

N° 5600^{1A}**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2006-2007

PROJET DE LOI**concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat
pour l'exercice 2007**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES EMPLOYES PRIVES

(8.11.2006)

Par lettre du 11 octobre 2006, Monsieur Luc Frieden, ministre du Trésor et du Budget, a soumis le projet de loi sous rubrique à l'avis de la Chambre des employés privés.

1. Le projet a pour objet de fixer les recettes et les dépenses du budget de l'Etat pour l'exercice 2007.

2. L'avis de la Chambre des employés privés (CEP•L) se compose de trois parties.

La première partie expose comment la procédure budgétaire actuelle est quelque peu vidée de sa substance du fait que les grandes lignes de la politique budgétaire sont in fine tracées en amont de la procédure législative. Sont ensuite mises en lumière les difficultés résultant de la double présentation des finances publiques en raison des obligations communautaires. Finalement, la CEP•L rend à nouveau attentif aux spécificités luxembourgeoises dont il conviendrait de tenir compte dans le cadre de l'établissement du budget de l'Administration centrale selon les critères de Maastricht.

La deuxième partie traite de la situation économique luxembourgeoise qui est globalement très bonne et, plus particulièrement, de l'inflation et de la croissance économique.

Finalement, la troisième partie est consacrée à l'évolution budgétaire proprement dite et à la présentation des données les plus récentes notamment en matière de recettes, annonciatrices d'une évolution favorable pour l'exercice en cours. Ensuite, la CEP•L décrit brièvement la situation des réserves budgétaires qui existent tant au niveau de l'Administration centrale que des Administrations publiques.

Cette troisième partie comprend enfin deux chapitres qui analysent les tendances lourdes au niveau des recettes et des dépenses budgétaires de l'Etat.

L'avis proprement dit est précédé par un résumé reprenant ses points saillants.

*

SOMMAIRE

	<i>page</i>	
Partie 1	De la procédure et de la présentation	
Chapitre 1	Pour une procédure plus transparente et cohérente	8
Chapitre 2	Nouvelle présentation des tendances budgétaires.....	10
	2.1. Déficit „maastrichtien“	10
	2.2. Différence entre Administration centrale et Etat central	11
Chapitre 3	Tenir compte des spécificités luxembourgeoises.....	15
Partie 2	La situation économique	
Chapitre 1	Inflation: tendance à la baisse	22
Chapitre 2	Croissance économique: le Luxembourg dépasse largement la moyenne de la zone euro	25
Partie 3	La situation budgétaire	
Chapitre 1	Evolution budgétaire récente	27
	1.1. Plus-values au niveau des recettes en 2006?	28
	1.2. PIB sous-évalué en 2006?	31
Chapitre 2	Réserve budgétaire des Administrations centrale et publique.....	32
Chapitre 3	Analyse des recettes budgétaires.....	34
	3.1. Une charge fiscale de plus en plus portée par les salariés et les consommateurs.....	36
	3.2. Réduction de l'impôt sur le revenu des capitaux	38
Chapitre 4	Analyse des dépenses budgétaires.....	40
	4.1. Dotations aux fonds spéciaux.....	41
	4.2. Dépenses des Fonds spéciaux.....	43
	4.3. Fonds pour l'emploi	44
	4.4. Impact budgétaire des mesures tripartites en 2007.....	49
	4.5. Dépenses sociales	53

Tableaux

1. Déficit public selon méthodologie „Maastricht“.....	11
2. Détail du passage du budget institutionnel au déficit/surplus de l'administration centrale	12
3. Dépenses et recettes de l'Administration centrale	13
4. Evolution budgétaire au niveau de l'Etat central.....	14
5. Déficit public selon méthodologie „Maastricht“	15
6. Evolution des estimations de la capacité de financement 2005	28
7. Capacité de financement de l'administration publique.....	28
8. Recettes provenant de l'impôt général sur le revenu.....	30
9. Evolution des recettes provenant de l'impôt retenu sur les traitements et salaires	31
10. Recettes provenant de l'impôt retenu sur le revenu des collectivités.....	31
11. Avoir des fonds spéciaux en fin d'exercice.....	33
12. Evolution de la réserve budgétaire de 1990 à 2003.....	34
13. Evolution des recettes budgétaires de l'Etat central	35
14. Recettes budgétaires de l'Etat	35

15. Evolution des recettes provenant des trois principaux impôts de l'Etat.....	37
16. Impôt retenu sur le revenu des capitaux en millions d'euros...	39
17. Dépenses de l'Etat central en milliers d'euros	41
18. Progression des dépenses budgétaires et des dotations aux fonds d'investissement.....	41
19. Part des dotations aux fonds d'investissements dans les dépenses budgétaires en millions d'euros.....	42
20. Progression des dépenses budgétaires hors dotations aux fonds de réserve	42
21. Budget 2007.....	42
22. Budget 2007 avec 200 millions de dotation en moins	43
23. Evolution 2006-2007 des dépenses de certains Fonds spéciaux en millions d'euros	43
24. Recettes du Fonds pour l'emploi, en % des recettes totales du Fonds.....	45
25. Evolution des dépenses totales du Fonds pour l'emploi en millions d'euros	46
26. Dépenses du Fonds pour l'emploi, en % des dépenses totales du Fonds.....	46
27. Evolutions les plus marquantes au niveau des dépenses du Fonds pour l'emploi en millions d'euros	47
28. Actions en faveur de l'emploi en millions d'euros	48
29. Actions pour combattre le chômage des jeunes en millions d'euros.....	49
30. Estimation gouvernementale de l'effet des mesures tripartites en millions d'euros	50
31. Fiche financière accompagnant le projet de loi No 5611	52
32. Evolution des transferts sociaux en % du PIB.....	53
33. Evolution des transferts sociaux en % des dépenses courantes	54
34. Transferts sociaux en % des dépenses budgétaires totales.....	54
35. Taux de risque de pauvreté 2004 en %.....	55

Graphiques

1. Capacité/Besoin de financement (millions d'euros) Total des administrations publiques	16
2. Capacité/Besoin de financement (millions d'euros)	18
3. Capacité/Besoin de financement (millions d'euros) – Administration centrale	19
4. Déficit des Administrations publiques en % du PIB	20
5. Besoin de financement de l'Administration publique	21
6. Inflation en glissement annuel.....	23
7. Croissance du PIB en volume	25
8. Croissance trimestrielle en glissement annuel	26
9. Evolution des recettes mensuelles de l'Etat Central (millions d'euros)	29
10. Indice du prix implicite du PIB (1995 = 100)	32
11. Taux de risque de pauvreté en % au Luxembourg en 2001, 2003 et 2004 avant tout transfert social (haut), après versement des pensions (milieu) et après l'ensemble des transferts sociaux (bas).....	55
12. Taux de risque de pauvreté de l'UE-25 avant et après transferts sociaux en 2003	56

LES POINTS SAILLANTS DE L'AVIS

1. De la procédure et de la présentation

Pour une procédure plus transparente et plus cohérente

- Conformément au pacte de stabilité et de croissance, les pays de la zone euro doivent présenter annuellement un programme de stabilité et de croissance actualisé où sont fixées les grandes orientations de la politique budgétaire à moyen terme. Il convient de souligner que ce programme de stabilité et de croissance façonne donc en amont le projet de budget proprement dit, sans a priori suivre la procédure législative classique. Dès lors, les grandes orientations du budget ne peuvent plus être modifiées par le Parlement parce qu'elles s'inscrivent dans un cadre plus vaste déjà préfixé par le Gouvernement.
- La CEP•L demande donc que l'examen budgétaire proprement dit soit adossé aux discussions relatives au programme de stabilité et de croissance national.
- La CEP•L constate également que, souvent, les prévisions en matière de recettes et de dépenses ne s'avèrent finalement pas réalistes. Elle invite donc le Gouvernement à fournir un effort afin de présenter désormais le plus tôt possible les données les plus actuelles possibles. Le report de la présentation du budget à la Chambre des Députés, et le raccourcissement des délais qui s'en est suivi, n'était-il pas précisément censé permettre aux autorités publiques de disposer de données fraîches qui collent au plus près à la réalité?

Nouvelle présentation des tendances budgétaires

- Contrairement aux années passées, la présentation du projet de budget pour l'exercice 2007 met l'accent sur les données budgétaires exposées selon les normes prévues par le pacte de stabilité et de croissance européen.
- Il paraît dès lors indispensable de présenter les divers budgets considérés (Administrations publiques, Administration centrale, Etat central) de manière beaucoup plus transparente, notamment en indiquant clairement et en détail comment s'effectue techniquement le passage des comptes de l'Administration centrale (version européenne) vers ceux de l'Etat central (version nationale classique).
- Dans sa dernière actualisation du programme de stabilité et de croissance, le Gouvernement luxembourgeois a fixé un objectif budgétaire à moyen terme de -0,8% du PIB. Cet objectif sera a priori atteint dès 2007 avec un déficit programmé de l'Administration publique de -0,9% du PIB.
- Pour le seul besoin de financement de l'Administration centrale, celui-ci se réduit de -3,5% en 2006 à -2,9% en 2007. La faible progression des dépenses de l'Administration centrale (+3,6%) n'est toutefois plus comparable aux taux de progression des années passées, puisqu'on y considèrerait alors généralement le seul budget de l'Etat central.
- En effet, dans la version classique du budget (Etat central), il y a lieu de constater que, et les dépenses budgétaires (+5%), et les recettes (+7%) progressent plus rapidement que pour l'Administration centrale globale. Le déficit de l'Etat central connaît de son côté une tendance vers l'équilibre depuis 2005. Au vu des plus-values de recettes auxquelles on peut d'ailleurs s'attendre, et si les dépenses restent dans les limites projetées, le budget 2006 pourrait finalement être assez proche de l'équilibre.

Tenir compte des spécificités luxembourgeoises

- Le principal facteur explicatif de la différence du déficit de l'Etat central „version Maastricht“ (administration centrale) avec le déficit de l'Etat central „version nationale“ se situe au niveau des fonds d'investissement de l'Etat (bien que ces transferts du budget de l'Etat central vers les Fonds soient neutres du point de vue de la comptabilité européenne).
- La politique budgétaire luxembourgeoise de la fin des années 1990 et du début des années 2000 est caractérisée par la constitution de réserves sur ces fonds d'investissements. Autrement dit, les plus-values de recettes réalisées au cours des années de forte croissance économique ont été versées en tant que dotations budgétaires sur ces fonds pour y constituer une réserve afin de financer des investissements futurs, notamment au cours d'une période où les recettes seraient moins abondantes. Ce scénario s'est réalisé entre-temps.

- Dès lors de deux choses l'une, soit le système de fonds d'investissement est en inadéquation avec la comptabilité publique européenne budgétaire et financière qui prime pourtant la comptabilité nationale ou c'est la méthodologie „maastrichtienne“ qui est quelque peu inadaptée à la situation spécifique du Luxembourg, alors que le pays a mené une politique budgétaire anti-cyclique telle que prônée par les autorités européennes en constituant, dans une période de forte croissance économique, des réserves budgétaires générées par des rentrées fiscales abondantes.
- A cet égard, l'observation des besoins et capacités de financement de l'Etat sur la longue période est très instructive. Si le déficit entre les dépenses et les recettes des exercices annuels est bien réel, il n'en va pas de même pour le solde cumulé. En effet, depuis 1995 (année la plus lointaine à laquelle on puisse remonter à ce jour), ce sont au total 5.100 millions d'euros qui ont été accumulés par l'ensemble des administrations publiques luxembourgeoises et ce, malgré les déficits de 2004 et 2005 qui, pour un montant de -579,3 millions au total, semblent quelque peu dérisoires au regard des sommes accumulées antérieurement.
- Précisons toutefois que la plus grande partie de ces surplus thésaurisés se retrouve sur les comptes de l'Administration de la Sécurité sociale, notamment au niveau des caisses de pension, et n'est donc pas disponible pour couvrir des dépenses courantes de l'Administration centrale.
- La Chambre des Employés Privés estime que la situation particulière du Luxembourg devrait être prise en considération dans l'appréciation de l'état des finances publiques dans le cadre de la procédure dite de déficit excessif. Le Gouvernement luxembourgeois devrait intervenir à cette fin auprès des instances européennes concernées ou, à défaut, revoir sa loi budgétaire pour tenter de l'adapter aux exigences européennes.
- Ce „piège de Maastricht“ risque en effet de se présenter à nouveau au Luxembourg; le transfert d'éventuelles plus-values de recettes vers les fonds spéciaux constituera toujours à l'avenir une source potentielle de déficit budgétaire.

2. La situation économique

Inflation: tendance à la baisse

- Alors qu'en début d'année on nous prédisait encore une inflation de 2,5% à 3% pour l'année 2006, en septembre, le taux d'inflation sur un an est tombé à 2,4% et l'on prévoit pour 2006 une inflation moyenne sur l'année de 2,6%. En 2007, l'inflation devrait encore se réduire pour atteindre un taux de 1,7%. „Même sans „plan de maîtrise de l'inflation“, retenu par l'accord tripartite d'avril 2006, le taux d'inflation a des chances de repasser nettement sous la barre symbolique des 2%, chère à la BCE“.
- Etant donné que les produits pétroliers sont surpondérés dans l'IPCH, la baisse récente du prix du Brent a joué de manière sensible sur l'évolution de cet indice qui, pour le mois de septembre 2006, descend même en dessous de l'IPCN (en glissement annuel).
- L'IPCH, maintes fois mis en vitrine lorsque qu'il était encore beaucoup plus élevé au Luxembourg, rentre donc dans le rang en septembre 2006 en se rapprochant fortement de la moyenne de la zone euro (2% contre 1,8%).
- L'IPCN, le seul indice adapté pour mesurer et indiquer le niveau de l'inflation au Luxembourg, connaît également une tendance à la baisse au cours des derniers mois, même si son évolution n'est pas aussi favorable que pour l'IPCH en raison de sa moins forte réactivité à l'évolution du prix du pétrole.
- Cependant, il convient de ne pas perdre de vue que la forte augmentation des prix administrés au début de l'année a engendré ou, du moins, fortement contribué à cette sortie du rang de l'IPCN luxembourgeois. Sans ces hausses des prix administrés, la courbe de l'inflation luxembourgeoise mesurée par l'IPCN se situerait de près de 0,5 point de pourcentage plus bas.
- Si les prévisions du Statec pour l'année 2007 se réalisent vraiment (1,7%), l'IPCN devrait toutefois également se rapprocher de la moyenne de la zone euro, voire descendre sous cette dernière.
- Selon ces estimations, la prochaine cote d'échéance succédant à celle d'août 2006, applicable en décembre de cette année, pourrait survenir en décembre 2007 ou en janvier 2008.
- Dans la première éventualité, la cote de décembre se verrait appliquée en janvier 2008 et tomberait donc d'office le mois prévu par la loi du 27 juin 2006. Dans le second cas de figure, il résulterait

d'une mauvaise interprétation de cette loi une situation paradoxale et quelque peu absurde où les effets du report des tranches indiciaires seraient plus sévères pour les salariés en cas d'inflation basse qu'en cas d'inflation plus élevée.

*Croissance économique: le Luxembourg dépasse
largement la moyenne de la zone euro*

- Hormis les questions d'inflation, n'oublions pas que la croissance économique au Luxembourg sera comme au cours des années précédentes supérieure à la moyenne européenne, ce qui d'ailleurs justifierait a priori une inflation plus élevée.
- Relevons toutefois que les mesures décidées en avril 2006 par le Comité de coordination tripartite, afin de consolider le budget public, auraient, selon le Statec, un impact négatif sur la croissance du PIB en 2007, en sus d'un éventuel ralentissement de la conjoncture internationale.
- Concernant l'emploi intérieur, là encore, la situation est florissante puisque, depuis un an et demi, l'emploi évolue à un rythme de l'ordre de 3%. Même pour ce qui était souligné comme le principal point noir de l'économie luxembourgeoise, les finances publiques, il semble que la situation s'améliore de jour en jour; le déficit luxembourgeois est même actuellement estimé à 1,5% du PIB en 2007.

3. La situation budgétaire

Evolution budgétaire récente

- La CEP•L constate que les finances publiques se sont améliorées récemment par rapport aux estimations effectuées au moment des décisions de la tripartite en avril pour consolider le budget de l'Administration centrale. Cette amélioration ne joue toutefois pas seulement au niveau des prévisions pour 2007, mais également, et avant tout, pour 2005, voire 2006. Il s'agit donc d'exercices pendant lesquels les mesures de consolidation budgétaire ne jouent aucunement (exercice 2005), voire partiellement seulement (exercice 2006).
- Alors que les finances publiques avaient connu une certaine dégradation, l'évolution des recettes et dépenses de l'Etat central sur les neuf premiers mois laisse entrevoir une amélioration certaine pour l'année 2006. Avec 6.441,6 millions d'euros sur les neuf premiers mois, les recettes de l'Etat central ont augmenté de 14,7% par rapport à la même période en 2005, contre seulement 2,4% pour la même période en 2005 par rapport à 2004.
- L'ensemble des trois derniers mois étant systématiquement excédentaires par le passé, si les dépenses continuent leur progression au même rythme (9%) et les recettes sont supérieures de 10% aux recettes des trois derniers mois 2005 (contre 14,7 pour les 9 premiers mois), ceci augure une évolution des finances publiques en 2006 plus favorable que prévu dans la situation budgétaire la plus récente.
- Par ailleurs, en réalisant une extrapolation pour l'année 2006, l'on constate que les recettes générées par l'impôt sur le revenu au cours de l'exercice 2006 entier pourront se révéler à nouveau largement sous-estimées dans le budget définitif, l'Etat central obtenant en effet une plus-value de 22% de recettes en 2006.
- La CEP•L demande que le Gouvernement, qui possède des informations bien plus précises, fasse dorénavant lui-même des estimations au niveau des recettes de l'exercice en cours dans le cadre du projet de budget pour l'exercice suivant respectif. Ceci permettra de dresser une image plus réaliste et actualisée de l'état des finances publiques au moment du dépôt du projet de budget de l'Etat pour l'exercice suivant.

Analyse des recettes budgétaires

- Au niveau des recettes budgétaires, certaines connaissent une évolution sensible alors que d'autres ont plutôt tendance à stagner. Ainsi, si les recettes provenant de l'impôt retenu sur les traitements et salaires progressent de 13%, celles provenant de l'impôt retenu sur le revenu des collectivités augmentent de seulement 4%.

- Force est de constater que, par rapport à l'année 1998, la contribution des salariés et des consommateurs aux dépenses publiques de l'année 2007, pour ce qui est des trois postes de recettes principaux considérés, augmente beaucoup plus que celle des entreprises.
- Comme elle l'a déjà écrit, la Chambre des employés privés pense que ce système crée un déséquilibre de la charge fiscale et une concurrence déloyale entre les contribuables collectifs et individuels, en défaveur des personnes physiques. Les dépenses publiques sont entièrement financées par les entreprises qui n'ont pas les moyens de recourir aux services de spécialistes d'„optimisation fiscale“ ainsi que par les salariés et les consommateurs.
- Dans le même esprit, la CEP•L s'interroge sur la nouvelle réduction de la pression fiscale en faveur du capital, après la suppression de l'impôt sur la fortune, qui n'est pas sans poser de questions quant aux orientations de la politique fiscale dans le pays. Elle constate que la retenue libératoire nationale sur les intérêts, qui avait été mise dans la balance lors de la suppression de l'impôt sur la fortune, subirait un manque à gagner en 2007, de même que la retenue de l'impôt sur l'épargne non résidente.
- La CEP•L réitère dès lors ses doutes sur le bien-fondé social des mesures fiscales susmentionnées, a fortiori en „période d'austérité“. Abolir, en pareille époque, un impôt sur la fortune, réduire le taux d'imposition sur le revenu du capital, autoriser l'incivisme fiscal, peut paraître quelque peu cynique aux yeux des ménages et des salariés, notamment à faibles revenus, qui risquent d'être les premières victimes d'un durcissement de la politique sociale et budgétaire, qui aurait pourtant bien besoin de ressources.

Analyse des dépenses budgétaires

- Si l'on se penche sur la progression des dotations aux fonds, on peut observer que, par rapport aux dépenses budgétaires, tant les dotations totales que courantes ou en capital se poursuivent à rythme soutenu. Il n'est dès lors pas étonnant de voir la part des dotations aux différents fonds continuer à prendre de l'importance dans l'ensemble des dépenses budgétaires (19% des dépenses totales en 2007). Abstraction faite des dotations, on constate un ralentissement des dépenses depuis 2004, ce qui doit refléter la volonté du Gouvernement de juguler celles-ci en vue de rétablir l'équilibre de ses comptes.
- Quant au Fonds pour l'emploi, pour le budget 2006, un nouveau poste de recettes fait son apparition en compensation du statu quo en 2007 (contraire à l'accord tripartite) en matière d'impôts de solidarité de 1 point de %.
- La Chambre des employés privés demande des précisions quant aux différents postes de dépenses du Fonds pour l'emploi. Il est en effet difficile de commenter l'évolution de ces postes sans indication de la base légale donnant lieu à l'une ou l'autre des dépenses. Au vu des modifications récurrentes en ce qui concerne la législation afférente aux dépenses du Fonds pour l'emploi, la CEP•L estime qu'il eut été indispensable que le Gouvernement donne plus de précisions quant à ces postes, par exemple en retraçant un historique des modifications législatives accompagnées de leur fiche financière, sans quoi, considérant notamment les délais impartis pour la remise de l'avis, il s'avère très difficile pour la CEP•L d'effectuer des recherches intensives.
- La présentation de l'impact des mesures de la tripartite sur la progression des dépenses des Administrations n'est guère explicite. De manière générale, il serait nécessaire de disposer de plus d'éléments de calcul afin de pouvoir analyser de manière précise où exactement et comment le Gouvernement a réalisé ses épargnes. En l'absence d'éléments explicatifs dans le présent projet, il est impossible à la CEP•L de donner un avis sur cette ligne d'économies présentée par le Gouvernement.
- En matière de transferts de revenu de l'Etat central aux administrations de sécurité sociale, la continuité est toujours de mise, avec une légère tendance à la baisse en % du PIB, par rapport aux dépenses courantes et aux dépenses totales.
- Les dépenses sociales luxembourgeoises sont largement marquées du sceau de l'efficacité, puisqu'elles contribuent à réduire fortement les inégalités et le risque de pauvreté. Sans la redistribution systémique de la richesse créée, près de 40% des ménages vivraient en dessous du seuil de pauvreté au Luxembourg. On constate cependant que grâce à la solidarité de la collectivité nationale et à l'intervention efficiente des administrations de sécurité sociale, le taux de pauvreté est compressé à 11% en 2004.

- L'efficacité des transferts sociaux au Luxembourg ne doit toutefois pas faire perdre de vue que 18% des enfants de moins de 16 ans sont toujours frappés par le risque de pauvreté en 2004, de même pour 12% des 16-24 ans. En 1995, les taux affectant ces catégories d'âge étaient de 16 et 14%.
- Le citoyen lambda serait d'ailleurs à juste titre en droit de se demander quelle aurait été l'évolution de ces taux de pauvreté si des objectifs aussi rigides et contraignants que ceux contenus dans le pacte de stabilité et de croissance avaient été arrêtés dans le cadre de la stratégie européenne de développement de l'économie la plus compétitive au monde.

