

N° 5353^{1D}

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2004-2005

PROJET DE LOI

**concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat
pour l'exercice 2005**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES EMPLOYES PRIVES

(16.11.2004)

SOMMAIRE

Les points saillants de l'avis

1. Situation économique
2. Politique budgétaire
3. Situation financière de l'Etat

Chapitre 1.– *Situation économique*

1. Reprise économique en 2004
2. La performance économique passe aussi par l'écologique
3. Taux de chômage: voir au-delà de la croissance économique

Chapitre 2.– *Politique budgétaire*

1. Recettes courantes: les composantes progressent de manière inégale
2. Recettes totales: retour à la normale
3. Progression raisonnable des dépenses budgétaires
4. Les transferts sociaux ne grèvent pas les finances publiques

Chapitre 3.– *Situation financière de l'Etat*

1. La réserve budgétaire joue son rôle
2. Avoirs des fonds spéciaux: régression nette, mais logique
3. Le Fonds pour l'Emploi durablement sollicité?
4. Des plus-values de recettes en 2003 malgré la faible croissance
5. Dette publique: la marge de manoeuvre reste très grande

*

TABLEAUX

1. Evolution du PIB en volume
2. Evolution économique au niveau européen
3. Comparaison entre croissance réalisée et croissance estimée dans le projet de budget en %
4. Marché de l'emploi luxembourgeois
5. Demandeurs d'emploi inscrits en fin septembre 2004 en fonction de leur niveau de formation
6. Orientations générales du budget de l'Etat
7. Evolution du solde global „maastrichtien“
8. Recettes provenant de l'impôt retenu sur les traitements et salaires (en millions d'euros)
9. Recettes provenant de l'impôt sur le revenu des collectivités (en millions d'euros)
10. Recettes provenant de la taxe sur la valeur ajoutée (en millions d'euros)
11. Taux d'accises applicables au Luxembourg
12. Evolution des recettes provenant de l'ITS, de l'IRC et de la TVA
13. Evolution des recettes budgétaires de 1997 à 2004
14. Evolution des dépenses budgétaires depuis 1997
15. Variation en % des recettes et des dépenses budgétaires courantes du projet de budget par rapport au budget définitif (ou voté) de l'exercice précédent
16. Part des transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale
17. Evolution de la masse salariale
18. Dépenses et recettes courantes de la protection sociale (sans transferts entre gestions)
19. La structure des recettes courantes de la protection sociale (en % du total)
20. Dépenses totales de protection sociale, en prix courants, en % du PIB
21. Evolution de la réserve budgétaire de 1990 à 2003
22. Avoirs des fonds spéciaux de l'Etat (en millions d'euros)
23. Dotations budgétaires des fonds de réserve
24. Recettes du Fonds pour l'Emploi, en % des recettes totales
25. Evolution des dépenses totales du Fonds pour l'Emploi
26. Dépenses du Fonds pour l'Emploi, en % des dépenses totales
27. Evolution des recettes provenant de l'impôt général sur le revenu et de l'impôt sur le revenu des collectivités
28. Evolution des recettes provenant de l'impôt sur les traitements et salaires
29. Poids de la dette publique dans le budget de l'Etat

GRAPHIQUES

1. Plus-values de recettes en millions d'euros
2. Dette publique en € par tête d'habitant
3. Ratio dette publique / PIB

*

LES POINTS SAILLANTS DE L'AVIS

1. Situation économique

Reprise économique en 2004

- „la reprise s'est bien installée“: les faibles taux de croissance des années 2001 et 2002 semblent être oubliés et on pourrait s'attendre à une croissance réelle probable du PIB autour des 4% en moyenne pour les années à venir
- si les taux de croissance prévus pour 2004 et 2005 n'atteignent certes pas les fabuleux taux de la fin des années 1990, ils constitueraient néanmoins une croissance solide au regard des taux de croissance prévus en moyenne dans l'Union européenne
- les années de faible croissance ne semblent pas avoir eu de répercussions négatives durables sur les finances publiques
- la continuation de la reprise en 2005 est probable mais des doutes subsistent, au vu des incertitudes au niveau international, notamment en ce qui concerne les prix pétroliers

La performance économique passe aussi par l'écologique

- l'impérieuse nécessité du recours à des sources d'énergies alternatives et renouvelables s'impose, mais pas uniquement pour des raisons environnementales
- plus et plus tôt la palette des sources d'énergie consommée sera diversifiée, moins grande sera la vulnérabilité énergétique de l'économie par rapport à une hausse du prix du pétrole
- il convient également d'agir en matière d'épargne d'énergie (maisons ou bâtiments à basse consommation d'énergie; offre de transports publics)
- la CEP•L approuve donc pour des raisons écologiques et économiques l'augmentation programmée de la participation de l'Etat dans le financement des énergies renouvelables (+ 35 millions), notamment en primes d'encouragement, ou encore en faveur du service public ferroviaire (+ 25 millions)
- il serait également approprié de développer la recherche dans les domaines de la consommation rationnelle d'énergie et de l'utilisation massive des énergies renouvelables, qui doivent compter dans un avenir proche parmi les principales sources mondiales d'énergie
- la recherche et le développement en ces matières seraient également utiles à la croissance encore fragile des filières industrielles européennes de l'énergie renouvelable, génératrice d'emplois

Taux de chômage: voir au-delà de la croissance économique

- selon la „loi d'Okun“, le Luxembourg aurait besoin d'une croissance du PIB en volume d'au moins 5% pour entraîner le chômage à la baisse. Ce pourcentage relativement élevé s'expliquerait notamment par la présence massive de frontaliers sur le marché national
- étant donné que le taux de 5% ne sera probablement pas atteint dans les années à venir, faut-il dès lors s'habituer à des taux de chômage supérieurs à 4%?
- par ailleurs, même avec un taux de croissance élevé, il semble aléatoire d'affirmer que le chômage pourrait baisser de manière considérable. Il s'est déjà avéré dans les années passées qu'il n'y a pas nécessairement une corrélation entre créations d'emploi et diminution du chômage au Luxembourg
- les résidents sont-ils plus difficilement employables? Force est de constater que près de la moitié des demandeurs d'emploi appartiennent à la catégorie des demandeurs non qualifiés

- la question qui se pose est de savoir si les politiques visant à augmenter les taux d'activité seraient inconciliables avec la réduction du taux de chômage
- par ailleurs, l'attrait du Luxembourg reste d'autant plus élevé que le taux de chômage dans les autres parties de la Grande région reste sensiblement plus élevé qu'au Luxembourg et que la création d'emplois au Luxembourg est également nettement plus élevée
- en tout état de cause, la Chambre des Employés Privés ne peut approuver une politique d'attentisme.
En dehors de mesures à prendre pour diminuer et prévenir le chômage, il importe de maintenir un niveau élevé de création d'emploi et de renforcer la politique de formation initiale et continue afin de relever les niveaux de qualification
- *nécessité de prendre des mesures contre le chômage*: établir un bilan économique, social et financier des diverses mesures en faveur de l'emploi; réviser l'organisation et le fonctionnement de l'Administration de l'Emploi; responsabiliser davantage les employeurs; coordination accrue des volets „guidance, conseil et orientation professionnels tout au long de la vie“ traités par les services de l'orientation scolaire et de l'orientation professionnelle
- *nécessité de prendre des mesures pour prévenir le chômage*: gestion prévisionnelle de l'emploi; recours à un consultant externe pour effectuer un audit social en cas de restructurations; réduction du temps de travail pour permettre le maintien d'emploi en cas de restructuration; réformer les dispositions de la préretraite progressive; outplacement pour permettre le maintien de la relation de travail d'un salarié menacé de licenciement

2. Politique budgétaire

- la conjoncture à taux bas des années 2001, 2002 et 2003 semble finalement se répercuter au niveau des recettes budgétaires de l'exercice 2004 qui seront moindres que lors de l'exercice précédent, sauf si des plus-values importantes se réalisent
- la reprise économique annoncée se reflète donc dans les orientations générales du projet de budget de l'Etat, puisque aussi bien les recettes que les dépenses connaissent une forte progression
- la CEP•L demande plus de clarté au niveau de l'établissement du déficit public selon les critères de Maastricht
- la Chambre des Employés Privés estime qu'il conviendrait de prendre en compte l'esprit sous-jacent au pacte de stabilité et de croissance qui permet de réagir à des phases de faible croissance économique

Recettes courantes: les composantes progressent de manière inégale

- l'impôt retenu sur les traitements et salaires (ITS), l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC) et la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) forment en 2005 plus de 60% des recettes courantes
- les recettes provenant de l'impôt retenu sur les traitements et salaires et de la taxe sur la valeur ajoutée sont en augmentation continue depuis quelques années, alors que celles provenant de l'IRC, plus volatiles, semblent se consolider en 2005 après une chute en 2004
- la Chambre des Employés Privés se demande si le Luxembourg ne risque pas de subir de plus en plus la pratique de l'„optimisation fiscale“ en matière de l'IRC
- le retour de balancier est clair: les dépenses publiques sont alors entièrement financées par les entreprises qui n'ont pas les moyens de recourir aux services des spécialistes d'„optimisation fiscale“ ainsi que par les salariés et les consommateurs

Recettes totales: retour à la normale

- depuis 1997, les recettes totales de l'Etat ont toujours augmenté par rapport à l'exercice budgétaire précédent respectif. L'année 2004 pourrait constituer une exception à cette tendance, due à la chute probable des recettes courantes

Progression raisonnable des dépenses budgétaires

- après l'exercice 2004, qui constitue finalement un épiphénomène en ce qui concerne l'écart entre la progression des recettes et des dépenses courantes, l'année 2005 renoue avec la tendance qui voit les recettes et dépenses courantes augmenter de manière similaire

Les transferts sociaux ne grèvent pas les finances publiques

- présentation atypique des accents fondamentaux de la politique budgétaire qui se focalisent de manière surprenante sur les transferts de revenus à la sécurité sociale qui constituent un des éléments du „contrat social luxembourgeois“
- une rapide analyse de la situation indique que les dépenses de l'Etat en matière sociale n'ont strictement rien d'alarmant. Ce type de dépenses ne constitue pas un problème en soi; il s'agit d'un choix sociétal dicté par une volonté d'équité sociale
- changements au niveau de la structure des dépenses budgétaires entre 1990 et 2003 qui font augmenter la part consacrée à des transferts sociaux; ces dépenses progressent toutefois moins rapidement que le PIB à prix courants
- l'augmentation relativement importante des transferts sociaux s'explique également par une forte progression, au cours des années 1990, de l'emploi intérieur et donc de la masse salariale qui ne se répercute pas uniquement du côté des dépenses budgétaires mais également du côté des recettes fiscales
- l'augmentation des transferts sociaux trouve aussi son origine dans l'introduction d'une série de mesures „sociales“ au cours des années 1990 qui permettent à l'Etat luxembourgeois d'encadrer de manière convenable ses citoyens et de leur offrir une protection sociale solide par eux souhaitée
- si les transferts sociaux aux administrations de la sécurité sociale ont augmenté plus vite que le PIB en termes relatifs, les dépenses et recettes courantes de la protection sociale en % du PIB se trouvent quant à elles quasiment au même niveau qu'en 1985
- les dépenses totales de protection sociale au Luxembourg sont inférieures à la moyenne UE-15 et à celles effectuées par nos pays voisins et les pays scandinaves
- par ailleurs, *la performance économique passe aussi par le social*: il est avéré que la cohésion sociale constitue un facteur essentiel de compétitivité pour une économie dont les performances dépendent notamment de la motivation de la main-d'œuvre, de la qualité du système de santé et de la stabilité politique et sociale

3. Situation financière de l'Etat

La réserve budgétaire joue son rôle

- l'année 2003 marque un tournant puisqu'elle voit diminuer pour la première fois depuis 1993 le solde de la réserve budgétaire
- ce renversement de tendance n'a rien de dramatique; la politique prudente des années précédentes qui a mené à une augmentation continue de la réserve budgétaire porte ses fruits
- reste à voir si le recours à la réserve budgétaire reste une exception et ne constitue pas le début d'une nouvelle tendance. Les perspectives économiques optimistes pour les exercices 2004 et 2005 laissent opter pour la première possibilité

Avoirs des fonds spéciaux: régression nette, mais logique

- il est normal de puiser dans les avoirs constitués lors des années à recettes abondantes pour maintenir les dépenses d'investissement à un niveau élevé lors d'un creux de cycle, ce qui permet de soutenir la croissance économique
- malgré cette politique volontariste de maintenir les investissements à un niveau élevé, il reste encore 903 millions d'euros à la fin de l'exercice 2005 alors que la reprise économique s'annonce

- du reste, la CEP•L regrette que le Gouvernement n'ait pas profité du dépôt plus tardif du projet de budget que les années précédentes pour fournir en même temps le programme pluriannuel des dépenses d'investissement

Le Fonds pour l'Emploi durablement sollicité?

