6500 Résumé

En guise d’**introduction**, le rapporteur souligne le fait que la confection d’un projet de budget dans un contexte d’incertitude, voire de morosité conjoncturelle ressemble toujours à un acte d’équilibriste. Le projet de budget 2013 déposé par le Gouvernement à la Chambre des Députés le 2 octobre n’aura pas fait exception à cette règle qui se confirme depuis quelques années maintenant.

En effet, depuis le début de la crise financière et économique en 2008, les orientations de la politique budgétaire ont été guidées par la volonté de mener une politique anticyclique pour soutenir la relance économique et atténuer les conséquences sociales de la crise tout en empruntant la voie de la sagesse budgétaire pour échapper au cercle vicieux des déficits et de la dette publiques toujours grandissants.

Si le dilemme du bon choix au bon moment est toujours d’actualité, les travaux parlementaires et extra-parlementaires de cet automne auront eu le mérite d’amorcer une réflexion et un débat plus profonds et plus vastes sur les tenants et les aboutissants, les objectifs et les moyens, les prérequis et les conséquences d’une politique permettant de soutenir à la fois la consolidation budgétaire, la relance économique et le progrès social.

L’une des conséquences immédiates et tangibles de cet exercice de réflexion fut évidemment l’amendement du projet budgétaire par le Gouvernement, ceci en étroite collaboration avec les groupes parlementaires de la majorité. Ainsi, le projet budgétaire initial a pu être revu sur deux points cruciaux : d’un côté, un effort supplémentaire de consolidation d’environ 250 millions d’euros (0,6% du PIB) a pu être dégagé, ce qui a permis de regagner la trajectoire d’ajustement arrêtée au mois d’avril dans le Programme de stabilité et de croissance, et de l’autre côté, un rééquilibrage a pu être effectué au niveau des contributions à apporter par les différents acteurs économiques et groupes sociaux à cet effort de consolidation.

Si dans un premier temps, le résultat obtenu grâce aux amendements budgétaires paraît tout à fait louable, il y a lieu d’insister que les travaux maintenant entamés doivent continuer dès le début de l’année 2013. C’est surtout dans la perspective d’une conjoncture internationale peu porteuse et d’une croissance projetée durablement réduite au Luxembourg qu’il s’agira de continuer sur la voie des réformes structurelles pour maintenir des finances publiques saines et pour arriver à un modèle de croissance et un mode de vie soutenables à moyen et long terme.

Les critères que le rapporteur du budget propose pour guider les choix politiques à opérer dans ce contexte et qui structurent le présent rapport sont les suivants : l’efficacité, la justice sociale, et le respect du contrat des générations.

Le **chapitre II** (« Justice sociale : plaidoyer pour un Etat fort ») conclue que la croissance économique est importante, entre autres parce qu’elle crée des recettes dont un Etat fort a besoin. En temps de crise, l’Etat doit faire des efforts supplémentaires afin de permettre une relance économique. Pourtant, les mesures prises à cet effet ne doivent pas compromettre les facteurs-clés du bien-être à tel point que l’impact positif de la croissance économique soit neutralisé par des effets négatifs sur d’autres aspects importants de la vie. Ainsi, une croissance économique au prix de licenciements en masse présentera un bilan négatif en termes de bien-être, même si les gains financiers de cette opération étaient répartis de manière équitable. De même, la croissance économique ne servira pas l’objectif recherché lorsqu’elle se fait au détriment de la santé, de la vie familiale et de la cohésion sociale, si elle agrandit les inégalités, ou encore si elle utilise les ressources naturelles au-delà des capacités de régénération de la nature. Dans tous ces cas de figure, la croissance économique et l’impact positif qui en résulte ne sera que temporaire.

