recettes en 2012 semblerait par conséquent refléter le fait que les prévisions économiques pour 2012 ne sont pas démesurément optimistes. Soulignons que les prévisions relatives aux soldes de l'Administration publique ont toutefois été améliorées par rapport à la notification d'avril 2012 (-0,7 au lieu de -1,5% du PIB).

En effet, il convient de noter que ce scénario des recettes qui progressent moins vite que les dépenses en 2012 va dans le sens contraire de ce qui s'est produit entre 2010 et 2011 et entre le budget et le réalisé prévisionnel 2011. La situation des finances centrales en 2011 se présente de manière beaucoup plus favorable que le budget voté pour ce même exercice. Les recettes s'améliorent en effet de 6% alors que les dépenses n'augmentent que de 1,6%, ce qui permet de réduire le déficit budgétisé pour 2011 de 32%. Concrètement, le projet de budget 2012 prévoit donc un déficit de l'Administration centrale de 2,2% du PIB, ce qui équivaut à 947 millions d'euros. Pour les mêmes raisons d'amélioration du côté des recettes et des dépenses, entre 2011 et 2010, la situation du solde se sera embellie de 10%.

Pour ce qui concerne les dépenses en 2011, les auteurs indiquent que, abstraction faite de corrections techniques et comptables, le total des dépenses de l'Administration centrale ne dépassera le budget voté que de 81,7 millions au lieu des 210 annoncés. Ainsi, la rubrique « subventions » connaîtrait un dépassement de 43 millions, alors que la nouvelle législation sur la formation professionnelle engendrerait un surplus de 24 millions, soit déjà 82% du surplus.

Pour ce qui concerne les dépenses de fonctionnement de l'Administration publique, parmi les seules véritables « dépenses » de l'État, on constatera que les frais sont relativement bien limités, celles-ci étant même en recul dans le total des dépenses entre le début et la fin de période. En % du PIB, les 11,5 points de dépenses de fonctionnement de l'Administration publique en 2010 se situent à peine au-dessus de la moyenne 2000-2009 de 11%. Le positionnement est d'ailleurs relativement bon en comparaison européenne, puisque, dans l'UE-15, le fonctionnement de l'ensemble du corps administratif coûte en moyenne 18,2% du PIB.

Rappelons enfin que si le critère de Maastricht concernant le solde budgétaire porte sur l'ensemble des Administrations publiques et non sur l'Administration centrale, c'est bien parce que ce sont les premières qui revêtent de l'importance. En effet, selon les structures fiscales et les modes de transferts entre administrations, il se peut que l'une ou l'autre des entités soient en déficit, bien que la position globale soit pourtant en équilibre ou excédentaire.

La CSL remarque à cet égard que la situation des finances publiques luxembourgeoises se présente également nettement plus favorablement que le prévoyait la trajectoire d'ajustement retenue par le Gouvernement en janvier 2010 et qui visait l'équilibre en 2014. Elle se voit ainsi confirmée dans ses doutes envers une utilisation avancée au printemps des actualisations des programmes de stabilité et de croissance. En novembre 2010 déjà, elle notait que le semestre européen instauré d'après la volonté de la Commission et du Conseil, impliquant l'avancement au mois d'avril des programmes de

stabilité des États membres, génère le risque d'une incertitude accrue en ce qui concerne la préparation des décisions macroéconomiques.

De ce fait, on ne saurait être trop prudent face à l'utilisation de versions trop récentes des comptes nationaux (et des indicateurs de « compétitivité » qui en découlent). Le Statec lui-même déclare en effet qu'il convient d'attendre près de quatre années avant de connaître la version définitive des comptes au Luxembourg, et, en outre, que les révisions qui les touchent peuvent y être plus prononcées qu'ailleurs en Europe.

Participation fiscale des entreprises : une échappée durable

La CSL a également porté son regard sur la contribution fiscale des entreprises et constate la répartition inégale de l'effort fourni par les contribuables en raison de deux processus concomitants qui se sont déjà engagés bien avant la crise : l'allègement continu de la contribution fiscale du capital, des entreprises, de même que des personnes physiques les plus fortunées et l'augmentation relativement plus rapide des recettes fiscales provenant des ménages (personnes physiques et consommation) par rapport à la contribution des entreprises et dans le total des recettes publiques.