*

PARTIE 1

De la procédure et de la présentation

3. Ce premier chapitre renvoie à la nécessité d'établir une procédure budgétaire plus transparente et cohérente, notamment au niveau de l'actualisation du programme de stabilité et de croissance.

Ensuite, la Chambre des employés privés examine la double présentation des finances publiques à laquelle le Gouvernement doit procéder en raison de ses obligations communautaires.

Finale­ment, il est rappelé que sans la prise en compte des spécificités budgétaires luxembourgeoises, celles-ci risquent bien de faire tomber à nouveau le Luxembourg dans le „piège de Maastricht“.

Chapitre 1: *Pour une procédure plus transparente et cohérente*

4. Le projet de budget a été déposé en date du 11 octobre 2006; dans sa lettre de saisine, le ministre compétent indique que la Chambre des députés désire disposer de l'avis de la CEP•L pour le 8 novembre 2006. Notre Chambre a donc à peine un mois pour analyser à la fois la situation budgétaire dans le contexte communautaire et le projet de loi proprement dit.

De manière générale, en raison des différentes présentations de la situation budgétaire (cf. partie 1, chapitre 3) et au vu des changements récurrents des estimations relatives aux finances publiques (cf. partie 3, chapitre 1), la Chambre des employés privés regrette qu'une analyse détaillée des différents postes de dépenses et de recettes devienne matériellement très difficile, les délais impartis pour la remise du présent avis étant en outre trop serrés.

Il est à cet égard révélateur qu'une grande partie du présent avis doive être consacrée à cette problématique de présentation et aux modifications continues des estimations, ce qui fait que l'analyse du budget de l'Etat ne peut pas obtenir l'attention nécessaire.

5. Conformément au pacte de stabilité et de croissance, adopté par le Conseil européen d'Amsterdam en juin 1997, les pays participant à la zone euro doivent en effet présenter au Conseil et à la Commission européenne, des programmes de stabilité, puis des programmes de stabilité actualisés.

Ces programmes doivent indiquer comment les différents pays entendent satisfaire aux objectifs du pacte et, en particulier, obtenir à moyen terme un budget des administrations publiques proche de l'équilibre ou excédentaire, ce qui devrait permettre à leurs finances publiques de faire face à des fluctuations conjoncturelles normales sans risque d'enregistrer un déficit supérieur à la valeur de référence de 3% du PIB.

Conformément au règlement CE 1466/97 du Conseil, le Luxembourg a présenté début 1999 son premier programme de stabilité et de croissance au Conseil et à la Commission. En novembre 2005, a été élaborée la septième mise à jour de ce programme, couvrant la période 2004-2008.

Cette actualisation du programme de stabilité et de croissance a été préparée, comme l'actualisation précédente, en concomitance avec l'élaboration du projet de budget. Le projet de budget pour l'exercice 2006 fut déposé à la Chambre des Députés le 19 octobre 2005 et il a fait l'objet d'un vote définitif le 23 décembre 2005.

L'actualisation du programme de stabilité et de croissance a été approuvée par le Gouvernement en conseil et communiquée à la Chambre des Députés.

6. Ce programme de stabilité et de croissance annuel, qui façonne en amont le projet de budget proprement dit, ne suit donc pas a priori la procédure législative normale, puisqu'il est élaboré par le Gouvernement et ensuite seulement communiqué à la Chambre des Députés.

Les Chambres professionnelles, qui doivent se prononcer sur le projet de budget de l'Etat, ont, le cas échéant, après la remise de leur avis, accès à la nouvelle actualisation du programme de stabilité et de croissance.

En effet, la seule version actuellement disponible est la dernière actualisation du programme de stabilité et de croissance datant de novembre 2005. Evidemment, les chiffres y cités sont aujourd'hui devenus obsolètes.

7. La CEP•L demande donc que, au moment du dépôt du budget en octobre, un projet de programme de stabilité et de croissance soit disponible et qu'il puisse faire l'objet d'un débat public dans le même temps que les discussions budgétaires proprement dites ou antérieurement à celles-ci.

De plus, à l'aune des nouvelles données contenues dans le projet de rapport de mise en oeuvre 2006 du plan national pour l'innovation et le plein emploi (version du 12 octobre), donc publié un jour après le dépôt du projet de budget mais avec des informations différentes de celles présentées dans ledit projet de budget (cf. point 57 du présent avis), il paraît fort probable que les données relatives aux finances publiques contenues dans l'actualisation du programme de stabilité et de croissance divergeront au moins partiellement de celles présentées dans le projet de budget.

8. Depuis quelques exercices budgétaires, le budget classique de l'Etat central avisé par notre Chambre est, par la force des choses, relégué en quelque sorte au second rang. Ce sont les obligations européennes formulées par le pacte de stabilité et de croissance qui sont mises en avant.

Pourtant, le projet de loi soumis pour avis porte sur le budget de l'Etat central „classique“. En effet l'article 1er du projet sous rubrique prévoit que:

„Le budget de l'Etat pour l'exercice 2007 est arrêté:

En recettes à la somme de euros 7.841.671.142

soit:

recettes courantes euros 7.760.972.242

recettes en capital euros 80.698.900

euros 7.841.671.142

En dépenses à la somme de euros 8.011.578.321

soit:

dépenses courantes euros 7.221.718.157

dépenses en capital euros 789.860.164

euros 8.011.578.321

Le tout conformément aux tableaux annexés“.

Ces données budgétaires portant sur l'Etat central ne tiennent pas compte des établissements publics, ni des Fonds spéciaux de l'Etat, contrairement aux chiffres de l'Administration centrale (cf. partie 1, chapitre 2).

9. La CEP•L demande que l'examen budgétaire proprement dit soit adossé aux discussions relatives au programme de stabilité et de croissance national où sont fixées les grandes orientations de la politique budgétaire à moyen terme.

Il conviendrait en effet également de mener un dialogue et des consultations relatives aux objectifs retenus dans le programme de stabilité et de croissance national.

L'élaboration de ce programme sans véritable consultation, ni des partenaires sociaux, ni des instances intégrées à la procédure législative, a en quelque sorte pour conséquence que les grandes orientations du budget de l'Etat central sont fixées en dehors de la procédure législative proprement dite, qui implique pourtant ces instances.

En fin de compte, la Chambre des Députés adopte en fin d'année un budget dont les grandes orientations ne peuvent plus être modifiées parce qu'elles s'inscrivent dans un cadre plus vaste déjà préfixé par le Gouvernement.

10. En outre, il est assurément indispensable de présenter dorénavant les divers budgets considérés (Administrations publiques, Administration centrale, Etat central) de manière beaucoup plus transparente, notamment en indiquant clairement et en détail comment s'effectue techniquement le passage des comptes de l'Administration centrale vers ceux de l'Etat central (cf. point 18 du présent avis).

Afin d'analyser de manière approfondie les raisons d'un éventuel déséquilibre des finances publiques, il est notamment essentiel de présenter des données détaillées concernant les recettes et dépenses des établissements publics pris en compte dans la comptabilité „Maastricht“, de même que de fournir le programme pluriannuel des investissements au moment même du dépôt du projet de budget.

Par ailleurs, étant donné cette présentation de plus en plus complexe et au vu de la nécessité d'analyser à la fois le programme de stabilité et de croissance et le projet de budget proprement dit, la CEP•L juge nécessaire que les organes consultatifs disposent d'un délai prolongé, de l'ordre de six à huit semaines, pour remettre leur avis relatif au projet de budget de l'Etat, comme la procédure le prévoyait précédemment.

11. De manière générale, la CEP•L constate également que souvent, à l'instar de nombre d'exercices budgétaires écoulés, les prévisions en matière de recettes et de dépenses ne s'avèrent finalement pas réalistes.

La Chambre des employés privés invite donc le Gouvernement à fournir un effort afin de présenter désormais le plus tôt possible les données les plus actuelles possibles. Le report de la présentation du budget à la Chambre des Députés, et le raccourcissement des délais qui s'en est suivi, n'était-il pas précisément censé permettre aux autorités publiques de disposer de données fraîches et qui collent au plus près à la réalité?

Dans ce contexte, il serait également opportun et nécessaire de produire les données sur les dépassements budgétaires au niveau des postes évolutifs dotés de crédits non limitatifs afin d'apprécier la justesse des crédits exposés dans les projets de budget.

12. Finalement, si le Gouvernement ne cesse de souligner l'importance des transferts sociaux dans les dépenses étatiques, il ne serait superflu, ici aussi, de présenter une analyse plus détaillée.

A cette fin, il paraît fondamental d'établir entre autres une matrice des transferts sociaux permettant d'étudier précisément les transferts et les prestations sociaux. Cette étude permettrait également de souligner l'efficacité des transferts sociaux au Luxembourg, notamment en comparaison internationale, et leur rôle en faveur de la cohésion sociale (cf. partie 3, chapitre 4.5. du présent avis).

Il conviendrait notamment de retracer dans quelle mesure les augmentations de transferts sociaux relèvent de la croissance dynamique de la masse salariale, ce qui constituerait a priori une évolution positive, et dans quelle mesure elles relèvent d'autres phénomènes, le cas échéant, non souhaitables.

De plus, il serait également indiqué que le Gouvernement communique sur l'évolution des recettes supplémentaires qu'il engrange lorsque l'augmentation de cette masse salariale se produit.

Chapitre 2: Nouvelle présentation des tendances budgétaires

13. Contrairement aux années passées, la présentation du projet de budget pour l'exercice 2007 met l'accent sur les données budgétaires exposées selon les normes prévues par le pacte de stabilité et de croissance européen.

2.1. Déficit „maastrichtien“

14. Comme le précisent les auteurs du présent projet de loi, ce pacte oblige les Etats membres à établir annuellement un programme de stabilité et de croissance qui décrit la politique budgétaire à moyen terme de chaque Etat membre en insistant plus particulièrement sur le respect des deux critères centraux du pacte de stabilité et du traité de Maastricht.

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

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

Le critère à considérer au niveau du déficit n'est donc a priori pas le déficit ou l'excédent de l'Etat central proprement dit, mais le déficit ou l'excédent cumulé de toutes les administrations publiques, c'est-à-dire de l'Administration centrale, des Communes et des organes de la Sécurité sociale.

Chaque Etat membre est tenu de fixer un objectif à moyen terme au sujet de sa position budgétaire. Ces objectifs peuvent varier selon les Etats membres et peuvent éventuellement s'écarter de l'obligation d'atteindre l'équilibre budgétaire. Ainsi, une certaine flexibilité est assurée; elle permet notamment de tenir compte des besoins d'investissements publics des Etats membres.

15. Dans sa dernière actualisation du programme de stabilité et de croissance, le Gouvernement luxembourgeois a fixé un **objectif budgétaire à moyen terme de -0,8% du PIB.**

Conformément au pacte de stabilité et de croissance et au programme gouvernemental du 4 août 2004, le Gouvernement s'est engagé dans le cadre du programme de stabilité et de croissance à réduire le déficit structurel de 0,5% en 2007 et 2008 en vue d'atteindre son objectif budgétaire à moyen terme (-0,8% du PIB).

Comme le montre le tableau ci-dessous, **cet objectif sera a priori atteint dès 2007 avec un déficit programmé de -0,9% du PIB.** Nous reviendrons plus loin sur l'évolution budgétaire récente et sur les prévisions pour 2007.

Tableau 1: Déficit public selon méthodologie „Maastricht“

	2006 <i>Budget voté</i>	2007 <i>Prévisions</i>
<i>En millions:</i>		
Administration publique	-528,4	-310,2
Administration centrale	-1.111,8	-993,2
Administrations communales	0,9	-38,0
Sécurité sociale	582,5	721,0
<i>En % du PIB</i>		
Administration publique	-1,7%	-0,9%
Administration centrale	-3,5%	-2,9%
Administrations communales	0,0%	-0,1%
Sécurité sociale	1,8%	2,1%

Note: Les chiffres de ce tableau sont exprimés en millions d'euros
Source: projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2007

2.2. Différence entre Administration centrale et Etat central

16. Le schéma suivant explique les différents types de déficits utilisés dans le projet sous rubrique et donc a fortiori dans le cadre du présent avis.

Passage du solde des Administrations publiques vers celui de l'Etat central

Administrations publiques = Administration centrale + Communes + Sécurité sociale



- Communes et Sécurité sociale

Administration centrale = Budget de l'Etat central „classique“ + Fonds d'investissements + Etablissements publics



- notamment Fonds d'investissements et Etablissements publics

Etat central = Budget de l'Etat proprement dit, c'est-à-dire la présentation „traditionnelle“ du budget de l'Etat

17. Précisons encore une fois que le déficit considéré comme un des critères de Maastricht est bien le déficit de l'ensemble des Administrations publiques.

*Nécessité d'explicitier en détail le passage du budget de
l'Administration centrale à celui de l'Etat central*

18. Si cette double, voire triple, présentation qui émaille le projet de loi budgétaire – certes imposée par les dispositions européennes –, sème quelque peu la confusion pour le lecteur non averti, il y a lieu d'expliquer au moins concrètement et en détail dans le projet de budget le passage de la présentation „nationale classique“ (Etat central) à celle de „Maastricht“ (Administration centrale).

Le tableau suivant du Statec retrace ce passage.

Si le Gouvernement entend dorénavant présenter prioritairement le budget de l'Administration centrale, il devrait commenter également en détail l'évolution des différents postes repris dans ce tableau.

La CEP•L s'interroge notamment sur l'évolution spectaculaire du poste „Autres comptes à recevoir“ en 2005 qui permet de maintenir le déficit au même niveau qu'en 2004 et d'éviter ainsi sa dégradation.

Afin de permettre aux lecteurs de mieux appréhender les choix budgétaires au regard des critères de Maastricht, la CEP•L insiste également pour que le Gouvernement présente à l'avenir les données relatives aux établissements publics pour l'exercice en cours et l'exercice projeté, les données du Statec s'arrêtant actuellement en 2005.

*Tableau 2: Détail du passage du budget institutionnel
au déficit/surplus de l'administration centrale*

Unité: mio de EUR

<i>Libellé</i>	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Budget et compte de l'administration centrale	-40,5	22,5	0,2	79,3	-145,3	-694,3
Transactions financières incluses dans les comptes publics	7,6	31,4	4,5	0,2	4,6	-32,7
Crédits, accordés (+)	1,4	1,3	0,2	0,0	0,1	0,1
Crédits, remboursements (-)	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1
Participations, acquisitions (+)	5,9	30,0	5,1	1,3	6,0	3,1
Participations, ventes (-)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-30,0
Autres opérations financières (+/-)	0,3	0,1	-0,9	-1,1	-1,3	-5,8
Différence entre intérêts payés (+) et intérêts courus (EDP D.41) (-)	-5,4	-5,8	-5,8	2,3	1,3	7,8
Autres comptes à recevoir (+)	-5,3	-46,2	-65,2	-162,8	-170,6	602,0
Autres comptes à payer (-)	9,4	157,8	-23,7	-161,5	-39,6	-21,3
Capacité (+) / besoin (-) de financement des établissements publics et des fonds spéciaux	645,4	79,7	-22,3	-133,0	-320,9	-522,0
Recettes des établissements publics	118,7	122,0	155,6	197,9	184,4	222,2
Dépenses des établissements publics	88,0	98,7	205,8	152,2	183,7	229,8
Recettes des fonds spéciaux	2.053,3	1.680,2	1.662,2	1.703,9	1.816,2	1.889,7
Dépenses des fonds spéciaux	1.438,6	1.623,8	1.634,3	1.882,7	2.137,8	2.404,1
Autres ajustements (+/-)	0,3	415,7	2,1	-3,2	-0,5	-17,1
SES	0,0	423,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Chambre des Députés	0,2	-1,4	1,7	-0,3	-1,5	0,3
Cour des Comptes	0,0	0,0	0,7	0,0	0,0	0,1
Autres ajustements	0,1	-6,3	-0,2	-2,9	1,0	-17,4
Capacité (+) / besoin (-) de financement (EDP B.9) de l'administration centrale (S.1311)	611,6	655,2	-110,2	-378,8	-680,1	-677,5
Version SEC95_notif200610						

*Administration centrale: les recettes progressent
plus rapidement que les dépenses*

19. En ce qui concerne les données présentées dans le projet de budget pour l'Administration centrale, il importe de préciser et d'insister sur le fait qu'elles ne sont plus comparables aux données présentées traditionnellement dans les projets de budget de l'Etat.

La rubrique „Administration centrale“ comprend en plus des recettes et des dépenses de l'Etat central, tel qu'il est établi conformément aux règles de la loi du 9 juin 1999 sur la comptabilité de l'Etat, entre autres les recettes et les dépenses des fonds spéciaux de l'Etat, ainsi que des organismes qui sont contrôlés par l'Etat ou qui sont financés majoritairement par l'Etat.

On observe que le besoin de financement de l'Administration centrale, c'est-à-dire son déficit, se réduit de -3,5% en 2006 à -2,9% en 2007.

Par ailleurs, on peut s'étonner que l'année 2005 soit absente de ce tableau, alors que dans les autres tableaux du présent projet ainsi que dans les projets des années précédentes, les soldes sont toujours présentés sur trois années (ce qui en substance est déjà insuffisant pour analyser l'évolution sur le moyen et long terme).

20. Le tableau ci-après reprend l'évolution du total des recettes et du total des dépenses de l'Administration centrale entre 2006 et 2007.

Tableau 3: Dépenses et recettes de l'Administration centrale

	<i>2006 Budget voté</i>	<i>2007 Prévisions</i>	<i>Variations</i>
Dépenses totales	9.759,3	10.107,4	+3,6%
en % du PIB	31%	30%	-
Consommation intermédiaire	664,3	704,4	6,0%
Formation de capital	1.139,5	1.041,9	-8,6%
Rémunération des salaires	1.843,4	1.984,0	7,6%
Subventions	464,3	527,4	13,6%
Revenus de la propriété (intérêts débiteurs)	68,8	40,3	-41,4%
Prestations sociales autres que transferts sociaux en nature	663,3	791,5	19,3%
Prestations sociales en nature	34,5	40,4	17,0%
Autres transferts courants	4.264,6	4.382,7	2,8%
Transferts en capital à payer	630,9	610,7	-3,2%
Acquisitions moins cessions d'actifs non financiers non produits	-14,4	-15,9	10,3%
Recettes totales	8.647,6	9.115,5	+5,4%
en % du PIB	27%	27%	-
Production marchande et non marchande	274,4	235,9	-14,0%
Impôts sur la production et les importations	3.938,8	3.981,8	1,1%
Revenus de la propriété	194,1	243,1	25,2%
Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.	3.698,5	4.050,8	9,5%
Cotisations sociales	332,6	357,8	7,6%
Autres transferts courants	135,2	169,5	25,4%
Transferts en capital à recevoir	74,0	76,6	3,4%
Besoin de financement	-1.111,8	-991,8	-10,8%
en % du PIB	-3,5%	-2,9%	
PIB	31.727,0	33.820,0	

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

La colonne „Variation“ renseigne sur l'évolution des recettes et des dépenses entre 2006 et 2007

Source: projet de budget pour l'exercice 2007

Les dépenses totales de l'Administration centrale progressent de manière modérée, à savoir de 3,6%. Les recettes totales progressent plus rapidement, en l'occurrence de 5,4%, ce qui permet de réduire le déficit budgétaire par rapport à l'exercice 2006.

21. Il faut préciser que le budget voté 2006 ne tient pas compte du report de la tranche indiciaire d'août en décembre 2006 qui permet à l'Administration centrale d'effectuer moins de dépenses que prévu dans le budget voté. En même temps, puisque les dépenses 2006 seront moindres, cela signifie toutefois que la progression des dépenses du projet de budget 2007 par rapport au budget 2006 sera plus importante que présentée ci-dessus.

Par ailleurs, si ce même phénomène engendrera des moins-values au niveau des recettes fiscales (compte tenu des derniers chiffres trimestriels publiés, le report de quatre mois devrait induire un manque à gagner de 125 millions de salaires bruts pour les salariés et de 13,7 millions pour l'impôt sur les traitements et salaires¹), nous allons voir que, néanmoins, d'après les estimations de la CEP•L, ces recettes devraient être largement sous-évaluées dans le budget voté 2006 (cf. partie 3, chapitre 1).

22. Ensuite, comme mentionné ci avant, **la faible progression des dépenses n'est pas comparable aux taux de progression des années passées, puisqu'on y considèrerait généralement le seul budget de l'Etat central, c'est-à-dire hors fonds spéciaux de l'Etat et des organismes contrôlés par l'Etat ou financés majoritairement par l'Etat.**

Il serait donc utile que le Gouvernement indique également les taux de progression des exercices passés afin de mieux pouvoir apprécier ce taux de progression, nouvelle mouture, de 3,6%.

Etat central: vers un budget en équilibre?

23. Le tableau suivant montre les principales tendances budgétaires selon la présentation „classique“.

Il y a lieu de constater que, et les dépenses budgétaires (+5%), et les recettes (+7%) progressent plus rapidement que pour l'Administration centrale globale, version Maastricht.

Tableau 4: Evolution budgétaire au niveau de l'Etat central

	Compte 2005	Budget définitif 2006	Projet de budget 2007	Variation	
				en valeur	en %
Budget courant					
Recettes	6.526.443,1	7.223.692,0	7.760.972,2	537.280,2	+7,44
Dépenses	6.430.658,7	6.854.398,7	7.221.718,2	367.319,5	+5,36
Solde	95.784,4	369.293,3	539.254,1	169.960,8	...
Budget en capital					
Recettes	102.857,0	104.342,8	80.698,9	-23.643,9	-22,66
Dépenses	892.955,7	774.931,5	789.860,2	14.928,7	1,93
Solde	-790.098,7	-670.588,7	-709.161,3	-38.572,6	...
Budget total					
Recettes	6.629.300,0	7.328.034,8	7.841.671,1	513.636,3	+7,01
Dépenses	7.323.614,3	7.629.330,2	8.011.578,4	382.248,1	+5,01
Solde	-694.314,3	-301.295,4	-169.907,2	131.388,2	...

Notes: Les montants sont indiqués en milliers d'euros

¹ Compte tenu de la progression de la masse salariale au premier semestre 2006 (+6,5%), ce sont quelque 125 millions de rémunération des salariés qui seraient perdus. Si l'on y applique le pourcentage 2005 des impôts sur traitements et salaires par rapport à l'ensemble de la masse salariale (10,7%), ce sont 13,7 millions d'euros en moins qui rentreront dans les caisses de l'Etat au titre de cet impôt.

D'après les estimations, le déficit connaît une tendance vers l'équilibre budgétaire de l'Etat central depuis 2005. Au vu des plus-values de recettes auxquelles on peut s'attendre (cf. partie 3. chapitre 1) et si les dépenses restent dans les limites projetées, le budget 2006 pourrait finalement être assez proche de l'équilibre.

Chapitre 3: Tenir compte des spécificités luxembourgeoises

24. Le déficit „maastrichtien“, nous l'avons vu, est composé de trois soldes différents – à savoir ceux de l'Etat (administration centrale), des Communes et de la Sécurité sociale – pour former le solde de l'Administration publique. Au Luxembourg, l'Administration centrale, c'est-à-dire l'Etat, est responsable du déficit qu'affiche le solde de l'Administration publique.

Si le solde des Communes est plus ou moins à l'équilibre, le solde de la Sécurité sociale est structurellement positif, largement d'ailleurs. Ce dernier résulte premièrement de l'apport considérable des cotisations sociales et, deuxièmement, de la croissance des transferts sociaux de l'Etat qui augmentent mécaniquement avec la forte croissance de l'emploi.