- les avoirs du Fonds pour l'Emploi, pour lequel les dépenses, voire une partie des recettes, ne sont pas programmables, sont en diminution depuis quelques années en raison de l'évolution du chômage
- la contribution sociale sur le carburant va apporter en 2005 plus de la moitié des recettes; la contribution des dotations budgétaires au financement des dépenses du Fonds pour l'Emploi devient marginale
- il est souhaitable que le Gouvernement veille à l'avenir, au fil des augmentations des accises exigées par les dispositions européennes, à assurer un juste équilibre entre accises autonomes indexées et contribution sociale non indexée
- depuis 2000, les indemnités de chômage représentent un pourcentage de plus en plus élevé des dépenses du Fonds pour l'Emploi pour atteindre 36,6% en 2003, c'est-à-dire presque autant que les actions en faveur de l'emploi

Des plus-values de recettes en 2003 malgré la faible croissance

- l'exercice 2003 a clôturé avec des plus-values de recettes. Au vu des révisions à la hausse des taux de croissance du PIB en volume, l'on peut même espérer des plus-values en 2004
- en ce qui concerne les recettes provenant de l'impôt général sur le revenu, des plus-values s'annoncent avant tout pour les recettes provenant de l'impôt sur les traitements et salaires

Dettes publiques: la marge de manœuvre reste très grande

- le faible niveau de la dette publique laisse au Gouvernement une large marge de manœuvre pour recourir à l'emprunt en cas de nécessité.

*

Chapitre 1: Situation économique

1. Reprise économique en 2004

D'après les indications du projet de budget pour l'année 2005, la situation conjoncturelle de l'économie luxembourgeoise s'est considérablement améliorée. Selon le Statec, „la reprise s'est bien installée“.

Le secteur financier et l'industrie montreraient des signes tout à fait positifs pour l'année 2004, de même que la construction et le transport aérien. Des secteurs qui ont affiché de bons résultats en 2003, comme le commerce et l'immobilier, consolideraient leurs résultats.

Le Statec estime qu'„à l'issue du troisième trimestre, l'ensemble des indicateurs disponibles pour 2004 pointent dans le sens d'une accélération de la croissance économique pour cette année. Il est possible que 2005 soit moins bonne sur le plan de l'activité mondiale, notamment du fait de risques liés à l'envolée des prix pétroliers et à un rythme de croissance plus faible aux Etats-Unis et dans la zone asiatique. Les données récentes du projet de budget luxembourgeois indiquent cependant que ces risques pourraient être d'une certaine manière compensés, au niveau national, par une impulsion budgétaire forte“.

Tableau 1: Evolution du PIB en volume

	1985-2003	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
PIB en Volume ¹	5,5	9,0	1,3	1,7	2,9	4,4	3,8	3,3	4,3
PIB en Volume ²	5,6	9,0	1,5	2,5	2,9	4,2	4,2	–	–

Note: Evolutions en %

1 selon projet de budget 2005

2 selon note de conjoncture 2-2004 du Statec

Le tableau ci-dessus retrace l'évolution du PIB en volume de ces dernières années. La première ligne reprend les données du projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2005, tandis que la deuxième ligne contient les taux de croissance les plus récents du Statec qui peuvent être considérés comme définitifs jusqu'en 2003, alors que pour 2004 et 2005 il s'agit évidemment de prévisions.

Les faibles taux de croissance des années 2001 et 2002 semblent être oubliés et on pourrait s'attendre à une croissance réelle probable du PIB autour des 4% en moyenne pour les années à venir.

La crise aura donc été de courte durée, ceci d'autant plus que le Statec vient de réviser à la hausse les taux de croissance des années 2002 et 2003. Pour l'année 2003, la croissance en volume du PIB était de 2,9%. Ce chiffre est supérieur de 0,8 point de % à l'estimation de mai 2004, qui arrivait à une hausse de 2,1%. En ce qui concerne l'année 2002, le niveau de la révision est comparable: 2,5% de croissance réelle du PIB au lieu de 1,7%.

Selon les estimations du Statec, le PIB croîtra de 4,2% en volume en 2005. L'hypothèse de travail du Gouvernement pour le présent projet de budget est plus prudente: le Gouvernement a retenu une hypothèse de croissance à moyen terme du PIB de 3,5% en volume.

Si les taux de croissance prévus pour 2004 et 2005 n'atteignent certes pas les fabuleux taux de la fin des années 1990, ils constitueraient néanmoins une croissance solide au regard des taux de croissance prévus en moyenne dans l'Union européenne.

Selon les prévisions d'automne 2004 de la Commission européenne, le taux de croissance du PIB dans l'UE-25 serait de 2,5% en 2004 et de 2,3% en 2005. Les taux prévus pour le Luxembourg, légèrement inférieurs aux prévisions du Statec, se situent au-dessus de la moyenne de l'UE-25 et des pays voisins.

Tableau 2: Evolution économique au niveau européen

	Taux de croissance du PIB en volume 2004	Taux de croissance du PIB en volume 2005	Taux de croissance du PIB en volume 2006
Belgique	2,5%	2,5%	2,6%
Allemagne	1,9%	1,5%	1,7%
France	2,4%	2,2%	2,2%
Irlande	5,2%	4,8%	5,0%
Luxembourg	4,0%	3,5%	3,6%
UE-25	2,5%	2,3%	2,4%

Source: Commission européenne, automne 2004.

Signalons déjà que les années de faible croissance ne semblent pas avoir eu de répercussions négatives durables sur les finances publiques (cf. infra). Le budget de l'année 2003 a même réussi à dégager des plus-values, malgré une croissance économique largement inférieure à celle prévue lors de l'établissement du projet de budget pour l'exercice 2003. Cette remarque vaut également pour les budgets des exercices 2001 et 2002 bénéficiant encore largement des années de forte croissance précédentes.

Rappelons que ce n'est qu'après le dépôt du projet de budget pour l'exercice 2003 que l'on s'est rendu compte de l'ampleur de la chute de la croissance depuis l'année 2001.

Tableau 3: Comparaison entre croissance réalisée et croissance estimée dans le projet de budget en %

	2000	2001	2002	2003	2004
Croissance réelle du PIB	9,0	1,5	2,5	2,9	4,2*
Croissance estimée dans le projet de budget	4,1	6,0	5,3	6,6	2,8

Source: Statec

* estimations les plus récentes

En 2004, l'on peut s'attendre à une situation inverse: la croissance estimée lors de l'établissement du projet de budget semble largement inférieure à la croissance qui devrait être réalisée en définitive. On peut dès lors s'attendre à des plus-values de recettes pour l'exercice 2004 qui permettraient, le cas échéant, de redresser dans une certaine mesure la chute prévue des recettes courantes.

La continuation de la reprise en 2005 est probable mais des doutes subsistent, selon le Statec, au vu des incertitudes au niveau international, notamment en ce qui concerne les prix pétroliers.

2. La performance économique passe aussi par l'écologique

Face à l'évolution récente des prix pétroliers, qui, à brève échéance à l'échelle de l'histoire de l'humanité, connaîtront des flambées inflationnistes inéluctables, l'impérieuse nécessité du recours à des sources d'énergies alternatives et renouvelables s'impose.

Pour des raisons environnementales, tout d'abord. On ne peut ignorer les obligations internationales du Luxembourg dans ce contexte. Mais pas uniquement.

Plus et plus tôt la palette des sources d'énergie consommée sera diversifiée, moins grande sera la vulnérabilité énergétique de l'économie par rapport à une hausse du prix du pétrole, qu'elle soit d'ordre spéculatif ou naturel du fait de la réduction attendue de l'offre. Il s'agit bien d'un enjeu portant sur la performance économique du pays.

Citons à ce propos le récent rapport „Relever le défi – La stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi“ (rapport „Kok“) qui estime que „L'Europe doit poursuivre l'objectif à long terme qui consiste à augmenter l'efficacité énergétique et l'efficacité des ressources. Les récentes hausses et fluctuations des prix du pétrole dues à des facteurs géopolitiques mettent en évidence la dépendance grandissante de l'Union à l'égard des importations de pétrole étranger (82% en 2002). L'augmentation de l'efficacité énergétique et la poursuite du développement de sources d'énergie de substitution contribueront non seulement à réduire cette dépendance, mais pourraient aussi renforcer la compétitivité de l'Union en allégeant la facture énergétique.“

Au-delà de la problématique du transfert de sources de production énergétique limitées et polluantes vers des sources renouvelables, il convient également d'agir en matière d'épargne d'énergie. Les plans d'épargne d'énergie peuvent par exemple permettre d'amortir à plus court terme les hausses des prix pétroliers.

L'action et la sensibilisation doivent s'étendre tant à la sphère économique que privée. C'est ainsi que les maisons ou bâtiments à basse consommation d'énergie devraient être promus ou encore que l'offre de transports publics devrait être développée, soutenue et rendue attrayante.

La CEP•L approuve donc pour des raisons écologiques et économiques l'augmentation programmée de la participation de l'Etat dans le financement des énergies renouvelables (+ 35 millions), notamment en primes d'encouragement, ou encore en faveur du service public ferroviaire (+ 25 millions).

La Chambre des Employés Privés encourage le Gouvernement à renforcer et à persévérer dans ses efforts financiers visant à promouvoir des sources énergétiques et des moyens de transport propres et fiables, qui contribuent à la protection de l'environnement et au bien-être de tous.

Notre Chambre est d'avis qu'il serait également approprié de développer la recherche dans les domaines de la consommation rationnelle d'énergie et de l'utilisation massive des énergies renouvelables, qui doivent compter dans un avenir proche parmi les principales sources mondiales d'énergie.

La recherche et le développement en ces matières seraient également utiles à la croissance encore fragile des filières industrielles européennes de l'énergie renouvelable, génératrice d'emplois.

La croissance de ces filières dépend de l'efficacité des politiques publiques volontaristes soutenant son développement.

Le rapport „Kok“ stipule d'ailleurs qu'„en agissant la première et en se concentrant sur des technologies économes en ressources que d'autres pays finiront par devoir adopter, l'Europe prendra l'avantage. [...]"