En 2010, la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), l'impôt sur les traitements et salaires (ITS) et l'impôt sur les collectivités (IRC) représentent à eux seuls 59% des recettes fiscales totales, en progression de 5,5 points par rapport à l'an 2000. Cette progression a été réalisée sous l'influence de l'ITS et de la TVA, puisque la part de l'IRC est, elle, en recul de 16,1 à 15,6% du total des recettes fiscales. L'écart de rendement moyen entre l'ITS et l'IRC a été multiplié pratiquement par deux : au lieu d'une différence moyenne de 170,5 millions de 1991 à 2000, l'écart moyen est passé à 315 millions entre 2001 et 2010, à charge de l'ITS. Pourtant, le profit brut des entreprises a crû depuis l'an 2000 de 93%, soit 10 points de mieux que le PIB, alors que la base de l'ITS, mais également dans une certaine mesure de la TVA payée par les salariés, la rémunération salariale, n'a été multipliée que par 1,8.

Pour compléter et modifier la vision que l'on aurait de l'attractivité fiscale du Luxembourg au regard du seul taux d'imposition des sociétés, il est utile de regarder les autres impôts sur la production versés par les entreprises. Or, on observe que, à l'exception de deux secteurs (dont les activités financières par le truchement de la taxe d'abonnement), tous les secteurs marchands luxembourgeois sont bénéficiaires nets, c'est-à-dire que les impôts sur la production, déduction faite des subventions, affichent une valeur négative.

Dans l'économie hors finances, la part (négative) de la valeur ajoutée brute consacrée à l'impôt sur la production est donc la deuxième plus faible de l'UE-14, soit bien moins que dans les pays voisins. Ainsi, lorsqu'une entreprise dégage une valeur ajoutée brute de 100 euros, 0,9 euro de subvention supplémentaire vient l'augmenter en moyenne.

Les avoirs des Fonds spéciaux : la prudence vraiment mère de toutes les vertus ?

Les prévisions portant sur les avoirs sont systématiquement prudentes, pour le moins, et en deçà du solde effectif des avoirs en fin d'année. En 2009 et 2010, le solde définitif des avoirs est près de deux fois plus élevé que ce que les auteurs du budget prévoient, et 2011 ne devrait pas faire exception.

Ce phénomène résulte à la fois d'une mauvaise estimation des recettes globales de l'État, et par ricochet de celles des Fonds eux-mêmes, ainsi que du niveau de dépenses des Fonds, leurs avoirs en fin d'année étant la résultante de l'une et de l'autre. De surcroît, non seulement le niveau des avoirs n'est-il jamais correctement évalué, mais le degré de ponction sur ceux-ci (ou d'accumulation si les avoirs augmentent) ne l'est pas non plus. L'année 2010 donne un exemple de la divergence entre les prévisions de dépenses et les dépenses comptabilisées des Fonds : le décalage entre le déficit attribuable aux Fonds de réserve de quelque 800 millions d'euros d'après le budget n'aura finalement été que de 190 millions d'euros selon le projet de compte.

Notre Chambre se demande si cette façon de faire, que l'on peut qualifier au mieux de précautionneuse, où l'apport anticipé des avoirs dans la dépense publique est systématiquement trop élevé (ou éventuellement trop bas), relève de la gestion en bon père de famille ou si elle fait plutôt partie d'un stock d'outils de persuasion auquel le gouvernement recourt pour tenter de rallier l'opinion à ses

vellités de réforme. Ceci peut en effet, le cas échéant, ne pas être sans conséquence sur le solde prévisionnel des finances publiques notifié à Bruxelles dans le cadre de la procédure en déficit excessif, les dépenses des Fonds étant comprises comme des dépenses de l'Administration centrale au contraire de ce qui est admis dans la version nationale du budget ; par un retour de boomerang, ce solde prévisionnel sera ensuite utilisé par la Commission et le Conseil pour imposer des mesures de consolidation budgétaire ou structurelle au Luxembourg, qui sera désormais soumis à l'amende s'il ne parvient pas à ajuster la trajectoire.

Investissements et déficit budgétaire : une liaison intime

Cette méthode de la surestimation de la dépense des Fonds, et de la ponction éventuelle sur les avoirs à titre complémentaire, ainsi que de l'investissement global de l'Administration centrale n'est donc pas anodine, puisqu'elle peut influencer sur le solde des finances publiques tel que notifié aux autorités européennes en octobre et au nom duquel le Luxembourg pourra être, le semestre suivant, contraint à agir sur injonction, voire sanctionné s'il ne corrige pas la potentielle trajectoire déficitaire de ses comptes.