Tableau 5: Déficit public selon méthodologie „Maastricht“

	2006 Budget voté	2007 Prévisions
<i>En millions:</i>		
Administration publique	-528,4	-310,2
Administration centrale	-1.111,8	-993,2
Administrations communales	0,9	-38,0
Sécurité sociale	582,5	721,0
<i>En % du PIB</i>		
Administration publique	-1,7%	-0,9%
Administration centrale	-3,5%	-2,9%
Administrations communales	0,0%	-0,1%
Sécurité sociale	1,8%	2,1%

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

Source: Projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2007

25. Toutefois, d'un point de vue „maastrichtien“, ces transferts sociaux de l'Etat à la Sécurité sociale sont neutres en ce qui concerne le solde public total: ils comptent comme dépenses de l'Etat et comme recettes de la Sécurité sociale.

Les surplus d'aujourd'hui constituent les déficits de demain

26. **Le principal facteur explicatif de la différence du déficit de l'Etat central „version Maastricht“ (administration centrale) avec le déficit de l'Etat central „version nationale“ se situe au niveau des fonds d'investissement de l'Etat** (bien que ces transferts du budget de l'Etat central vers les Fonds soient également neutres du point de vue de la comptabilité européenne, cf. page ...).

Dans le système budgétaire national, les fonds d'investissement présentent une comptabilité propre, c'est-à-dire que leurs recettes ne sont pas comptées dans les recettes annuelles de l'Etat et, de même, les dépenses des Fonds ne sont pas reprises en tant que dépenses de l'Etat non plus.

Ce sont les dotations budgétaires annuelles de l'Etat destinées à ces fonds d'investissement qui sont calculées comme dépenses de l'Etat.

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

Ce scénario s'est réalisé entre-temps et le Gouvernement a eu recours aux avoirs des Fonds spéciaux constitués pour financer les investissements projetés. Ces dépenses n'apparaissent pas en tant que dépenses dans le budget „version nationale“ puisqu'elles y ont été comptabilisées au moment de la constitution des avoirs des fonds.

Or, le système européen impose que les dépenses des fonds d'investissements, en partie financées par des dotations budgétaires antérieures, soient comptabilisées dans le solde budgétaire de l'Administration centrale en tant que dépenses pour l'exercice visé, sans que les avoirs des fonds qui peuvent alimenter ces dépenses ne soient eux-mêmes considérés. Les dépenses des fonds d'investissements contribuent de ce fait au déficit budgétaire annuel de l'Administration centrale.

En fait, c'est un peu comme si un ménage ayant mis de l'argent de côté pour s'acheter un véhicule se voyait refuser cet achat par son banquier sous prétexte que pour le mois considéré, cet achat s'avérait d'un montant supérieur à son revenu mensuel.

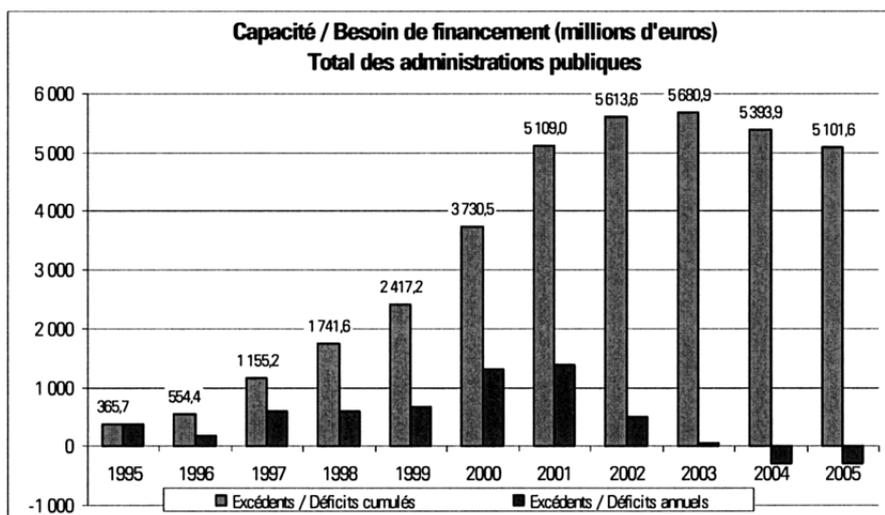
28. De deux choses l'une, soit le système des fonds d'investissement est en inadéquation avec la comptabilité publique européenne budgétaire et financière qui prime pourtant la comptabilité nationale ou c'est la méthodologie „maastrichtienne“ qui est quelque peu inadaptée à la situation spécifique du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

C'est aussi la raison pour laquelle il est très instructif d'observer les besoins et capacités de financement de l'Etat sur la longue période.

Administrations publiques et centrale en surplus cumulé depuis 10 ans

29. Si le déficit entre les dépenses et les recettes des exercices annuels est bien réel, il n'en va pas de même pour le solde cumulé. En effet, depuis 1995 (année la plus lointaine à laquelle on puisse remonter à ce jour), ce sont au total 5.100 millions d'euros qui ont été accumulés par l'ensemble des administrations publiques et ce, malgré les déficits de 2004 et 2005 qui, pour un montant de -579,3 millions au total, semblent quelque peu dérisoires au regard des sommes accumulées antérieurement.

*Graphique 1: Capacité/Besoin de financement (millions d'euros)
Total des administrations publiques*



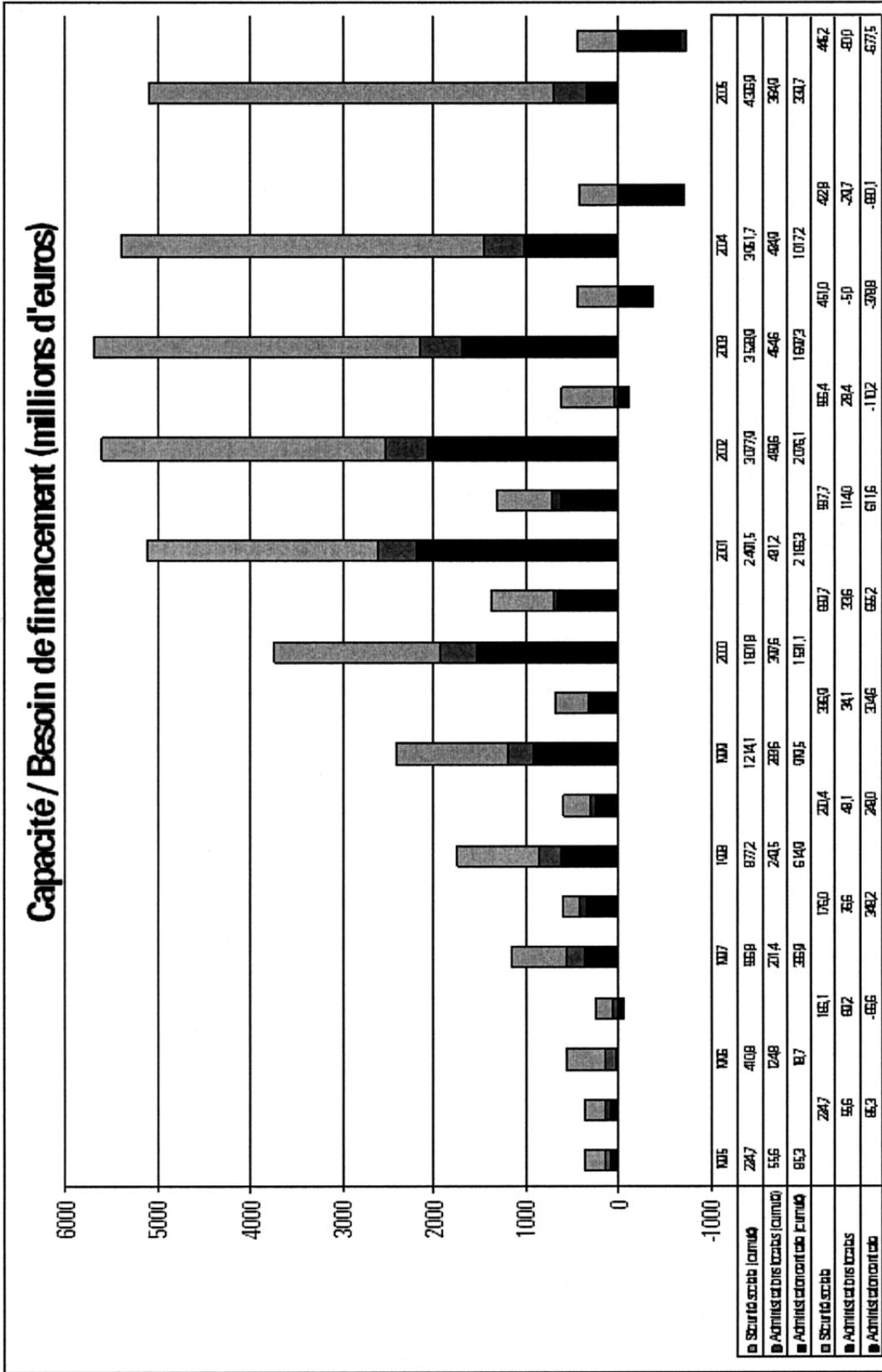
30. Précisons toutefois que la plus grande partie de ces surplus thésaurisés se retrouve sur les comptes de l'Administration de la Sécurité sociale, notamment au niveau des caisses de pension, et n'est donc pas disponible pour couvrir des dépenses courantes de l'Administration centrale.

31. Le graphique suivant montre que, jusqu'en 2001 compris, le surplus cumulé augmente en raison d'excédents budgétaires à la fois au niveau de l'Administration centrale et de la Sécurité sociale, voire des Communes.

Les rectangles colorés en bleu représentent respectivement les surplus/déficits annuels de l'Administration centrale, des Communes et de la Sécurité sociale. Les rectangles en gris/noir représentent le solde cumulé depuis 1995 à la fin de l'année considérée.

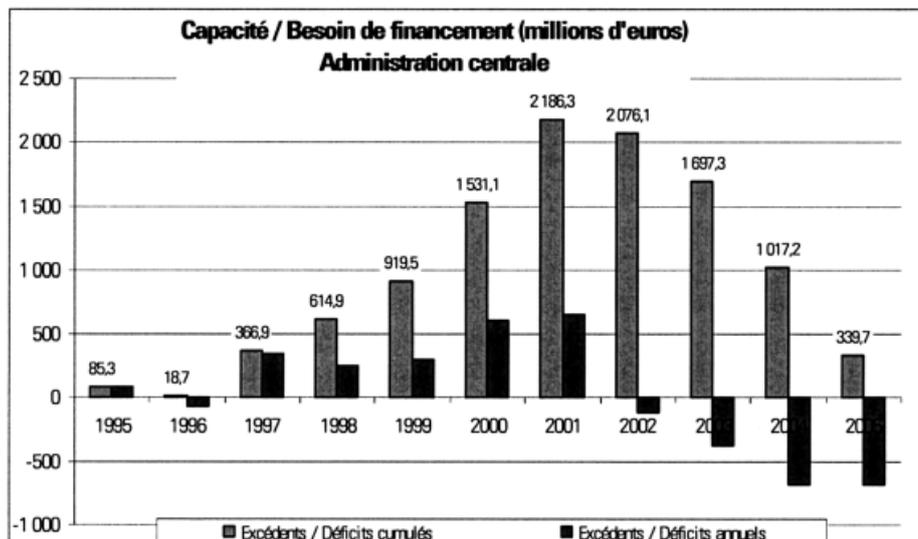
En 2002 et 2003, malgré un déficit de l'Administration centrale, le surplus cumulé au niveau des Administrations publiques continue à augmenter puisque le déficit de l'Administration centrale (et des Communes en 2003) est plus que compensé par l'excédent de la Sécurité sociale.

Ce n'est qu'en 2004 et 2005 que le surplus accumulé des Administrations publiques diminue parce que les excédents de la Sécurité sociale ne réussissent plus à couvrir le déficit de l'Administration centrale et des Communes.



Même si la situation est plus préoccupante pour l'Administration centrale, on peut constater que là encore, sur l'ensemble de la période, l'Etat central dispose de réserves pour un montant de 339,7 millions d'euros.

*Graphique 3: Capacité/Besoin de financement (millions d'euros)
Administration centrale*



Rendre attentif au „piège de Maastricht“

32. La Chambre des employés privés estime que cette situation particulière du Luxembourg devrait être prise en considération dans l'appréciation de l'état des finances publiques dans le cadre de la procédure dite de déficit excessif.

Sans quoi, tant qu'il y aura d'éventuelles plus-values de recettes qui seront transférées sur les fonds spéciaux, celles-ci constitueront toujours à l'avenir une source potentielle de déficit budgétaire.

33. Ce „piège de Maastricht“ risque en effet de se présenter à nouveau au Luxembourg. Si l'on partait, il y a six mois encore, de l'hypothèse que les réserves des Fonds spéciaux disparaîtraient à court terme et que des excédents budgétaires ne se seraient plus dégagés dans un avenir proche, ce scénario est devenu moins probable.

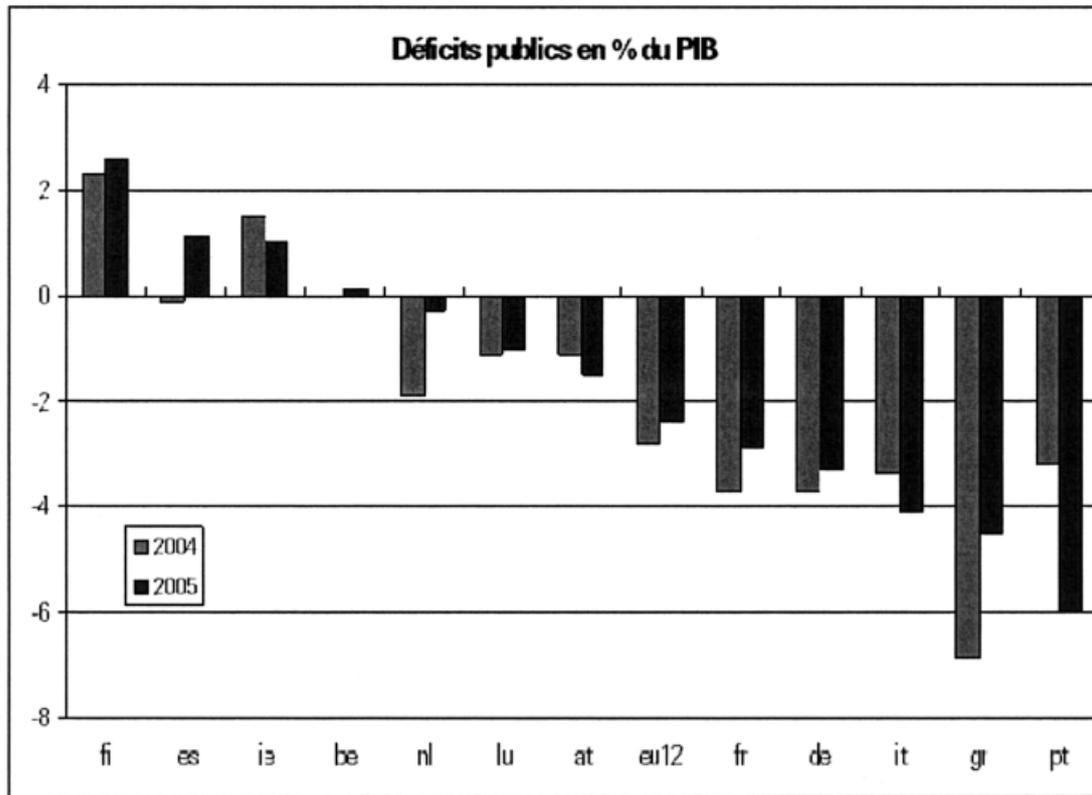
Les avoirs des Fonds, même s'il y a une tendance nette à la baisse, restent non négligeables et les perspectives d'un excédent budgétaire dans les années à venir semblent moins irréalistes qu'il y a six mois encore.

La CEP•L invite donc le Gouvernement à intervenir au niveau européen auprès des instances ad hoc afin qu'il soit tenu compte de cette situation spécifique luxembourgeoise lors de l'établissement des critères du pacte de stabilité et de croissance. Si cette procédure de conciliation devait s'avérer infructueuse, ne conviendrait-il pas alors d'envisager de remodeler la loi budgétaire luxembourgeoise et tenter de la sorte de répondre aux impératifs européens?

Des déficits faibles en comparaison internationale

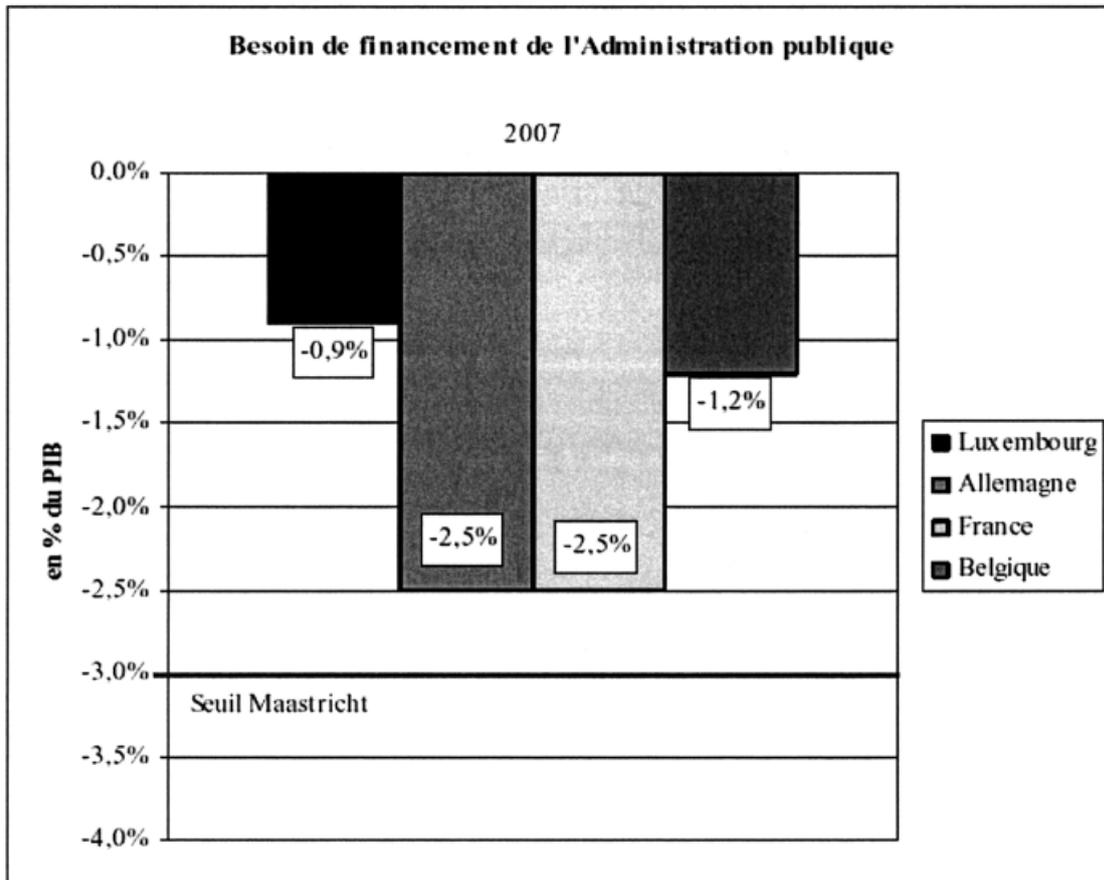
34. Rappelons par ailleurs que, même si l'on considère uniquement les soldes des Administrations publiques établis selon la méthode „Maastricht“, la situation des finances publiques luxembourgeoises, malgré le fait qu'elle soit déficitaire, reste encore bonne par rapport à la moyenne des pays composant la zone euro, comme le montre le graphique suivant. Notons d'ailleurs que même avec -1,5% du PIB le déficit 2006 figurerait en très bonne place en comparaison européenne.

Graphique 4: Déficits des Administrations publiques en % du PIB



35. Par ailleurs, la CEP•L se doit de citer le projet de budget sous rubrique qui stipule que „c'est grâce également à ces mesures de restructuration [mesures de la tripartite d'avril 2006] que le besoin de financement de l'Administration publique se compare de nouveau favorablement à celui de nos principaux Etats voisins“ et illustre le propos du graphique suivant.

Graphique 5: Besoin de financement de l'Administration publique



La situation comparative en 2007 s'avère certes favorable.

Mais force est de constater qu'en 2004 et 2005, le déficit public luxembourgeois se trouvait également dans une situation moins inconfortable que dans les pays voisins, mis à part la Belgique pour ces deux années et les Pays-Bas pour 2005.

Le terme „de nouveau“ utilisé par les auteurs du projet de budget induit donc quelque peu en erreur car, comme la CEP•L l'a donné à considérer, même en 2006, avec un déficit de 1,5% du PIB, la situation luxembourgeoise demeure pour le moins favorable par rapport à de nombreux pays.

A titre subsidiaire, la CEP•L souhaite enfin attirer l'attention sur le fait que le Gouvernement met l'accent de la présentation de ses comptes, sur une approche très fortement ciblée sur la capacité de financement des administrations. Il ne serait pas inutile de détailler à l'avenir l'état de la dette des différentes administrations pour avoir une vue plus fine de la situation financière de celles-ci.

Ainsi, n'est-il pas permis, avec les données actuelles, de juger la situation des communes qui, bien qu'elles disposent d'un solde équilibré, font face à une dette relativement importante.

PARTIE 2

La situation économique

36. De manière générale, la CEP•L estime que la situation économique pour l'année en cours ainsi que les prévisions pour l'année 2007 sont globalement positives. En ce qui concerne par exemple l'inflation et la croissance du PIB, les chiffres suivants montrent que le Luxembourg se situe favorablement dans un contexte de comparaison internationale.

Chapitre 1: Inflation: tendance à la baisse

37. Alors qu'en début d'année on nous prédisait encore une inflation de 2,5% à 3% pour l'année 2006, en septembre, le taux d'inflation sur un an est tombé à 2,4% et l'on prévoit pour 2006 une inflation moyenne sur l'année de 2,6%.

En 2007, l'inflation devrait encore se réduire pour atteindre un taux de 1,7%.

Selon le Statec, „même sans „plan de maîtrise de l'inflation“, retenu par l'accord tripartite d'avril 2006, le taux d'inflation a des chances de repasser nettement sous la barre symbolique des 2%, chère à la BCE“.

L'IPCH inadapté à la situation luxembourgeoise

38. Précisons que l'indice utilisé ci-avant est bien l'indice des prix à la consommation national. Au niveau européen, Eurostat utilise des indices de prix à la consommation harmonisés (IPCH).

Le Statec informe que l'IPCH se distingue de l'IPCN par sa seule couverture géographique. Ainsi, la seule différence entre les deux indices consiste à ne considérer que la consommation finale totale sur le territoire national pour l'IPCH (y compris, donc, celles des non-résidents) et uniquement la consommation finale des résidents pour l'IPCN.

Cette couverture large de l'indice harmonisé intègre dans la pondération de l'IPCH les dépenses effectuées par les frontaliers et les voyageurs en transit, ce qui explique les écarts dans l'évolution des deux indices (1% en 2004 et 1,3% en 2005). Le Luxembourg présente ici un cas particulier par rapport à d'autres pays, qui ne connaissent pas ce phénomène à la même échelle ou alors, tout au moins, dilué dans la masse en raison de leur plus grande taille.

