

N° 6666^{2A}

CHAMBRE DES DEPUTES

Session extraordinaire 2013-2014

PROJET DE LOI

**concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat
pour l'exercice 2014**

* * *

**AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYES PUBLICS**

(24.3.2014)

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
0. Résumé de l'avis	2
I. Introduction: un contexte multiple	4
II. L'Environnement conjoncturel sous-jacent au projet de budget: le printemps économique	7
1) L'environnement économique international	7
2) La situation financière du Luxembourg dans un contexte européen	8
3) La situation de l'économie nationale	10
3.1 Evolution économique depuis 2008	10
3.2 Après la crise, l'engagement sur la voie de la reprise	10
III. Analyse de l'évolution récente des recettes et des dépenses nationales	12
1) Aperçu des finances publiques de 2000 à 2012	12
2) Importance des transferts entre administrations	14
3) Evolution de la structure et du niveau des dépenses	14
3.1 Quant au volume des dépenses	14
3.2 Quant à la structure des dépenses	15
4) Evolution des recettes publiques	17
5) Dette publique et actifs financiers	18
5.1 Un plan AAA réussi pour le Luxembourg	18
5.2 L'évolution récente de la dette et du déficit publics	19
5.3 La dette et sa contrepartie	20
5.4 Les efforts consentis dans le passé récent pour réduire la dette publique	20
IV. Le projet de loi pour le budget 2014	21
1) Principales considérations portant sur le projet de budget 2014	21
2) Analyse des composantes des dépenses de l'administration centrale en 2014	23

3) Commentaires sur les mesures de redressement	25
4) L'évolution prévisible des recettes publiques	28
5) Impact de la perte des recettes du commerce électronique	28
6) Non à une hausse généralisée des taux de la TVA en 2014	30

*

0. RESUME DE L'AVIS

Le projet de budget 2014 s'inscrit dans un contexte économique marqué par des signes encourageants de reprise économique en Europe en général et au Luxembourg en particulier, pour lequel les institutions nationales, telles que la BCL ou le STATEC, prévoient pour 2014 et 2015 des taux de croissance (en termes d'évolution du PIB) supérieurs à 2%. Avec son endettement traditionnellement modéré et contrebalancé par des actifs financiers substantiels, le Trésor luxembourgeois a pu conserver son crédit international et s'est vu récemment reconfirmer à de multiples reprises son „*ranking AAA*“, c'est-à-dire la notation maximale par les trois principales agences internationales de notation, à savoir Moody's, Standard & Poor's et Fitch.

En considérant les grands agrégats du projet de budget 2014, la Chambre des fonctionnaires et employés publics est amenée à conclure que la situation des finances publiques est en train de s'améliorer nettement. Les opérations courantes, c'est-à-dire les dépenses ordinaires de fonctionnement de l'Etat (y compris les transferts de revenu), d'un côté, et les recettes fiscales, de l'autre côté, dégagent pour 2014 un excédent de +792,6 millions. Le budget total, de son côté, se solde par un modeste déficit de -172 millions d'euros.

Selon la formule de Maastricht, le projet de loi budgétaire pour 2014 prévoit un solde de l'administration publique de +100,3 millions d'euros (0,2% du PIB) et, se basant sur des prévisions pour l'exercice antérieur, un solde de 4,5 millions d'euros pour 2013. Le niveau de la dette publique comparée au PIB se stabilise autour de 23%, respectant ainsi bien le programme gouvernemental qui impose de maintenir à tout moment la dette publique en dessous de 30%. La Chambre est pourtant consciente que la progression de la dette pendant les dernières années suscite des appréhensions (si ce n'est que pour éviter des charges d'intérêts supplémentaires), même si le taux d'endettement du Luxembourg est encore largement en deçà de la limite de 60% inscrite dans le pacte de stabilité de l'Union européenne (UE).

En ce qui concerne les dépenses

Pour l'établissement du projet de budget 2014, le gouvernement a mis l'accent sur la réduction du volet des dépenses publiques. Les mesures de redressement devraient permettre d'économiser 231,2 millions d'euros au total.

Au niveau de la politique du personnel de l'Etat, le gouvernement avait invité les départements ministériels dans le cadre de l'établissement du budget 2014 à „*analyser en détail les possibilités de non-remplacement d'agents dont le départ en retraite est prévu en 2014*“. La Chambre juge scandaleuses ces tendances répétées et pernicieuses de démantèlement de l'administration prétendument en surséance et rappelle que la Fonction publique luxembourgeoise se situe en excellente position au niveau européen quant à ses effectifs et surtout quant à ses coûts relatifs. Au niveau de l'ensemble du secteur public, la part des rémunérations des agents publics dans le total des dépenses publiques a passé en 15 ans de 21,6% (1997) à 18,8% (2012), régressant ainsi de 2,8 points.

En ce qui concerne les économies envisagées de quelque 9 millions d'euros en fixant la limite de renforcement du personnel de l'Etat à 150 unités en 2014, la Chambre regrette le manque d'informations quant au(x) domaine(s), département(s) ou service(s) concerné(s) par cette mesure. Il en est de même pour la réduction globale de 137,2 millions des dépenses d'investissements. Il ne ressort ni du projet de budget, ni du discours du Ministre des Finances à la Chambre des députés lors du dépôt, quels projets seront en fin de compte considérés comme prioritaires, reportés dans le temps voire le cas échéant abandonnés. Il est dès lors difficile sinon impossible d'y déceler une stratégie globale voire une orientation claire.