L'investissement pur, et a fortiori les dépenses des Fonds spéciaux, exercent une pression énorme sur le solde de l'Administration centrale, puisque, entre 2002 et 2012, sans ce type de dépenses, le besoin de financement pratiquement toujours notifié aurait été transformé en capacité de financement, la différence pouvant aller jusqu'à 4,6 points d'écart du fait de l'investissement et à 8,5/9 points en raison des Fonds spéciaux. Ainsi, en 2011, année supposée du début de la « stratégie de sortie », la moitié moins d'investissements aurait pratiquement permis d'atteindre un solde à l'équilibre. Si les Fonds n'avaient quant à eux dépensé que 2,7 milliards, le solde de l'Administration centrale aurait également été à l'équilibre.

Si l'on estime la contribution de la correction des données relatives à l'investissement à l'amélioration ou à la détérioration du solde de l'Administration centrale, on observe que, par exemple, en 2008, alors que le solde de l'Administration centrale s'améliore de 500 millions entre la prévision et le réalisé, les investissements auront été de près de 350 millions inférieurs à l'estimation, contribuant ainsi pour plus de la moitié à l'amélioration du solde public.

Si l'on regarde maintenant l'effet de l'utilisation des avoirs des Fonds sur le déficit de l'Administration centrale, sur la période récente, on voit que le déficit des Fonds et le recours aux avoirs en 2010 expliqueraient tous deux plus de 50% du besoin de financement de l'Administration centrale ; pour 2011, si le déficit des Fonds vaut 80% du solde négatif de l'administration, les avoirs seraient responsables, à titre prévisionnel et hors emprunt budgétisé, de 75% du déficit de l'Administration centrale. Autrement dit, si le recours aux réserves budgétaires était neutralisé dans la méthodologie européenne, en éliminant le solde négatif des opérations sur fonds d'investissement dû au recours aux réserves, le déficit prévisionnel de l'Administration centrale pour 2011, qui s'élève actuellement à -947 millions (soit -2,2% du PIB prévisionnel), n'aurait plus été que de l'ordre de -375 millions d'euros (soit à peu près -0,8% du PIB).

Le Luxembourg a donc mené une stratégie qui dépasse allègrement l'idée du pacte de stabilité en accumulant des réserves pendant les phases de haute conjoncture (évitant par là aussi d'agir procycliquement), auxquelles il recourt pour mener sa politique d'investissement, parfois de manière anticyclique, comme lors de la récente récession. Le système de comptabilité européen ne tient d'ailleurs aucun compte de l'origine des fonds complémentaires utilisés dans la définition des déficits excessifs, ne distinguant pas entre le produit de l'emprunt ou d'une réserve où sont thésaurisés les excédents des exercices précédents.

D'une règle d'or à l'autre... Ou la politique budgétaire gérée pour elle-même

La zone euro vient de choisir de renforcer l'inflexibilité et le caractère restrictif de ses règles budgétaires. Le Pacte de stabilité étant en effet déjà en soi une forme de « règle d'or à l'allemande » (Schuldenbremse), introduire ce genre de contrainte supplémentaire directement dans la législation ou la constitution nationale, au vœu du sommet de la zone euro, aura pour effet de rigidifier davantage les mécanismes de gouvernance européenne.

Le modèle allemand de l'« *équilibre structurel des finances publiques* », inscrit dans la législation nationale allemande pour y traduire les règles du pacte de stabilité et de croissance, est celui d'un solde structurel permanent des finances de l'État fédéral (Bund) inférieur à -0,35% du PIB, emprunt compris. Ce besoin de financement maximal est structurel, et s'entend donc corrigé des effets de cycle, voire de catastrophes naturelles ou de situations d'urgence extraordinaires, pour tenter de quantifier le seul effet des politiques structurelles mises en place.

Nonobstant les problèmes méthodologiques concernant l'encadrement budgétaire par une norme structurelle, si l'on corrige donc des effets de cycle le solde nominal comme le souhaite le sommet de la zone euro, il n'en reste pas moins que le solde structurel devra, de par la constitution ou la loi, être maintenu au minimum à l'équilibre sur la durée du cycle économique. C'est un objectif qui rejoint, voire qui dépasse d'ailleurs ce que prévoit le Pacte de stabilité, qui formule un objectif de moyen terme proche de l'équilibre ou excédentaire hors variations conjoncturelles. En corollaire, l'endettement lui-même sera, sur le long terme, nul proportionnellement au PIB, étant donné que, sur la durée du cycle, les administrations ne peuvent plus créer de déficit nouveau, et, par conséquent, pas de dette, qui, par l'augmentation (toujours espérée) du PIB, se voit mécaniquement tendre vers zéro dans son rapport à ce dernier.