Le **chapitre III** (« Efficacité : une meilleure gouvernance pour le Luxembourg de demain ») rappelle la difficulté que constitue le maintien de l’équilibre entre les intérêts économiques, sociaux et environnementaux lors d’un effort de consolidation des finances en temps de crise économique. Ainsi, lorsque les priorités politiques ont été définies, il faut veiller à une mise en œuvre efficace et efficiente, afin d’éviter le gaspillage de ressources. A cet effet, l’intervention de l’Etat doit être subordonnée à des objectifs clairs. Les instruments utilisés pour atteindre ces objectifs doivent être évalués à intervalles réguliers au vu de leur efficacité. Ceci vaut aussi bien pour les moyens que l’Etat utilise dans le cadre du fonctionnement de ses propres administrations que ceux qu’il met à disposition d’autres acteurs pour soutenir un objectif commun. Ensuite, l’efficience des mesures existantes doit être optimisée.

Le **chapitre IV** (« Un projet pour nos jeunes, un projet de confiance ») – qui véhicule le principal message politique du rapport budgétaire – dresse un tableau de la situation de vie des enfants et des adolescents au Luxembourg et analyse les forces et les faiblesses de la politique en faveur des jeunes.

Ainsi, force est de constater que le Luxembourg est habité par une population relativement jeune qui devient de plus en plus hétérogène. La part des migrants est particulièrement importante dans les tranches d’âges entre 0 et 19 ans et entre 20 et 44 ans. Sans l’intervention d’une politique volontariste pour maintenir la cohésion sociale, il est probable que les inégalités gagneront en ampleur, si l’on considère la situation économique et sociale des jeunes et des enfants, en général nettement moins favorable que celle des personnes âgées.

Le chapitre conclue que si l’Etat veut améliorer les chances de réussite des jeunes, il doit soutenir de manière conséquente les familles. Les transferts monétaires sont importants, mais d’autres formes d’aide publique sont souvent plus efficaces s’il s’agit de soutenir les parents dans l’éducation de leurs enfants. D’un côté, il faut des mesures tels que le congé parental qui permet aux parents de passer plus de temps avec leurs enfants. De l’autre côté, toute une panoplie de services publics ont été développés pour que les parents puissent mieux concilier la vie de famille avec la vie professionnelle. La qualité de ces services est essentielle, s’ils doivent avant tout contribuer à renforcer l’égalité des chances des enfants.

Ces transferts, aides et services demandent un investissement conséquent de la part de l’Etat qui reflète une politique volontariste en faveur des jeunes. Or, afin de disposer des moyens nécessaires pour mettre en œuvre une telle politique, l’Etat doit pouvoir s’appuyer sur des finances publiques saines.

Le **chapitre V** résume, analyse et commente brièvement les principales données statistiques sur la situation économique, compétitive et sociale du pays.

Les prévisions macroéconomiques pour le Luxembourg pour les années 2012 et 2013 se présentent comme suit :

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 1985-2011 | 2011 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 |
|  | *Evolution en % (sauf si spécifié différemment)* | *Révisions (pts de %)\*\** |
| PIB (en volume) | 4,6 | 1,7 | 0,5 | 1,0 | 0,4 | -0,7 |
| Emploi total intérieur | 3,2 | 2,9 | 2,2 | 1,3 | 0,4 | 0,4 |
| Taux de chômage (ADEM) | 3,3 | 5,6 | 6,1 | 6,5 | -0,1 | -0,3 |
| Indice des prix à la consommation (IPCN) | 2,2 | 3,4 | 2,7 | 1,9 | 0,4 | 0,2 |
| Coût salarial nominal moyen | 3,6 | 2,0 | 2,2 | 2,2 | -0,5 | -0,9 |
| Capacité/besoin de financement (adm. publ., % du PIB)\* | 1,9 | -0,3 | -2,0 | -1,4 | -0,3 | 1,8 |
| *\*) Moyenne 1990-2011**\*\*) Par rapport à la NdC 2-2012 du 18 juillet 2012* |  |  |  |  |  |  |

Le **chapitre VI** est consacré à l’analyse financière du budget 2013.