L'aide financière de l'Etat pour études supérieures a, d'après l'exposé des motifs, pu être réduite de 34 millions d'euros suite à la décision récente du gouvernement de réformer pour le semestre d'hiver 2014/15 le système actuellement en vigueur. Il est pour le moins surprenant que, pour ladite réforme sur laquelle ces économies hypothétiques se basent, on ne vient que de lancer la procédure législative.

Les dépenses liées aux frais de fonctionnement (frais de route et de séjour, frais d'experts et d'études, etc.) seront réduites de -8,5%. Puisque ces dépenses de „*consommation intermédiaire*“ font depuis des années régulièrement l'objet de mesures de redressement plus ou moins importantes, la Chambre se demande si le niveau n'est pas bientôt atteint où les crédits de fonctionnement ne sont plus compressibles davantage sans mettre en péril le bon fonctionnement de l'Etat.

En ce qui concerne les recettes

En raison des projections macroéconomiques plus que favorables, il est de l'avis de la Chambre fort probable que les taux de progression des recettes prévues dans le projet de la loi budgétaire 2014 constituent, comme dans le passé, des sous-estimations. Les derniers chiffres publics sur les recettes courantes au 31 décembre 2013 soutiennent cette hypothèse car certaines recettes fiscales y recensées dépassent déjà à cette date les prévisions énoncées dans le projet de loi.

Outre l'énorme travail administratif difficile à assumer à court terme pour l'administration concernée et pour les entreprises, la Chambre s'oppose plus particulièrement pour les raisons suivantes à une augmentation des différents taux de TVA en 2014:

1. à supposer que la hausse de la TVA intervienne déjà pour la deuxième moitié de cette année et que la prochaine tranche d'indexation soit déclenchée au troisième trimestre, des mois d'inflation renforcés par une hausse de la TVA seraient dans ce cas annulés, au dépens de l'ensemble des consommateurs privés et au profit des employeurs. En effet, la législation en matière d'indexation automatique des salaires actuellement en vigueur ferait que l'inflation accumulée et soutenue par la hausse de la TVA entre le déclenchement et l'application en octobre 2014 serait définitivement perdue et donc plus jamais compensée en termes de pouvoir d'achat;
2. si une augmentation des taux de la TVA entrerait en vigueur avant la fin de l'année, la Chambre estime que toute la partie „*recettes*“ du projet de budget soumis à avis serait alors „*viciée*“ car reposant sur des chiffres dépassés. En outre, une telle approche contreviendrait au principe de l'unicité budgétaire demandant un débat unique sur l'ensemble des recettes et des dépenses publiques.

Concernant la TVA en général, une telle hausse des taux accentuera encore la charge fiscale globale sur les personnes physiques et amplifiera encore davantage le déséquilibre manifeste de cette charge entre les entreprises et les ménages, au détriment de ces derniers. La Chambre tient à rappeler que la TVA est un impôt dégressif par rapport au revenu. Partant, en dépit des différenciations de ses taux, c'est par les personnes à revenus faibles et par les familles nombreuses que la TVA est la plus lourdement ressentie.

Peu importe la date de son introduction, en cas de hausse généralisée des taux de TVA, la Chambre demande que le plafond maximal remboursable applicable au régime „*TVA-logement*“ soit en parallèle proportionnellement ajusté vers le haut. En d'autres termes, l'augmentation de deux points de pour cent de la TVA ne sera pas remboursée dans le cadre du régime „*TVA-logement*“ si le montant maximal reste limité à 50.000 euros.

En ce qui concerne l'impact sur le budget des recettes fiscales liées au commerce électronique dans les quatre années à venir, la Chambre a du mal à se rallier aux prédictions de pertes faramineuses avancées par les instances gouvernementales et allant au pire des cas jusqu'à 1.100 millions d'euros par an. La Chambre est d'avis que ces affirmations, ainsi que les différents scénarios et hypothèses à leur base, ne sont pas corroborées par des faits et des chiffres pertinents et que certains aspects ont été ignorés. Il s'agit d'une part du potentiel de croissance de l'économie numérique, et plus particulièrement du développement du secteur des „*services fournis par voie électronique*“, dont les experts annoncent pour certaines activités à l'avenir une croissance à deux chiffres.

D'autre part, les taux de la TVA appliqués pour les produits électroniques délivrés par les opérateurs luxembourgeois dans le reste de l'UE passeront au 1er janvier 2015 de 15% (voire de 3% pour les „*e-books*“) à plus de 21% selon le pays de résidence du client final. L'effet mécanique de cette hausse des taux sera donc supérieur à 40%, probablement de l'ordre de 50% voire plus, selon la part relative des livres électroniques dans le volume total. Cette hausse du niveau de la TVA encaissée joue pour

2015 et garde un impact pour les encaissements jusque fin 2018. Il est indéniable que le Luxembourg connaîtra pourtant dès 2019 une situation financière autrement périlleuse lorsque le changement du régime de taxation jouera pleinement.

*

Par dépêche du 6 mars 2014, Monsieur le Ministre des Finances a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé. Vu le contexte spécifique décrit au chapitre Ier ci-après et les délais très restreints dont elle dispose pour prendre position, la Chambre limite l'examen du projet aux grandes lignes du budget 2014.