La « règle d'or à l'allemande » (Schuldenbremse) apparaît donc comme une conception rigoriste qui consiste à éliminer tout nouvel endettement par l'interdiction des besoins de financement. À l'instar du Pacte de stabilité, ne pas distinguer dans ses règles budgétaires les dépenses courantes des dépenses d'investissement et de R&D peut s'avérer défavorable aux secondes, moins inertes, qu'il sera politiquement plus acceptable de juguler que les autres postes budgétaires, non sans avoir des répercussions sur la croissance et le niveau de vie des générations à venir.

Il n'est en outre pas vain de rappeler que l'augmentation de l'endettement public dans la zone euro au cours des dernières années résulte principalement de la prise au compte des États de la dette privée, plus particulièrement celle du secteur bancaire. Entre 1999 et 2007, préalablement à la crise financière, la zone euro avait en effet fait baisser son taux d'endettement de 72 à 66%. La crise économique qui a suivi la crise financière est également responsable à la fois de l'accélération de la dette européenne (85% en 2010) et luxembourgeoise, par le truchement des stabilisateurs automatiques et de la relance. De plus la dette publique au Luxembourg, dont on rappelle que le produit sert à financer des investissements, ne pose aucun problème pour les « générations futures » parce que, d'une part, sa charge repose sur les générations actuelles et que, d'autre part, fût-elle à plus long terme, celle-ci, intelligemment et correctement utilisée, constitue alors un financement d'un capital collectif dont profiteront aussi les générations futures. Il n'apparaît donc que plus équitable que la formation de ce capital collectif soit réalisée par l'emprunt, ensuite neutralisé dans les comptes publics, puisque ces futures générations hériteront par ailleurs de l'épargne accumulée et du patrimoine constitué par celle-ci et par les dépenses publiques.

Le « *Schuldenbremse* » n'est pas la « règle d'or », loin s'en faut. Avec d'autres, comme le Royaume-Uni qui s'est doté d'un code de stabilité fiscale où figure la golden rule de l'investissement, le Luxembourg applique déjà la traditionnelle « règle d'or », puisque, en vertu de la loi budgétaire, les recettes provenant de l'émission d'emprunts ne peuvent servir qu'au financement de projets d'investissement de l'État. C'est d'ailleurs ce que permet d'observer l'épargne nette des administrations.

L'emploi de ces données permet de mettre en exergue que, globalement, tant l'Administration centrale luxembourgeoise, en dépit du catastrophisme régulièrement affiché à propos de son besoin de financement récurrent, mais a fortiori les Administrations publiques (de même donc que les Administrations locales et de sécurité sociale) sont en réalité excédentaires après leurs opérations courantes. Depuis 1995, l'Administration centrale luxembourgeoise, après avoir mené ses activités de production et de redistribution des revenus par le biais des transferts notamment sociaux, dispose elle aussi d'une capacité d'épargne positive, 2009 faisant logiquement figure d'exception du fait de la crise sans précédent rencontrée par le pays cette année-là, seules l'Estonie et la Suède parvenant à maintenir un solde positif. Ainsi, en 2010, face, qui plus est, à une épargne nette positive la plus faible depuis 1995, on constate que le déficit du sous-secteur central luxembourgeois provient en vérité de la volonté d'un investissement public dynamique.

Le Luxembourg respecte donc la véritable « règle d'or ». À la différence du solde des finances publiques défini au nom du Pacte de stabilité, la règle d'or est le maintien à l'équilibre du solde budgétaire (structurel) corrigé du montant des investissements publics ; pour y parvenir, les administrations

publiques ne peuvent donc pas emprunter plus que le montant de leurs dépenses publiques productives, c'est-à-dire financer leurs dépenses courantes par l'emprunt.

Cette norme budgétaire offrirait une voie d'évolution au Pacte de stabilité, par le haut, permettant sans doute une gouvernance et un coordination par le projet (qui fait crucialement défaut à l'Europe) plutôt que par la règle mécanique ; autrement dit l'émergence d'un gouvernement politique qui, notamment, définirait les investissements (matériels et immatériels) nécessaires à la croissance européenne, plutôt qu'une gouvernance, vide de sens (si ce n'est celui de la recherche forcée de l'équilibre). Recourir à la vraie règle d'or permettrait de faire passer l'Europe en pilotage manuel et de proposer un autre projet de société moins nihiliste à l'Europe que la « haute compétitivité » et la déflation salariale corollaire qu'impose le Pacte. Le Luxembourg, sous cette règle, serait là aussi un élève modèle.