En ce qui concerne l’exécution du budget 2012, la COFIBU constate qu’un déficit au niveau de l’Administration centrale de l’ordre de 1.648 millions d’euros (3,8% du PIB) s’annonce, ce qui représenterait une détérioration du solde de 505 millions d’euros (-1,1% du PIB) par rapport au budget voté. L’Administration publique dans son ensemble afficherait un besoin de financement de 895,9 millions d’euros, soit l’équivalent de 2% du PIB. La COFIBU estime qu’un tel dérapage des dépenses publiques est inadmissible alors que le Gouvernement s’est engagé, face à la Chambre des Députés et face aux instances européennes, à poursuivre une politique de consolidation progressive des finances publiques.

Ensuite, le rapport retrace les différentes étapes qui ont finalement abouti au projet de budget tel qu’il est proposé par la COFIBU :

Ainsi, le 27 avril 2012, le Gouvernement a arrêté et transmis à la Commission européenne sa 13e actualisation du Programme de stabilité et de croissance (PSC) pour le Luxembourg. Le PSC conclut qu’en l’absence de mesures de consolidation additionnelles, le Luxembourg n’atteindra ni l’équilibre budgétaire, ni son objectif à moyen terme (OMT) d’un excédent structurel de 0,5% du PIB jusqu’à la fin de la période de prévision, et s’éloignera même de la trajectoire d’ajustement en 2015.

Pour revenir sur la trajectoire d’ajustement, le Gouvernement avait mis au point, dans le cadre de l’élaboration du PSC, un premier train de mesures de consolidation budgétaire d’un montant global de 535 millions d’euros, soit 1,2% du PIB.

Suite à la détérioration de la conjoncture qui s’est annoncée avant l’été 2012 et vu le risque d’une dégradation supplémentaire des finances publiques, le Gouvernement a décidé en septembre 2012, dans le cadre de la mise au point du projet de budget pour l’exercice 2013, de renforcer davantage son effort de consolidation en arrêtant un deuxième train de mesures pour un montant total chiffré à l’époque à plus de 200 millions d’euros.

Or, ce projet de budget fut jugé insuffisant par rapport aux multiples défis qui se posent au pays. A l’initiative des groupes parlementaires de la majorité, le projet initial fut amendé par le Gouvernement.

Du côté du budget des recettes, les amendements devront rapporter 181 millions d’euros supplémentaires. Du côté du budget des dépenses, les mesures proposées se traduisent par une diminution du total des dépenses de l’Administration publique de 70 millions d’euros.

Dans leur ensemble, les trois paquets de mesures s’additionnent à 952 millions d’euros, soit 2,1% du PIB. Le tableau ci-après présente l’incidence totale des mesures de consolidation qui ont été dégagées au cours de la procédure budgétaire pour 2013 sur l’évolution du solde de l’Administration publique :

Le projet de budget 2013 amendé se présente comme suit dans sa version SEC95 :

Avec une réduction du déficit public de 1,2% par rapport à l’exécution prévisionnelle du budget 2012 (voire même 1,5% pour la seule Administration centrale) et de 0,7% par rapport au projet de budget tel qu’il avait été déposé à la Chambre des Députés en octobre (dont 0,5% sont imputables à une amélioration du solde de l’Administration centrale), le projet de budget amendé parvient donc à regagner la trajectoire d’ajustement telle qu’elle a été arrêtée dans la 13e actualisation du PSC au mois d’avril.

Etabli selon les règles de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l’Etat, le budget amendé se présente comme suit par rapport au projet de budget initial et par rapport au budget voté pour l’exercice 2012 :

La COFIBU se félicite du résultat obtenu suite à l’amendement du projet de budget initial et estime que les objectifs visés, à savoir notamment de revenir sur la trajectoire d’ajustement et d’apporter certains rééquilibrages au niveau des recettes et des dépenses, ont globalement été atteints.