*

I. INTRODUCTION: UN CONTEXTE MULTIPLE

Depuis des années, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se démarque du matraquage propagandiste du lobby patronal, de certaines classes politiques et d'une partie de la presse qui est devenu la règle à propos de la situation des finances publiques, de l'évolution budgétaire ou encore de la performance de l'économie nationale. Le présent avis tente de démasquer ces affirmations gratuites ou fondamentalement incorrectes reposant sur un incroyable amalgame de spéculations, de préjugés et de théories discutables.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics procédera à une analyse tangible des finances publiques en prenant en compte, dans la mesure du possible, à la fois ses considérations politiques, économiques et sociales. Le projet de loi budgétaire pour l'exercice 2014 s'inscrit dans un contexte multiple:

1. la fin prématurée du gouvernement précédent et les élections anticipées du 20 octobre dernier ont fait que le projet de budget pour l'exercice 2014 n'a pas pu être voté pour le 31 décembre 2013. Le gouvernement issu des élections législatives a donc fait voter une loi¹ spéciale instituant une procédure d'exception (traditionnellement qualifiée de „*procédure des douzièmes provisoires*“) avec un budget limité dans le temps, incluant les recettes perçues ainsi que les dépenses engagées au cours de cette période définie et liquidées au cours de l'exercice. Ainsi ont été mis à la disposition du gouvernement actuel les crédits nécessaires pour assurer le fonctionnement régulier des ministères, administrations et autres services publics pour la période du 1er janvier au 30 avril 2014. Cette loi avait prévu également d'autoriser le gouvernement à recouvrer les impôts existant au 31 décembre 2013, empêchant de ce fait une majoration rétroactive pour les impôts, du moins pour cette période. Conformément à cette approche, les crédits provisoires du „*budget partiel*“ peuvent dès lors être considérés comme étant des acomptes à valoir sur les crédits qui figurent dans le projet de loi budgétaire sous avis;
2. les partis politiques appelés à être représentés au gouvernement actuel se sont mis d'accord, au cours de négociations n'ayant pas pris plus de cinq semaines, sur un programme commun de gouvernement: une „*consolidation budgétaire*“, une „*réduction des dépenses courantes*“ ou encore un „*meilleur ciblage des transferts sociaux*“ y sont proclamés comme objectifs principaux en matière de finances publiques, donnant l'impression d'une influence manifeste du lobby patronal sur cet accord gouvernemental. Pour y parvenir, les délégations des partis LSAP, DP et Déi Gréng avaient en effet invité certains „*hommes d'affaires*“ à la table des négociations (ils étaient nommés dans les différents groupes de travail voire participaient aux séances plénières) sous le prétexte aberrant de leur „*background*“ professionnel. Cette manière de procéder relance le débat sur les rapports qu'entretient la politique avec le lobby patronal, en particulier avec celui de la place financière. Dès lors, pour la Chambre des fonctionnaires et employés publics, les nouveaux élus ont dès le départ fait souffrir davantage la confiance dans la politique en balayant d'un trait de main toute critique portant sur les conflits d'intérêts potentiels auquel ces „*experts*“ s'exposent logiquement tôt ou tard;
3. le budget proposé pour 2014 se démarque des budgets antérieurs en ce qu'il se situe dans une période de raffermissement économique confirmé par bon nombre de paramètres macroéconomiques. Pour le budget sous avis, le gouvernement avait annoncé dans son programme qu'il procéderait à „*une revue critique et poste par poste des dépenses publiques ('Kassensturz')*“ avec

¹ voir Mémorial A n° 222 du 24 décembre 2013 publié sous <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2013/0222/index.html>

le double objectif d'identifier des opportunités de réduction immédiate des dépenses non critiques et de revoir l'adéquation entre les choix politiques du nouveau gouvernement et les allocations budgétaires". Comme annoncé dans le programme gouvernemental, le prochain budget sera établi dans une approche de „zero base budgeting“, qui consiste à remettre annuellement en cause le budget de l'année en cours en le reconstruisant sur une base zéro plutôt que de l'adapter en fonction de son évolution passée. Cette technique a vu le jour dans les années '70 aux Etats-Unis, dans un pays donc où des „lobbies“ fort puissants de tout bord veillent sur les intérêts privés et démarchent les décideurs politiques afin d'orienter les finances publiques à leur profit. A espérer qu'il n'en sera pas de même au Luxembourg;