Les attermoissements autour du cas grec, et le bras de fer avec les marchés à cause de lui, en ferait presque oublier l'essentiel. La « règle d'or à l'allemande », produit dérivé du Pacte de stabilité, flanquée de son binôme macro-économique (euro +), fournit une vision de la politique budgétaire gérée pour elle-même, imposant un formalisme juridique en la matière, bien que les évolutions fiscales et les déficits publics soient certainement davantage liés aux cycles conjoncturels et à une concurrence fiscale intra-européenne effrénée.

Si, sans conteste, nombreuses sont les questions d'organisation d'ordre économique qui doivent encore trouver réponse, le temps est venu de dépasser les questions économique-budgétaires pour se consacrer au volet social de l'Europe. Alors que le chômage est au plus haut, que les taux d'intérêt sont faibles et que la croissance menace de nouveau de basculer dans le rouge, l'heure n'est pas au vieux réflexe déficitaire. S'il paraît en effet essentiel aux yeux de la CSL d'améliorer et de consolider la gouvernance européenne, c'est en fixant des critères sociaux de convergence et de stabilité, dont la valeur et l'importance seraient à pied d'égalité avec les critères de Maastricht, ainsi que des règles d'harmonisation fiscale sérieuses.

3. De la politique budgétaire

L'avis de la CSL analyse et évalue également quelques-uns des grands axes de la politique budgétaire.

Emploi

Après une légère détente en début d'année, le taux de chômage reprend sa progression depuis quelques mois.

Si le chômage des jeunes atteint des niveaux moins inquiétants que dans le reste de l'Europe, la Conseil européen recommande quand même au Luxembourg de prendre des mesures pour leur intégration dans le marché du travail et qui faciliteraient l'appariement entre l'offre et la demande. En effet, les CAE/CIE(-EP) n'ont pas le succès des contrats qu'ils viennent remplacer, et les évaluations qui en ont été faites sont restées confidentielles. En matière d'apprentissage, le placement des jeunes reste également problématique du fait là aussi d'une inadéquation entre offre et demande.

Le nombre de travailleurs reclassés a tendance à augmenter, et bon nombre de ces personnes cumulent les handicaps de l'âge (45% parmi ceux-ci sont âgés de plus de 51 ans et 82% de plus de 41 ans), du faible niveau d'éducation (51% ont un niveau inférieur d'éducation, soit jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire) et du chômage de longue durée (78% sont hors de l'emploi depuis plus de 12 mois).

Selon les prévisions, la situation du budget du Fonds pour l'Emploi redevient déficitaire en 2012, de sorte qu'il ne lui resterait plus que 25 millions d'euros en fin d'année. Dans le même temps, on assiste à une stabilisation de la part des contributions versées par les entreprises, tandis que les contributions des personnes physiques augmentent : 12% chacun en 2008 contre 16% pour les entreprises et 28% pour les personnes physiques prévus en 2012.

Assurance dépendance : un accroissement de la participation publique vital

Les transferts de l'État à la Sécurité sociale constituant une des priorités affichées du projet de budget, la CSL se réjouit de constater que la participation de l'État au financement de l'assurance dépendance sera augmentée à 175 millions pour 2012.

En 2007, la participation de l'État est en effet tombée substantiellement en dessous de la barre des 45% des dépenses et descendait même en dessous de 40% en 2008 pour tomber à 33% en 2010.

Voilà pourquoi la CSL accueille favorablement la décision du Gouvernement de fixer la contribution à charge de l'État pour l'exercice 2012 à 35% des dépenses totales de l'assurance dépendance et pour l'exercice 2013 à 40% afin de tenir compte des contraintes financières à laquelle l'assurance dépendance devra faire face à moyen et à long terme en raison de l'évolution démographique.

En revanche, la CSL ne peut accepter l'article 6 au projet de loi budgétaire qui donne la faculté aux employeurs de limiter la déclaration de la rémunération mensuelle des salaires au septuple du salaire social minimum. Dans une telle hypothèse, il incombera à l'Administration des contributions directes d'établir et de percevoir la contribution dépendance sur la partie qui excède le septuple du salaire social minimum.

La CSL se prononce pour l'établissement et la perception de la contribution dépendance sur l'intégralité des revenus professionnels et des revenus de remplacement au seul bénéfice du Centre commun de la sécurité sociale, afin que celui-ci soit en mesure de tenir immédiatement compte de l'ensemble des recettes provenant de la déclaration mensuelle intégrale de l'assiette cotisable par les employeurs en vue de l'établissement du budget de l'assurance dépendance pour l'année suivante.