La promotion d'innovations éco-efficaces constitue clairement une possibilité avantageuse pour tous qu'il convient d'exploiter pleinement en vue d'atteindre les objectifs de Lisbonne. Les innovations – qui débouchent sur une pollution moindre, des produits moins consommateurs de ressources naturelles et des ressources gérées plus efficacement – soutiennent la croissance et l'emploi, tout en offrant des possibilités de dissocier la croissance économique de l'utilisation des ressources et de la pollution. Les exemples d'innovations éco-efficaces sont nombreux, dans des secteurs très divers, allant de l'électronique à l'agriculture, en passant par l'énergie, les transports, l'industrie chimique et les soins de santé. [...]"

Si des mesures fiscales peuvent s'avérer utiles, les gouvernements peuvent également soutenir l'innovation éco-efficace d'une autre manière. Ils peuvent stimuler les marchés des éco-innovations par l'écologisation des marchés publics. En faisant office de „clients de lancement“, les gouvernements peuvent favoriser les innovations éco-efficaces, en ce sens que d'autres acheteurs potentiels peuvent ainsi examiner le fonctionnement de ces nouvelles technologies. En outre, les marchés publics „verts“ peuvent contribuer à la réduction des coûts, par la réalisation d'économies d'échelle.“

Par ailleurs, suite à l'incident survenu à la fin de l'été 2004 qui a aussi un impact économique, la CEP•L invite également les autorités publiques à garantir la sécurité de l'approvisionnement énergétique, notamment en électricité, du Luxembourg.

3. Taux de chômage: voir au-delà de la croissance économique

Selon une étude présentée dans la note de conjoncture 2-04 du Statec sur la „loi d'Okun“, qui cherche à lier croissance économique et emploi, le Luxembourg aurait besoin d'une croissance du PIB en volume d'au moins 5% pour entraîner le chômage à la baisse. Ce pourcentage relativement élevé s'expliquerait notamment par la présence massive de frontaliers sur le marché national.

Un taux de chômage durablement supérieur à 4%?

Etant donné que le taux de 5% ne sera probablement pas atteint dans les années à venir, faut-il dès lors s'habituer à des taux de chômage supérieurs à 4%?

Dans ce contexte, il conviendra d'analyser impérativement la situation financière du Fonds pour l'emploi dont les dépenses vont rester à un niveau élevé dans les années à venir, si le chômage ne baisse effectivement pas (cf. infra). Ce qui reste probable; on ne peut en effet que difficilement espérer que la croissance économique exceptionnelle de la fin des années 1990 réapparaisse dans les années à venir.

Par ailleurs, même avec un taux de croissance élevé, il semble aléatoire d'affirmer que le chômage pourrait baisser de manière considérable. Pendant les années de forte croissance économique, le Luxembourg a certes réussi à faire passer de manière durable le niveau du chômage en dessous de la barre des 3%, mais un résidu minimum de l'ordre de 2,5% a tout de même subsisté.

Au vu de la croissance exceptionnelle de la fin des années 1990 qui n'a pas permis de diminuer le niveau du chômage au Luxembourg à sa partie congrue (et frictionnelle), il est permis de s'interroger sur la pertinence de ladite „loi d'Okun“ pour le cas du Luxembourg.

Tableau 4: Marché de l'emploi luxembourgeois

	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Taux de chômage	1,3	3,0	3,2	3,6	3,0	2,9	2,6	2,5	2,9	3,7	4,2	4,2
Emploi intérieur total*			2,7	3,3	4,4	5,0	5,7	5,6	3,2	1,9	2,4	2,5
Frontaliers*			7,4	8,1	9,9	10,7	11,5	11,4	5,8	3,8		
Croissance réelle du PIB*	5,3	1,4	3,3	8,3	6,9	7,8	9,0	1,5	2,5	2,9	4,2	4,2

Source: Stavec, ADEM, projet de budget 2005

* Taux de variation annuelle

En dépit de l'augmentation notable du taux de chômage au cours des dernières années au Luxembourg, l'emploi intérieur progresse lui aussi. Ceci s'explique par le fait que la grande majorité des nouvelles embauches concernent les frontaliers.

L'attrait du Luxembourg reste d'autant plus élevé que le taux de chômage dans les autres parties de la Grande région reste sensiblement plus élevé qu'au Luxembourg et que la création d'emplois au Luxembourg est également nettement plus élevée.

Les résidents sont-ils plus difficilement employables? Force est de constater que près de la moitié des demandeurs d'emploi inscrits à l'ADEM en septembre 2004 appartiennent à la catégorie des demandeurs non qualifiés, ceux-ci ne disposant que d'un niveau de formation inférieur.

Tableau 5: Demandeurs d'emploi inscrits en fin septembre 2004 en fonction de leur niveau de formation

<i>Niveau inférieur</i>	<i>Niveau moyen</i>	<i>Niveau supérieur</i>	<i>Non précisé</i>	<i>Total</i>
4.150	3.279	1.268	86	8.783
47,3%	37,3%	14,4%	1,0%	100,0%

Source: ADEM

Note: Niveau inférieur: scolarité obligatoire (9 années d'études)

Niveau moyen: 10e à 13e de l'Enseignement Secondaire Technique, 4e à 1e de l'Enseignement Secondaire Général

Niveau supérieur: Enseignement postsecondaire

Il s'est déjà avéré dans les années passées qu'il n'y a pas nécessairement une corrélation entre créations d'emploi et diminution du chômage au Luxembourg; il est donc probable que les résidents qui cherchent un emploi n'en trouveront pas forcément un, même en période de forte croissance, d'autant plus si celle-ci résulte pour une large partie de secteurs occupant une main-d'œuvre hautement qualifiée.

Par ailleurs, les auteurs du projet de budget estiment que la progression du taux d'activité, qui représente la part des travailleurs résidant dans la population en âge de travailler ayant un emploi ou désireux de travailler, sera dorénavant moins élevée qu'au cours de la période 1990-2003, ce qui devrait avoir pour effet de freiner quelque peu la hausse du chômage dans les années à venir.

Si la progression du taux d'activité ne voyait toutefois pas son rythme ralentir, „c.-à-d. si les retraits du marché du travail ne se faisaient pas si massivement que [les auteurs du budget] le [supposent] aujourd'hui, le taux de chômage pourrait alors dépasser les 5% de la population active“.

La question qui se pose dans ce cas de figure est de savoir si les politiques visant à augmenter les taux d'activité seraient dès lors inconciliables avec la réduction du taux de chômage.

En tout état de cause, la Chambre des Employés Privés ne peut approuver une politique d'attentisme. En dehors de mesures à prendre pour diminuer et prévenir le chômage (cf. ci-dessous), il importe, aux yeux de la CEP•L, de maintenir un niveau élevé de création d'emploi et de renforcer la politique de formation initiale et continue afin de relever les niveaux de qualification; cet effort en matière de formation devrait profiter à la force de travail luxembourgeoise qui se verrait ouvrir plus facilement les portes du marché de travail national.

Nécessité de prendre des mesures contre le chômage

Si l'on estime que la reprise économique, avec des taux de croissance réelle du PIB supérieurs à 4%, ne suffira pas à elle seule pour diminuer le taux de chômage, il faudra d'urgence procéder à une évaluation de l'efficacité des différentes actions en faveur de l'emploi.

Il convient de ne pas attendre le retour d'une croissance supérieure à 5% pour résoudre le problème du chômage et se rapprocher du plein-emploi.

La CEP•L demande que le Gouvernement entame dans l'immédiat la mise en œuvre des mesures suivantes qui recourent largement le programme de coalition en la matière:

- établir un bilan économique, social et financier des diverses mesures en faveur de l'emploi. Il faut évaluer ces mesures en fonction de leurs objectifs respectifs (lutte contre le chômage, augmentation de l'employabilité et promotion de l'inclusion sociale) et en fonction de leur coût financier, notamment au regard de la situation financière du Fonds pour l'Emploi;
- réviser l'organisation et le fonctionnement de l'Administration de l'Emploi afin d'assurer un meilleur encadrement des demandeurs d'emplois. Ceci ne doit cependant en aucun cas mener à une quelconque ouverture des services offerts par l'ADEM à des acteurs privés;
- responsabiliser davantage les employeurs en leur imposant une meilleure collaboration avec les services de l'ADEM afin de favoriser l'embauche de demandeurs d'emploi résidents;
- coordination accrue des volets „guidance, conseil et orientation professionnels tout au long de la vie“ traités par les services de l'orientation scolaire et de l'orientation professionnelle.

Nécessité de prendre des mesures pour prévenir le chômage

La CEP•L attire également l'attention sur l'importance de la mise en œuvre immédiate d'un certain nombre de mesures prophylactiques pour assurer le maintien de l'emploi, c'est-à-dire pour prévenir le chômage.

Au vu des difficultés de diminuer le taux de chômage luxembourgeois malgré une croissance économique soutenue, il est d'autant plus nécessaire d'intervenir au niveau de la prévention du chômage.

La CEP•L se rallie ici aux propositions syndicales formulées dans le cadre des discussions bipartites récentes en matière de maintien de l'emploi, d'encadrement et d'anticipation des restructurations:

- *gestion prévisionnelle de l'emploi*: des mesures doivent être prises pour mettre en place des méthodes partenariales permettant de mener les discussions en matière de maintien de l'emploi de manière plus efficace.

A ce niveau, s'impose notamment une modification de la législation en matière de licenciements collectifs. La pratique a en effet révélé que les délais pour négocier un plan social sont souvent trop courts lorsque des discussions sérieuses ont été entamées en vue d'éviter des licenciements.

D'autres mesures à prendre concernent plus généralement la gestion de l'emploi, par exemple par le renforcement des compétences des délégations du personnel et des comités mixtes et par la mise à

disposition aux représentants du personnel d'un bilan social annuel (relevé de données quantitatives relatives au personnel de l'entreprise qui constituerait, le cas échéant, une base objective pour les discussions sur l'encadrement et l'anticipation de restructurations);

- le recours à un consultant externe pour *effectuer un audit social* en cas de restructurations à mener dans une entreprise afin d'analyser les moyens à mettre en œuvre pour éviter des licenciements.

Le recours à un consultant rend d'autant plus utile l'établissement régulier d'un bilan social actualisé. Ce bilan lui donnera une base de données objective nécessaire à son travail;

- la *réduction du temps de travail*: l'article 43 de la loi modifiée du 30 juin 1976 portant création d'un fonds pour l'emploi et réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet subventionne la réduction du temps de travail, par convention collective, liée obligatoirement à l'embauche de chômeurs. Le Fonds pour l'emploi prend en charge les cotisations sociales pendant cinq ans.

La Chambre des Employés Privés estime que la réduction temporaire du temps de travail devrait pouvoir se faire au niveau approprié et pas seulement par convention collective.

En outre, elle estime que l'obligation d'embauche compensatoire paraît trop dissuasive pour l'employeur qui envisage une restructuration de son entreprise.

L'aide financière du fonds pour l'emploi devrait jouer, moyennant subsides en cas de maintien de l'emploi et non pas seulement en cas d'embauche de chômeurs. La preuve du maintien d'emplois, certes difficile, devrait se baser sur l'avis des spécialistes du ministère de l'Economie par le biais du secrétariat du comité de conjoncture.

L'intervention financière du fonds pour l'emploi en l'absence d'embauche compensatrice est justifiée par le fait qu'elle permettrait le maintien de l'emploi de travailleurs qui autrement seraient licenciés et de ce fait également à charge du fonds pour l'emploi. En outre, le fonds pour l'emploi épargnera les aides au réemploi qu'il devrait éventuellement payer en cas d'embauche d'un chômeur.