Les différences entre les deux indices sont, dans le cas du Luxembourg, particulièrement importantes lorsque les prix des carburants et du tabac varient fortement. Cependant, ces différences ne reflètent pas des différences dans l'évolution des prix, mais bien des différences dans les pondérations des produits.

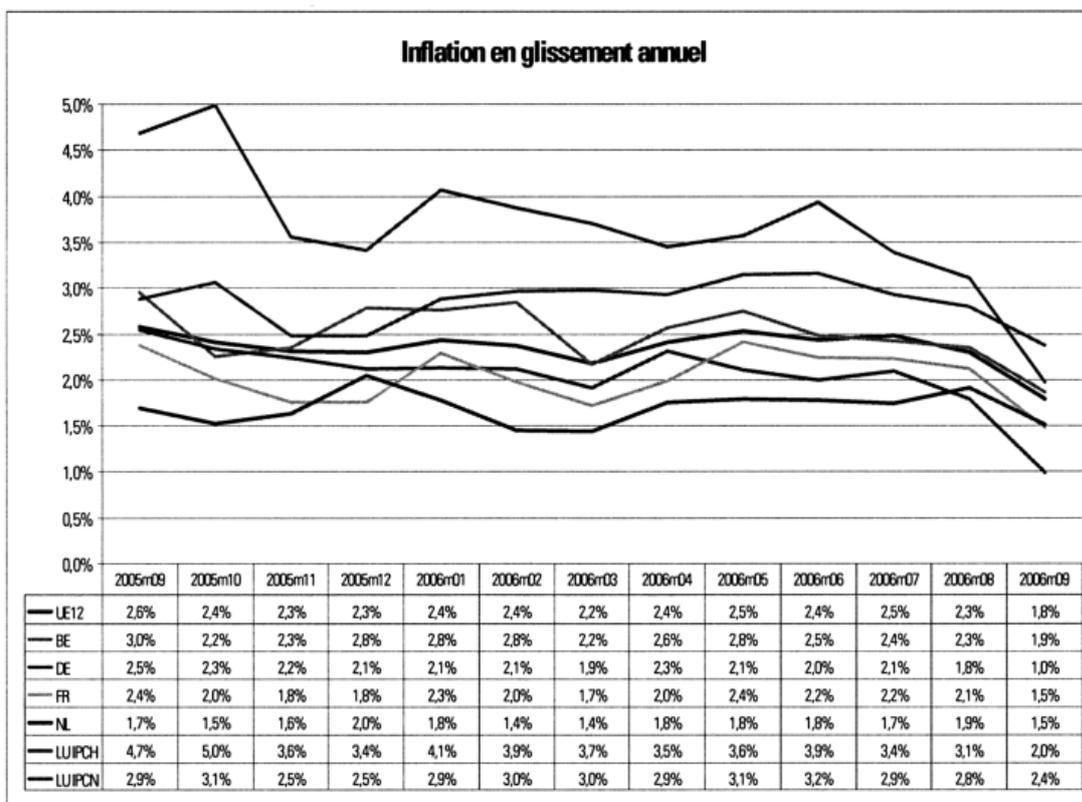
39. L'IPCH ne reflète donc pas mieux les hausses de prix et l'inflation que l'IPCN dans le cas du Luxembourg, mais risque même de donner une image erronée de la réalité en surpondérant les produits consommés en larges quantités par les non-résidents.

Utiliser le premier plutôt que le second pour traduire la perte de compétitivité ne relève pas de raisons objectives, puisque, si l'un est plus élevé que l'autre, les hausses de prix qu'ils visent tous deux à mesurer, sont, elles, identiques. Selon le Statec, l'IPCH serait même inapte à donner une image correcte de l'inflation nationale.

Selon le rapport annuel 2005 de la BCL également, „l'inflation annuelle mesurée selon l'indice harmonisé (IPCH), qui n'est guère représentatif des habitudes de consommation des résidents en raison de la pondération excessive des articles dont une proportion importante est consommée par des non-résidents (tabac et produits pétroliers), s'est établie à 3,8% en moyenne en 2005, soit une augmentation de 0,6 point de pourcentage par rapport au taux enregistré en 2004“.

40. Le graphique suivant illustre d'ailleurs bien ce phénomène. Etant donné que les produits pétroliers sont surpondérés dans l'IPCH, la baisse récente du prix du Brent a joué de manière sensible sur l'évolution de cet indice qui, pour le mois de septembre 2006, descend en dessous de l'IPCN (en glissement annuel).

Graphique 6: Inflation en glissement annuel



L'IPCH, maintes fois mis en vitrine lorsque qu'il était encore beaucoup plus élevé au Luxembourg (4,7% en septembre 2005 et même 5% en octobre, c'est-à-dire largement au-dessus de la moyenne de la zone euro), **rentre donc dans le rang en septembre 2006 en se rapprochant fortement de la moyenne de la zone euro (2% contre 1,8%).**

Mais, comme nous venons de le voir, l'IPCH n'est pas adapté pour mesurer et indiquer le niveau de l'inflation au Luxembourg. Pour ce faire, il convient de rester attentif à l'évolution du seul IPCN.

Compte tenu des délais impartis pour la publication du présent avis, il n'a pas été possible de modifier les graphiques et analyses portant sur l'évolution des prix. La CEP•L souhaite tout de même informer le lecteur sur l'évolution des prix en octobre 2006. Selon les chiffres publiés par le Statec en date du 8 novembre 2006, l'IPCN poursuit sa chute. Après la baisse à 2,37% en septembre, l'IPCN est tombé à 1,54% en octobre. Concernant l'IPCH, la chute est encore plus spectaculaire puisque le Luxembourg est passé de 2,0% en septembre à 0,6% en octobre.

*L'IPCN luxembourgeois au-dessus de la moyenne
en raison des prix administrés*

41. L'IPCN connaît également une tendance à la baisse au cours des derniers mois, même si son évolution n'est pas aussi favorable que pour l'IPCH en raison de sa moins forte réactivité à l'évolution du prix du pétrole.

42. Au regard du graphique précédent, l'on constate qu'au mois de janvier 2006 l'IPCN a fait un saut qui a creusé l'écart d'inflation par rapport aux autres pays considérés. Cet écart reste ensuite plus ou moins constant pour le reste de la période considérée. En raison de la présentation en glissement annuel, cet écart apparaîtra en effet tous les mois dans les taux de progression de l'IPCN jusqu'en janvier 2007.

Au cours du premier trimestre 2006, l'indice des prix, version nationale (IPCN), a effectivement augmenté de 1,34% (0,85% au premier trimestre 2005) et l'inflation sous-jacente, c'est-à-dire notamment hors produits pétroliers, de 1,15% (contre 0,79%).

Au total, **sur une inflation de 1,34%, 0,45 point de pourcentage sont à attribuer aux prix administrés, soit 1/3 de l'inflation du premier trimestre 2006.** En comparaison, au premier trimestre 2005, les prix administrés avaient été responsables de 0,23 point de pourcentage d'inflation (essentiellement en raison de la hausse des tarifs de l'électricité) pour un IPCN à 0,85%, c'est-à-dire deux fois moins qu'en 2006.

43. La forte augmentation des prix administrés au début de l'année a donc engendré, ou du moins fortement contribué, à cette sortie du rang du Luxembourg en ce qui concerne l'IPCN. La présentation en glissement annuel fait que cet écart creusé au début de l'année sera „transporté“ tout au long de l'année 2006. Sans ces hausses des prix administrés, la courbe de l'inflation luxembourgeoise se situerait donc de près de 0,5 point de pourcentage plus bas.

Il convient à l'avenir de veiller strictement que les prix administrés n'exercent plus un rôle néfaste dans la progression de l'inflation. On sait notamment que l'électricité a joué un rôle notable dans l'augmentation des prix en 2006.

Rentrée dans le rang en 2007?

44. En comparaison internationale, le différentiel de progression de l'IPCH luxembourgeois par rapport à ceux de nos voisins s'est donc fortement réduit au cours des derniers mois. Pour l'IPCN, qui connaît aussi une tendance à la baisse, le phénomène de réduction de l'écart n'est pas observable pour les raisons avancées précédemment.

Si les prévisions du Statec pour l'année 2007 se réalisent vraiment (1,7%), l'IPCN devrait toutefois également se rapprocher de la moyenne de la zone euro, voire descendre sous cette dernière.

En effet, fin août 2006, les projections de la BCE prévoyaient pour la zone euro une progression de 2,3% à 2,5% de l'indice des prix harmonisés (IPCH) en 2006, soit une moyenne de 2,4%. Pour 2007, la fourchette prévue est de 1,9% à 2,9%, soit un point moyen de 2,4% également.

En octobre 2006, la BCE prévoit dans son bulletin mensuel une progression de l'inflation (IPCH) dans la zone euro supérieure à 2% en 2006, et probablement aussi en 2007, ce qui serait donc une inflation plus élevée que les 1,7% prévus par le Statec au Luxembourg au niveau de l'IPCN².

Scénarii sur l'inflation: de l'improbabilité à l'éventualité

45. Lors de la tripartite sur les finances publiques, le scénario du Statec traçant l'évolution future des prix avait retenu une inflation moyenne de 2,5% par an pour les prochaines années. Dans ce contexte, la modulation de l'index ne devait aboutir qu'à un report de quelques mois entre l'échéance des tranches indiciaires tombant durant l'été et leur application en janvier ou mars de l'année suivante, selon le prix du baril de Brent.

On parlait alors effectivement de l'hypothèse d'une cote d'échéance en juillet 2007 qui serait, selon la loi du 27 juin 2006 adaptant certaines modalités d'application de l'échelle mobile des salaires et des traitements, reportée en janvier (prix baril inférieur à 63 dollars) ou mars 2007 (prix du baril supérieur à 63 dollars).

Dans sa note de conjoncture 02/06, le Statec présente des prévisions de l'évolution des prix à la consommation à l'horizon 2007 qui reflètent le début du scénario 4 élaboré par la CEP•L dans son avis relatif au projet de loi „index“.

46. Dans ses prévisions, le **Statec mise sur une évolution de l'IPCN de 2,6% en 2006 et de 1,7% en 2007.** Selon ces estimations, la prochaine cote d'échéance succédant à celle d'août 2006 applicable en décembre de cette année pourrait survenir en décembre 2007 ou en janvier 2008.

² Précisons toutefois que ces prévisions ne sont pas nécessairement comparables avec celles du Statec puisqu'elles partent éventuellement d'autres hypothèses de départ.

47. **Dans la première éventualité**, la cote de décembre se verrait appliquée en janvier 2008. Elle tomberait donc d'office le mois prévu par l'accord tripartite (report de la tranche indiciaire due en 2007 vers le mois de janvier ou mars 2008).

Les mesures décidées quant au report de l'indexation n'auraient donc pas d'effet négatif pour les salariés, car la tranche indiciaire serait de toute façon seulement versée en janvier 2008.

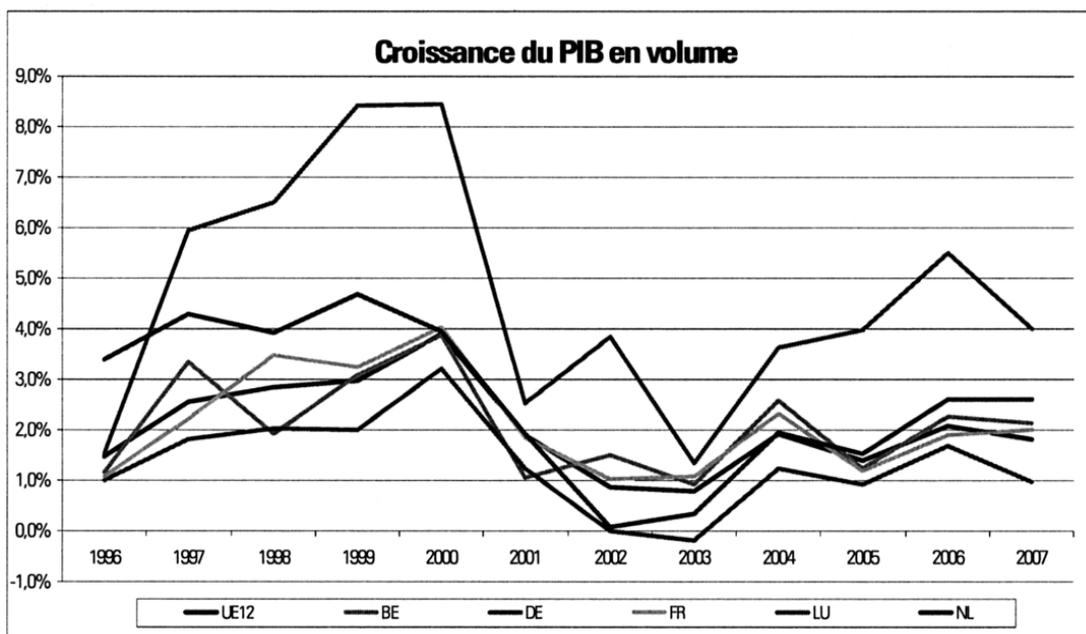
48. **En deuxième éventualité, si la cote d'échéance venait à tomber en janvier 2008**, le scénario 4, élaboré par la CEP•L dans son avis relatif au projet de loi adaptant certaines modalités d'application de l'échelle mobile des salaires et des traitements, serait pleinement d'actualité (report de la tranche en janvier 2009).

Il en résulterait qu'une mauvaise interprétation de la loi du 27 juin 2006 précitée mènerait en l'espèce à une situation paradoxale et quelque peu absurde où les effets du report des tranches indiciaires seraient plus sévères pour les salariés en cas d'inflation basse qu'en cas d'inflation plus élevée.

Chapitre 2: Croissance économique: le Luxembourg dépasse largement la moyenne de la zone euro

49. Hormis les questions d'inflation, comme l'illustre le graphique suivant, n'oublions pas que la croissance économique au Luxembourg sera comme au cours des années précédentes supérieure à la moyenne européenne, ce qui d'ailleurs justifierait a priori une inflation plus élevée.

Graphique 7: Croissance du PIB en volume



Source: Eurostat sauf LU Statec

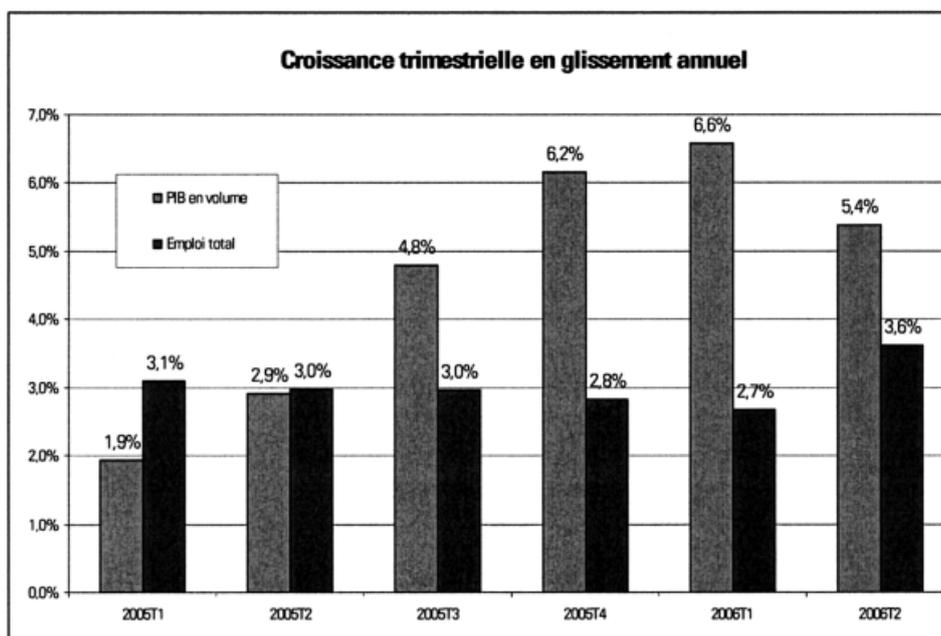
En effet, comme l'énonce le Statec, „une croissance économique forte est potentiellement génératrice d'inflation. Elle implique en effet une demande forte auprès des entreprises, donc nécessite plus de main-d'oeuvre, d'où une pression à la hausse sur les salaires. L'amélioration des conditions sur le marché du travail permet une progression de la consommation des ménages, ce qui génère des tensions au niveau des prix à la consommation“.

50. Concernant la croissance, les prévisions pour 2006 sont passées de 4% à 5% pour finalement s'établir à 5,5% sur l'ensemble de l'année 2006 avant de revenir au rythme de croissance tendanciel de 4% en 2007. Même si la croissance devait se ralentir au deuxième semestre 2006, elle demeurera

à un niveau soutenu. En outre, on peut noter l'amélioration constante sur l'ensemble de l'année 2005.

Le Statec estime que „les comptes trimestriels publiés au début du mois d'octobre [...] montrent que sur les six premiers mois de l'année, la croissance reste très appréciable, de l'ordre de 6% en volume. L'année en cours devrait donc se terminer en beauté avec un taux de croissance nettement au-dessus de 5%. L'année prochaine, en revanche, le ralentissement de la demande internationale, qui porte la conjoncture de la petite économie ouverte luxembourgeoise, risque de ralentir, comme l'annoncent, de concert, les experts des organisations internationales. La croissance économique du Grand-Duché va s'en ressentir“.

Graphique 8: Croissance trimestrielle en glissement annuel



Relevons toutefois que les mesures décidées en avril 2006 par le Comité de coordination tripartite, afin de consolider le budget public, auraient, selon le Statec, également un impact négatif sur la croissance du PIB en 2007.

51. Concernant l'emploi intérieur, là encore, la situation est florissante puisque depuis un an et demi, l'emploi évolue à un rythme de l'ordre de 3%.

52. Même pour ce qui était souligné comme le principal point noir de l'économie luxembourgeoise, les finances publiques, il semble que la situation s'améliore de jour en jour. Alors que l'on nous prédisait un déficit de 818,5 millions (2,3% du PIB) pour l'année 2005 pour l'ensemble des administrations publiques, lors du dépôt du budget 2006, celui-ci s'est réduit à 552 millions (1,9%) pour aujourd'hui être estimé à 292,3 millions (1%), soit légèrement mieux qu'en 2004. Le budget 2006 n'est pas en reste, puisque, lors du dépôt de budget 2006, le déficit attendu était de 1,8% du PIB, lors du dépôt du budget 2007, il est descendu à 1,7% et, aujourd'hui, il est même estimé à 1,5% (cf. infra).

Selon les estimations les plus récentes, le Luxembourg resterait néanmoins en situation déficitaire de 2005 à 2007, en dépit des courantes appréciations plus positives que les estimations antérieures.

PARTIE 3

La situation budgétaire

53. Le premier chapitre de cette partie traite de l'évolution budgétaire récente; y sont décrites les modifications continues des estimations pour 2005 et les probables plus-values de recettes de l'exercice 2006.

Le deuxième chapitre traite des réserves dont disposent encore l'Administration centrale et surtout l'Administration publique.

Le troisième chapitre a pour sujet les recettes budgétaires et confirme une tendance qui fait de plus en plus porter le poids des dépenses publiques par les salariés et les consommateurs.

Finalement, le quatrième chapitre traite des principales évolutions aux niveaux des dépenses budgétaires. Une attention particulière est accordée aux évolutions du Fonds pour l'emploi. Sont également brièvement abordés les effets relatifs aux dépenses budgétaires (mais aussi aux recettes) des mesures décidées en avril 2006 par le Comité de coordination tripartite.

Chapitre 1: Evolution budgétaire récente

54. La CEP•L constate que les finances publiques se sont améliorées récemment par rapport aux estimations effectuées au moment des décisions prises en avril pour consolider le budget de l'Administration centrale.

55. Cette amélioration ne joue toutefois pas seulement au niveau des prévisions pour 2007, mais également, et avant tout pour 2005, voire 2006. Il s'agit donc d'exercices pendant lesquels les mesures de consolidation budgétaire ne jouent aucunement (exercice 2005), voire partiellement seulement (exercice 2006).

En ce qui concerne l'exercice 2005, le tableau suivant retrace l'évolution des estimations.

Pour l'Administration centrale, le Gouvernement prévoyait pour l'exercice 2005 un déficit de -4,2% au moment du dépôt du budget pour l'exercice 2006.

En avril 2006, les données présentées au comité de coordination tripartite affichent un déficit de -3,2%, tandis que les données actuelles prévoient un déficit de -2,3%.

Au niveau de l'Administration publique, dont les comptes sont finalement prépondérants selon les critères de Maastricht, l'évolution est également très positive. On y passe d'un déficit de -2,3%, via -1,9% à un déficit de -1%, c'est-à-dire tout près de l'objectif budgétaire à moyen terme de -0,8%, en légère amélioration par rapport à 2004.

Au niveau de la Sécurité sociale, l'évolution des estimations est moins favorable, mais la Sécurité sociale reste largement excédentaire.

Tableau 6: Evolution des estimations de la capacité de financement 2005

	Ad. Publiques		Ad. centrale		Ad. locales		Sécurité sociale	
	mio €	% du PIB	mio €	% du PIB	mio €	% du PIB	mio €	% du PIB
Déficit annoncé dans le budget voté 2006 (décembre 2005)	-618,5	-2,3%	-1.128,8	-4,2%	3,3	0,0%	507	1,9%
Déficit annoncé en avril 2006	-551,8	-1,9%	-951,6	-3,2%	-79,8	-0,3%	479,7	1,6%
Déficit annoncé lors de la révision des comptes (sept. 2006)	-292,3	-1,0%	-677,5	-2,3%	-60	-0,2%	445,2	1,5%
Différence	326,2	1,3%	451,3	1,9%	-63,3	-0,2%	-61,8	-0,4%
2004 (pour information)	-287	-1,1%	-680,1	-2,5%	-29,7	-0,1%	422,8	1,6%
Différence 2005/2004 (+ amélioration, - détérioration)	-5,3	0,1%	2,6	0,2%	-30,3	-0,1%	22,4	0,0%

56. Au vu de l'évolution favorable des comptes de l'Administration centrale et publique en 2005, la CEP•L s'étonne que, en dépit des mesures de consolidation budgétaire, la situation annoncée pour 2006 et 2007 n'est pas sensiblement meilleure qu'en 2005. En 2006, elle est même en dégradation sensible.

C'est pourquoi, eu égard aux estimations très évolutives portant sur l'exercice 2005, la CEP•L s'interroge sur la fiabilité des données présentées pour les exercices 2006 et 2007.

57. Par ailleurs, le tableau suivant, repris du projet de rapport de mise en œuvre 2006 du plan national pour l'innovation et le plein emploi (version du 12 octobre), nous annonce, sur la base de la notification à la Commission européenne du 1er octobre 2006, que le déficit 2006 de l'Administration publique (-1,5%) est inférieur à celui prévu dans le projet de budget soumis pour avis (-1,7%).

Ceci s'explique par le fait que le déficit estimé de l'Administration centrale passe de -3,5% à -3,2% et celui des Administrations locales passe de 0,0% à -0,1%.

Tableau 7: Capacité de financement de l'administration publique

en % du PIB	2004	2005	2006 (estimation)	2007 (prévision)
	<i>Soldes de financement par sous-secteur</i>			
Administration publique	-1,1	-1,0	-1,5	-0,9
Administration centrale	-2,5	-2,3	-3,2	-2,9
Administration locale	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1
Sécurité sociale	+1,6	+1,5	+1,8	+2,1

Source: notification du 1er octobre 2006 à la Commission des données du déficit et de la dette publics (2004-2008) et projet de budget (2007)/PAN innovation-emploi

La CEP•L constate donc que le projet de budget a été déposé en date du 11 octobre 2006 avec des données divergentes de la notification à la Commission du 1er octobre 2006.