La CSL tient également à réitérer sa revendication formulée à l'occasion des avis sur le budget de l'État des années précédentes en relation avec le fait que le prélèvement de l'assurance dépendance n'a pas été effectué sur les revenus d'intérêts qui sont soumis à l'imposition forfaitaire de 10%.

Politique familiale : le diable est dans les détails

Dans le chapitre consacré à la politique familiale, la CSL a chiffré les gains pour l'État résultant de l'abolition de l'indexation des prestations de la Caisse nationale des prestations familiales et du forfait d'éducation.

La moins-value de dépenses due à la non-adaptation indiciaire s'élève à 15,2% à la fin de l'année 2012. Cette moins-value cumulée représente en 2012 le montant de 341,1 millions d'euros. Un tel montant correspond à 3,4 % des dépenses courantes du projet de budget de l'État pour 2012.

D'autre part, l'on remarque que même le montant indexé de la contribution de l'État aux prestations familiales diminuera en 2012. Ceci est dû aux récentes modifications légales qui ont aboli le versement des allocations familiales à des étudiants au-delà de 18 ans et réformé le système des aides financières pour études supérieures. Notre chambre rappelle qu'elle avait fortement critiqué cette modification en septembre 2010.

Les dépenses de la Caisse nationale des prestations familiales ont augmenté de manière prononcée suite à l'introduction du boni pour enfant en 2008, mais on note déjà un ralentissement des dépenses en 2009, ralentissement qui devrait être encore plus marqué en raison non seulement de la désindexation des prestations, mais aussi des changements légaux récents en matière d'allocations familiales.

Si l'abolition de l'indexation des prestations familiales a été effectivement compensée par l'introduction d'un crédit d'impôt pour enfant appelé boni pour enfant et si les dépenses au titre du boni pour enfant dépassent le gain résultant de l'abolition de l'indexation des prestations familiales, sur le plan individuel, le gel des prestations familiales peut conduire à des situations de baisse de la valeur réelle de ces prestations. La CSL montre qu'un ménage avec deux enfants âgés de plus de 12 ans, qui ne peut pas bénéficier des chèques service accueil, a perdu 13% des allocations familiales en raison de l'abolition de l'indexation sur les prestations familiales.

La CSL note en outre que le remplacement de la modération d'impôt par le boni pour enfants a avant tout bénéficié aux ménages avec des revenus très bas, dont les membres peuvent d'ailleurs même être exposés à un risque de pauvreté.

Ainsi, un ménage dont les enfants ont dépassé l'âge de 14 ans, et qui touche un salaire brut de 3.458 EUR, qui correspond, avec les allocations familiales, à un revenu disponible de 3.640,66 EUR, n'a guère bénéficié du remplacement de la modération d'impôt par le boni pour enfant tout en étant exposé au risque de pauvreté.

L'État a opté pour une politique privilégiant l'investissement dans les structures de garde au détriment d'une adaptation régulière des prestations en espèces. La participation de l'État en faveur des structures de garde pour enfants a en effet été multipliée par 8,2 sur cinq ans, alors que les prestations familiales en espèces n'ont augmenté que de 25% sur la même période (en tenant compte du montant brut du boni pour enfant).

La CSL note toutefois que moins de la moitié de la population éligible utilise le chèque service accueil (CSA). Parmi les détenteurs d'une carte CSA, ce sont à peine deux tiers des enfants qui y ont un accès effectif. Au vu des places effectivement disponibles, il existe une liste d'attente, ce qui fait que le droit au chèque service est un droit en partie théorique. En effet, au 31 décembre 2010, dans tout le pays, 32.342 places d'accueil pour enfants de 0 à 12 ans étaient disponibles dans les maisons relais, les garderies, foyers de jour et crèches (conventionnés et non-conventionnés) ainsi qu'auprès des assistants parentaux, alors que la population totale des enfants âgés de 0-12 ans résidant au Luxembourg est estimée à 77.239 enfants au 1^{er} janvier 2011.

Ces chiffres soulignent la nécessité de la continuation, voire du développement des mesures en matière de mise à disposition de structures de garde pour enfants.

Logement : pour une approche globale et socialement équilibrée

La Chambre des salariés note que, bien que le logement constitue une des priorités du Gouvernement, les prix des habitations ne cessent de grimper, rendant de plus en plus difficile l'accès à des logements financièrement abordables, non seulement pour les ménages financièrement défavorisés, mais aussi de plus en plus pour les classes moyennes.