- la *préretaire progressive* introduite dans les années 1990 au Luxembourg n'a quasiment connu aucun succès. La CEP•L propose de réformer les dispositions de la préretaire progressive sur deux points:

- il faudrait placer la préretaire progressive non plus dans la logique de la préretaire solidarité (embauche compensatrice d'un chômeur), mais dans la philosophie de la préretaire ajustement.

L'admission à la préretaire ajustement par convention conclue avec le ministre du Travail a notamment pour objet d'éviter des licenciements résultant de la suppression d'emplois engendrée par la restructuration de l'entreprise ou de la transformation d'emplois consécutive à des mutations technologiques.

Il serait logique de mettre la préretaire progressive dans ce contexte si l'on veut l'utiliser de manière efficace en tant qu'instrument pour le maintien de l'emploi;

- il faudrait également alléger les conditions d'ouverture à la préretaire progressive par rapport aux autres types de préretaire, sinon l'on risque que ceux-ci soient préférés à la préretaire progressive.

Ainsi, l'on pourrait par exemple prévoir que le salarié âgé de 54 ans accomplis, qui accepte la transformation de son emploi à plein temps en emploi à temps partiel, ait droit à l'admission à la préretaire progressive au plus tôt six ans avant qu'il ne remplisse les conditions d'ouverture du droit soit à une pension de vieillesse, soit à une pension de vieillesse anticipée.

- l'*outplacement* pourrait permettre le maintien de la relation de travail d'un salarié menacé de licenciement et, le cas échéant, son reclassement immédiat à un autre poste de travail sans passer par le chômage (service à assurer par l'ADEM).

L'outplacement, qui constitue en fait un suivi en matière de formation, de compétences professionnelles et sociales du salarié et un remplacement immédiat de ce dernier, devrait être préventif, c'est-à-dire se situer avant tout licenciement (idée d'une cellule de reclassement sectorielle).

Dans ce contexte, l'idée d'un prêt temporaire de main-d'œuvre au niveau sectoriel constitue également une possibilité pour éviter aux personnes concernées de se retrouver au chômage.

Chapitre 2: Politique budgétaire

La conjoncture à taux bas des années 2001, 2002 et 2003 semble finalement se répercuter au niveau des recettes budgétaires de l'exercice 2004 (notamment à cause du retard de paiement de l'impôt sur le revenu des collectivités) qui seront moindres que lors de l'exercice précédent, sauf si des plus-values importantes se réalisent.

Il est prévu que les recettes budgétaires pour l'exercice 2005 augmentent quant à elles de manière substantielle malgré le fait que le Gouvernement n'a pas procédé à des augmentations substantielles des impôts.

La reprise économique annoncée se reflète donc dans les orientations générales du projet de budget de l'Etat, puisque aussi bien les recettes que les dépenses connaissent une forte progression.

Il faut toutefois préciser que la reprise économique en 2004 laisse espérer des plus-values de recettes pour l'exercice 2004. Ainsi, la progression *ex post* des recettes et dépenses prévues par le projet de budget 2005 par rapport au compte général 2004 pourrait se révéler beaucoup moindre que celle indiquée dans le tableau ci-dessous par rapport au budget définitif 2004.

Tableau 6: Orientations générales du budget de l'Etat

	Compte 2003	Budget définitif 2004	Projet de budget 2005	Variation	
				en euros	en %
Budget courant					
Recettes	6.504.666,7	6.242.721,9	6.828.678,0	+ 585.956,1	+ 9,4%
Dépenses	5.656.432,1	5.809.762,6	6.285.355,7	+ 475.593,1	+ 8,2%
Excédents	+ 848.234,1	+ 432.959,3	+ 543.322,3	+ 110.363,0	...
Budget en capital					
Recettes	58.877,7	149.846,6	73.788,7	- 76.057,9	- 50,8%
Dépenses	906.778,8	671.142,2	706.123,6	+ 34.981,4	+ 5,2%
Excédents	- 847.901,1	- 521.295,6	- 632.334,9	- 111.039,3	...
Budget total					
Recettes	6.563.544,4	6.392.568,5	6.902.466,7	+ 509.898,2	+ 8,0%
Dépenses	6.563.210,9	6.480.904,8	6.991.479,3	+ 510.574,5	+ 7,9%
Excédents	+ 333,5	- 88.336,3	- 89.012,6	- 676,3	...

Note: Les montants sont indiqués en milliers d'euros.

Les pourcentages représentent les taux de variation du projet de budget pour 2005 en comparaison avec le budget définitif pour 2004.

Source: Ministère des Finances, Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2005

Le Gouvernement aurait certainement pu atteindre l'équilibre budgétaire en 2005, mais le faible déficit prévu pour l'exercice 2005 n'a rien d'inquiétant aux yeux de la CEP•L, notamment au regard du faible niveau de la dette publique (cf. infra).

L'absence du poste de dépenses exceptionnel qu'est la présidence luxembourgeoise de l'Union européenne au premier semestre 2005 permettrait d'absorber plus de la moitié du déficit prévu.

Par ailleurs, dans ce contexte de déficit budgétaire, la CEP•L demande plus de clarté au niveau de l'établissement de ce déficit selon les critères de Maastricht.

Selon le projet de budget, les comptes des trois secteurs de l'administration publique donnent une évolution du solde global de -1,2% du PIB en 2005.

Tableau 7: Evolution du solde global „maastrichtien“

	2005
Administrations publiques	- 1,2%
Etat	- 3,0%
Communes	0,0%
Sécurité sociale	+ 1,8%

Note: les chiffres sont en % du PIB.

Source: projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2005

Le déficit de l'Etat calculé selon la méthode de „Maastricht“ serait de l'ordre de 3%. La Chambre des Employés Privés estime qu'il est nécessaire que le Gouvernement donne des indications quant à l'établissement de ce déficit qui diffère largement du déficit calculé d'après la „méthode nationale“ tel qu'il est présenté dans les orientations générales de la politique budgétaire. Le déficit „national“ de 89 millions d'euros représente en effet seulement 0,3% du PIB en 2005.

Avec une telle divergence par rapport au déficit „maastrichtien“ de 3% imputable à l'Etat, l'on peut logiquement se demander s'il n'est pas possible d'avoir un surplus budgétaire selon la présentation „luxembourgeoise“ tout en violant le critère de Maastricht.

Aspirant à une plus grande transparence, la Chambre des Employés Privés demande que le Gouvernement présente les principales différences entre les deux méthodes de calcul afin de mieux pouvoir apprécier d'où résultent ces divergences et notamment le déficit de 3% imputable à l'Etat.

Dans le contexte des discussions au niveau européen sur une éventuelle adaptation des dispositions du Pacte de stabilité et de croissance, la CEP•L renvoie à ses avis relatifs aux projets de budget de l'Etat relatifs aux exercices 2003 et 2004.

La Chambre des Employés Privés estime qu'il conviendrait de prendre en compte l'esprit sous-jacent au pacte de stabilité et de croissance qui permet de réagir à des phases de faible croissance économique. Si le pacte a pour objectif de voir les pays de l'UE atteindre l'équilibre budgétaire, il les autorise toutefois à aller jusqu'à 3% de déficit public en cas de mauvaise conjoncture.

Or, le pacte de stabilité ne sera pleinement opérationnel qu'une fois l'équilibre budgétaire réalisé par l'ensemble des Etats membres, ce qui est loin d'être le cas.

La CEP•L se demande dès lors s'il ne conviendrait pas de considérer actuellement l'esprit du pacte de stabilité et de croissance plutôt que d'appliquer à la lettre ses dispositions. Respecter la philosophie du pacte permettrait de concéder aux pays concernés une plus grande marge de manœuvre dans la gestion de leurs budgets et, le cas échéant, de laisser jouer les stabilisateurs automatiques.

1. Recettes courantes: les composantes progressent de manière inégale

L'impôt retenu sur les traitements et salaires (ITS), l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC) et la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) constituent les postes de recettes courantes les plus importants de l'Etat. Ensemble, ces trois postes forment en 2005 plus de 60% des recettes courantes.

L'évolution des recettes provenant de ces trois types d'impôts est globalement positive en 2005.

Les recettes provenant de l'impôt retenu sur les traitements et salaires et de la taxe sur la valeur ajoutée sont en augmentation continue depuis quelques années, alors que celles provenant de l'IRC, plus volatiles, semblent se consolider en 2005 après une chute en 2004.

Croissance continue et soutenue des recettes provenant de l'impôt retenu sur les traitements et salaires

L'évolution au niveau de l'ITS se présente de manière très favorable. Ceci s'explique par la progression continue, bien que ralentie ces dernières années, de l'emploi qui engendre une augmentation de la masse salariale et de rentrées fiscales concomitantes.

Tableau 8: Recettes provenant de l'impôt retenu sur les traitements et salaires (en millions d'euros)

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
916,9	1.035,6	1.166,6	1.200,6	1.155,0	1.190,5	1.245,0	1.400,0
	+ 12,9%	+ 12,6%	+ 2,9%	- 3,8%	+ 3,1%	+ 4,6%	+ 12,4%

Note: 1998-2003: Compte général

2004: Budget voté

2005: Projet de budget 2005

Source: Ministère des Finances, Projets de budget de l'Etat pour les exercices 2004 et 2005

Les recettes provenant de l'ITS augmentent également en cas de saut de tranche indiciaire (tel qu'en octobre 2004 et probablement 4e trimestre 2005) du fait que les barèmes d'imposition ne sont pas automatiquement adaptés dans ce cas et permettent donc, le cas échéant, des rentrées supplémentaires.

La réforme fiscale de 2001-2002 semble quant à elle entre-temps consommée en ce qui concerne les recettes provenant de l'ITS puisque leur niveau dépasse amplement celui d'avant la réforme.

Cette augmentation des recettes provenant de l'ITS peut d'ailleurs très bien être considérée comme une compensation financière à destination de l'Etat face à la croissance des dépenses de transferts sociaux qui résulte également pour partie de la progression de la masse salariale (cf. infra).

„Optimisation fiscale“: déséquilibre de la charge fiscale?

En ce qui concerne l'IRC, la baisse des recettes en 2004 et la stagnation en 2005 s'expliquent par le fait que cet impôt est généralement payé avec un retard de plusieurs années. Si, en 2003, l'Etat profitait encore des années de forte croissance pour encaisser des arriérés d'impôts, la faible croissance de 2001-2002 se répercute au niveau des recettes provenant de l'IRC en 2004 et 2005.

Tableau 9: Recettes provenant de l'impôt sur le revenu des collectivités (en mio d'euros)

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
917,0	895,9	1.008,7	1.124,0	1.312,5	1.311,1	1.100,0	1.125,0
	- 2,3%	+ 12,6%	+ 11,4%	+ 16,8%	- 0,1%	- 16,1%	+ 2,3%

Note: 1998-2003: Compte général

2004: Budget voté

2005: Projet de budget 2005

Source: Ministère des Finances, Projets de budget de l'Etat pour l'exercice 2005

La CEP•L estime que la baisse de rentrées à ce niveau n'est pas dramatique: les recettes de l'IRC sont plus volatiles que les deux autres types de recettes et dépendent plus de la conjoncture économique.

Si la reprise économique est réellement durable, l'on peut dès lors également s'attendre à une progression de ces recettes.

La Chambre des Employés Privés se demande toutefois si le Luxembourg ne risque pas de subir de plus en plus la pratique de l'„optimisation fiscale“ en matière de l'IRC.

L'„optimisation fiscale“ consiste, pour les entreprises notamment multinationales, à chercher à soustraire, de manière légale, tout ou partie de leurs bénéfices au fisc en les déplaçant à leur guise d'un pays à un autre. Celle-ci s'opère par des opérations comptables entre filiales.