4. l'élaboration des textes budgétaires suit en principe un processus long et agencé qui commence en principe dès le mois de janvier de l'année précédant l'exercice budgétaire avec l'émission de la circulaire budgétaire, et qui se termine dix mois plus tard avec le dépôt du projet de budget en octobre. La Chambre des fonctionnaires et employés publics est bien consciente du calendrier particulièrement réduit et condensé dont disposaient les nouveaux ministres et les fonctionnaires sur le terrain pour élaborer le projet de budget sous avis. La Chambre qualifie, mais dans une optique moins politique que comptable, le projet sous avis de „budget transitoire“: le compte général de l'exercice 2013 n'étant pas encore disponible, bon nombre de dépenses et recettes estimées dans le projet de budget 2014 risquent de manquer de pertinence car basant sur des prémisses erronées. En outre, certains remaniements ministériels rendent difficiles une comparaison inter- voire pluriannuelle au niveau „du budget des dépenses“;
5. dans le cadre des efforts envisagés au niveau de la consolidation budgétaire jusqu'en 2018, le gouvernement estime qu'une augmentation des taux de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est indispensable, tout en gardant le taux de la TVA le plus bas de l'Union européenne (UE) (voir chapitre IV. 6) ci-après). Or, une telle augmentation n'est pas intégrée dans le projet de la loi budgétaire. Interrogé par les médias sur la date d'entrée en vigueur d'une telle hausse – qui fera donc l'objet d'un projet de loi à part – le Ministre des Finances a renvoyé à la déclaration sur l'état de la nation qui sera tenue par M. le Premier Ministre en date du 2 avril. Si une telle augmentation devait effectivement entrer en vigueur avant la fin de l'année, la Chambre des fonctionnaires et employés publics jugerait absurde la présente procédure de consultation des organes appelés à donner leur avis sur le projet de budget. Dans ce cas, toute la partie „recettes“ du projet soumis à avis serait alors „viciée“ car reposant sur des chiffres dépassés. Une telle approche témoignerait en tout cas d'un certain affront du gouvernement vis-à-vis de ces organes et du rôle que ceux-ci jouent dans la procédure budgétaire et contreviendrait au principe de l'unicité budgétaire demandant un débat unique sur l'ensemble de recettes et des dépenses publiques;
6. il importe de revenir sur les lignes directrices que les départements ministériels ont dû observer dans l'élaboration de leurs demandes de crédits budgétaires. Afin de pouvoir plafonner la progression du total des dépenses publiques à +3,7% entre 2013 et 2014, la „circulaire budgétaire“ du 31 décembre 2013 émanant de la plume du Ministre des Finances fixait au maximum à 150 nouveaux postes le recrutement d'agents supplémentaires au service de l'Etat et invitait en outre chaque entité de l'Administration centrale à veiller scrupuleusement à réduire:
 - a) de 10% les dépenses de fonctionnement (c'est-à-dire l'entretien du réseau ferroviaire et des ouvrages de génie civil ainsi que p. ex. les frais de route et de séjour, les frais de bureau, les frais d'exploitation des bâtiments, les loyers, les frais d'experts et d'études, etc.) par rapport à l'enveloppe accordée dans le cadre du budget voté pour l'exercice 2013. Les dépenses pour la sécurité des réseaux routier et ferroviaire et la location d'immeubles en sont exemptes;
 - b) les investissements d'un montant de 140 millions par rapport au montant total de 1.674 millions figurant pour l'exercice 2014 au Programme de stabilité et de croissance du 24 avril 2013.

Il semble que les responsables politiques ignorent que déjà la croissance démographique exceptionnelle des dernières décennies à elle seule requiert le développement d'infrastructures et de services publics à offrir aux citoyens contribuables, auxquels ceux-ci ont d'ailleurs droit.

A l'instar de plusieurs circulaires budgétaires antérieures, le Ministre des Finances a invité les départements ministériels dans sa circulaire du 31 décembre 2013 à „analyser en détail les possibilités de non-remplacement d'agents dont le départ en retraite est prévu en 2014“. La Chambre des fonctionnaires et employés publics juge scandaleuses ces tendances répétées et pernicieuses de démantèlement de l'administration prétendument en sureffectif. Elle se fait le porte-parole de tous les agents publics et rappelle que la Fonction publique luxembourgeoise se situe en excellente posi-

tion au niveau européen et mondial quant à ses effectifs, sa croissance relative et son efficacité, et surtout quant à ses coûts relatifs à la rémunération des agents publics. La Chambre s'interroge comment l'Etat peut garder comme distributeur de services tant le volume que la qualité actuels de ces services avec moins de ressources.

Tableau 1 – Part des rémunérations des salariés dans le total des dépenses publiques

a) Etat proprement dit/„Central government“			
<i>Exercice budgétaire</i>	<i>Rémunération des salariés</i>	<i>Dépenses totales</i>	<i>Part relative dans le total</i>
1997	1.060	4.591	23,1%
1998	1.099	4.985	22,0%
1999	1.157	5.425	21,3%
2000	1.219	5.902	20,7%
2001	1.301	5.970	21,8%
2002	1.404	7.012	20,0%
2003	1.508	7.530	20,0%
2004	1.627	8.297	19,6%
2005	1.745	8.893	19,6%
2006	1.845	9.447	19,5%
2007	1.958	9.711	20,2%
2008	2.064	10.587	19,5%
2009	2.248	11.438	19,7%
2010	2.440	12.296	19,8%
2011	2.585	12.768	20,2%
2012	2.736	13.765	19,9%
b) Ensemble du secteur public/„General government“			
1997	1.444	6.675	21,6%
1998	1.485	7.150	20,8%
1999	1.559	7.794	20,0%
2000	1.661	8.270	20,1%
2001	1.785	8.606	20,7%
2002	1.939	9.964	19,5%
2003	2.075	10.794	19,2%
2004	2.224	11.684	19,0%
2005	2.379	12.573	18,9%
2006	2.507	13.085	19,2%
2007	2.653	13.596	19,5%
2008	2.797	14.624	19,1%
2009	3.019	16.074	18,8%
2010	3.217	17.106	18,8%
2011	3.403	17.806	19,1%
2012	3.592	19.082	18,8%

(montants en millions d'euros)

Il résulte du tableau précédent qu'au niveau de l'Etat central le coût du personnel, c'est-à-dire les dépenses ayant trait aux traitements des fonctionnaires, aux indemnités des employés et aux salaires des ouvriers a passé en quinze ans de 23,1% à 19,9% du total des dépenses effectives, régressant ainsi de plus de 3 points. Pour l'ensemble du secteur public, la baisse sur la même période est de 2,8 points. A cela s'ajoute que la période 2002-2012 a été marquée par une augmentation sensible des effectifs (+25,6% pour le groupe formé par l'administration générale, la magistrature, la force publique, l'enseignement et les cultes) qui a trouvé son origine principalement dans l'augmentation de la population résidante (+18,2%) et dans l'accroissement de l'emploi (+33%) pendant cette même période.