La Chambre des salariés demande donc au Gouvernement d'accroître les initiatives publiques en faveur de la mise à disposition de logements abordables en grandes quantités. Afin de garantir que nos villes soient également à l'avenir des centres urbains vivants, il est important d'assurer une mixité en matière de logements permettant de loger les ménages de toutes les classes de revenus et de fortunes.

Notre chambre demande également que la piste de la location-vente, d'ailleurs prévue par le Gouvernement, soit poursuivie plus activement par les pouvoirs publics. Ceux-ci pourraient offrir aux ménages qui n'ont pas de capital de départ la possibilité de devenir propriétaire de leur logement. Les ménages paieraient d'abord un loyer et n'accéderaient à la propriété du logement qu'au terme du contrat de bail selon des modalités définies au départ, qui devraient évidemment prendre en compte les loyers versés.

En matière d'aides au logement, la CSL arrive à la conclusion que le partage du crédit d'impôt pour droits d'enregistrement n'est pas une véritable mesure en faveur de l'amélioration des performances énergétiques des bâtiments, mais plutôt une mesure d'économie budgétaire à peine déguisée.

En effet, en raison des critères plus sévères de performance énergétique par rapport à la législation actuellement applicable et de la probabilité d'une insuffisance de l'offre de logements correspondants aux critères exigeants et partant d'une augmentation des prix de ceux-ci, le recours au crédit d'impôt énergétique n'aura pas la même envergure que le recours actuel au crédit d'impôt pour droits d'enregistrement.

Notre chambre déplore qu'on ne connaisse pas encore l'état de l'avancement des travaux des autres mesures, parfois ambitieuses, annoncées par le Premier ministre et le ministre du Logement au printemps de cette année.

La CSL se doit en outre de constater que notre pays est, de longue date, un de ceux qui traitent le logement social particulièrement en parent pauvre.

En effet, on peut estimer le taux du logement social locatif dans notre pays à 3,6%, ce qui est non seulement extrêmement peu dans l'absolu, mais surtout eu égard au taux de pauvreté en augmentation constante ces dernières années et qui stagne actuellement à quelque 14,5%.

Eu égard à ce très faible taux de logements sociaux locatifs, la Chambre des salariés renouvelle sa revendication de prévoir un certain quota de logements sociaux locatifs répartis uniformément sur toutes les communes du pays. En fixant à 14,5% le taux de logements locatifs sociaux rapportés au nombre total de résidences principales, on atteindrait la même proportion de la population que celle qui est exposée à un taux de risque de pauvreté.

Au demeurant, et afin de venir en aide aux plus nécessiteux, notre chambre professionnelle réitère sa proposition d'introduire rapidement une allocation de loyer généralisée, dont devraient bénéficier les ménages exposés au risque de pauvreté, afin de rendre plus supportable la charge du loyer qui leur est demandé sur le marché libre dans l'attente de se voir attribuer un logement social locatif.

Investissements publics : anticiper le « double dip »

Le gouvernement annonce une augmentation prévisionnelle de l'investissement total de l'Administration centrale de 2% entre 2011 et 2012. Tout en maintenant un niveau élevé d'investissement, le gouvernement souhaiterait pourtant, depuis le projet de budget 2011, ralentir le rythme imposé par la crise (« exit strategy »). Cependant, le passé récent nous montre que les effets d'annonce en matière d'investissements anticipés, qui, par ailleurs, influencent le solde prévisionnel de financement des Administrations publiques notifié dans le cadre de la procédure en déficit excessif (voir supra), ne sont pas toujours suivis par les faits et que la trajectoire réelle des investissements totaux de l'Administration centrale est divergente de celle des prévisions d'investissement ou des déclarations d'intention.

Ceci pourrait se produire une fois encore en 2011, dans l'hypothèse plausible que les investissements prévus en 2011 plafonnent à 1.729 millions d'euros au lieu des 1.820 millions annoncés. Dans ce cas de figure, s'ils se confirment, le montant et la progression de l'investissement total en 2012 ne manqueraient assurément pas d'être perçus ex-post comme plutôt volontaristes (+ 7% au lieu de + 2% annoncés), et possiblement anticycliques (du fait de l'incertitude économique qui règne vis-à-vis de 2012). Dans le cas contraire, le total des investissements prévus pour 2012, face à toutes les incertitudes qui pèsent depuis le dépôt du budget sur la conjoncture mondiale et européenne (le Statec s'apprêterait à baisser sa prévision de croissance à entre 1 ou 2% en volume, soit 1,7 à 3,4% en valeur), pourrait s'avérer insuffisant, puisqu'en quasi-stagnation par rapport au compte provisoire de 2011 fourni par le ministère des Finances, sous l'effet d'un recul des investissements directs.