Cette pratique est évidemment condamnable aux yeux de la CEP•L car elle permet que les entreprises réalisant les plus grands bénéfices soient exonérés d'impôts. Le retour de balancier est clair: les dépenses publiques sont alors entièrement financées par les entreprises qui n'ont pas les moyens de recourir aux services des spécialistes d'„optimisation fiscale“ ainsi que par les salariés et les consommateurs.

Les accises prélevées peuvent être réparties en trois parties.

Une partie est versée directement à l'UEBL pour ensuite être redistribuée entre la Belgique et le Luxembourg.

Une deuxième partie constitue des accises autonomes pour le Luxembourg qui constituent des recettes budgétaires „normales“.

Finalement, une dernière partie des accises (uniquement pour l'essence et le gasoil) est versée directement au Fonds pour l'Emploi en tant que contribution sociale. C'est cette contribution sur le gasoil que le projet de budget se propose de relever de 12,5 €/1.000 l au 1er janvier 2005 ce qui rapportera une plus-value de 20 millions d'euros.

Aux yeux de la CEP•L, l'augmentation substantielle des recettes de la TVA en 2005 (+16%) ne s'explique que subsidiairement par la majoration du taux applicable à l'essence et aux cigarettes qui, selon le projet de budget 2005, rapporte des plus-values de seulement 42,5 millions d'euros.

Selon la CEP•L, la progression des recettes provenant de la TVA s'expliquerait plutôt essentiellement par une croissance soutenue de la consommation finale nationale de 3% en 2005 et par les recettes provenant des firmes qui se sont récemment implantées au Luxembourg.

Les dépenses publiques de plus en plus supportées par les salariés et les consommateurs

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des trois types de recettes par rapport à l'année de base 1998. Les recettes TVA ont plus que doublé entre 1998 et 2005, tandis que les recettes ITS et IRC progressent beaucoup moins vite.

*Tableau 12: Evolution des recettes provenant de l'ITS,
de l'IRC et de la TVA*

	<i>ITS</i>	<i>IRC</i>	<i>TVA</i>
1998	100	100	100
1999	112,9	97,7	130,8
2000	127,2	110,0	148,3
2001	130,9	122,6	153,8
2002	126,0	143,1	174,0
2003	129,8	143,0	192,4
2004	135,8	120,0	208,9
2005	152,7	122,7	242,2

Source: Projet de budget

Calculs: CEP•L

Les recettes provenant de l'ITS et de la TVA progressent de manière assez régulière entre 1998 et 2005, tandis que les rentrées plus volatiles de l'IRC connaissent un pic en 2002-2003 pour ensuite retomber en 2004 et 2005, probablement, au niveau de 2001.

Force est donc de constater que, par rapport à l'année 1998, la contribution des salariés et des consommateurs aux dépenses publiques de l'année 2005 augmente beaucoup plus que celle des entreprises.

Le Gouvernement ne devrait-il pas se pencher sur cette évolution qui voit les salariés et les consommateurs supporter une charge fiscale plus lourde que les entreprises?

2. Recettes totales: retour à la normale

Depuis 1997, les recettes totales de l'Etat ont toujours augmenté par rapport à l'exercice budgétaire précédent respectif. L'année 2004 pourrait constituer une exception à cette tendance, due à la chute probable des recettes courantes.

Reste encore à voir si des plus-values éventuelles permettront de maintenir la tendance à la hausse. En effet, la comparaison dans le tableau suivant est biaisée par le fait que l'on compare les résultats du compte général 2003 aux données du budget définitif 2004.

Tableau 13: Evolution des recettes budgétaires de 1997 à 2004

Exercice	Recettes totales	Recettes courantes		Recettes en capital	
		En absolu	Taux de croissance	En absolu	Taux de croissance
1997	4.515	4.484	10,9%	31	8,5%
1998	4.726	4.593	2,4%	133	328,3%
1999	4.976	4.950	7,8%	25	- 80,8%
2000	5.687	5.641	14,0%	46	79,3%
2001	5.709	5.677	0,6%	32	- 29,1%
2002	6.200	6.149	8,3%	51	57,4%
2003	6.563	6.505	5,8%	59	15,7%
2004	6.393	6.243	- 4,0%	150	154,2%
2005	6.902	6.829	9,4%	74	- 50,7%

Note: En millions d'euros

1980-2003: Comptes généraux, sauf 2000: Compte provisoire; 2004: Budget définitif; 2005: Projet de budget

Sources: Ministère des Finances, Projets de budget de l'Etat 1975-2004; Trésorerie de l'Etat

La diminution sensible des recettes en capital pour l'exercice 2005 signifie en fait un retour à la normale après une progression considérable mais „artificielle“ en 2004.

3. Progression raisonnable des dépenses budgétaires

L'augmentation de 7,9% des dépenses budgétaires en 2005 apparaît tout à fait raisonnable au vu de la progression similaire des recettes budgétaires.

Rappelons que même pendant les années de faible croissance économique, l'Etat a pu se permettre de maintenir une forte progression des dépenses publiques.

Tableau 14: Evolution des dépenses budgétaires depuis 1997

	Dépenses totales	Dépenses courantes			Dépenses en capital		
		En absolu	Taux de croissance	Contribution dans dépenses totales	En absolu	Taux de croissance	Contribution dans dépenses totales
1997	4.384	3.683	8,0%	84,0%	701	18,6%	16,0%
1998	4.676	3.771	2,4%	80,6%	905	29,1%	19,4%
1999	4.855	3.937	4,4%	81,1%	919	1,5%	18,9%
2000	5.595	4.366	10,9%	78,0%	1.229	33,8%	22,0%
2001	5.707	4.786	9,6%	83,9%	921	- 25,1%	16,1%
2002	6.200	5.247	9,6%	84,6%	953	3,5%	15,4%
2003	6.563	5.656	7,8%	86,2%	907	- 4,8%	13,8%
2004	6.480	5.810	2,7%	89,7%	671	- 26,0%	10,3%
2005	6.991	6.285	8,2%	89,9%	706	5,2%	10,1%

Note: Montants en millions d'euros

1973-2003: Comptes généraux; 2004: Budget définitif; 2005: Projet de budget

Sources: Ministère des Finances, Projets de budget de l'Etat 1975-2005; Trésorerie de l'Etat

Après l'exercice 2004, qui constitue finalement un épiphénomène en ce qui concerne l'écart entre la progression des recettes et des dépenses courantes, l'année 2005 renoue avec la tendance qui voit les recettes et dépenses courantes augmenter de manière similaire.

Tableau 15: Variation en % des recettes et dépenses budgétaires courantes du projet de budget par rapport au budget définitif (ou voté) de l'exercice précédent

	<i>Recettes courantes</i>	<i>Dépenses courantes</i>
2005	9,4	8,2
2004	- 2,28	5,08
2003	8,24	8,19
2002	9,77	10,48
2001	12,74	8,77
2000	5,51	5,36
1999	6,83	6,10
1998	3,85	4,41
1997	5,20	4,64
1996	6,73	5,73
1995	6,77	6,22
1994	6,76	6,80
1993	5,49	5,51
1992	5,81	5,57
1991	9,20	9,60
1990	8,46	6,69

Source: Ministère des Finances; Projets de budget pour les exercices 1990-2004

Peut-on déjà s'avancer et conclure que, finalement, l'exercice 2004 constitue l'exercice qui supporte les conséquences négatives de la faible croissance économique de 2001 à 2003 et que le budget de l'année 2005 renoue avec la tradition des budgets précédents? Il faudra évidemment attendre les chiffres définitifs de l'année 2004 pour arrêter une analyse définitive.

4. Les transferts sociaux ne grèvent pas les finances publiques

La Chambre des Employés Privés s'étonne de la présentation atypique des accents fondamentaux de la politique budgétaire. Ceux-ci se focalisent de manière surprenante sur les transferts de revenus à la sécurité sociale qui constituent un des éléments du „contrat social luxembourgeois“.

Etonnamment, le Gouvernement ne se félicite pas de cette politique sociale forte mais présente l'évolution des transferts à la sécurité sociale comme un fardeau financier.

Une rapide analyse de la situation indique que les dépenses de l'Etat en matière sociale n'ont strictement rien d'alarmant. Ce type de dépense ne constitue pas un problème en soi; il s'agit d'un choix sociétal collectif dicté par une volonté d'équité sociale.

Le tableau ci-dessous révèle que, en effet, la part des transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale dans les dépenses budgétaires totales est en constante augmentation depuis l'exercice budgétaire 1990.

*Tableau 16: Part des transferts de revenus
aux administrations de sécurité sociale*

	<i>PIB à prix courants</i>	<i>Dépenses budgétaires totales*</i>	<i>Dépenses budgétaires totales en % du PIB</i>	<i>Transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale</i>	<i>Part des transferts aux administrations de sécurité sociale dans les dépenses budgétaires totales</i>
1990	9,18	2,72	29,6%	0,57	21,1%
1991	10,16	2,86	28,2%	0,63	22,0%
1992	10,73	3,12	29,0%	0,75	23,9%
1993	11,84	3,30	27,8%	0,81	24,4%
1994	12,73	3,59	28,2%	0,91	25,3%
1995	13,22	3,71	28,0%	1,02	27,5%
1996	13,93	4,09	29,4%	1,08	26,5%
1997	15,49	4,40	28,4%	1,18	26,7%
1998	17,01	4,69	27,6%	1,26	26,9%
1999	18,74	4,96	26,5%	1,46	29,4%
2000	21,28	5,60	26,3%	1,64	29,3%
2001	22,02	5,71	25,9%	1,83	32,1%
2002	22,81	6,20	27,2%	2,02	32,6%
2003	23,98	6,48	27,0%	2,17	33,5%
2004	25,51	6,48	25,4%	2,21	34,1%
2005	27,08	6,99	25,8%	2,37	33,8%

Source: Projets de budget pour les exercices 1992-2005

Calculs: CEP•L

Note: données en milliards d'euros

* Comptes provisoires, sauf 2004 (budget) et 2005 (projet de budget)

Cependant, parallèlement, les dépenses budgétaires en % du PIB à prix courants ont diminué. Ceci laisse entendre que la progression du poids des transferts sociaux dans les dépenses budgétaires peut facilement s'expliquer par une diminution relative d'autres types de dépenses budgétaires qui pourrait résulter notamment du retrait de l'Etat de certaines activités qu'il exerçait auparavant.

Il s'agit donc d'un changement au niveau de la structure des dépenses budgétaires qui voient augmenter la part consacrée à des transferts sociaux tout en progressant moins rapidement que le PIB à prix courants.

L'augmentation relativement importante des transferts sociaux s'explique également par une forte progression, au cours des années 1990, de l'emploi intérieur et donc de la masse salariale qui exercent une influence sur la participation de l'Etat au financement de la sécurité sociale.

Le tableau ci-dessous révèle en effet la progression constante et élevée de la masse salariale entre 1991 et 2003. Au cours de cette période, elle a augmenté de 133%.

Tableau 17: Evolution de la masse salariale

	<i>Masse salariale (en mia d'euros)</i>	<i>Taux de variation</i>
1991	3,43	
1992	3,71	8,3%
1993	3,99	7,4%
1994	4,25	6,6%
1995	4,51	6,2%
1996	4,74	5,0%
1997	5,04	6,4%
1998	5,35	6,2%
1999	5,80	8,3%
2000	6,41	10,6%
2001	7,15	11,4%
2002	7,63	6,84%
2003	8,01	4,9%

Source: Projet de règlement grand-ducal fixant les coefficients d'ajustement prévus à l'article 220 du Code des assurances sociales

* Population de référence: tous les salariés, y compris ceux jouissant d'un statut public, à l'exception des 20% des salariés touchant les salaires les plus faibles et des 5% des salariés touchant les salaires les plus élevés.