En ce qui concerne les investissements de l’Administration centrale, la COFIBU constate avec satisfaction que malgré leur réduction de 287 millions d’euros par rapport au programme d’investissement initial, ils restent très élevés. En effet, avec des dépenses prévues de 1,7 milliards d’euros, soit l’équivalent de 3,8% du PIB en 2013, les investissements se situent dans la moyenne des années précédentes.

Quant à la dette publique, celle-ci a connu une croissance très importante depuis l’éruption de la crise financière en 2008 et risque d’atteindre un niveau préoccupant dans les années à venir et d’hypothéquer ainsi la marge de manœuvre financière de l’Etat.

Si la COFIBU est d’accord que les investissements qui sont effectués par l’Etat dans l’intérêt de la compétitivité de l’économie nationale et de l’épanouissement des générations futures soient financés – du moins en partie – par le bais de l’emprunt, elle souhaite néanmoins mettre en garde contre une croissance trop rapide de la dette publique qui risque de frôler le seuil des 30% d’ici quelques années. Voilà pourquoi la COFIBU demande au Gouvernement de revoir la nécessité d’utiliser l’intégralité de l’autorisation d’emprunt de 4,5 milliards d’euros prévue par la loi budgétaire, et d’associer la Chambre des Députés aux opérations de trésorerie qu’elle compte effectuer.

En ce qui concerne l’évolution des dépenses, la COFIBU peut souscrire au paradigme d’une « nouvelle culture des dépenses » revendiqué par le Ministre des Finances et du Budget, sous condition toutefois que cette nouvelle culture des dépenses réponde à un certain nombre de critères au moment de sa mise en pratique. La COFIBU estime qu’il ne sera pas possible d’endiguer la progression des dépenses publiques sans procéder à une évaluation critique de tous les programmes gouvernementaux générant des dépenses récurrentes afin de clarifier la finalité de ces dépenses et de déterminer leur efficience et leur efficacité. La COFIBU rappelle les cinq « chantiers » qui devront faire l’objet d’une évaluation systématique : il s’agit :

* des frais de fonctionnement de l’Etat ;
* des prestations familiales ;
* des mesures financées par le Fonds pour l’emploi ;
* des dépenses liées à la politique d’accès au logement ;
* des subsides dans les domaines de l’énergie et de l’environnement.

La COFIBU demande au Gouvernement d’entamer, dès maintenant, les travaux de préparation de cet exercice d’économies, et elle insiste à ce que les solutions qui seront proposées répondent aux critères de l’utilité et de l’efficacité, de la cohérence des politiques et de la justice sociale. Une logique purement comptable ne saurait apporter une réponse satisfaisante au défi d’une politique de redistribution plus efficace et ciblée.

Si la COFIBU partage l’analyse que le déficit public qui s’est creusé au cours des dernières années est en grande partie le résultat d’une croissance trop rapide des dépenses, elle doit néanmoins constater que du côté du budget des recettes, et partant de la fiscalité, il existe également un besoin urgent de réforme.

En effet, les différents agents économiques contribuent de manière très inégale aux recettes fiscales de l’Etat. Aussi faut-il rappeler dans ce contexte le nombre élevé de ménages (40%) et de sociétés de capital (83%) qui ne payent pas d’impôts du tout. Voilà pourquoi la COFIBU estime qu’il est urgent, dans le cadre d’une réflexion approfondie sur la consolidation à moyen et long terme des finances publiques, de ne pas se limiter à une analyse des différentes catégories de dépenses, mais également de revoir de fond en comble la fiscalité dans le but de parvenir à une nouvelle culture des recettes, qui devrait s’articuler autour des points suivants :

* un rééquilibrage de l’imposition des différentes sources de revenus : collectivités et personnes physiques, impôts directs et indirects, imposition des revenus du travail et imposition des revenus des capitaux, impôt foncier ;
* le rétablissement de l’équité fiscale en fonction de la capacité contributive des différents agents économiques ;
* une évaluation sans tabous des abattements fiscaux, tant dans le chef des personnes physiques que des collectivités, en fonction de leur utilité, leur ciblage, leur efficacité et leur impact social, environnemental et budgétaire. La COFIBU recommande au Gouvernement de s’inspirer à cet effet des exemples belge et français qui renseignent en détail dans leurs documentation budgétaire annuelle les dépenses fiscales qui résultent des différents avantages fiscaux ;
* enfin, le renforcement de la lutte contre la fraude et l’évasion fiscales.