La Chambre rappelle que l'administration publique luxembourgeoise est une des plus performantes d'Europe au niveau coût-efficacité et que la politique de personnel se fait non dans l'optique d'une réduction des dépenses courantes, mais plutôt dans l'objectif d'assurer un fonctionnement efficient des services aux citoyens;

7. lors du dépôt et de la présentation du projet de budget 2014 à la Chambre des députés, le Ministre des Finances a annoncé vouloir représenter prochainement le projet de loi amendé relatif à la coordination et à la gouvernance des finances publiques. Les dispositions y prévues étaient déjà à transposer dans la législation nationale pour le 1er janvier 2014 au plus tard, échéance obligatoire fixée aux termes entre autres du „*Pacte budgétaire*“. Parmi les principaux changements apportés à la version initiale du texte figure la mise en place du Conseil national des finances publiques, organe de supervision censé être neutre et indépendant, qui sera chargé d'avertir le gouvernement en cas de dérapage des finances publiques et de déviation de sa trajectoire visant à atteindre l'équilibre budgétaire. Le conseil aura aussi comme tâche d'évaluer les prévisions macroéconomiques et budgétaires. Dans le texte initial, il avait été prévu de confier cette mission à la Banque Centrale du Luxembourg qui y voyait une mise en cause sérieuse de son indépendance.

Instituant un nouveau „*Pacte budgétaire*“, l'adoption dans un proche avenir de ce projet de loi va renforcer davantage le cadre européen de surveillance multilatérale des finances publiques nationales, et ce bien au-delà des règles du „*Pacte de stabilité*“ (3% de déficit public, 60% de dette publique, etc.). La principale disposition du „*Pacte budgétaire*“ se résume dans l'obligation que le budget des administrations publiques doit être en équilibre ou en excédent, faute de quoi un mécanisme de correction peut être activé.

Cette règle d'„*équilibre*“ et les autres dispositions supplémentaires dessaisissent les politiques budgétaires nationales de ce qui pouvait encore y subsister d'éléments de délibération, de décision et de choix politiques. Surtout cette règle d'„*équilibre*“ devenue l'alpha et l'oméga des politiques économiques attire l'attention exclusivement sur les déficits publics et fait presque oublier que la crise des dettes publiques est avant tout un produit de la crise financière qui l'a précédée et qui a été provoquée par l'aveuglement et par l'avidité des marchés financiers.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics rappelle que de nouvelles contraintes sur les dettes et déficits publics introduites par ce pacte, et qui ne tiennent pas compte des situations économiques différenciées des Etats membres, ne sauraient constituer une réelle coordination des politiques économiques (ne comportant p. ex. aucun engagement chiffré en matière de chômage), qui en est pourtant un de ses objectifs principaux.

Pour le reste, la Chambre renvoie à son avis n° A-2576 du 10 octobre 2013 sur le projet de loi initial relatif à la coordination et à la gouvernance des finances publiques.

*

II. L'ENVIRONNEMENT CONJONCTUREL SOUS-JACENT AU PROJET DE BUDGET: LE PRINTEMPS ECONOMIQUE

1) L'environnement économique international

La conception du projet de budget 2014 et son analyse se déroulent dans un contexte économique international marqué par des signes encourageants de reprise économique en Europe. Les prévisions des grands organismes publics et privés sont aujourd'hui unanimes: la récession débouche peu à peu sur une croissance réelle, qui diverge toutefois selon les pays. Les signes d'un retour à la croissance se multiplient aussi aux Etats-Unis (avec un taux de croissance supérieur à +2%). Les pays émergents

et la Chine restent quant à eux le moteur de la croissance mondiale, sans pour autant connaître les mêmes niveaux de croissance que dans le passé.

La relance de l'économie européenne se poursuit dans la plupart des pays de l'UE, même si la vitesse et l'intensité de cette reprise varient d'un pays à l'autre. Elle reste toutefois fragile en raison des mesures d'assainissement budgétaire imposées par les instances européennes pour faire face à la crise financière. Depuis les dernières prévisions d'automne de la Commission européenne, les perspectives² se sont améliorées pour l'UE et pour la zone Euro. Le Produit Intérieur Brut (PIB) pour l'ensemble de l'UE devrait croître de +1,5% cette année et de 2% en 2015, soit une révision à la hausse de 0,1 point de pourcentage par rapport aux prévisions de 2013. Les prévisions de croissance pour la zone Euro sont un peu moins optimistes, à +1,3% en 2014 et +1,8% en 2015.

La reprise devrait aussi commencer à se consolider dans les pays vulnérables à la périphérie de la zone Euro. D'ici 2015, tous les pays de l'UE devraient ainsi avoir renoué avec la croissance.

Ces estimations de la Commission européenne sont corroborées par les chiffres de l'OCDE³: la zone Euro devrait amorcer une reprise progressive, avec une croissance qui devrait ressortir à 1% en 2014 et à 1,6% en 2015.

2) La situation financière du Luxembourg dans un contexte européen

Dans le passé récent et jusqu'à aujourd'hui, les dettes publiques des pays de la zone Euro ont surtout été considérées comme des actifs risqués et donc soumis en permanence à l'appréciation et à la spéculation des marchés financiers. Ces visées purement financières sont à l'origine d'un gigantesque cercle vicieux: les marchés financiers imposent des politiques d'austérité en période de récession, puis, constatant l'aggravation des déséquilibres auxquels conduisent l'austérité et la récession, ils se plaignent du manque de croissance et dégradent ensuite encore davantage les notes des dettes souveraines. Finalement, sous la pression ainsi exercée, les gouvernements durcissent à leur tour leurs réformes néolibérales comme la réduction de la protection sociale, des dépenses publiques, etc. avec les conséquences régressives connues. Cette instabilité sociale et économique provoquée par ces politiques fait monter du coup les taux d'intérêt sur les dettes publiques décidés par des banques et des fonds d'investissement, les rendant encore plus volatiles et moins contrôlables.