Il faut toutefois préciser que cette augmentation de la masse salariale ne se répercute pas uniquement du côté des dépenses budgétaires mais également du côté des recettes fiscales provenant des traitements et salaires.

On remarque en analysant les recettes fiscales provenant de l'ITS qu'au cours des dernières années celles-ci sont en augmentation malgré une sensible réduction fiscale en 2001-2002.

Par ailleurs, l'augmentation des transferts sociaux trouve aussi son origine dans l'introduction d'une série de mesures „sociales“ au cours des années 1990 comme notamment l'assurance dépendance, le congé parental, le congé pour raisons familiales, la prise en charge par l'Etat des allocations familiales, l'augmentation de celles-ci, le paiement du différentiel d'allocations familiales aux frontaliers.

Si les transferts sociaux aux administrations de la sécurité sociale ont augmenté plus vite que le PIB en termes relatifs, les dépenses et recettes courantes de la protection sociale en % du PIB se trouvent quant à elles quasiment au même niveau qu'en 1985.

Tableau 18: Dépenses et recettes courantes de la protection sociale (sans transferts entre gestions)

	<i>Dépenses courantes</i>		<i>Recettes courantes</i>		<i>Solde en millions d'euros</i>
	<i>en millions d'euros</i>	<i>en % du PIB</i>	<i>en millions d'euros</i>	<i>en % du PIB</i>	
1985	1.356,40	23,2	1.502,66	25,7	146,26
1990	2.011,58	21,9	2.307,10	25,1	295,52
1995	3.197,80	24,2	3.451,60	26,1	253,80
2000	4.325,90	20,3	4.888,24	22,9	562,34
2001	4.754,10	21,5	5.517,30	25,0	763,20
2002	5.246,30	23,5	5.810,00	26,0	563,70

Source: IGSS, Rapport général sur la sécurité sociale 2002

La structure des recettes courantes de la protection sociale s'est quelque peu modifiée au fil des années. La part des contributions publiques a augmenté, tandis que celle des cotisations a diminué. Il est intéressant de constater que la part des cotisations salariales est plus élevée qu'en 1985, alors que les cotisations patronales sont moins importantes en termes relatifs qu'en 1985.

*Tableau 19: La structure des recettes courantes de la protection sociale
(en % du total)*

	1985	1990	1995	2000	2001	2002
Cotisations	54,9	51,5	48,8	49,5	49,8	49,9
dont: salariés et indép.	20,1	19,4	19,9	21,9	22,4	22,3
entreprises effectives	19,1	19,6	16,8	17,7	17,8	18,0
adm. pub. effectives	3,4	2,9	3,0	2,7	2,7	2,7
Contributions publiques	38,6	40,6	46,1	46,0	45,4	45,8
Revenus des capit. et autres	6,5	7,9	5,1	4,5	4,8	4,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source: IGSS, Rapport général sur la sécurité sociale 2002

L'Etat luxembourgeois a comme priorité affichée une politique sociale forte, ce qui semble tout à fait louable aux yeux de la CEP•L.

Notons en outre que, au vu du tableau ci-dessous qui reprend les dépenses totales de protection sociale de quelques pays, il apparaît que les dépenses au Luxembourg sont inférieures à la moyenne UE-15 et à celles effectuées par nos pays voisins et les pays scandinaves.

*Tableau 20: Dépenses totales de protection sociale,
en prix courants, en % du PIB*

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
UE-15	25,4	26,4	27,7	28,7	28,4	28,2	28,4	28	27,5	27,4 (p)	27,3 (e)	27,5 (e)
Allemagne	25,4	26,1	27,6	28,4	28,3	28,9	29,9	29,5	29,3	29,6	29,6	29,8 (p)
Belgique	26,4	27	27,7	29,3	28,7	28,1	28,6	27,9	27,6	27,3	26,8	27,5
Danemark	28,7	29,7	30,3	31,9	32,8	32,2	31,4	30,4	30,2	30	29,2	29,5
Finlande	25,1	29,8	33,6	34,5	33,8	31,7	31,6	29,2	27,2	26,8	25,5	25,8
France	27,9	28,4	29,3	30,7	30,5	30,7	31	30,8	30,5	30,2	29,8	30,0 (p)
Luxembourg	21,4	22	22,5	23,3	22,9	23,7	24,1	22,8	21,7	21,7	20,3	21,2 (p)
Pays-Bas	31,1	31,2	31,9	32,3	31,7	30,9	30,1	29,4	28,4	28	27,4	27,6 (p)
Suède	33,1	34,3	37,1	38,2	36,7	34,6	33,9	33	32,2	31,8	30,7	31,3 (p)

Source: Eurostat

(p): valeur provisoire

(e): valeur estimée

Note: les dépenses de protection sociale comprennent: les prestations sociales, qui sont des transferts, en espèces ou en nature, versés aux ménages et aux individus pour alléger la charge entraînée par un certain nombre de besoins ou de situations à risque; les dépenses de fonctionnement, qui représentent les frais supportés par le programme social pour sa gestion et son fonctionnement; les autres dépenses, qui comprennent les frais divers des régimes de protection sociale (paiement du revenu de la propriété et autres).

La performance économique passe aussi par le social

Les données ci-dessus montrent que le niveau de dépenses sociales au Luxembourg n'est pas particulièrement élevé par rapport à son environnement européen, bien au contraire.

Si l'on assiste à une augmentation de l'importance des transferts aux administrations de la sécurité sociale dans les dépenses budgétaires, cela s'explique par un certain nombre de facteurs dont notam-

ment l'augmentation de la masse salariale (compensée par des recettes fiscales plus importantes). Ces transferts sont le ferment de nouvelles mesures qui permettent à l'Etat luxembourgeois d'encadrer de manière convenable ses citoyens et de leur offrir une protection sociale solide par eux souhaitée.

Si la progression relativement importante des transferts sociaux n'est pas préoccupante d'un point de vue financier, elle peut en outre constituer un atout pour le Luxembourg.

En effet, il est avéré que la cohésion sociale constitue un facteur essentiel de compétitivité pour une économie dont les performances dépendent notamment de la motivation de la main-d'œuvre, de la qualité du système de santé et de la stabilité politique et sociale.

La cohésion sociale est un élément majeur des modèles luxembourgeois et européen; elle doit rester un objectif-phare pour les orientations futures des politiques nationales et européennes.

Chapitre 3: *Situation financière de l'Etat*

La Chambre des Employés Privés procède dans la présente partie de son avis à une analyse de la situation financière de l'Etat. Comme elle l'a fait dans le cadre de ses avis relatifs aux budgets de l'Etat pour les exercices 2003 et 2004, elle prend en compte la réserve budgétaire et le degré d'endettement de l'Etat, l'avoir des fonds spéciaux ainsi que les plus- ou moins-values de recettes éventuelles.

1. La réserve budgétaire joue son rôle

La réserve budgétaire de l'Etat représente les soldes budgétaires des comptes généraux de l'Etat après affectation des plus-values de recettes depuis 1944.

Cette réserve s'élève à 564,8 millions d'euros en 2002 et se trouve en constante augmentation depuis 1994. L'année 2003 marque toutefois un tournant puisqu'elle voit diminuer pour la première fois depuis 1993 le solde de la réserve budgétaire.

En effet, le tableau ci-dessous nous renseigne qu'entre la fin de l'exercice budgétaire 2002 et celle de 2003, la réserve budgétaire diminue de plus de 10%.

Tableau 21: *Evolution de la réserve budgétaire de 1990 à 2003*

	<i>Réserve budgétaire</i>	<i>Variation</i>
1990	180,4	
1991	150,6	- 16,5%
1992	66,8	- 55,6%
1993	66,4	- 0,6%
1994	105,4	58,7%
1995	128,9	22,3%
1996	199,6	54,8%
1997	330,4	65,5%
1998	380,7	15,2%
1999	501,0	31,6%
2000	503,2	0,4%
2001	505,6	0,5%
2002	564,8	11,7%
2003	506,1	- 10,4%

Note: Montants en millions d'euros

Source: Ministère des Finances, Projets de budget de l'Etat pour l'exercice 2004 et 2005

Ce renversement de tendance n'a rien de dramatique non plus. La CEP•L rappelle son avis sur le projet de budget de l'exercice 2004, dans lequel elle écrivait que „la réserve budgétaire devrait permettre à l'Etat de compenser les éventuelles moins-values de recettes en 2003 ainsi que le déficit probable en 2004“.

La politique prudente des années précédentes qui a mené à une augmentation continue de la réserve budgétaire porte donc ses fruits.

Reste à voir si le recours à la réserve budgétaire, qui de toute façon ne constitue qu'une solution passagère, reste une exception et ne constitue pas le début d'une nouvelle tendance. Les perspectives économiques optimistes pour les exercices 2004 et 2005 laissent croire que dans les années à venir la réserve budgétaire pourra être consolidée.

2. Avoirs des fonds spéciaux: régression nette, mais logique

Comme dans les exercices précédents, l'avoir de l'Etat sur ses fonds spéciaux va se réduire au cours de l'exercice 2005. La diminution prévue sera de l'ordre de 44%, donc assez considérable.

Tableau 22: Avoirs des fonds spéciaux de l'Etat (en millions d'euros)

	Avoir au 1.1.2003	Avoir au 31.12 2003	Avoir au 31.12.2004	Avoir au 31.12.2005
Fonds de la coopération au développement	25,4	10,2	10,1	0,1
Fonds d'équipement militaire	1,1	4,0	2,1	2,5
Fonds pour les monuments historiques	12,0	8,6	8,1	4,0
Fonds de crise	21,7	21,7	21,7	21,7
Fonds de la dette publique	329,7	178,6	145,6	1,1
Fonds des pensions	15,4	3,7	0,3	0,2
Fonds communal de péréquation conjonct.	41,7	42,8	44,0	45,2
Fonds communal de dotation financière	0,0	0,0	0,0	0,0
Fonds spécial de la pêche	0,4	0,5	0,4	0,2
Fonds cynégétique	0,5	0,5	0,5	0,5
Fonds pour la gestion de l'eau	94,1	120,5	105,5	80,5
Fonds spécial des eaux transfrontalières	1,4	1,5	1,5	1,5
Fonds d'équipement sportif national	0,2	19,7	0,0	0,0
Fonds pour les investissements sociofamiliaux	144,2	157,3	111,4	42,8
Fonds d'assainissement surendettement	0,1	0,3	0,3	0,3
Fonds d'invest. publics sanitaires et sociaux	62,4	69,6	65,4	57,2
Fonds des investissements hospitaliers	334,1	324,3	149,6	81,7
Fonds spécial de la chasse	0,0	0,0	0,0	0,0
Fonds pour la protection de l'environnement	79,4	69,8	39,1	29,6
Fonds pour l'emploi	109,2	152,1	81,6	29,5
Fonds d'orientation écon. et soc. pour l'agric.	29,0	8,6	15,2	3,0
Fonds d'investissements publics administratifs	377,7	300,4	199,2	89,9
Fonds d'investissements publics scolaires	276,9	276,5	245,0	185,4
Fonds des routes	161,3	80,6	42,3	11,1
Fonds du rail	142,7	151,4	122,5	108,2
Fonds des raccordements ferroviaires internat.	111,7	121,7	51,7	16,7
Fonds pour la loi de garantie	189,4	175,7	138,7	90,0
Fonds pour la promotion touristique	0,0	0,8	0,8	0,5
Total	2.561,7	2.301,0	1.602,6	903,4
Variation du total		- 10%	- 30%	- 44%

Source: Ministère des Finances, Projets de loi concernant les budgets des recettes et des dépenses de l'Etat pour les exercices 2004 et 2005

Or, la Chambre des Employés Privés estime que la diminution des avoirs n'est a priori pas très préoccupante. Comme pour la réserve budgétaire, il est normal de puiser dans les avoirs constitués lors des années à recettes abondantes pour maintenir les dépenses d'investissement à un niveau élevé lors d'un creux de cycle, ce qui permet de soutenir la croissance économique.