La CEP•L s'interroge sur l'origine de cette divergence. Le Gouvernement n'a donné aucune explication relative à cette évolution.

1.1. Plus-values au niveau des recettes en 2006?

58. En tout état de cause, la CEP•L estime que la situation au niveau des recettes sera meilleure, pour l'exercice 2006, que supputée dans le budget voté.

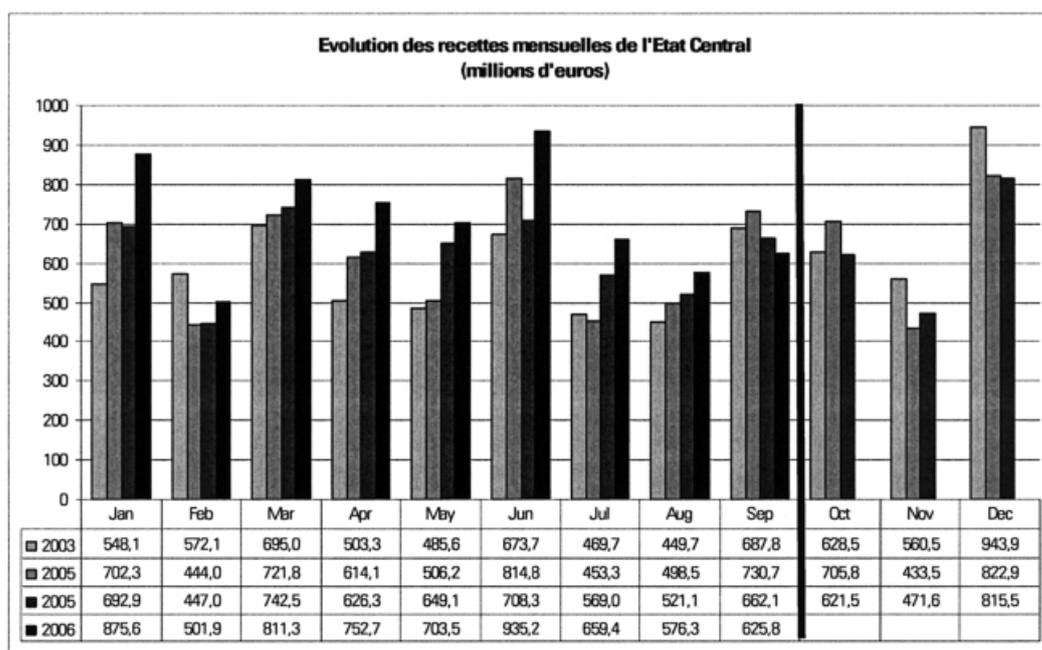
Des recettes sur les neuf premiers mois en expansion

59. Le Statec publie dorénavant les recettes et dépenses mensuelles de l'Etat central. Précisons que les données n'incluent pas les établissements publics et que les données concernant les fonds spéciaux sont partielles.

60. Alors que les finances publiques avaient connu une certaine dégradation, l'évolution des recettes et dépenses de l'Etat central sur les neuf premiers mois laisse entrevoir une amélioration certaine pour l'année 2006.

Même si une partie des recettes de 2006, comme certains arriérés d'impôts, est à imputer à l'exercice 2005 (solde d'impôt d'une grande société pour 125 millions; à ce titre, puisque l'endettement est volontiers présenté, la CEP•L invite les auteurs à publier dans le projet l'ensemble des créances détenues par l'Etat sur des tiers et liés notamment aux retards d'impôts sur les collectivités) ou encore est exceptionnelle à l'exemple du dividende d'Arcelor de 160 millions, on peut constater une indéniable progression des recettes en 2006.

*Graphique 9: Evolution des recettes mensuelles de l'Etat Central
(millions d'euros)*



Source: Statec

61. A l'exception du dernier mois publié (septembre), tous les autres mois ont connu une progression des recettes par rapport au même mois de la période précédente. Avec 6.441,6 millions d'euros sur les neuf premiers mois, les recettes de l'Etat central ont augmenté de 823,3 millions (+14,7%) par rapport à la même période en 2005. Pour la même période en 2005, les recettes ne progressaient que de 2,4% par rapport à 2004.

Le mois de septembre particulièrement défavorable ne doit cependant pas alarmer l'observateur. Alors que depuis 1999, les recettes de septembre sont supérieures en moyenne de 37% aux recettes du mois d'août, cette année, elles ne les ont dépassé que de 9% et se situent pour la première fois de l'année à un niveau inférieur à 2005 (un si faible niveau de recettes pour un mois de septembre n'avait pas été constaté depuis 2001). Pourtant, aucun évènement particulier ne semble avoir pu mener à une baisse des rentrées fiscales (baisse du nombre de salariés, des recettes de TVA ou accises ...).

62. Du côté des dépenses, la progression est de 590,5 millions (+9%). Rappelons que le Gouvernement tablait sur une progression de 8,8% (dépenses courantes et en capital).

63. Alors qu'à la fin septembre le déficit était de 907,8 millions d'euros en 2005, il est cette année en baisse substantielle à 674,94 millions. L'ensemble des trois derniers mois étant systématiquement excédentaire par le passé, ceci augure une évolution plus favorable des finances publiques que prévu dans la situation budgétaire 2006.

Si les dépenses continuent leur progression au même rythme (9%) et les recettes sont supérieures de 10% aux recettes des trois derniers mois 2005 (contre 14,7 pour les 9 premiers mois), le déficit annuel devrait être ramené de 731 millions d'euros en 2005 à 464 millions en 2006 (rappelons qu'il s'agit de données partielles), soit une amélioration de 267 millions.

64. Il serait souhaitable que le Gouvernement, qui doit disposer d'informations plus précises, présente dorénavant pour l'année en cours, non seulement le budget voté, mais également une estimation de ce même budget en cours sur base de ses recettes et dépenses des mois disponibles. Cela permettrait à l'observateur de se faire une idée plus précise de la situation en cours et de la réelle évolution des recettes et dépenses prévues dans le projet de budget de l'année suivante.

*Extrapolation à partir des recettes du premier semestre:
vers des plus-values considérables*

65. Le tableau suivant révèle que, au cours des exercices 2001-2005, le Gouvernement réalisait au premier semestre en moyenne 48,2% des recettes provenant de l'impôt général sur le revenu.

Précisons que les données pour 2001 à 2005 ainsi que pour le premier semestre 2006 constituent des recettes réalisées, alors que le montant concernant l'exercice 2006 dans son intégralité est une estimation.

Tableau 8: Recettes provenant de l'impôt général sur le revenu

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Exercices entiers	2.672	2.691	2.916	2.842	3.150	3.346
Premiers semestres	1.318	1.320	1.359	1.379	1.503	1.975
% du total réalisé au premier semestre	49,33%	49,05%	46,60%	48,52%	47,71%	59,03%

Note: Les montants sont exprimés en millions d'euros

Source: Projets de budget pour l'exercice 2005, 2006 et 2007

Calculs: CEP•L

66. En réalisant une extrapolation pour l'année 2006, l'on constate que les recettes de l'exercice entier 2006 pourront se révéler largement sous-estimées dans le budget définitif.

En effet, si les 1,975 milliards d'euros réalisés au premier semestre correspondent à la moyenne des exercices passés, c'est-à-dire 48,2% des recettes de l'exercice entier, l'État central obtiendra en 2006 un montant de 4.097 millions d'euros au lieu des 3.346 prévus. Ceci correspondrait à une plus-value de 22%.

67. Ce résultat surprenant est partiellement dû aux recettes spectaculaires provenant de l'impôt retenu sur les revenus de capitaux au premier semestre 2006 (265,3 millions d'euros). En effet, au niveau de ce poste, l'on enregistre, rien qu'au premier semestre 2006, 90% de recettes de plus que planifiées pour l'exercice entier.

68. Mais même en éliminant l'impôt sur le revenu des capitaux, les plus-values seraient encore de 11%.

Les deux tableaux suivants laissent pressentir que ces plus-values seraient aussi engrangées au niveau de l'impôt retenu sur les traitements et salaires (ITS) et de l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC).

Tableau 9: Evolution des recettes provenant de l'impôt retenu sur les traitements et salaires

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Exercices entiers	1.035,6	1.166,6	1.200,6	1.155	1.190,5	1.330	1.477	1.570
Premiers semestres	535,7	609,6	661,8	595,2	618,7	693	759,7	870,6
Premier semestre en % de l'exercice entier	51,73%	52,25%	55,12%	51,53%	51,97%	52,11%	51,44%	55,45%

Note: Les montants sont exprimés en millions d'euros

Source: Projets de budget pour l'exercice 2005, 2006 et 2007

Calculs: CEP•L

Concernant l'ITS, on se retrouve au premier semestre avec 55% du montant budgété. Or, à moins d'une baisse de l'emploi, il n'y a pas de raison que l'ITS baisse autant au 2ème semestre. Si l'on applique un taux de recouvrement moyen de 52% au 1er semestre, on arriverait à 1.670 millions perçus au titre de l'ITS pour 2006.

Tableau 10: Recettes provenant de l'impôt retenu sur le revenu des collectivités

	2002	2003	2004	2005	2006
Exercices entiers	1.199	1.311	1.069	1.106	1.250
Premiers semestres	516	505	439	481	660
% du total réalisé au premier semestre	43,04%	38,52%	41,07%	43,49%	52,8%

Note: Les montants sont exprimés en millions d'euros

Source: Projets de budget pour l'exercice 2005, 2006 et 2007

Calculs: CEP•L

69. Ces calculs d'extrapolation constituent évidemment seulement une approximation des plus-values à attendre. Il reste par ailleurs à voir si, dans le tableau précédent, il y a encore des arriérés d'impôts payés en 2006 mais imputables à l'exercice 2005 selon la méthodologie de Maastricht.

La CEP•L demande que le Gouvernement, qui possède des informations bien plus précises, fasse dorénavant lui-même des estimations au niveau des recettes de l'exercice en cours dans le cadre du projet de budget pour l'exercice suivant respectif.

Ceci permettra de dresser une image plus réaliste et actualisée de l'état des finances publiques au moment du dépôt du projet de budget de l'Etat pour l'exercice suivant.

1.2. PIB sous-évalué en 2006?

70. La CEP•L se demande si le niveau du PIB indiqué dans le projet de budget est sous-estimé pour l'année 2006, ce qui laisserait mécaniquement apparaître un déficit plus élevé par rapport au PIB.

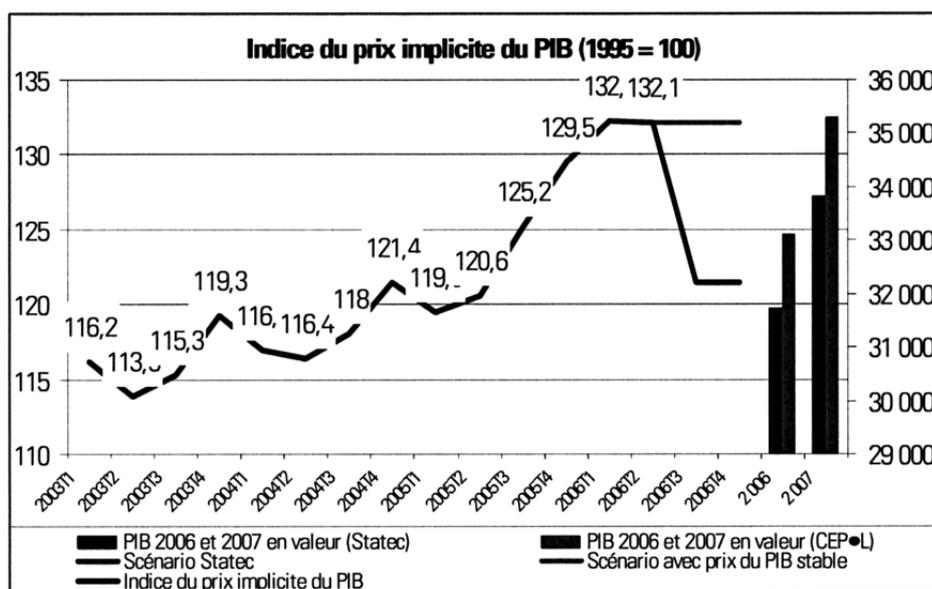
71. En effet, dans le projet de budget pour l'exercice 2007, le Gouvernement annonce un PIB 2006 de 31.727 millions et un déficit de 1.111,8 millions, soit 3,5% du PIB, au niveau de l'Administration centrale.

Ce PIB de 31.727 millions correspond au PIB 2005 avec une croissance de 5,5% en volume et une augmentation du prix implicite du PIB de 2,3%, soit une progression en valeur de 7,9%. Cependant, l'évolution récente des comptes nationaux donne à penser que cette progression est largement sous-estimée.

Au premier semestre, la croissance du PIB a connu une progression de 6% en volume. Pour atteindre le niveau anticipé par le Statec (+5,5%), une progression de 5% au cours des deux derniers trimestres 2006 est suffisante.

Quant à l'évolution du prix implicite du PIB, une progression de 2,3% sur l'ensemble de l'année 2006 semble d'ores et déjà largement révolue.

Graphique 10: Indice du prix implicite du PIB (1995 = 100)



Source: Eurostat

Comme le montre ce graphique, le prix du PIB a connu une forte accélération à partir du 3^{ème} trimestre 2005. Ainsi, si la croissance en volume pour le premier semestre 2006 est de 6%, en valeur, la progression du PIB atteint 16,6%.

72. Selon les calculs de la CEP•L, pour respecter une croissance en valeur de 7,9%, il faudrait que pour les deux derniers trimestres 2006, compte tenu d'une croissance en volume de 5%, l'indice du prix du PIB soit revenu à un niveau légèrement supérieur au niveau atteint au cours du 2^{ème} trimestre 2005 (scénario Statec).

Si le prix implicite du PIB demeurait à son niveau du 2^{ème} trimestre 2006, le Luxembourg connaîtrait par contre une croissance en valeur de 12,6% en 2006, avec toujours une croissance de 5,5% en volume, et donc un PIB en valeur de 33.094 millions.

Pour 2007, la progression envisagée par le Statec (à savoir +6,6% en valeur a été conservée), mais partant d'un PIB 2006 supérieur, lui aussi s'en trouve réévalué à 35.279 millions contre 33.820 du côté du Gouvernement.

73. Dès lors, les déficits annoncés par le Gouvernement de 3,5% du PIB en 2006 et de 2,9% en 2007 seraient en fait respectivement de 3,4% et 2,8% du PIB. Et une légère hausse du prix du PIB de 1% au 3^{ème} trimestre par rapport au 2^{ème} ramènerait le déficit à 3,3% du PIB en 2006.

Mécaniquement, le déficit des Administrations publiques serait alors également en légère régression.

Chapitre 2: Réserve budgétaire des Administrations centrale et publique

74. Le tableau reprend le total des avoirs des fonds spéciaux présentés dans les différents projets de budgets les plus récents.

Tableau 11: Avoir des fonds spéciaux en fin d'exercice

	2003	2004	2005	2006	2007
Total (données d'octobre 2006)	2.296	1.965,3	1.355,5	1.159,2	515,7
Variation du total	-10,4%	-14,4%	-31,0%	-14,5%	-55,5%
Total (données d'octobre 2005)	2.296	1.963,2	1.452,6	824,9	
Variation du total	-10%	-14%	-26%	-43%	

Source: Projets de budget de l'Etat pour les exercices 2004-2007

Les avoirs pour les années respectives sont indiqués en fin d'exercice et en millions d'euros.³

D'après le projet de budget 2007, il restera en fin d'exercice une réserve de 515,7 millions d'euros. Ce montant risque à nouveau d'être largement sous-estimé, notamment eu égard à l'évolution qu'a connue l'année 2006.

En effet, selon le projet de budget 2006, il était prévu qu'en fin d'exercice 2006 les fonds spéciaux disposeraient seulement de 825 millions. Les nouveaux chiffres présentés dans le projet de budget sous rubrique prévoient des avoirs totaux de 1.160 millions.

75. La tendance des avoirs en fin d'exercice est certes en baisse depuis quelques années. Néanmoins, les prévisions gouvernementales sous-estiment régulièrement les avoirs des fonds en fin d'exercice.

Dans son avis relatif au projet de budget pour l'exercice 2006, la CEP•L écrivait déjà que „les données pour l'exercice 2006 doivent toutefois être interprétées avec prudence. [...] les dépenses programmées au niveau des fonds spéciaux ne sont normalement pas entièrement réalisées.

De plus, les Fonds spéciaux bénéficient généralement de dotations supplémentaires non prévues au budget voté qui peuvent résulter notamment de plus-values de recettes.

En outre, si l'on compare le niveau des avoirs des fonds en date du 31 décembre 2005 tel qu'il était fixé par le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2005 (903 millions €) avec le niveau actualisé par les données du projet de budget sous avis (1.453 millions €), on constate que ces avoirs sont encore beaucoup plus élevés que prévus: plus de 500 millions €.

Si ce scénario se réalise également au cours de l'exercice 2006, les avoirs au 31 décembre 2006 risquent par conséquent de dépasser largement le montant de 825 millions €.

Cette estimation de la Chambre des employés privés semble donc se concrétiser, puisque d'après le présent projet de budget les avoirs vont largement dépasser un milliard d'euros.

77. Au niveau de la réserve budgétaire de l'Etat central, qui représente les soldes budgétaires des comptes généraux de l'Etat après affectation des plus-values de recettes depuis 1944, la CEP•L regrette par ailleurs que le projet de budget soumis pour avis n'indique plus le montant actuel de la réserve budgétaire et ne précise pas dans quelle mesure l'Etat a recouru à cette réserve budgétaire depuis 2004. Pourquoi cette donnée informative classique a-t-elle disparue?

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

³ Le projet de budget pour l'exercice 2007 n'ayant pas actualisé les avoirs du Fonds d'équipement sportif national en fin d'exercice 2007, le total des avoirs des fonds spéciaux fin 2007 n'est pas tout à fait comparable aux autres années puisque la CEP•L n'a pas pu comptabiliser l'avoir du fonds en question. Par ailleurs, il manque également pour l'exercice 2007 l'avoir du Fonds communal de péréquation conjoncturelle qui n'est plus affiché dans le projet de budget 2007 (avoir fin 2006: 45 millions).

Tableau 12: 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

78. Dans le projet de budget 2007, le Gouvernement présente un nouveau chiffre en précisant que l'Administration centrale dispose de réserves budgétaires dont le montant total s'est établi à 970 millions à la fin de 2005.

Rappelons de nouveau que l'Administration centrale comprend en plus des recettes et des dépenses de l'Etat central les recettes et les dépenses des fonds spéciaux de l'Etat ainsi que des organismes qui sont contrôlés par l'Etat ou qui sont financés majoritairement par lui.

La CEP•L s'interroge par conséquent sur l'origine de ce montant de 970 millions de réserve à la fin de 2005. En effet, rien que les avoirs des Fonds spéciaux de l'Etat dépassent 1,3 milliard d'euros.

79. Notons également dans ce contexte que, selon les auteurs du projet sous rubrique, la Sécurité sociale est **structurellement excédentaire** et que ces excédents sont affectés à une réserve de compensation en vue de financer les prestations futures. Fin 2005, cette réserve s'est chiffrée à environ 6,6 milliards, soit 24,5% du PIB.

80. Considérant l'évolution favorable des réserves de la Sécurité sociale, il y a lieu de souligner le rôle de catalyseur pour l'activité économique luxembourgeoise que peuvent jouer les transferts sociaux de l'Administration centrale à la Sécurité sociale.

En fin de compte la réserve „sociale“ profite notamment au secteur financier luxembourgeois dans la mesure où elle est investie dans des actifs financiers.

Le secteur de la construction devrait également ressentir un impact positif au travers des prêts accordés par les Caisses de pension pour la construction d'immeubles.

Par ailleurs, nous reviendrons dans le présent avis sur l'importance et l'efficacité notable des transferts sociaux au Luxembourg.

Chapitre 3: Analyse des recettes budgétaires

81. Les recettes budgétaires de l'Etat central augmentent en 2007 de 7% par rapport au budget définitif 2006.

Tableau 13: Evolution des recettes budgétaires de l'Etat central

	Compte provisoire 2005	Budget définitif 2006	Projet de budget 2007	Variations	
				en milliers	en %
Recettes courantes	6.526.443,1	7.223.692,0	7.760.972,2	+537.280,2	+7,44
Recettes en capital	102.857,0	104.342,8	80.698,9	-23.643,9	-22,66
Recettes totales	6.629.300,0	7.328.034,8	7.841.671,1	+513.636,3	+7,01

Note: Les montants de ce tableau sont exprimés en milliers d'euros

Source: Projet de budget 2007

Si les recettes courantes augmentent de 7,44%, les recettes en capital reculent de près de 23%.

A cet égard, la CEP•L aurait souhaité une meilleure visibilité et lisibilité, particulièrement en ce qui concerne les recettes exceptionnelles nées de l'acquisition d'ARCELOR par MITTAL et qui n'apparaissent pas au budget, comme le ministre du Budget l'a annoncé aux Députés. Cependant, aux dires du même ministre, cette cagnotte est partiellement injectée dans les dépenses de l'Etat de l'exercice 2007. N'aurait-on pas pu envisager, dès lors, d'inscrire ces revenus en tant que recettes extraordinaires? Ce qui aurait sans nul doute apporté un brin de clarté supplémentaire aux comptes de l'Etat, qui n'en auraient certainement pas souffert.

82. Au niveau des recettes budgétaires, certaines connaissent une évolution sensible alors que d'autres ont plutôt tendance à stagner.

Ainsi, si les recettes provenant de l'impôt retenu sur les traitements et salaires progressent de 13%, celles provenant de l'impôt retenu sur le revenu des collectivités augmentent de seulement 4%.

Après une chute considérable des recettes provenant de la TVA en 2005 due à des remboursements exceptionnels sensiblement plus importants que prévus, le budget définitif de 2006 prévoit une progression de 29%, alors que le projet de budget de 2007 table à nouveau sur une légère régression par rapport à 2006.

Relevons encore que les recettes provenant de la taxe d'abonnement, certes très volatiles, affichent une augmentation de 20% en 2007.

83. Précisons à titre d'information que le montant indiqué dans le tableau ci-dessous en tant que recette provenant de la taxe sur les véhicules automoteurs ne représente pas l'intégralité de cette recette.

En effet, la recette escomptée au titre de la taxe sur les véhicules automoteurs s'élève dans l'état actuel de la législation à 35 millions d'euros, dont 20% reviennent aux communes. L'on peut estimer que le produit de la taxe doublera suite à l'entrée en vigueur de la récente réforme législative.

En 2007, les administrations publiques devraient récolter 70 millions d'euros au niveau de ce poste de recettes. 40% du produit de la taxe sur les véhicules automoteurs seront immédiatement affectés au Fonds de „Kyoto“, 20% sont toujours assignés aux communes et seuls les 40% restant entreront directement en tant que recette dans les caisses de l'Etat.