Cette opération de révision devrait aboutir dans une grande réforme du paysage fiscal au cours de la prochaine législature. Dans ce contexte, la COFIBU tient d’ores et déjà à mettre en garde contre une politique qui serait tentée de suivre le mouvement du « dumping fiscal », une telle course vers les bas ayant à terme comme conséquence l’érosion de la base fiscale.

Enfin, le rapport revient sur la nouvelle gouvernance budgétaire et économique européenne qui apporte des changements profonds pour la politique et la procédure budgétaires sur le plan national. La COFIBU demande au Gouvernement d’accélérer les travaux entamés en vue d’une réforme du cadre budgétaire luxembourgeois et qu’elle soit étroitement associée à ces travaux, notamment en ce qui concerne la mise au point du calendrier budgétaire futur qui devra garantir à la Chambre des Députés une implication suffisante dans les procédures de préparation du Programme de stabilité et de croissance, du Plan national de réformes et finalement, du projet de budget de l’Etat.

**Conclusion**

Le grand défi de la politique des années à venir, tel qu’il est décrit, analysé et commenté dans le présent rapport, consiste sans doute dans la double mission de restaurer la confiance dans notre modèle de société en général, et d’ouvrir de nouvelles perspectives d’avenir aux jeunes générations en particulier.

Il semble au rapporteur que depuis un certain temps, une morosité généralisée s’est installée dans la société luxembourgeoise, assortie d’un déclin de la culture de débat et de dialogue et d’une montée en puissance d’un corporatisme démesuré voire abusif.

Le rapporteur estime que le moment est venu pour les responsables politiques de briser cette atmosphère imprégnée de morosité et d’alarmisme, de retrousser les manches et de s’attaquer avec courage et assiduité aux problèmes qui se posent à notre pays : d’abord, en jetant les bases pour la redéfinition d’un projet de société commun, ensuite, en recherchant le dialogue avec les partenaires sociaux et la société civile, dialogue qui faisait jadis la force de notre modèle social, et enfin, en prenant les décisions – argumentées, réfléchies et pondérées – qui s’imposent.

Ce projet de société rénové doit résolument être axé sur les besoins et les aspirations de la jeune génération. Les chances de réussite des enfants et des adolescents doivent être placées au centre de toutes nos préoccupations. Il s’agira de soutenir de façon conséquente les familles, d’offrir une éducation performante qui met en valeur les talents de tout un chacun, de mettre à disposition des emplois sûrs et de qualité, et de garantir l’accès à des logements abordables. Ce nouveau projet de société devra être construit sur les valeurs de la solidarité et de la justice intergénérationnelles, valeurs qui n’ont rien perdu de leur actualité.

Il s’agit également de continuer sur la voie des réformes structurelles économiques, sociales, et sociétales pour assurer un développement durable de notre pays. Il est de la responsabilité des décideurs d’aujourd’hui envers les générations futures de ne pas hypothéquer les choix qui sont les leurs. Voilà pourquoi il importe de mettre en œuvre dès maintenant une politique équilibrée qui garantit des finances publiques saines, une croissance créatrice d’emplois et un renforcement de la cohésion sociale.

Une politique d’austérité qui freine la reprise économique et accentue la crise doit être évitée à tout prix ; une telle politique mènerait inévitablement dans un cul de sac. En temps de crise, seulement un Etat fort peut offrir aux plus démunis, mais aussi aux classes moyennes, le soutien et la sécurité dont ils ont besoin.