Malgré cette politique volontariste de maintenir les investissements à un niveau élevé, il reste encore 903 millions d'euros à la fin de l'exercice 2005 alors que la reprise économique s'annonce.

Du reste, malgré la faible conjoncture économique en 2001-2002, les dotations budgétaires aux fonds de réserve de l'Etat sont restées à un niveau assez élevé (supérieur à un milliard d'euros).

Même les dotations relativement faibles pour l'année 2004 doivent être appréhendées avec prudence, puisqu'il ne s'agit que de chiffres provisoires qui peuvent encore varier, notamment en cas de réalisation de plus-values de recettes.

Tableau 23: Dotations budgétaires des fonds de réserve

	<i>Dépenses courantes</i>		<i>Dépenses en capital</i>		<i>Dotations budgétaires</i>	
	<i>En absolu</i>	<i>Variation</i>	<i>En absolu</i>	<i>Variation</i>	<i>En absolu</i>	<i>Variation</i>
Compte provisoire 1998	436,4		548,2		984,6	
Compte provisoire 1999	652,7	49,6%	569,1	3,8%	1.221,9	24,1%
Compte provisoire 2000	704,1	7,9%	889,4	56,3%	1.593,4	30,4%
Compte provisoire 2001	747,2	6,1%	569,7	- 35,9%	1.316,9	- 17,4%
Compte provisoire 2002	780,1	4,4%	509,6	- 10,6%	1.289,7	- 2,1%
Compte provisoire 2003	843,1	8,1%	453,1	- 11,1%	1.296,2	0,5%
Budget 2004	795,5	- 5,6%	242,0	- 46,6%	1.037,5	- 20,0%
Crédits 2005	880,9	10,7%	278,2	15,0%	1.159,1	11,72%

Note: Montants en millions d'euros.

Source: Ministère des Finances, Projets de loi concernant les budgets des recettes et des dépenses de l'Etat pour les exercices 2004 et 2005

Par ailleurs, il faudrait analyser les dépenses encore prévues dans les années à venir afin d'apprécier si les avoirs restants sont insuffisants.

Du reste, la CEP•L regrette que le Gouvernement n'ait pas profité du dépôt plus tardif du projet de budget que les années précédentes pour fournir en même temps le programme pluriannuel des dépenses d'investissement.

3. Le Fonds pour l'Emploi durablement sollicité?

Le Fonds pour l'Emploi, pour lequel les dépenses, voire une partie des recettes, ne sont pas programmables, constitue un cas particulier au niveau des fonds spéciaux de l'Etat.

Les avoirs du Fonds pour l'Emploi sont en diminution depuis quelques années en raison de l'évolution du chômage.

En ce qui concerne la structure des recettes du Fonds pour l'Emploi, elle s'est considérablement modifiée au cours de la période 1990-2005, notamment à cause de l'introduction de la contribution sociale sur carburants en 1994.

Au cours des années 1990, les parts des recettes provenant de l'impôt de solidarité sur le revenu des personnes physiques et des recettes provenant de l'impôt de solidarité sur le revenu des collectivités ont évolué en sens inverse.

La part provenant des entreprises connaît une tendance à la hausse pendant les années 1990 pour rester ensuite au même niveau pendant trois années avant de diminuer à partir de 2003.

La contribution de l'impôt sur le revenu des personnes physiques affiche une tendance à la baisse depuis 1990 avec une légère remontée à la fin des années 1990.

Tableau 24: Recettes du Fonds pour l'Emploi, en % des recettes totales

	<i>Impôt de solidarité sur le revenu des personnes physiques</i>	<i>Impôt de solidarité sur le revenu des collectivités</i>	<i>Impôt sur le revenu des communes</i>	<i>Contribution sociale sur carburants</i>	<i>Remboursements</i>	<i>Alimentation budgétaire</i>	<i>Recettes totales</i>
1990	34,7%	6,5%	6,9%	0,0%	9,8%	42,1%	100,0%
1991	31,3%	5,5%	12,4%	0,0%	4,3%	46,5%	100,0%
1992	36,4%	5,6%	7,6%	0,0%	4,9%	45,6%	100,0%
1993	20,2%	4,3%	3,4%	0,0%	9,7%	62,3%	100,0%
1994	32,2%	18,2%	6,3%	17,6%	5,3%	20,4%	100,0%
1995	20,9%	19,1%	4,3%	25,2%	4,9%	25,7%	100,0%
1996	19,2%	16,2%	4,2%	21,7%	3,2%	35,4%	100,0%
1997	15,1%	15,7%	3,5%	17,6%	3,1%	45,0%	100,0%
1998	21,7%	27,3%	5,2%	26,4%	6,1%	13,3%	100,0%
1999	20,9%	23,7%	5,1%	33,5%	5,0%	11,8%	100,0%
2000	20,1%	23,2%	5,1%	33,0%	8,2%	10,3%	100,0%
2001	18,6%	23,6%	0,0%	29,7%	14,2%	13,9%	100,0%
2002	15,7%	23,3%	0,0%	29,1%	14,8%	17,1%	100,0%
2003	13,2%	20,2%	0,0%	20,1%	12,2%	34,3%	100,0%
2004	15,8%	19,0%	0,0%	44,3%	14,6%	6,2%	100,0%
2005	16,4%	15,7%	0,0%	50,8%	13,6%	3,5%	100,0%

Note: données des comptes, sauf 1996 et 2004 (budget) et 2005 (projet de budget)

Source: projets de budget des exercices 1997-2005

La contribution sociale sur le carburant constitue aujourd'hui le poste de recettes le plus important du Fonds pour l'Emploi. D'après les estimations ce poste va apporter en 2005 plus de la moitié des recettes.

En revanche, le poids des dotations budgétaires a fortement diminué au fil des années, l'année 2003 constituant toutefois une exception. Si les estimations pour 2004 et 2005 se confirment, la contribution des dotations budgétaires au financement des dépenses du Fonds pour l'Emploi devient marginale.

La Chambre des Employés Privés s'interroge quant à l'opportunité de financer une partie de plus en plus grande des dépenses du Fonds pour l'Emploi via la contribution sociale sur le carburant en compensation de la diminution des dotations budgétaires.

Comme on l'a vu, les accises autonomes du Grand-Duché sont composées d'un prélèvement destiné aux recettes budgétaires et de la contribution sociale avec la différence que le montant de la contribution sociale n'est pas pris en considération pour l'établissement de l'indice pondéré des prix à la consommation.

Il est souhaitable que le Gouvernement veille à l'avenir, au fil des augmentations des accises exigées par les dispositions européennes, à assurer un juste équilibre entre accises autonomes indexées et contribution sociale non indexée. Il convient en effet d'éviter que ces augmentations imposées ne pèsent sur le pouvoir d'achat des consommateurs.

Ceci ne signifierait pas nécessairement des recettes moindres pour le Fonds pour l'Emploi puisque les recettes provenant des accises autonomes peuvent très bien être affectées au Fonds pour l'Emploi via des dotations budgétaires normales.

Tableau 25: Evolution des dépenses totales du Fonds pour l'Emploi

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Dépenses totales	170	160	163	145	213	186	207	263	311	338

Note: Chiffres en millions d'euros

Source: Projets de budget de l'Etat

Sous réserve du fait que les chiffres pour 2004 et 2005 ne sont pas définitifs, le tableau ci-dessus révèle que les dépenses du Fonds pour l'Emploi augmentent chaque année depuis 2001.

Les dépenses du Fonds pour l'Emploi sont évidemment fonction de la conjoncture économique, et notamment du nombre de demandeurs d'emploi. Depuis 2000, les indemnités de chômage représentent un pourcentage de plus en plus élevé des dépenses du Fonds pour l'Emploi pour atteindre 36,6% en 2003, c'est-à-dire presque autant que les actions en faveur de l'emploi.

La part des dépenses pour ce type d'actions connaît une tendance à la hausse depuis 1990 contrairement à la part des dépenses liées à la sidérurgie qui diminue de manière plus ou moins régulière depuis 1990.

Tableau 26: Dépenses du Fonds pour l'Emploi, en % des dépenses totales

	Indemnités de chômage	Actions pour combattre le chômage des jeunes	Actions en faveur de l'emploi	Section spéciale (Formation)	Sidérurgie	Remboursements comptables extra-ordinaires	Total
1990	12,5%	14,3%	18,4%	6,7%	48,1%	0,0%	100,0%
1991	19,9%	3,8%	9,4%	7,8%	59,1%	0,0%	100,0%
1992	24,1%	4,0%	9,6%	6,8%	55,5%	0,0%	100,0%
1993	31,0%	3,9%	11,1%	6,8%	47,2%	0,0%	100,0%
1994	35,6%	4,0%	9,1%	6,7%	44,6%	0,0%	100,0%
1995	43,0%	5,5%	13,0%	4,7%	33,8%	0,0%	100,0%
1996	33,6%	4,7%	14,7%	9,2%	37,7%	0,0%	100,0%
1997	33,6%	6,3%	16,2%	5,2%	38,6%	0,0%	100,0%
1998	29,5%	8,5%	21,8%	5,5%	34,6%	0,0%	100,0%
1999	31,6%	9,2%	33,2%	4,5%	21,5%	0,0%	100,0%
2000	19,4%	7,3%	35,9%	5,4%	32,1%	0,0%	100,0%
2001	23,7%	7,2%	43,2%	5,6%	19,8%	0,5%	100,0%
2002	31,1%	8,9%	39,1%	6,1%	14,2%	0,7%	100,0%
2003	36,6%	7,6%	37,1%	2,2%	16,0%	0,5%	100,0%
2004	37,6%	6,9%	36,0%	7,1%	12,4%	0,0%	100,0%
2005	37,4%	6,6%	35,9%	4,2%	15,9%	0,0%	100,0%