Tableau 14: Recettes budgétaires de l'Etat

	Compte provisoire 2005	Budget définitif 2006	Projet de budget 2007
1. Impôts directs	3.433.315,5	3.658.730,0	4.016.300,0
dont:			
Impôt général sur le revenu	3.150.655,0	3.346.500,0	3.726.500,0
Impôt fixé par voie d'assiette	355.430,6	385.000,0	430.000,0
Impôt sur le revenu des collectivités	1.105.735,3	1.250.000,0	1.300.000,0

	<i>Compte provisoire 2005</i>	<i>Budget définitif 2006</i>	<i>Projet de budget 2007</i>
Impôt retenu sur les traitements et salaires	1.477.286,0	1.570.000,0	1.775.000,0
Impôt retenu sur les revenus de capitaux	210.734,9	140.000,0	220.000,0
Impôt concernant les contribuables non résidents	1.468,1	1.500,0	1.500,0
Impôt sur la fortune	164.642,3	100.000,0	100.000,0
Impôt de solidarité	93.065,0	102.130,0	110.700,0
Impôt sur le revenu retenu sur les tantièmes	12.041,3	12.000,0	16.000,0
Impôt retenu sur les revenus de l'épargne (non résidents)	0,0	45.000,0	25.000,0
Retenue libératoire nationale sur les intérêts	0,0	40.000,0	25.000,0
Autres impôts directs	12.911,9	13.100,0	13.100,0
2. Impôts indirects	2.802.708,2	3.169.529,7	3.328.516,0
dont:			
Taxe sur les véhicules automoteurs	31.067,8	34.000,0	28.000,0
Part dans les recettes communes de l'U.E.B.L.	812.716,0	915.000,0	940.000,0
Droits d'enregistrement	160.642,1	150.000,0	185.000,0
Droits d'hypothèques	15.647,6	14.000,0	20.500,0
Taxe sur la valeur ajoutée	1.046.414,1	1.352.289,7	1.350.711,0
Taxe sur les assurances	28.119,9	28.000,0	28.500,0
Taxe d'abonnement sur les titres de sociétés	493.484,5	460.000,0	550.000,0
Autres impôts indirects	214.616,3	216.240,0	225.805,0
3. Autres recettes	393.276,3	499.775,1	496.855,1
dont:			
Intérêts de fonds en dépôt	47.366,2	70.000,0	70.000,0
ARCELOR MITTAL: dividende	23.379,2	25.000,0	66.500,0
SES-Global S.A.: dividende	10.245,2	9.328,0	5.000,0
P. et T.: part de l'Etat dans le bénéfice	25.000,0	35.000,0	35.000,0
ILR: Part de l'Etat dans le bénéfice	0,0	20.000,0	20.000,0
Droit de timbre	11.980,9	12.000,0	12.000,0
Droits de succession	44.057,0	45.000,0	50.000,0
Autres recettes	231.247,7	283.447,1	238.355,1
Recettes budgétaires	6.629.300,0	7.328.034,8	7.841.671,1

Note: Les montants de ce tableau sont exprimés en milliers d'euros

Source: Projet de budget 2007

En résumé, les 70 millions d'euros provenant de la taxe sur les véhicules automoteurs en 2007 sont répartis comme suit:

- alimentation du Fonds communal de dotation financière: 14 millions;
- alimentation du Fonds de financement des mécanismes de Kyoto: 28 millions;
- transfert du solde au budget courant des recettes: 28 millions.

3.1. Une charge fiscale de plus en plus portée par les salariés et les consommateurs

84. Le tableau suivant retrace l'évolution de trois types de recettes par rapport à l'année de base 1998, à savoir celle de la TVA, de l'ITS et de l'IRC.

Tableau 15: Evolution des recettes provenant des trois principaux impôts de l'Etat

	<i>IRC</i>	<i>TVA</i>	<i>ITS</i>
1998	100,0	100,0	100,0
1999	97,7	130,8	113,0
2000	110,0	148,3	127,3
2001	122,6	153,8	131,1
2002	143,1	174,0	126,1
2003	143,0	192,4	130,0
2004	116,5	216,7	145,2
2005	120,6	159,4	161,2
2006	136,3	206,1	171,4
2007	141,8	205,9	193,8

Source: projet de budget 2007

calculs: CEP•L

Les recettes de la TVA ont plus que doublé entre 1998 et 2007, malgré une forte chute en 2005 et une stagnation en 2007, tandis que les recettes de l'IRC progressent beaucoup moins vite.

Les recettes provenant de l'ITS progressent de manière assez régulière entre 1998 et 2007, tandis que les rentrées de l'IRC connaissent un pic en 2002-2003 pour ensuite retomber en 2004 et 2005 – en raison de la mauvaise conjoncture et de la réforme fiscale de 2001-02 qui se font sentir avec retard. En 2007, le pic de 2002-03 sera probablement à nouveau atteint.

En 2007, une progression relativement vigoureuse est annoncée pour ce qui concerne l'ITS, qui connaît finalement sur la période considérée une évolution quasi aussi dynamique que la TVA. Si l'ITS a souffert quelque peu des mêmes phénomènes que l'IRC, il s'est toutefois rapidement repris pour représenter en 2007 pratiquement le double de 1998.

85. Force est de constater que, par rapport à l'année 1998, la contribution des salariés et des consommateurs aux dépenses publiques de l'année 2007, pour ce qui est des trois postes de recettes principaux considérés, augmente beaucoup plus que celle des entreprises.

Le Gouvernement ne devrait-il décidément pas se pencher sur cette évolution qui voit les salariés et les consommateurs supporter une charge fiscale de plus en plus lourde par rapport aux entreprises?

86. Dans ce contexte, il y a lieu de rappeler les remarques élaborées par notre Chambre dans des avis antérieurs notamment celui relatif au projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2006 où elle écrivait que, „sous couvert de neutralité en matière de concurrence entre entreprises, de règles fiscales neutres, voire de transparence fiscale, de mise en place de conditions analogues à celles d'un marché intérieur dans la Communauté européenne, facilitant ainsi l'adaptation des entreprises aux exigences du marché commun, des directives européennes ont installé un dispositif dont l'objectif est d'exonérer de retenue à la source les dividendes et autres bénéfices attribués par des filiales à leur société mère et d'éliminer la double imposition économique de ces revenus au niveau de la société mère.

Si l'on ne peut guère s'opposer aux efforts d'élimination de double imposition, qu'ils visent les salariés ou les entreprises, le législateur n'a-t-il pas partant instauré un système légal „d'optimisation fiscale“ ?

Le système crée un déséquilibre de la charge fiscale et une concurrence déloyale entre les contribuables collectifs et individuels, en défaveur des personnes physiques.

S'il est peut-être neutre d'un point de vue de la concurrence entre entreprises, ce dispositif l'est en effet beaucoup moins d'un point de vue fiscal, puisqu'il représente, de l'aveu même des représentants patronaux, une diminution de la charge fiscale des entreprises.

Grâce à ce „marché intérieur“ pour les entreprises et ces „règles fiscales neutres“, les entreprises, notamment multinationales, peuvent ainsi soustraire librement tout ou partie de leurs bénéfices au fisc en les déplaçant à leur guise d'un pays à un autre par des opérations comptables entre filiales et sociétés mères.

Cette pratique, et cette législation, sont suspectes aux yeux de la CEP•L, car elles permettent que les entreprises réalisant les plus grands bénéfices au Luxembourg soient possiblement exonérées d'impôts.

Le retour de balancier est clair: les dépenses publiques sont entièrement financées par les entreprises qui n'ont pas les moyens de recourir aux services de spécialistes d'„optimisation fiscale“ ainsi que par les salariés et les consommateurs.

Dès lors, il apparaît judicieux, logique et équitable de s'attaquer, au-delà des problèmes de double imposition en Europe, aux questions de la fraude fiscale et de l'évasion fiscale légale, et ce, avant toute remise en cause des dépenses publiques de l'Etat dans des domaines tels que la sécurité sociale ou le secteur non marchand.

Par ailleurs, la Chambre des Employés Privés se demande dans quel ordre de grandeur les phénomènes d'évasion fiscale légale, voire de fraude fiscale, notamment de type carrousel, ont tendance à apparaître également en matière de taxe sur la valeur ajoutée.

[...]

Elle insiste sur la nécessité de lutter de manière conséquente contre de telles pratiques en promouvant notamment une bonne coopération entre les administrations compétentes des Etats membres de l'Union européenne et en assurant un équipement matériel ainsi que le personnel suffisants notamment à l'Administration de l'enregistrement et des domaines“.

87. Aussi est-il à saluer que le ministre du Budget annonce le recrutement de personnel supplémentaire au sein de l'Administration de l'enregistrement et des domaines.

3.2. Réduction de l'impôt sur le revenu des capitaux

88. Actuellement, l'impôt général sur le revenu comprend un taux de retenue à la source perçu sur les revenus de capitaux, comme les dividendes ou les parts de bénéfice (article 146 L.I.R. qui s'élève en principe à 20% et qui s'applique aux revenus bruts sans aucune déduction. Cependant, la quasi-totalité des conventions contre les doubles impositions conclues par le Luxembourg avec des pays étrangers prévoient que les contribuables de type „personnes physiques“ qui résident dans l'autre Etat contractant peuvent demander le remboursement de la retenue pour la quote-part du montant qui excède les 15%.

Etant donné qu'un nombre de plus en plus important de contribuables non résidents possèdent des actions dans des sociétés luxembourgeoises et demandent, à l'appui d'un certificat d'imposition établi par l'administration fiscale de leur pays de résidence, le remboursement de la retenue à hauteur de 5%, les auteurs du projet proposent d'alléger, avec effet à partir de l'année d'imposition 2007, les démarches administratives aux contribuables et à l'Administration des contributions directes en remplaçant directement le taux de 20% actuellement en vigueur par le taux de 15%.

La Chambre des employés privés, qui ne s'oppose pas à la suppression de certaines entraves administratives à la libre circulation ou de lourdeurs administratives, se demande tout de même d'emblée pourquoi le législateur procède à une diminution générale du taux d'imposition qui, du même coup, facilite aussi la vie des investisseurs et rentiers qui résident dans des pays avec lesquels il n'y a pas de convention fiscale, au détriment peut-être de l'évolution des ressources du pays ou de l'équilibre de ses finances publiques.

89. Les auteurs notent que la retenue d'impôt sur les dividendes n'est pas libératoire. Dans le cadre de l'imposition, la retenue à la source est imputée sur l'impôt dû par voie d'assiette dans les conditions de l'article 154 L.I.R. C'est pourquoi ils estiment que la baisse du taux de la retenue n'aura pas d'incidence sur le montant définitif de l'impôt à payer individuellement par le contribuable résident.

La réduction du taux d'imposition ne semblerait donc pas, aux yeux des auteurs, affecter les recettes globales de cet impôt en 2007, comme le montre le tableau suivant.

Tableau 16: Impôt retenu sur le revenu des capitaux en millions d'euros

2007	06	05	04	03	02	01	00	99	98
220	140	210,7	142,8	130,7	104,9	90,9	93,3	87,4	61,5
97	96	95	94	93	92	91	90	85	1980
64,5	46,9	52,8	51,1	33,2	28,3	32	50,8	22	11,3

Source: Projets de budget

Alors que cette forme d'impôt sur le revenu a rapporté 142,8 millions en 2004 et 210,7 millions en 2005, l'estimation pour l'exercice 2006 indique un montant de seulement 140 millions et, pour 2007, de 220 millions.

Le recul de l'exercice en cours (2006), qui tomberait sous le niveau de 2004, serait notoire (- 33%), s'il se confirme⁴. Les auteurs du projet donnent pour seule explication que „Les fluctuations conjoncturelles influencent le rendement annuel de la retenue à la source sur les revenus de capitaux au même titre, mais dans une bien moindre mesure que le produit de l'impôt sur le revenu des collectivités. Pour un exercice déterminé, le niveau de la recette en question dépend largement de la marche des affaires dans les divers secteurs économiques au cours de l'année précédente.“ L'évolution de cette forme d'impôt sur le revenu peut également fluctuer en fonction des modifications des législations fiscales étrangères.

90. En tenant compte de la volatilité de cette retenue notamment du fait d'un nombre limité de contribuables, les auteurs estiment toutefois raisonnable de fixer les recettes 2007 à 220 millions d'euros.

L'effet volume compensera-t-il ici l'effet prix? Au vu du tableau précédent, on peut en effet admettre que les recettes puissent se consolider ou progresser suite à la réduction du taux d'imposition à partir de l'année 2007. On constate en effet que, lors de la précédente réduction, en 2002, les recettes de l'impôt sur le capital ont continué de progresser (+ 15,4%).

91. Par cette modification de la charge fiscale de 5 points de pourcentage sur le revenu du capital, on restaure ici en fait le taux d'imposition d'avant 1994. En effet, ce taux avait été rehaussé en 1994 à 25% pour être réduit à 20% à partir de 2002, concomitamment à la diminution générale des taux d'imposition, notamment du taux maximum, actuellement de 38%.

Si l'augmentation du taux en 1994 s'expliquait par un souci de justice fiscale et par l'application d'un principe de précaution afin de s'assurer que les bénéficiaires de ce type de revenus, qui ne déclareraient pas leurs dividendes, étaient imposés comme s'ils les avaient déclarés, ce sont, *o tempora o mores*, des motivations de concurrence fiscale européenne qui ont joué dans le sens d'une diminution en 2002.

92. S'agit-il à nouveau d'un enjeu de positionnement compétitif qui prévaut dans le présent cas de figure? Le commentaire des auteurs le laisse présager; les grands argentiers craignent une trop grande volatilité de la base imposable, ce qui nécessiterait de nouveau le recours à la réduction de la charge fiscale.

Pourtant lors de la hausse drastique de 1994, on n'observe pas vraiment une élasticité de cette base à l'augmentation des tarifs. L'année 1994 est même marquée par une nette progression des recettes (+54%), progression qui est d'ailleurs la tendance lourde des recettes de cet impôt sur la période observée.

Au contraire de ce que les auteurs craignent, on peut d'ailleurs se demander si la fructification des dividendes n'échappe pas, en tout cas partiellement, à la contingence de la bonne „marche des affaires“, à la différence de la progression des salaires, de l'évolution du chômage et de l'emploi, du financement de la protection sociale, etc.

⁴ Comme indiqué auparavant, les recettes du premier semestre 2006 connaissent un niveau record et atteindraient déjà 265 millions d'euros.

93. Au-delà de l'aspect quantitatif de la progression impérative des recettes ou de leur recul, cette nouvelle réduction de la pression fiscale en faveur du capital n'est pas sans poser de questions quant aux orientations de la politique fiscale dans le pays.

Cette mesure n'est en effet pas isolée. On se souvient de la suppression de l'impôt sur la fortune des personnes physiques que les autorités ont récemment mise en oeuvre et qui tendait déjà à favoriser les agents économiques détenteurs de capitaux.

La politique fiscale semble se caractériser de plus en plus par des largesses tant en faveur des entreprises que de certaines personnes physiques aussi mobiles que leur capital (dans le jargon financier, les „high net worth individuals“). Cette générosité n'est toutefois pas sans répercussions sur la répartition de la charge fiscale au Grand-Duché, qui devient préoccupante, de même que pour les ménages et les consommateurs, préoccupations que la CEP•L a exprimées plus haut.

94. L'impôt sur la fortune avait rapporté 154 millions en 2003, 133,5 millions en 2004, 164,6 millions en 2005. Les prévisions pour 2006 et 2007 ne tablent plus que sur une rentrée de 100 millions d'euros par an, soit une diminution de 39%⁵. Selon les auteurs du projet ad hoc relatif à l'introduction d'une retenue libératoire, les recettes budgétaires provenant de l'impôt sur la fortune des personnes physiques s'élevaient à quelque 22 millions d'euros par année d'imposition.

Cumulées à la part des recettes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques relative aux intérêts, évaluée à quelque 15 millions d'euros par an et qui a disparu avec l'introduction de la retenue libératoire, on arrivait à des moins-values de 37 millions d'euros générées par les projets de modification de ces deux impôts directs. Ces moins-values devaient être contrebalancées par des recettes de quelque 40 millions d'euros par an découlant de cette même retenue libératoire.

Force est de constater que la retenue libératoire nationale sur les intérêts, qui avait été mise dans la balance lors de la suppression de l'impôt sur la fortune, engendrerait une recette prévisionnelle de 40 millions d'euros en 2006 mais seulement de 25 millions en 2007 (- 37,5%). Le rythme de 40 millions par an ne semble déjà plus atteignable en 2007. Les auteurs du projet imputent à la non-existence de données fiables due au secret bancaire, la restructuration possible des portefeuilles et aux produits financiers et non financiers non soumis à la retenue, la prévision de recette très prudente, mais en recul, de cet impôt.

La retenue de l'impôt sur l'épargne non résidente connaît également un manque à gagner prévisionnel de 37,5% et passe de 40 millions en 2006 à 25 millions en 2007, „en l'absence de données précises au sujet de la masse imposable“.

Alors que le Gouvernement insiste depuis de longs mois sur la situation financière tendue de l'Administration centrale, courir le risque de comptabiliser des moins-values est-il approprié?

La CEP•L réitère ses doutes sur le bien-fondé social des mesures fiscales susmentionnées, a fortiori en „période d'austérité“. Abolir, en pareille époque, un impôt sur la fortune, réduire le taux d'imposition sur le revenu du capital, autoriser l'incivisme fiscal, peut paraître quelque peu cynique aux yeux des ménages et des salariés, notamment à faibles revenus, qui risquent d'être les premières victimes d'un durcissement de la politique sociale et budgétaire, qui aurait pourtant bien besoin de ces ressources.

Chapitre 4: Analyse des dépenses budgétaires

95. Les dépenses inscrites au projet de budget de l'Etat pour 2007 tel qu'établi d'après les règles de la loi du 8 juin 1999 sur la comptabilité de l'Etat se présentent comme suit:

⁵ L'impôt sur la fortune peut être restitué aux entreprises si elles renoncent à distribuer une partie des bénéfices et si elles réinvestissent ces bénéfices au Luxembourg. Les auteurs du présent projet de budget pensent qu'à partir de 2005 certaines entreprises, jusqu'alors déficitaires, vont revenir dans une zone bénéficiaire et réserver des bénéfices. Elles pourront dès lors profiter de restitutions d'impôt sur la fortune. A partir de 2005, des arriérés d'impôt à encaisser devraient également diminuer.

Tableau 17: Dépenses de l'Etat central en milliers d'euros

	Compte 2005	Budget définitif 2006	Projet 2007	Variation	
				En valeur	En %
Dépenses courantes	6.430.658,7	6.854.398,7	7.221.718,2	367.319,5	+ 5,36
Dépenses en capital	892.955,7	774.931,5	789.860,2	14.928,7	+ 1,93
Dépenses totales	7.323.614,3	7.629.330,2	8.011.578,4	382.248,1	+ 5,01

Source: projet de budget 2007

96. On peut constater que la progression du total des dépenses entre 2006 et 2007 de 5,1% est inférieure à l'évolution prévisible du produit intérieur brut nominal (+ 6,6%).

97. On sait que les dépenses de l'Etat connaissent quelques postes majeurs que sont notamment les salaires et charges sociales (+5,1%), les dotations aux fonds de réserve (+10,2%) ou encore les transferts de revenus aux administrations de la sécurité sociale (+3,9%). Entre 2005 et 2006, ces trois postes prépondérants auront respectivement évolué de 5,1%, 3,8% et 5,3%, en l'état actuel des données.

4.1. Dotations aux fonds spéciaux

98. Si l'on se penche sur la progression des dotations aux fonds dans le tableau suivant, on peut observer que, par rapport aux dépenses budgétaires, tant les dotations totales que courantes ou en capital se poursuivent à rythme soutenu.

Tableau 18: Progression des dépenses budgétaires et des dotations aux fonds d'investissement

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Dépenses totales	5,8%	12,7%	2,0%	8,6%	4,6%	6,2%	6,3%	4,1%	5,01%
Dotations totales	24,1%	30,4%	-17,4%	-2,1%	0,5%	-4,4%	6,8%	3,8%	10,2%
Dépenses courantes	2,4%	7,9%	9,6%	9,7%	7,0%	6,3%	7,7%	6,6%	5,36%
Dotations courantes	49,6%	7,9%	6,1%	4,4%	8,1%	1,1%	7,3%	11,5%	8,8%
Dépenses en capital	23,9%	33,7%	-25,1%	3,5%	-9,0%	6,2%	-3%	-13,2%	1,9%
Dotations en capital	3,8%	56,3%	-35,9%	-10,5%	-11,1%	-14,8%	5,8%	-13,3%	14,2%

Source: Projet de budget de l'Etat pour les exercices 2001-2007

Données: Comptes provisoires, sauf 2006 et 2007 (projet de budget)

Calculs: CEP•L

99. Les dotations en capital, après un brusque freinage en 2006, connaîtront à nouveau une accélération en 2007 bien plus rapide que les dépenses en capital elles-mêmes.

Pour les dotations courantes, leur progression de 8,8% marquerait tout de même une petite décélération par rapport à 2006, sous réserve de données définitives pour 2006 qui sera une année plus que probablement riche en plus-values à réaffecter aux divers Fonds spéciaux.

Les prévisions prudentes de 2004 pour l'exercice 2005 ne se seront d'ailleurs, elles non plus, pas confirmées et, à cet égard, la prudence des prévisions du budget voté 2006 fausse vraisemblablement quelque peu la donne.

100. Il n'est dès lors pas étonnant de voir ci-dessous la part des dotations aux différents fonds continuer à prendre de l'importance dans l'ensemble des dépenses budgétaires, qu'elles soient en capital ou courantes. L'alimentation des fonds représente en tout et pour tout 19% des dépenses totales en 2007 et se rapproche petit à petit de son niveau moyen au cours des neuf années précédentes ($\pm 21\%$).

Tableau 19: Part des dotations aux fonds d'investissements dans les dépenses budgétaires en millions d'euros

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Dépenses totales	4.693	4.964	5.595	5.707	6.200	6.484	6.889	7.323	7.629	8.012
Dotations totales	984,6	1.221,9	1.593,4	1.316,9	1.289,7	1.296,2	1.238,6	1.323,3	1.374,4	1.515
	21,0%	24,6%	28,5%	23,1%	20,8%	20,0%	18,0%	18,1%	18,0%	18,9%
Dépenses courantes	3.950	4.046	4.366	4.785	5.247	5.616	5.968	6.431	6.854	7.222
Dotations courantes	436,4	652,7	704,1	747,2	780,1	843,1	852,4	914,7	1.020,1	1.110
	11,0%	16,1%	16,1%	15,6%	14,9%	15,0%	14,3%	14,2%	14,9%	15,4%
Dépenses en capital	742	919	1.229	921	953	867	921	893	777	790
Dotations en capital	548,2	569,1	889,4	569,7	509,6	453,1	386,2	408,7	354,3	404,7
	73,9%	61,9%	72,4%	61,9%	53,5%	52,3%	41,9%	45,8%	45,6%	51,2%

Source: Projet de budget de l'Etat pour les exercices 2001-2007;

Calculs: CEP•L

Données: Comptes provisoires, sauf 2006 et 2007 (projet de budget)

101. Si l'on observe la progression des dépenses budgétaires abstraction faite des dotations, on constate un ralentissement de ces dépenses depuis 2004, ce qui doit refléter la volonté du Gouvernement de juguler celles-ci en vue de rétablir l'équilibre de ses comptes.