L'économie étant avant tout une question de psychologie et de moral, aussi connue pour ses phénomènes auto-réalisateurs, on peut se demander si ce n'est pas, plutôt que les faits eux-mêmes, la seule annonce de « sortie » des déficits budgétaires en Europe, pour enrayer des problèmes d'endettement accrus (pourtant liés d'abord au sauvetage des banques et ensuite à la crise économique qui s'en est suivie) et surtout pour donner ainsi un « *signal fort aux investisseurs et aux marchés financiers* », qui aura en fin de compte exercé un effet bien plus dévastateur que les déficits eux-mêmes sur la confiance des acteurs de l'économie réelle et, par ricochet, sur la conjoncture européenne. En ces temps de conjoncture troublée, ce n'est en effet pas tant la rigueur budgétaire ou la résorption des déficits qui devraient primer, mais le redressement conjoncturel et l'emploi. Or, la consolidation budgétaire prématurée imposée par l'allégeance au Pacte de stabilité (renforcé), emportant avec elle la disparition des stimuli publics précieux au dynamisme de l'économie européenne et reposant aussi sur une hausse de l'imposition peu judicieuse dans une situation de crise latente et pas définitivement endiguée, a, sans nul doute tendance, par un effet cumulatif, à renforcer les risques de contraction d'une économie de l'Union pratiquement fermée.

La Chambre des salariés recommande au gouvernement de réévaluer dès à présent son effort d'investissement planifié en 2012 et d'étudier d'ores et déjà les voies et moyens de dynamiser davantage, en cas de confirmation de la double récession, les investissements de l'Administration publique, tant directs qu'indirects, mais aussi ses dépenses de consommation finale (services publics). L'investissement public ne se borne en effet pas uniquement au matériel, mais passe aussi par des

dépenses qui concourent à renforcer l'activité présente et future, par exemple en approfondissant l'éducation, en renforçant la sécurité ou encore en améliorant la santé. De surcroît, comme la théorie économique dominante fait grand cas du potentiel de croissance, une phase d'écart négatif de production, comme nous la connaissons actuellement, exigerait un stimulus public ; la politique budgétaire expansionniste devrait par conséquent être maintenue au moins jusqu'en 2013, si l'on en croit les projections du Statec du 1^{er} octobre 2011.

Le ralentissement de croissance actuel ne doit pas nécessairement déboucher sur un retour de récession, raison pour laquelle, de concert avec ses partenaires européens, le Luxembourg devrait au minimum garder un œil sur le dynamisme de sa demande intérieure, voire anticiper dès à présent le retour de crise en fournissant de manière plus volontariste que précédemment les impulsions budgétaires appropriées à son économie. Considérant le rôle d'amortisseur que ce type de dépenses peut jouer en cas de récession et de recul des exportations, selon la CSL, il conviendra, au-delà des effets d'annonce et des stabilisateurs automatiques, que les dépenses publiques luxembourgeoises soient effectives, stimulantes pour l'économie et proportionnées au risque, pour exercer une action de freinage suffisamment puissante et la plus efficiente possible sur la chute de croissance.

Si la CSL se félicite de la bonne tenue des investissements publics luxembourgeois en 2011, ce qui ne manquera pas de se traduire positivement sur l'activité économique, elle préconise, une fois la reprise économique assurée, les exportations ayant retrouvé leur rythme de croisière, d'étudier la possibilité de revenir à des niveaux d'investissements moyens (à définir), dont la nature serait d'être à la fois stratégique, en étant orienté sur l'avenir (et en évitant le piège de la simple distribution de fonds justifiée par le besoin de donner de l'activité aux entreprises), et, en tous les cas, davantage anticyclique, autorisant ainsi des marges de manœuvre supplémentaires lors de phases cycliques basses. En dépit d'une épargne nette positive, de manière générale, il appartient en outre aux Administrations publiques de chasser les dépenses inutiles et les gaspillages. Le prestige d'une nation ne reflète en effet pas dans l'éclat de ses bâtiments. C'est ainsi que les « dépenses somptuaires », de même que les dépenses dans des domaines marginaux, pour ne pas dire totalement indépendants d'une ligne de développement, social, écologique et économique soutenable devraient être bannies.