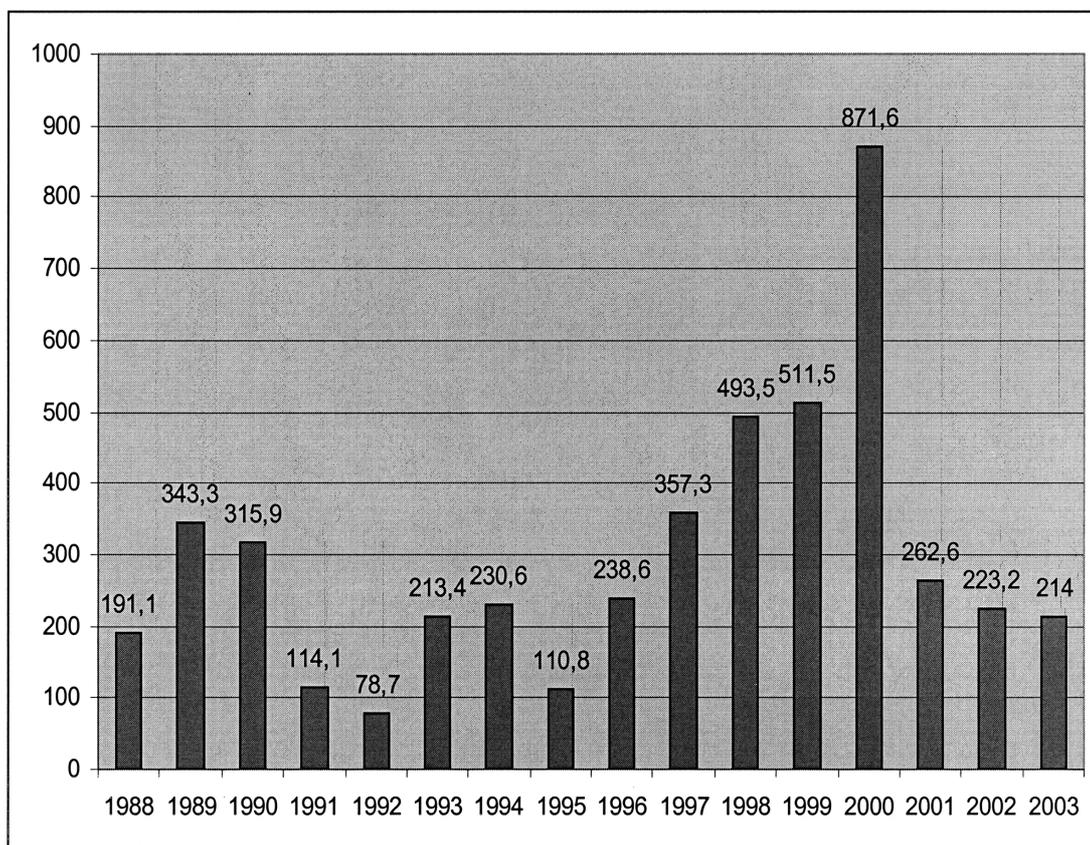
Source: Projets de budget de l'Etat

Calculs: CEP•L

4. Des plus-values de recettes en 2003 malgré la faible croissance

Contrairement aux estimations de la CEP•L, l'exercice 2003 a clôturé avec des plus-values de recettes. Au vu des révisions à la hausse des taux de croissance du PIB en volume, l'on peut même espérer des plus-values en 2004.

Graphique 1: Plus-values de recettes en millions d'euros



Source: Ministère des Finances, Projets de budget de l'Etat des exercices 1990-2005

Les données du tableau ci-dessous révèlent qu'en ce qui concerne les recettes provenant de l'impôt général sur le revenu, les rentrées du premier semestre 2004 en % du total escompté dépassent la moyenne des exercices précédents. Ceci laisse présager d'éventuelles plus-values au niveau de ce poste de recettes qui constitue la somme des recettes provenant de:

- l'impôt fixé par voie d'assiette,
- l'impôt sur le revenu des collectivités,
- l'impôt retenu sur les traitements et salaires,
- l'impôt retenu sur les revenus de capitaux,
- l'impôt concernant les contribuables non résidents.

Tableau 27: Evolution des recettes provenant de l'impôt général sur le revenu et de l'impôt sur le revenu des collectivités

	Recettes provenant de l'impôt général sur le revenu			Impôt sur le revenu des collectivités		
	Exercices entiers	Premiers semestres	Premier semestre en % de l'exercice entier	Exercices entiers	Premiers semestres	Premier semestre en % de l'exercice entier
1998	2.163,8	1.047,3	48,4%	917,0	371,4	40,5%
1999	2.271,0	1.115,5	49,1%	895,9	398,8	44,5%
2000	2.525,8	1.206,2	47,8%	1.008,7	409,1	40,6%
2001	2.672,4	1.318,4	49,3%	1.124,0	454,8	40,5%
2002	2.691,2	1.319,6	49,0%	1.312,5	516,0	39,3%
2003	2.916,1	1.358,8	46,7%	1.311,1	504,6	38,5%
2004	2.712,1	1.379,2	50,8%	1.100,0	438,7	39,9%

Note: Montants en millions d'euros.

Source: Ministère des Finances, Projets de budget de l'Etat 1975-2004.

L'IRC et l'ITS représentent ensemble plus de 80% de l'impôt général sur le revenu. Les plus-values éventuelles à attendre pour ce poste s'expliqueraient notamment par l'ITS, tandis que les recettes de l'IRC réalisées au premier semestre 2004 correspondent plus ou moins au pourcentage des exercices précédents.

Les plus-values s'annoncent donc avant tout pour les recettes provenant de l'impôt sur les traitements et salaires (cf. tableau ci-dessous). En effet, les recettes réalisées au premier semestre 2004 correspondent à 55,7% des recettes estimées pour l'exercice entier, alors que dans les années passées ce pourcentage tourne normalement autour des 52%, sauf en 2001.

Tableau 28: Evolution des recettes provenant de l'impôt sur les traitements et salaires

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Exercice entier	1.035,6	1.166,6	1.200,6	1.155	1.190,5	1.245
Premier semestre	535,7	609,6	661,8	595,2	618,7	693
Premier semestre en % de l'exercice entier	51,7%	52,3%	55,1%	51,5%	52,0%	55,7%

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

Source: projet de budget pour l'exercice 2005

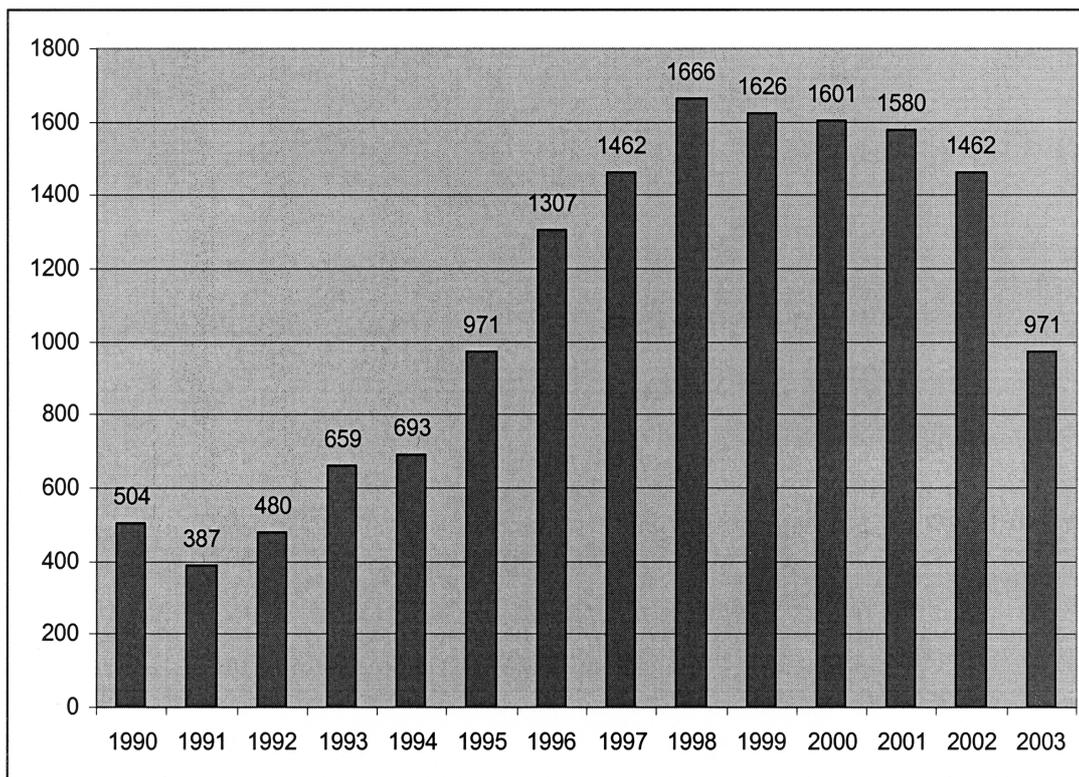
Calculs: CEP•L

5. Dette publique: la marge de manœuvre reste très grande

Le Luxembourg se trouve dans une position enviable en ce qui concerne le niveau de sa dette publique. Le faible niveau de celle-ci laisse au Gouvernement une large marge de manœuvre pour recourir à l'emprunt en cas de nécessité.

La tendance à la baisse de la dette publique par tête d'habitant entamée en 1999 se confirme en 2003. Le niveau de celle-ci diminue même de manière considérable (-33%) entre 2002 et 2003.

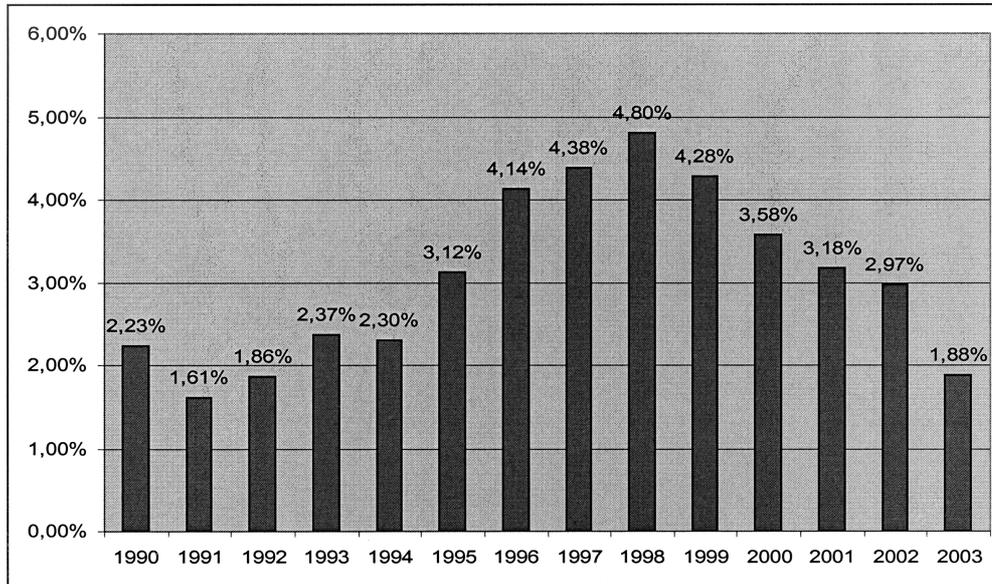
Graphique 2: Dette publique en € par tête d'habitant



Source: Trésorerie de l'Etat

De même, le ratio dette publique/PIB confirme sa tendance à la baisse pour arriver à 1,88% en 2003, c'est-à-dire un niveau tout à fait négligeable.

Graphique 3: Ratio dette publique / PIB



Source: Trésorerie de l'Etat

Aussi le coût de la dette publique ne constitue pas une charge importante pour le budget de l'Etat. Le poids de la dette publique dans les dépenses budgétaires diminue de manière continue depuis 1999. En 2002, le ratio coût de la dette sur dépenses budgétaires s'élève à 1%.

Tableau 29: Poids de la dette publique dans le budget de l'Etat

en mio EUR

	Coût de la dette**	Dépenses budgétaires	Ratio
1990	76	2.722	2,79%
1991	62	2.848	2,19%
1992	50	3.092	1,63%
1993	70	3.276	2,14%
1994	77	3.563	2,15%
1995	60	3.689	1,64%
1996	69	4.002	1,71%
1997	102	4.384	2,33%
1998	103	4.676	2,20%
1999	94	4.855	1,94%
2000	77	5.683	1,36%
2001*	60	5.445	1,10%
2002*	61	5.976	1,01%

*) Chiffres repris du budget voté

**) Coût de la dette = Intérêts + amortissements

Source: Trésorerie de l'Etat

Luxembourg, le 16 novembre 2004

Pour la Chambre des Employés Privés,

Le Directeur,
Norbert TREMUTH

Le Président,
Jean-Claude REDING