En comparant la situation du Luxembourg à celle des autres pays européens, force est de constater que le Grand-Duché reste un élève modèle de la classe, auquel ne peuvent se comparer dans la zone Euro que l'Estonie et la Finlande. Il n'y a eu en effet que ces trois pays à respecter les normes dites „de Maastricht“, à savoir un déficit budgétaire annuel maximal inférieur à 3% et un plafond de dette publique en dessous des 60% du PIB.

Les derniers chiffres⁴ disponibles indiquent que le ratio de la dette publique par rapport au PIB s'est établi à 92,7% dans la zone Euro, et celui de l'UE28 a augmenté à 86,8%. C'est la première baisse en termes absolus pour la zone Euro depuis le quatrième trimestre 2007.

La performance budgétaire et la situation d'endettement des 17 pays de la zone Euro pour 2012 sont reprises dans le double tableau qui suit, où le Luxembourg figure chaque fois dans le peloton de tête. La première colonne montre le niveau du solde budgétaire et la seconde celui de la dette publique, chaque fois exprimés en % du PIB.

La partie supérieure du tableau établit le classement selon le solde annuel qui se calcule sur base des recettes et dépenses du „total des administrations publiques“ (ou „General Government“), la seconde moitié celui selon la dette accumulée. Les classements se basent sur les chiffres d'Eurostat calculés pour l'ensemble du secteur public („General government“) dans le cadre des procédures sur le „déficit excessif“.

2 Source: http://ec.europa.eu/news/economy/140225_fr.htm

3 Source: <http://www.oecd.org/fr/presse/1-economie-mondiale-se-redresse-a-un-rythme-moderne-mais-les-risques-sont-plus-nombreux.htm>

4 Voir sous http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-22012014-AP/FR/2-22012014-AP-FR.PDF

a) Classement selon le solde budgétaire annuel

1. Allemagne	+0,1%	81,0%
2. Estonie	-0,2%	9,8%
3. Luxembourg	-0,6%	21,7%
4. Finlande	-1,8%	53,6%
5. Autriche	-2,5%	74,0%
6. Italie	-3,0%	127,0%
Maximum de Maastricht	-3,0%	60,0%
7. Malte	-3,3%	71,3%
8. Slovénie	-3,8%	54,4%
9. Belgique	-4,0%	99,8%
10. Pays-Bas	-4,1%	71,3%
11. Slovaquie	-4,5%	52,4%
12. France	-4,8%	90,2%
13. Portugal	-6,4%	124,1%
13. Chypre	-6,4%	86,6%
15. Irlande	-8,2%	117,7%
16. Grèce	-9,0%	156,9%
17. Espagne	-10,6%	86,0%

b) Classement selon le niveau de la dette publique

1. Estonie	-0,2%	9,8%
2. Luxembourg	-0,6%	21,7%
3. Slovaquie	-4,5%	52,4%
4. Finlande	-1,8%	53,6%
5. Slovénie	-3,8%	54,4%
Maximum de Maastricht	-3,0%	60,0%
6. Malte	-3,3%	71,3%
6. Pays-Bas	-4,1%	71,3%
8. Autriche	-2,5%	74,0%
9. Allemagne	+0,1%	81,0%
10. Espagne	-10,6%	86,0%
11. Chypre	-6,4%	86,6%
12. France	-4,8%	90,2%
13. Belgique	-4,0%	99,8%
14. Irlande	-8,2%	117,7%
15. Portugal	-6,4%	124,1%
16. Italie	-3,0%	127,0%
17. Grèce	-9,0%	156,9%

3) La situation de l'économie nationale

3.1 Evolution économique depuis 2008

Suite à la crise économique et financière internationale, le Luxembourg a été confronté depuis 2008 à des taux de croissance nettement inférieurs à ceux enregistrés dans le passé. Avant l'éclatement de la crise économique et financière mondiale, la croissance réelle du PIB se chiffrait en moyenne à 4,5% entre 1999 et 2008 (5% en 1999-2003 et 4,1% en 2004-2008). Après une année de croissance zéro en 2008 et une régression économique en 2009, le taux se situait en 2010 à 3,1%.

Surtout pendant la période 2009-2010, le gouvernement avait utilisé ses marges de manoeuvre budgétaires pour mettre en place une politique orientée rigoureusement vers la stabilisation macroéconomique et la protection des couches de population vulnérables contre les effets négatifs de la croissance (soutien du pouvoir d'achat des ménages, mesures fiscales, mesures d'accompagnement en matière d'emploi, etc.), politique combinée au maintien d'un niveau d'investissement public élevé.

En septembre et octobre 2008, le gouvernement avait également mené des actions concertées avec les gouvernements belge, français et néerlandais afin de soutenir deux institutions financières à caractère systémique (Fortis⁵ et Dexia⁶) et ainsi stabiliser le système bancaire et assurer la protection des dépôts des épargnants. D'aucuns ne veulent plus admettre aujourd'hui que de tels investissements publics puissent être financés par l'endettement public.

Confronté à la persistance de la crise économique et soucieux d'éviter une trop forte dégradation structurelle des finances publiques, le gouvernement avait mis en oeuvre depuis 2011 une politique de consolidation budgétaire visant à rétablir l'équilibre des finances publiques sans toutefois mettre en danger une quelconque reprise économique.