Tableau 20: Progression des dépenses budgétaires hors dotations aux fonds de réserve

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Dépenses totales	0,9%	6,9%	9,7%	11,8%	5,7%	8,9%	6,2%	4,2%	3,9%
Dépenses courantes	-3,4%	7,9%	10,3%	10,6%	6,9%	7,2%	7,8%	5,8%	4,7%
Dépenses en capital	80,5%	-2,9%	3,4%	26,2%	-6,7%	29,2%	-9,5%	-13,1%	-8,4%

Source: Projet de budget de l'Etat pour les exercices 2001-2007

Données: Comptes provisoires, sauf 2006 et 2007 (projet de budget)

Calculs: CEP•L

102. L'année 2007 verrait une augmentation des dépenses totales de seulement 3,9% hors dotations contre 5,01% dotations comprises. Les dépenses courantes hors dotations décélèrent aussi mais depuis 2004 seulement et se situeraient à 4,7% contre 5,36% avec dotations. Les dépenses en capital hors dotations ont connu un brusque ralentissement en 2005 et sont toujours en recul (- 8,4%).

103. Relevons encore que les dotations aux Fonds d'investissements sont neutres d'un point de vue de la comptabilité „maastrichtienne“ car elles comptent comme dépenses de l'Etat central, mais comme recettes des Fonds d'investissements. L'exemple suivant l'illustre.

Tableau 21: Budget 2007

	Recettes	Dépenses	Dont dotations aux fonds			Solde gouvernement (version nationale)
Budget du gouvernement	7.841,7	8.011,6	1.638,9			-169,9
	Avoirs au 1.1.2007	Dotations 2007	Autres recettes	Dépenses 2007	Avoirs au 31.12.2007	Solde fonds
Budget des fonds	1.125,0	1.638,9	735,6	2.970,5	528,9	-596,1
		Recettes	Dépenses			
Budget des établissements publics		245,6	253,4			-7,7
Solde version Maastricht						-773,7

Note: Chiffres obtenus par somme des Fonds présentés en annexe / Ne disposant pas de données sur les établissements publics, leurs recettes et dépenses ont été calculées à partir des données 2005 augmentées de 5% par an.

104. Comme on peut le constater, l'opération de dotations aux fonds par le Gouvernement a une incidence sur le budget en version nationale, mais est neutre du point de vue de Maastricht. Les dotations, qui accroissent le déficit „version nationale“, offrent des ressources aux fonds, ce qui diminue leur besoin de financement.

Le solde de cette double opération est donc neutre. Mais on peut noter que le gouvernement aurait tout aussi bien pu décider de réduire ses dotations de 200 millions, et ainsi afficher un excédent, tout en conservant le même déficit version Maastricht. En effet, les 200 millions d'amélioration du budget du Gouvernement se seraient traduits par une détérioration du budget des fonds, comme l'illustre le tableau suivant.

Tableau 22: BUDGET 2007 avec 200 millions de dotation en moins

	Recettes	Dépenses	Dont dotations aux fonds			Solde gouvernement (version nationale)
Budget du gouvernement	7.841,7	7.812	1.438,9			30,1
	<i>Avoirs au 1.1.2007</i>	<i>Dotations 2007</i>	<i>Autres recettes</i>	<i>Dépenses 2007</i>	<i>Avoirs au 31.12.2007</i>	<i>Solde fonds</i>
Budget des fonds	1.125,0	1.438,9	735,6	2.970,5	328,9	-796,1
		<i>Recettes</i>	<i>Dépenses</i>			
Budget des établissements publics		245,6	253,4			-7,7
Solde version Maastricht						-773,7

105. Cependant, répétons que le solde des fonds est calculé sans tenir compte des avoirs. Ainsi, dans la première présentation, le déficit de 596,1 millions imputé aux fonds correspond-il à la différence entre les dotations et autres ressources, d'une part, et les dépenses, de l'autre. Mais ce déficit est pourtant inférieur au montant des avoirs en début de période. Cela signifie qu'il pourrait être financé par les réserves accumulées précédemment puisqu'elles lui sont d'un montant supérieur. Pourtant, selon la „version maastrichtienne“, les fonds présentent bien un déficit.

4.2. Dépenses des Fonds spéciaux

106. Le tableau ci-dessous compare les dépenses effectuées par certains Fonds spéciaux de l'Etat en 2006 (budget voté) et 2007 (projet de budget).

La coopération au développement constituant un des axes de la politique gouvernementale, les dépenses du Fonds de coopération au développement passent de 130 à 145 millions d'euros, ce qui correspond à une augmentation de 11,5%.

Ensuite, la CEP•L constate avec étonnement que les dépenses du Fonds d'équipement militaire sont multipliées par 8,5, passant de 7 à 59 millions d'euros.

Tableau 23: Evolution 2006-2007 des dépenses de certains
Fonds spéciaux en millions d'euros

	2006 (budget voté)	2007 (projet de budget)
Fonds de coopération au développement	130	145
Fonds d'équipement militaire	7	59
Fonds pour les investissements sociofamiliaux	90	90
Fonds „Kyoto“	9	74
Fonds du rail	435	308
Fonds racc. ferrov. internation.	48	1
Fonds pour l'emploi	401	402

Source: projet de budget 2007

Relevons ensuite que les dépenses du Fonds „Kyoto“ passent de 9 à 74 millions, tandis que celles du Fonds du rail et du Fonds de raccordements ferroviaires internationaux diminuent respectivement de 435 à 308 et de 48 à 1 million d’euros.

107. Selon les auteurs du projet de budget, *„une importance toute particulière est réservée au développement des services d’accueil pour les enfants et notamment des foyers de jours et des „maisons relais“. En ce qui concerne ces derniers le projet de budget pour 2007 prévoit au total une participation de 47,4 millions aux frais afférents, frais de fonctionnement et frais d’investissements confondus“.*

En ce qui concerne les dépenses du Fonds pour les investissements sociofamiliaux, l’on constate une stagnation au niveau des dépenses qui restent en 2007 au même niveau qu’en 2006, à savoir 90 millions d’euros. L’alimentation du Fonds pour le financement des infrastructures sociofamiliales reste constante par rapport à 2006 (60,5 millions d’euros).

C’est ainsi que, plus particulièrement pour la construction, l’aménagement et l’équipement dans l’intérêt des maisons relais, les dépenses prévues par ce Fonds diminuent entre 2006 (31 millions d’euros) et 2007 (29 millions d’euros). Celles prévues pour la „jeunesse“ passent de 11 millions à 8 millions.

La participation de l’Etat aux frais des services conventionnés concernant le fonctionnement de maisons relais pour enfants passe de 4 à 3,3 millions d’euros ; celle au frais des communes concernant le fonctionnement de maisons relais pour enfants augmente de 2,8 millions en passant de 12 à 14,8 millions.

Au total pour ces trois postes de dépenses concernant les maisons relais, les dépenses passent de 47,1 à 47,4 millions d’euros.

108. Dans ce contexte, il y a lieu de relever que le tableau présenté dans le projet de budget comparant les dépenses concernant les grands engagements financiers et les politiques en faveur de la croissance à long terme en 2000 et en 2007 ne sont pas très parlants.

En effet, ce tableau peut cacher une forte hausse des dépenses après 2000, dans un des domaines cités, suivie d’une baisse moins prononcée. Dans un tel cas de figure, le tableau simulerait une progression entre 2000 et 2007 en omettant que 2007 marquerait une baisse par rapport aux exercices immédiatement antérieurs.

4.3. Fonds pour l’emploi

Recettes du Fonds pour l’emploi

109. A noter tout d’abord ce qui, a priori, ressemble à une petite incohérence en matière de recettes en faveur du Fonds pour l’emploi.

En effet, alors que ce sont 93.065.039 euros qui sont imputés aux dépenses du ministère du Travail et de l’Emploi en faveur du Fonds d’après le compte provisoire 2005 et 102.130.000 euros en vertu du budget voté 2006, les recettes du Fonds pour l’emploi inscrites à l’annexe réservée aux Fonds spéciaux rapportent un total de 92.919.957 euros et 103.600.000 euros au titre des recettes globales produites par l’impôt de solidarité en 2005 et 2006 (mouvements du fonds et programme des recettes).

De même, pour le produit de la contribution sociale sur carburants 2006, qui s’élèverait à 148.789.542 euros dans cette même annexe relative à la situation des Fonds spéciaux de l’Etat, tandis que le budget pour ordre adopté en 2006 fait mention d’un montant de 147 millions d’euros.

Nous retiendrons pour l’analyse les données mentionnées dans la partie centrale du projet de budget, tant au niveau des recettes du ministère des Finances et des dépenses du ministère de l’Emploi ainsi que celles consignées au budget pour ordre.

110. Il convient de souligner en outre qu’une recette nouvelle apparaît pour le projet de budget 2007 au titre du Fonds pour l’emploi. Le Fonds pour l’emploi est traditionnellement alimenté par l’impôt de solidarité, la contribution sociale, c’est-à-dire par un droit d’accise autonome additionnel prélevé sur les carburants, par des dotations budgétaires et par des remboursements.

Or, pour le budget 2006, un nouveau poste de recettes fait son apparition à l'annexe relative au Fonds pour l'emploi: la compensation pour le non-relèvement en 2007 des impôts de solidarité de 1 point de % à hauteur de 35 millions d'euros. Comme cette alimentation nouvelle pour 2006 n'est toutefois pas renouvelée en 2007, la CEP•L l'interprète dès lors comme une dotation budgétaire supplémentaire pour l'année 2006.

De plus, les recettes 2006 du Fonds pour l'emploi comptent une dotation budgétaire supplémentaire au Fonds de 50 millions d'euros, ce qui porte les rentrées du Fonds à 424.091.000 euros en 2006 (427,4 millions selon l'annexe) au lieu des 338,5 millions initialement prévus au projet de budget 2006 (342,4).

Les recettes du fonds progressent donc logiquement entre 2005 et 2006 de quelque 56% mais diminuent de 17,3% entre 2006 et 2007. L'origine des 85 millions supplémentaires ne transparait toutefois pas dans le projet de budget. Proviennent-ils de plus-values déjà réaffectées ou s'agit-il d'une retombée de la cagnotte ARCELOR?

Le tableau suivant nous indique la répartition des recettes du Fonds pour l'emploi et son évolution.

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

	<i>Impôt solidarité sur les PP</i>	<i>Impôt solidarité sur le RC</i>	<i>Impôt sur le revenu communal</i>	<i>Contrib. sociale sur carburants</i>	<i>Rembours.</i>	<i>Aliment. budgétaire</i>	<i>Compensation impôt de solidarité</i>	<i>Recettes totales</i>
1990	34,7%	6,5%	6,9%	-	9,8%	42,1%	-	100,0%
1991	31,3%	5,5%	12,4%	-	4,3%	46,5%	-	100,0%
1992	36,4%	5,6%	7,6%	-	4,9%	45,6%	-	100,0%
1993	20,2%	4,3%	3,4%	-	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%	-	29,7%	14,2%	13,9%	-	100,0%
2002	15,7%	23,3%	-	29,1%	14,8%	17,1%	-	100,0%
2003	13,2%	20,2%	-	20,1%	12,2%	34,3%	-	100,0%
2004	17,1%	18,2%	-	44,3%	14,3%	6,1%	-	100,0%
2005	16,9%	17,3%	-	47,1%	15%	3,7%	-	100,0%
2006	12,3%	11,8%	-	34,6%	9,4%	23,6%	8,3%	100,0%
2007	15,5%	16,1%	-	42,5%	11,7%	14,2%		100%
2006	52	51,6	-	147	40	100	35	424,1
2007	54,2	56,5	-	149	41	50		350,7

Note: données des comptes, sauf 1996, 2006 et 2007 (projet de budget);

calculs: CEP•L

Les deux dernières lignes du tableau voient leurs montants exprimés en millions d'euros.

Source: projets de budget des exercices 1997-2007

111. Du fait de la nouveauté apparue en 2006 en compensation au statut quo en matière d'impôts de solidarité, contraire à l'accord tripartite d'avril 2006, et de la rallonge budgétaire supplémentaire,

la structure des recettes du Fonds pour l'emploi prend une autre physionomie en 2006 pour revenir en 2007 à la répartition que le Fonds connaît depuis 2004.

Cette année là, la contribution sociale avait permis de réduire très fortement les dotations budgétaires. Hormis en 2006, elle supporte d'ailleurs plus de 40% des recettes du fonds.

Dépenses du Fonds pour l'emploi

112. Depuis 2001, année où elles avaient baissé, les dépenses du Fonds pour l'emploi ont connu une hausse substantielle de 116% jusqu'en 2007.

Tableau 25: Evolution des dépenses totales du Fonds pour l'emploi en millions d'euros

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Dépenses totales	170	160	163	145	213	186	207	263	310	356	401	402

Source: Projets de budgets de l'Etat

Les dépenses restent en 2007 au même niveau qu'en 2006. Le maintien des dépenses au niveau de 2006 se répercute sur les avoirs du fonds pour l'emploi qui, bien que dopés par les recettes supplémentaires de 2006, se retrouveraient dans le rouge en 2007, à -21,9 millions d'euros.

114. La structure des dépenses du Fonds pour l'emploi a quelque peu changé depuis 2000, essentiellement en ce qui concerne la sidérurgie qui atteindrait son plus bas niveau relatif en 2007, mais aussi, sans surprise, au niveau du chômage qui avec ses 34% en 2007 atteindrait son plus bas niveau depuis 2003. C'est un taux proche de ce qui fut déjà connu au milieu des années 1990. Sa part relative est toutefois en baisse constante depuis 2005.

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

	Indemnités de chômage	Actions pour combattre le chômage des jeunes	Actions en faveur de l'emploi	Section spéciale (Formation)	Sidérurgie	Remboursements comptables extraordinaires	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	37,2%	7,5%	37,1%	5,2%	12,6%	0,4%	100,0%
2005	37,4%	7,4%	37,5%	6,1%	11,6%	0,0%	100,0%

	<i>Indemnités de chômage</i>	<i>Actions pour combattre le chômage des jeunes</i>	<i>Actions en faveur de l'emploi</i>	<i>Section spéciale (Formation)</i>	<i>Sidérurgie</i>	<i>Remboursements comptables extraordinaires</i>	<i>Total</i>
2006	35,4%	7%	39%	5,6%	13%	0,0%	100,0%
2007	33,9%	6%	43%	5,8%	11,4%	0,0%	100,0%
2006	141,8	28,2	156,5	22,3	52,2	0	401
2007	135,9	24,2	172,8	23,3	45,8	0	402

Note: données des comptes, sauf 1996, 2006 et 2007 (projet de budget)

calculs: CEP•L

Les montants de la dernière ligne du tableau sont exprimés en millions d'euros.

Source: projet de budget des exercices 1997-2007

L'action pour combattre le chômage des jeunes connaît également une légère baisse entre 2006 et 2007, baisse amorcée déjà en 2003. Les actions en faveur de l'emploi se tailleront, elles, la part relative du lion avec 43% des dépenses en 2007.

Si l'on se penche sur les détails des dépenses du Fonds pour l'emploi en 2006 et 2007, la CEP•L s'étonne de constater que les dépenses relatives aux indemnités de chômage complet restent constantes. Les indemnités totales connaissent même une diminution (-4,1%), en raison de la baisse des dépenses au niveau du chômage pour intempéries / accidentel et technique (-46%).

Tableau 27: Evolutions les plus marquantes au niveau des dépenses du Fonds pour l'emploi en millions d'euros

	2006	2007	Variation
Total	401	402	0,2%
Indemnité totale de chômage (chômage complet + partiel + involontaire)	141,8	136	-4,1%
Indemnité chômage complet	128	128	0%
Indemnité chômage involontaire	13	7	-46,1%
Actions pour combattre le chômage des jeunes	28	24	-14,3%
Actions en faveur de l'emploi	156	173	10,9%
Sidérurgie	52	46	-11,5%

Source: projet de budget 2007

calculs: CEP•L

115. A priori, avec un taux de chômage constant en 2007 (comme indiqué dans le présent projet), le nombre de chômeurs devrait théoriquement augmenter puisque le taux de chômage est calculé par rapport à une population active qui, elle, devrait être croissante. En outre, les augmentations de salaires devraient aussi se répercuter sur les montants versés en tant qu'indemnité de chômage.

Le commentaire du budget du ministère de l'Emploi annonce pourtant que le taux de chômage ne devrait pas baisser et qu'il semble optimiste de ne prévoir en 2007 qu'une légère augmentation du coût en matière de chômage et d'initiatives sociales en faveur de l'emploi.

116. En matière d'actions en faveur de l'emploi (+11%), les mesures suivantes progressent sensiblement: les stages de réinsertion professionnelle (+34,4%), les aides au réemploi (+16%), les aides à l'embauche de chômeurs âgés/longue durée (+33,3%), les aides à la création d'entreprises par des chômeurs (+150%) et les aides à l'incapacité de travail et à la réinsertion professionnelle (+28,6%).

Les dépenses avec cofinancement communautaire sont, quant à elles, doublées.

Tableau 28: Actions en faveur de l'emploi en millions d'euros

	2006	2007	Variation
Stages de réinsertion profes. (hors chômeurs indemnisés)	6,1	8,2	34,4%
Garantie de salaires	7	7	0,0%
Aides à la création d'entreprises par des chômeurs	0,2	0,5	150,0%
Aides à la mobilité géographique	0,135	0,135	0,0%
Aide au réemploi (hors sidérurgie)	31	36	16,1%
SNAS – mise au travail	0,02	0,02	0,0%
Travaux extraordinaires d'intérêt général (WSA)	2,4	2,3	-4,2%
Préretraite (hors sidérurgie)	29,52	28	-5,1%
Participation au paiement d'une indemnité de congé parental	17	17	0,0%
Détachement de main-d'oeuvre ADEM	1,8	1,85	2,8%
Frais informatiques	0,01	0	-100,0%
Bilans de compétence et d'insertion pour chômeurs	0,2	0,2	0,0%
Pool des assist. à la direction dans l'enseignement secondaire plus encadrement psychosocial des chômeurs	1	1	0,0%
Actions en faveur de l'emploi féminin	1,5	1,5	0,0%
Aides à l'embauche de chômeurs âgés/longue durée	4,8	6,4	33,3%
Aides incapacité de travail et réinsertion professionnelle	14	18	28,6%
Indemnité compensatoire travailleurs handicapés	1,6	1,65	3,1%
Divers	1,1	1,2	9,1%
Initiatives sociales en faveur de l'emploi	34,11	35,82	5,0%
Dépenses avec cofinancement communautaire	3	6	100,0%
Total	156,495	172,775	10,4%

Source: projet de budget 2007

calculs: CEP•L

La Chambre des employés privés demande des précisions quant aux différents postes de dépenses du Fonds pour l'emploi. Il est en effet difficile de commenter l'évolution de ces postes sans indication de la base légale donnant lieu à l'une ou l'autre des dépenses.

Sous quel poste retrouve-t-on par exemple l'indemnité compensatoire des travailleurs à capacité de travail réduite: garantie de salaires ou aides au niveau de l'incapacité de travail et réinsertion professionnelle?

Au vu des modifications récurrentes en ce qui concerne la législation afférente aux dépenses du Fonds pour l'emploi, la CEP•L estime qu'il eut été indispensable que le Gouvernement donne plus de précisions quant à ces postes, par exemple en retraçant un historique des modifications législatives accompagnées de leur fiche financière, sans quoi, considérant notamment les délais impartis pour la remise de l'avis, il s'avère très difficile pour la CEP•L d'effectuer des recherches intensives.

De plus, les dépenses du Fonds pour l'emploi constituent un enjeu important dans le cadre des discussions actuellement menées pour réformer la législation en matière de chômage. Des données transparentes permettraient ainsi une analyse plus approfondie des réformes projetées.

117. De leur côté, les actions pour combattre le chômage de jeunes connaissent une forte baisse (14%).

Tableau 29: Actions pour combattre le chômage des jeunes en millions d'euros

	2006	2007	Variation
CAT – Etat	11,2	7	-37,5%
CAT – Autres (communes, privé, etc.)	8,8	7,5	-14,8%
Stages d'insertion	7,5	9	20,0%
Complément à l'indemnité pour stagiaires et CAT	0,2	0,21	5,0%
Indemnité d'apprentissage & divers	0,5	0,5	0,0%
Total	28,2	24,21	-14,1%

Source: projet de budget 2007

calculs: CEP•L

Si les CAT connaissent une forte baisse, les dépenses pour stages d'insertion devraient augmenter, ce qui ne permet toutefois pas d'éviter la baisse totale des dépenses en matière d'actions pour combattre le chômage des jeunes.

A priori, étant donné que les mesures dans le secteur privé sont les plus efficaces, il est à saluer que les stages d'insertion, entre autres, semblent être avantagés. Néanmoins, au regard des priorités affichées par le Gouvernement, il paraît étonnant de devoir constater une baisse des dépenses en matière d'actions pour combattre le chômage des jeunes.

Relevons encore à titre subsidiaire que la terminologie utilisée ci-avant sera bientôt rendue obsolète si le projet de loi No 5611 est adopté.

118. En conclusion, la CEP•L demande des explications quant à l'origine et l'évolution des données financières présentées au titre du Fonds pour l'emploi.

La CEP•L se demande par exemple comment il est possible que les dépenses relatives au chômage volontaire connaîtront une telle baisse de régime en 2007? L'indemnité de chômage complet stagne-t-elle du fait de la mise en oeuvre projetée des mesures du projet de loi No 5611?

Les dépenses en faveur de la lutte contre le chômage des jeunes ne devraient-elles pas augmenter sensiblement puisque la politique annoncée par le Gouvernement consiste à garantir aux jeunes chômeurs l'accès à ces mesures ?

4.4. Impact budgétaire des mesures tripartites en 2007

119. Disons d'emblée que, si le scénario central du Statec au sujet de l'inflation devait se réaliser en 2007, c'est-à-dire si une cote d'échéance tombe effectivement en décembre 2007, aucune épargne concernant le poste „modulation index“ ne résulterait du report de la tranche indiciaire, puisque la cote aurait de toute façon été appliquée en janvier 2008.

Le tableau suivant reprend les prévisions les plus récentes quant à l'impact des mesures de la tripartite sur le budget 2007 de l'Administration centrale.

120. **Les calculs qui suivent partent tous de l'hypothèse à la base de l'accord tripartite qui estimait l'échéance d'une tranche indiciaire à l'été 2007** (et reportée alors en janvier ou mars 2008).

Tableau 30: Estimation gouvernementale de l'effet des mesures tripartites en millions d'euros

Dépenses non réalisées (octobre 2006)	
Dépenses de fonctionnement	-41,0
Limitation du nombre de fonctionnaires	-4,0
Accord salarial fonctionnaires	-18,5
Modulation index *	-70,0
Mesures sécurité sociale *	-67,9
Désindexation allocations familiales *	-23,2
Investissements	-150,0
Fonds pour l'emploi *	-15,0
Total	-389,6

Source: projet de budget 2007

Si l'on part de cette hypothèse prévoyant une tranche indiciaire en août 2007, reportée en janvier 2008, alors l'Etat épargnerait en effet 70 millions d'euros comme annoncé dans le tableau précédent.⁶

121. Dans ce cas de figure, il perdrait tout de même aussi des recettes fiscales supplémentaires qu'il aurait reçues en cas d'indexation des salaires en août.

La rémunération des salariés 2005 était de 14.086,8 millions d'euros. Avec une croissance de la masse salariale globale de 7,3% (premier semestre 2006 incluant l'effet volume – augmentation du nombre de salariés – et l'effet prix – augmentation des salaires –), la masse salariale 2006 serait de 15.115 millions.