La croissance a de nouveau diminué après 2010: le PIB ayant encore progressé de +1,9% en 2011, il a subi une contraction de l'ordre de -0,2% en 2012 (année marquée notamment par un net repli de l'activité dans le secteur financier). La performance économique relative du Grand-Duché, en termes d'évolution du PIB, comparée à celle de l'Union Européenne et de la zone Euro, se présente de la façon suivante pour les dernières années:

	<i>UE-27</i>	<i>zone Euro</i>	<i>Luxembourg</i>
2007	+3,2%	+3,0%	+6,6%
2008	+0,4%	+0,4%	-0,7%
2009	-4,5%	-4,4%	-5,6%
2010	+2,0%	+2,0%	+3,1%
2011	+1,7%	+1,6%	+1,9%
2012	-0,4%	-0,7%	-0,2%

L'on peut, en conclusion de ce tableau, constater que, mis à part les replis en 2008 et 2009, le Luxembourg a donc conservé un dynamisme supérieur à la norme internationale.

3.2 Après la crise, l'engagement sur la voie de la reprise

A l'heure actuelle, de nombreux indicateurs nationaux et internationaux traduisent dans l'ensemble une amélioration des perspectives conjoncturelles pour l'économie du Luxembourg, sans pour autant atteindre leurs sommets d',*avant-crise*'. Bon nombre d'analyses récentes consultées par la Chambre des fonctionnaires et employés publics laissent même prévoir le proche retour d'une phase d'expansion

5 L'Etat avait pris une participation de 33,999% dans le capital de la banque luxembourgeoise BGL BNP Paribas et une participation de 1,086% dans la maison-mère parisienne BNP Paribas. Pour financer cette participation, l'Etat avait procédé à l'époque à l'émission d'un emprunt obligataire de 2 milliards d'euros (taux 3,75%), venu à échéance fin 2013 et renouvelé par un nouvel emprunt de même montant (taux 2,125%).

6 Dans le cadre de la restructuration ordonnée du groupe bancaire Dexia, les Etats luxembourgeois, belge et français ont octroyé moyennant rémunération une garantie de 90 milliards d'euros à Dexia en vue du refinancement de la banque résiduelle (bad bank) regroupant un portefeuille d'actifs financiers à risque. La garantie de l'Etat luxembourgeois s'élevait à un montant de 2,7 milliards d'euros.

et de croissance soutenue. Concernant la croissance économique (en termes d'évolution du PIB), voici les dernières prévisions, dont les disparités s'expliquent en partie par les dates de parution divergentes:

	2013	2014	2015
BCL (12/2013)	+1,9%	+2,1%	+2,0%
EU (11/2013)	+1,9%	+1,8%	+1,1%
OCDE (11/2013)	+2,2%	+2,4%	
FMI (10/2013)	+0,5%	+1,3%	
STATEC (3/2014)	+2,2%	+3,2%	

Force est de constater que l'agenda de la reprise économique est presque certain et devrait se concrétiser prochainement voire gagner rapidement de la substance. Il y a lieu d'en déduire définitivement une dynamique de reprise enclenchée depuis la fin de 2012. De ce constat découle logiquement qu'à court terme, la confiance des investisseurs et des consommateurs se rétablira.

Les institutions nationales telles que la BCL ou le STATEC expliquent que la reprise conjoncturelle est due entre autres au retour graduel de la confiance et de la progression sur les marchés boursiers dont profite le secteur financier (même si en termes de volume il reste encore à la traîne par rapport à l'avant-crise). En matière de développement du secteur financier, le scénario macroéconomique prévu par le Comité de prévision en novembre dernier ne contient pas de choc négatif: malgré une certaine atténuation, notamment au niveau de l'emploi, il n'y est pas prévu qu'il y ait une baisse structurelle de la profitabilité du secteur, qui se traduirait *in fine* par une baisse des recettes fiscales.

Les perspectives de développement du secteur financier sont de nos jours en effet beaucoup plus prometteuses que dans le passé: le résultat avant provisions du secteur bancaire se chiffrait (entre autres en raison du climat boursier favorable) à 5.250 millions d'euros au 31 décembre 2013, ce qui correspond à +9% par rapport à la fin de l'exercice 2012. La place financière reste dopée par l'industrie des fonds d'investissement où le Luxembourg est reconnu comme le „*global leader*“. A cela s'ajoute le développement dans des activités périphériques et voisines: fonds de pension, fonds à risque, fonds alternatifs et „*family offices*“.

Le premier pilier de l'économie nationale se trouve actuellement dans une lente mais inexorable mutation: le développement de l'échange automatique d'informations comme standard international, l'extension du champ d'application de la directive „*fiscalité de l'épargne*“, la *Financial Transaction Tax* (FTT), la mise en place de l'architecture de la future Union bancaire, l'introduction par certains pays d'une taxe sur les transactions financières, etc. Pour relever ces nombreux défis, les dirigeants des établissements de la place financière en général et leurs diverses représentations professionnelles en particulier ont une fois de plus besoin de la qualité exceptionnelle de l'encadrement étatique de leurs activités.

Pour le reste, dans sa dernière publication mensuelle sur l'état de la conjoncture luxembourgeoise, le STATEC note un optimisme croissant des entreprises du domaine des services non financiers, une consolidation progressive du secteur de la construction ou encore un certain redressement dans le secteur des assurances.

III. ANALYSE DE L'EVOLUTION RECENTE DES RECETTES ET DES DEPENSES NATIONALES

1) Aperçu des finances publiques de 2000 à 2012

Les finances publiques du Luxembourg comprennent les finances de l'Etat (administration centrale incluant l'Etat central „classique“ avec le Chef de l'Etat, le Parlement, la justice, les ministères et administrations gouvernementales ainsi que les fonds spéciaux et les établissements publics), de l'administration de la sécurité sociale (toutes les institutions fournissant des prestations sociales) et des collectivités locales (communes et syndicats communaux), ces trois sous-secteurs composant l'Administration publique luxembourgeoise.