Avec la tranche indiciaire de décembre, le montant 2007 serait de 15.493 millions auxquels il faut ajouter l'augmentation de la masse salariale (volume + prix) pour 2007. Si cette dernière est de 5% (moindre croissance en 2007), nous arrivons pour 2007 à une masse salariale de 16.267 millions.

Une tranche indiciaire appliquée en août conduirait à un surplus de rémunération des salariés de 167,8 millions (16.109 x 2,5% x 5/12). Compte tenu d'un rapport du produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques à la masse salariale globale, de 10,7% (niveau 2005 mais en hausse constante depuis 2002 avec 9,3%, pour une moyenne depuis 1995 de 11%), cela représenterait un manque à gagner de 18 millions pour le seul impôt sur le revenu des personnes physiques.

Avec ces 18 millions supplémentaires, la progression des recettes serait alors de 5,6% au lieu des 5,4% prévus dans le projet de budget.

122. Au niveau des dépenses, d'après les estimations gouvernementales, les dépenses auraient progressé de 7,6% sans les mesures de la tripartite. Grâce à ces mesures, elles progressent seulement de 3,6%.

Cette différence correspond à 390 millions d'euros.

Il faut toutefois insister sur le fait que l'épargne réalisée au niveau de la désindexation des prestations familiales sera compensée par la réalisation d'autres dépenses, voire de moindres recettes.

En effet, l'avis du Comité de coordination tripartite du 28 avril 2006 stipule qu'„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

⁶ Rappelons que si les prévisions du Statec se réalisent (1,7% d'inflation en 2007), il n'y aurait de toute façon pas de tranche indiciaire en 2007. L'Etat aurait donc d'office épargné ces 70 millions sans modulation de l'index. Il est par ailleurs surprenant que les montants épargnés par la modulation de l'index n'aient pas évolué entre la tripartite et le projet 2007, dans la mesure où l'on est passé d'une inflation prévue de 2,5% à 2,1% dans le projet de budget et même 1,7% aujourd'hui.

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. Un accord concernant les mécanismes et les modalités d'application de ce système devra être trouvé d'ici le 1er janvier 2008 entre les parties représentées au Comité de Coordination tripartite. Ce système deviendra opérationnel en 2008. A défaut d'un tel accord, les prestations seront soumises à nouveau, à partir de janvier 2008, au mécanisme de l'indexation automatique“.

Par ailleurs, l'impact de l'ajustement du salaire social minimum et du revenu minimum garanti en date du 1er janvier 2007 arrêté dans l'accord tripartite devrait également être retenu dans les calculs du Gouvernement.

123. Ensuite, il importe également de considérer les mesures en matière de politique de l'environnement, qui, d'après la fiche financière accompagnant le projet de loi No 5611 qui promeut le maintien dans l'emploi et définit des mesures spéciales en matière de sécurité sociale et de politique de l'environnement, auraient les impacts suivants: „la recette escomptée de la taxe sur les véhicules automoteurs s'élève dans l'état actuel de la législation à 35 millions d'euros, dont 20% reviennent aux communes. L'on peut estimer que le produit de la taxe doublera suite à l'entrée en vigueur de la réforme proposée.

Le présent projet de loi prévoit qu'à partir du 1er janvier 2007, à côté des dotations budgétaires annuelles et autres alimentations prévues par l'article 22 de la loi précitée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, le fonds de financement des mécanismes de Kyoto sera alimenté par une „contribution changement climatique“ moyennant un relèvement progressif du taux des accises sur les carburants routiers, ainsi que par un montant de 40% du produit de la taxe sur les véhicules automoteurs. Le produit de cette recette supplémentaire est estimé à environ 468 millions d'euros entre 2007 et 2012, dont 300 millions d'euros en provenance du relèvement progressif du taux des accises sur les carburants routiers.“

124. La Chambre des employés privés estime donc qu'il serait plus objectif de tenir compte de ces éléments lorsque le Gouvernement présente l'impact des mesures de la tripartite.

De manière générale, il serait nécessaire de disposer de plus d'éléments de calcul afin de pouvoir analyser de manière précise où exactement et comment le Gouvernement a réalisé ses épargnes.

Dans les alinéas qui suivent, la CEP•L a essayé de retracer, dans la mesure du possible, ces calculs, ce qui lui a réussi parfois tant bien que mal.

1) *Réduction des dépenses de fonctionnement courantes de l'administration centrale – 25 millions (tripartite) puis – 41 millions (octobre 06)*

125. Il est impossible à la CEP•L de donner un avis sur ce montant. Les dépenses de fonctionnement courantes n'ont pas été définies (les salaires ne feraient pas partie des dépenses de fonctionnement courantes).

En outre, les dépenses de fonctionnement augmentent malgré les mesures prises, mais cela veut-il dire qu'elles augmentent de 41 millions de moins? Quelles sont les dépenses touchées par ces économies?

2) *Limitation du nombre de fonctionnaires – 6,4 millions (tripartite) puis – 4 millions (octobre 06)*

126. La formule „Limitation du nombre des engagements de renforcement au service de l'Etat pendant 3 ans (économie calculée par rapport à la moyenne de 2000 à 2006: 260 unités)“⁷ est pour le moins floue. Ces reports de recrutements sont-ils répartis linéairement sur la période, quels sont les domaines de l'intervention publique touchés?

⁷ Projet de budget 2007, p. 24*.

3) *Gel de l'accord salarial de la fonction publique – 18,5 millions (tripartite) puis – 18,5 millions (octobre 06)*

127. En l'absence d'éléments explicatifs dans le présent projet, il est impossible à la CEP•L de donner un avis sur cette ligne d'économies présentée par le Gouvernement.

4) *Report de la date d'application de l'échelle mobile – 70 millions (tripartite) puis – 70 millions (octobre 06)*

128. Au moment de la tripartite, le Gouvernement a réalisé ses évaluations sur la base d'une inflation 2007 à 2,5%, soit une tranche indiciaire applicable au 1er août et appliquée en janvier ou mars de l'année suivante, ce qui équivaldrait à une épargne de cinq mois.

Au moment du dépôt de budget, l'inflation attendue était de 2,1%. Ainsi, la tranche indiciaire devrait-elle tomber plus tard (septembre ou octobre). On peut s'étonner que le montant „économisé“ soit pourtant toujours identique puisque l'économie réalisée devrait être plus faible de 14 millions (70 millions/5 mois) par mois de retard sur une tranche indiciaire en août.

La CEP•L demande des précisions quant à la manière dont le Gouvernement est arrivé à fixer le montant en question à 70 millions d'euros.

5) *Mesures dans le domaine de la sécurité sociale – 68,9 millions (tripartite) puis – 67,9 millions (octobre 06)*

129. D'après la fiche financière accompagnant le projet de loi No 5611 en faveur du maintien dans l'emploi et définissant des mesures spéciales en matière de sécurité sociale et de politique de l'environnement, les mesures proposées en matière de sécurité sociale entraîneront une diminution des dépenses à charge du budget de l'Etat dont le détail est reproduit ci-après.

Tableau 31: *Fiche financière accompagnant le projet de loi No 5611*

<i>Transfert de la prise en charge des majorations proportionnelles baby-years</i>				
2004	2005	2006*)	2007	en mio. EUR
3,2	5,2	6,2	6,8	6,8
<i>Transfert de la prise en charge du complément différentiel</i>				
2004	2005	2006	2007	
22,7	22,7	22,3	22,2	22,2
<i>Abrogation de la prise en charge d'un tiers des dépenses d'adaptation et d'ajustement</i>				
2004	2005	2006	2007	
12,0	12,7	13,0	13,3	13,3
TOTAL Budget 2007:				42,3

*) budget actualisé

Avec un total de 42,3 millions, l'on serait encore loin des 67,9 millions annoncés par le Gouvernement. La différence provient-elle du report de l'ajustement des pensions de vieillesse et du plafonnement de la contribution de l'Etat au financement de l'assurance dépendance?

6) *Suspension de l'indexation des prestations payées par la CNPF – 20 millions (tripartite) puis – 23,2 millions (octobre 06)*

130. L'ensemble des mesures concernant les prestations versées par la CNPF⁸ était en 2006 d'un montant de 746 millions. Avec une indexation normale, l'année 2007 aurait amené un supplément de

⁸ Contributions de l'Etat aux allocations familiales, allocations de maternité, prestations de naissance, allocations de rentrée scolaire, allocations d'éducation, indemnité de congé parental.

18,7 millions auxquels il aurait fallu ajouter cinq mois pour l'année 2007, soit huit millions supplémentaires pour un coût total de 26,6 millions.

Et si l'on ajoute les dépenses supplémentaires liées au forfait d'éducation pour parents âgés soumis à la même réglementation, soit 2,9 millions, nous arrivons au montant de 29,5 millions.

*7) Dépenses d'investissement de l'administration centrale –
150 millions (tripartite) puis – 150 millions (octobre 06)*

132. La CEP•L regrette de ne pouvoir se prononcer ni sur le montant, ni sur les arbitrages réalisés par le Gouvernement, faute d'une liste répertoriant ces investissements différés.

*8) Mesures au titre des dépenses du fonds pour l'emploi –
15 millions (tripartite) puis – 15 millions (octobre 06)*

133. La CEP•L suppose que ces économies résultent des mesures proposées dans le cadre du projet de loi No 5611 précité.

*

134. La CEP•L est consciente du caractère approximatif de ses calculs. Pour cette raison, une présentation de la méthodologie utilisée par le Gouvernement pour parvenir à ces évaluations aurait été souhaitable.

4.5. Dépenses sociales

135. En matière de dépenses sociales, plus précisément de transferts de revenu de l'Etat central aux administrations de sécurité sociale, la continuité est toujours de mise, avec une légère tendance à la baisse.

Si l'on considère le volume de ces transferts en % du PIB, l'on constate ainsi que les transferts totaux seraient en diminution de 0,4 point de % en 2007 par rapport à 2005, qui est l'année pour laquelle on dispose des derniers comptes provisoires. La tendance à la baisse des trois dernières années s'explique principalement par le retour de la croissance du PIB dès 2005, ce qui permettrait dès lors de placer l'exercice de 2007 à un niveau plus proche de 2000-2001, années très dynamiques.

La participation publique à l'assurance pension évoluerait de son côté d'un petit dixième de point de pourcentage pour se situer à 2,9% et conserver la part relative la plus importante des grands postes de dépenses en faveur de la sécurité sociale.

Tableau 32: Evolution des transferts sociaux en % du PIB

	1997	98	99	2000	01	02	03	04	05	06	07
Transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale	7,6	7,4	7,8	7,7	8,3	8,8	9,0	8,9	8,4	8,2	8
Participation étatique au financement de l'assurance maladie: cotisations pour prestations en nature	1,7	1,6	1,5	1,5	1,7	1,7	1,7	1,7	1,6	1,6	1,6
Participation étatique au financement de l'assurance maladie: cotisations pour prestations en espèces	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Participation étatique au financement de l'assurance dépendance	0,0	0,0	0,4	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,5	0,4	0,4
Participation publique dans le financement de l'assurance pension: cotisations	3,1	3,0	2,9	2,9	3,1	3,2	3,2	3,1	2,9	2,8	2,9

Source: Projets de budget
calculs: CEP•L

136. Au regard des dépenses courantes, les transferts sociaux seraient également à la baisse depuis 2005 pour se situer à un ratio de 37,5% en 2007, en dépit d'une légère hausse de la participation à

l'assurance maladie et à l'assurance pension. Ce taux resterait, à un dixième de point près, identique à la part des transferts dans les dépenses courantes de l'année 2000 et proche de la moyenne des huit dernières années qui ont connu un saut qualitatif, et donc quantitatif, du fait notamment de l'introduction en 1999 d'une nouvelle contribution de l'Etat à la sécurité sociale: l'assurance dépendance.

On notera d'ailleurs le recul minime de l'assurance dépendance prévu en 2007 certainement dû à la stagnation de la participation publique à hauteur de 140 millions d'euros en vertu de l'accord tripartite. Le niveau est identique à celui de 2003 et 2004.

Tableau 33: Evolution des transferts sociaux en % des dépenses courantes

	1997	98	99	2000	01	02	03	04	05	06	07
Transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale	30,4	31,9	36,0	37,6	38,2	38,5	38,4	38,3	38,4	38	37,5
Participation étatique au financement de l'assurance maladie: cotisations pour prestations en nature	6,7	6,8	7,0	7,5	7,6	7,2	7,1	7,1	7,5	7,3	7,5
Participation étatique au financement de l'assurance maladie: cotisations pour prestations en espèces	0,2	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Participation étatique au financement de l'assurance dépendance	0,0	0,0	1,7	1,7	1,6	1,8	1,9	1,9	2,2	2,0	1,9
Participation publique dans le financement de l'assurance pension: cotisations	12,2	12,8	13,5	13,9	14,4	13,7	13,5	13,5	13,4	13,1	13,5

Source: Projets de budget

calculs: CEP•L

137. Les transferts sociaux en % des dépenses totales de l'Etat central connaîtraient aussi une légère diminution entre 2006 et 2007 pour se retrouver au niveau de 2005 à 33,8%. La progression attendue pour 2006 ne s'élèvera qu'à 0,3 point de %.

Tableau 34: Transferts sociaux en % des dépenses budgétaires totales

	1990	91	92	93	94	95	96	97	98	99	2000
Transferts (% des dépenses)	21,1	22	23,9	24,4	25,3	27,5	26,5	26,7	26,9	29,4	29,3
	01	02	03	04	05	06	07				
Transferts (% des dépenses)	32,1	32,6	33,5	33,1	33,8	34,1	33,8				

Source: Projets de budget

calculs: CEP•L

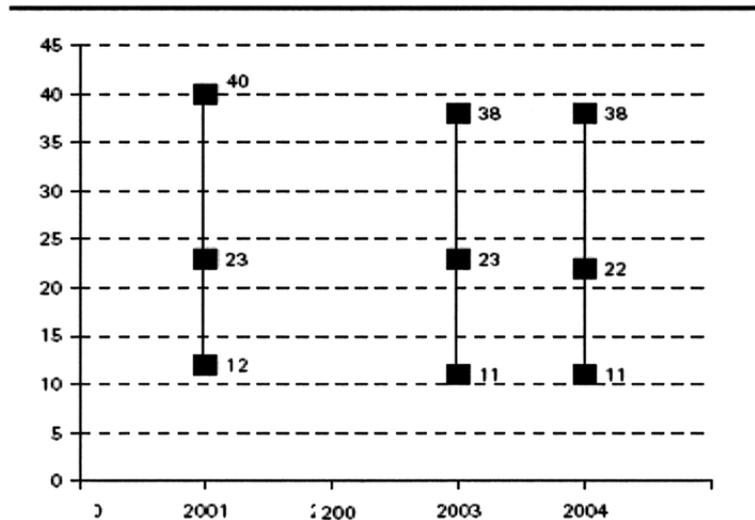
138. On le voit, hormis quelques épiphénomènes, la part que représentent les transferts sociaux dans les dépenses totales de l'Etat n'a évolué que très progressivement entre 1990 et 2006.

Rappelons-nous ici à nouveau l'extrême importance des transferts sociaux pour la cohésion sociale et le bien-être ainsi que la valeur appréciable des services sociaux fournis au Luxembourg.

Selon le récent rapport du Stavec sur le travail et la cohésion sociale, le taux de risque de pauvreté était de 11,1% en 2003 et de 11,4% en 2004. Ce taux de pauvreté calculé par le Stavec est construit sur un revenu qui intègre les transferts sociaux des administrations de sécurité sociale.

Comme le confirme le graphique suivant, les dépenses sociales luxembourgeoises sont largement marquées du sceau de l'efficacité, puisqu'elles contribuent à réduire fortement les inégalités et le risque de pauvreté.

Graphique 11: Taux de risque de pauvreté en % au Luxembourg en 2001, 2003 et 2004 avant tout transfert social (haut), après versement des pensions (milieu) et après l'ensemble des transferts sociaux (bas)



Source: Statec, cahiers économiques No 101

139. Ainsi, sans aucun transfert social au Luxembourg, c'est-à-dire sans redistribution systématique de la richesse créée, le Luxembourg aurait connu en 2004 un taux de pauvreté de 38%, ce qui signifie que près de 40% des ménages vivraient en dessous du seuil de pauvreté. On constate cependant que grâce à la solidarité de la collectivité nationale et à l'intervention efficace des administrations de sécurité sociale, le taux de pauvreté est compressé de 27 points de pourcentage à 11%, soit presque une réduction par trois.

140. En comparaison européenne, on s'aperçoit que le Luxembourg se trouve en position avantageuse en 2004, comme les estimations d'Eurostat semblent l'indiquer ci-dessous. Il se place sous les différentes moyennes et est, avec les pays scandinaves, le pays le moins affecté par la pauvreté. On constatera toutefois que le reste des pays européens, pour lesquels les données sont disponibles, n'est pas forcément si éloigné du Luxembourg.

Tableau 35: Taux de risque de pauvreté 2004 en %

	Seuil A	Seuil B
EU-25	16	24
EU-15	17	24
10 nouveaux EM (CZ, EE, CY, LV, LT, HU, MT, PL, SI, SK)	16	24
Zone euro	17	24
Belgique	15	23
Danemark	11	19
Allemagne	16	23
Grèce	20	28
Espagne	20	27
France	14	22
Irlande	21	29
Italie	19	27
Luxembourg	11	20
Autriche	13	20

	<i>Seuil A</i>	<i>Seuil B</i>
Portugal	21	29
Slovaquie	21	27
Finlande	11	20
Suède	11	19
Bulgarie	15	23
Islande	10	18
Norvège	11	19

Source: Eurostat

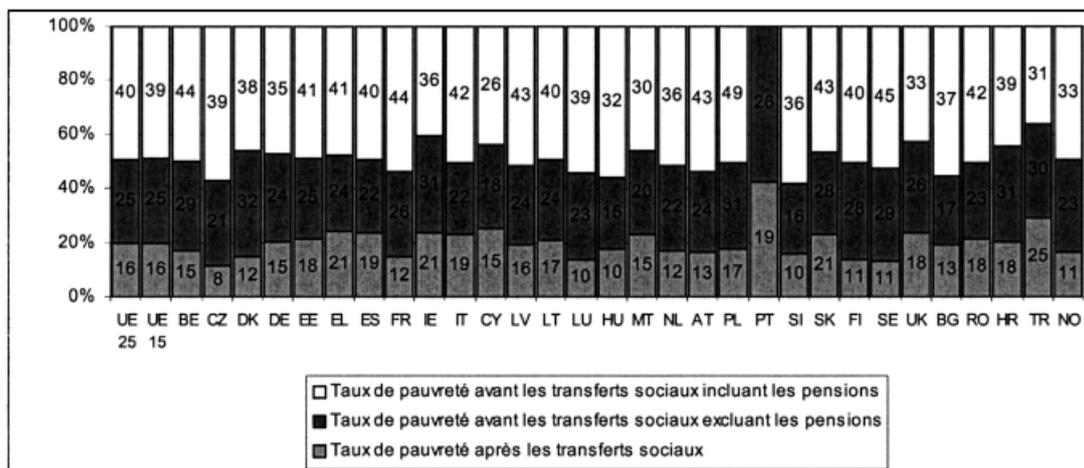
141. On voit que l'Irlande et la Grèce qui ont connu les taux de croissance du PIB réels les plus énergiques de l'UE-15 en 2004, devant la Suède et le Luxembourg, n'arrivent pas à contenir la pauvreté chez elles, qui pointe respectivement à 21 et 20%.

En dehors de l'Islande et de la Norvège, membres de l'EEE, considérons toutefois que, eu égard au seuil de pauvreté officiel (seuil A; 60% du revenu médian), si le rapport est de un à deux entre les premiers ex-aequo (Luxembourg, Suède, Danemark) et les derniers de la classe, lorsque l'on ressort le seuil de pauvreté (seuil B; 70% du revenu médian), la montée de la pauvreté est flagrante dans l'ensemble des pays observés. Le rapport entre le Luxembourg et les derniers de la classe n'est alors plus que de un et demi.

En utilisant le seuil B, le Luxembourg n'est d'ailleurs plus en première position mais troisième ex-aequo, avec un taux de pauvreté de 20%, transferts sociaux inclus; la Suède et le Danemark font en effet cavalier seul à 19%.

Jetons pour finir un rapide coup d'œil sur l'efficacité des transferts sociaux au niveau européen en 2003 et exprimons cet effet de la protection sociale sur la pauvreté en pourcentage.

Graphique 12: Taux de risque de pauvreté de l'UE-25 avant et après transferts sociaux en 2003⁹



Source: Eurostat

⁹ L'indicateur de pauvreté avant transferts sociaux doit être interprété avec prudence, étant donné qu'il n'est pas tenu compte des interventions qui, à l'instar des transferts sociaux en espèces, peuvent aboutir à une augmentation du revenu disponible des ménages et des individus, à savoir les transferts en nature ainsi que les crédits d'impôt et les abattements fiscaux. En outre, le taux de pauvreté avant transferts est comparé au taux après transferts „toutes choses étant égales par ailleurs“ – autrement dit en supposant que les structures des ménages et du marché du travail restent inchangées.

142. Si l'on exclut les pensions des transferts que d'aucuns considèrent comme un revenu différé plutôt que redistribué, le Luxembourg a connu, en comparaison, un taux de réduction du risque de pauvreté de 56,5% en 2003 (contre 50% en 2004 du fait d'un impact légèrement plus prononcé des pensions), soit l'un des meilleurs d'Europe cette année là (cinquième place). La moyenne de l'UE-25 et de l'UE-15 était de 36%.

On observe que les pays scandinaves sont encore aux premières loges (plus de 60%), avec une honorable troisième place de la République tchèque (61%).

L'efficacité des transferts sociaux au Luxembourg ne doit toutefois pas faire perdre de vue que 18% des enfants de moins de 16 ans sont toujours frappés par le risque de pauvreté en 2004, de même pour 12% des 16-24 ans. En 1995, les taux affectant ces catégories d'âge étaient de 16 et 14%.

Le citoyen lambda serait d'ailleurs à juste titre en droit de se demander quelle aurait été l'évolution de ces taux de pauvreté si des objectifs aussi rigides et contraignants que ceux contenus dans le pacte de stabilité et de croissance avaient été arrêtés dans le cadre de la stratégie européenne de développement de l'économie la plus compétitive au monde.

143. Si la réduction de pauvreté la plus efficace ne se fait pas automatiquement dans les pays qui dépensent le plus en matière de protection sociale en % du PIB, on sait aussi qu'il existe une très forte interdépendance entre le niveau de dépenses de protection sociale d'un pays en % du PIB et sa performance économique.

L'investissement dans le capital humain notamment au travers de services sociaux qui, nous venons de le voir, sont précieux et utiles au Luxembourg constitue une belle opportunité de développement économique. En effet, les dépenses de protection sociale n'ont pas seulement une portée éthique et solidaire, elles sont également un investissement productif qui permet de renforcer la performance économique et l'évolution de la productivité et, in fine, de refermer le cercle vertueux en dégagant des moyens supplémentaires pour renforcer la protection sociale.

Luxembourg, le 8 novembre 2006

Pour la Chambre des Employés Privés,

Le Directeur,
Norbert TREMUTH

Le Président,
Jean-Claude REDING

L'avis a été adopté à l'unanimité.