Il ressort du tableau qui suit que le déficit cumulé de l'administration centrale sur la période 2000 à 2012 est de -4,3 milliards d'euros, alors que, pour les administrations locales, le solde global sur la même période est de +613,1 millions d'euros et, pour l'administration de la sécurité sociale, d'environ +8,7 milliards d'euros. Les chiffres relatifs au déficit de l'administration publique opèrent une compensation partielle entre le déficit de l'administration centrale et le solde positif de la sécurité sociale du Luxembourg.

En ce qui concerne plus particulièrement le déficit de l'administration centrale, la Chambre des fonctionnaires et employés publics tient à rappeler que d'après les règles de la comptabilité publique nationale, seules les dotations aux fonds spéciaux font partie du budget de l'Etat central. Toutefois, le droit communautaire ne s'intéresse qu'aux dépenses à charge des fonds puisque la dotation aux fonds spéciaux n'est pour „Maastricht“ qu'une opération comptable interne à l'Etat. De ce fait, lorsque ces fonds puisent dans leurs réserves aux fins d'assurer des dépenses, le déficit de l'administration publique s'accroît selon les critères de Maastricht, alors que tel a déjà également été le cas auparavant au détriment du solde de l'administration centrale.

Tableau 2 – Solde des administrations publiques par sous-secteurs au Luxembourg 2000-2012 (en mio d'euros)

Année budgétaire	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	cumul 2000-2012
Administration centrale														
Dépenses	5.901,6	5.970	7.012,5	7.503,3	8.269,9	8.892,6	9.447,4	9.711,2	10.586,8	11.438,2	12.295,8	12.767,7	13.765,1	123.662,1
Recettes	6.513,2	6.625,2	6.907,8	7.189,1	7.598,7	8.534,7	9.228,3	10.065,2	10.526,9	10.469	11.257,8	11.747,2	12.608	119.571,1
Solde	611,6	655,2	-104,7	-314,2	-671,2	-357,9	-219,1	354	-60	-969,2	-1.038	-1.020,5	-1.157,1	-4.091
Administrations locales														
Dépenses	1.143,1	1.276,8	1.408,6	1.492,5	1.523,6	1.606,1	1.613,5	1.743,8	1.890,6	2.077,8	2.107,1	2.185,2	2.357,9	22.426,6
Recettes	1.257	1.310,4	1.438,9	1.492,4	1.498,8	1.521	1.684,9	1.882,5	2.060,4	2.028,8	2.159,3	2.305,9	2.399,4	23.039,7
Solde	114	33,6	30,3	-0,1	-24,8	-85	71,3	138,7	169,8	-49	52,2	120,7	41,5	613,1
Administration de la sécurité sociale														
Dépenses	3.510,2	3.864,3	4.279,6	4.656	4.948,3	5.354,5	5.604,4	5.858,9	6.418,4	6.976	7.275,6	7.530,1	7.986,5	74.262,8
Recettes	4.097,9	4.554	4.857,6	5.117,1	5.370,3	5.798,7	6.211,4	6.746,5	7.500,2	7.704,7	7.898,3	8.332	8.743	82.931,7
Solde	587,7	689,7	578,1	461,1	421,9	444,2	607,1	887,6	1.081,8	728,7	622,7	801,9	756,5	8.668,9
Total des administrations publiques (consolidé)														
Dépenses	8.270,1	8.606,5	9.963,6	10.793,7	11.683,6	12.573,2	13.084,9	13.596,5	14.623,8	16.073,9	17.105,9	17.806,3	19.082,1	173.264,1
Recettes	9.583,4	9.985,1	10.467,3	10.913,5	11.382,6	12.574,5	13.544,1	14.976,9	15.815,4	15.784,4	16.742,7	17.708,3	18.723,1	178.201,3
Solde	1.313,3	1.378,5	503,7	119,8	-301	1,3	459,2	1.380,3	1.191,6	-289,5	-363,2	-98	-359	4.937,2

(Source: comptes consolidés publiés par le STATEC)

2) Importance des transferts entre administrations

L'importance des transferts entre administrations est telle que les finances des administrations publiques ne doivent être appréhendées que dans leur globalité, d'autant plus que les transferts de ressources au sein des administrations publiques est neutre du point de vue du droit communautaire et d'après la logique des calculs budgétaires „*version Maastricht*“. C'est pourquoi il importe avant tout d'observer la position globale des administrations et de concevoir surtout l'analyse des différentes entités administratives déficitaires selon le principe des vases communicants entre administrations. Car hors transferts courants entre administrations, le solde de l'administration centrale serait positif et les soldes de l'administration locale et de la sécurité sociale négatifs. Il importe de souligner que les transferts de revenus et de capitaux de l'administration centrale aux communes jouent un rôle capital dans le financement des investissements communaux.

Il échet donc de relever que les structures fiscales et les modes de transferts entre administrations font que l'excédent de l'administration de la sécurité sociale provient de transferts courants de l'administration centrale et résulte donc de dépenses acceptées par l'Etat à charge du budget national. La contribution de l'Etat varie en fonction de la masse salariale qui constitue le principal déterminant des transferts de l'Etat à la sécurité sociale (en particulier dans les domaines des pensions et de l'assurance maladie-maternité). A titre d'exemple, en 2012, les transferts courants de l'administration centrale vers l'administration de la sécurité sociale représentent 26,2% (26,4% en 2011) du total des dépenses de l'administration centrale et 41% (40,3% en 2011) du total des recettes de l'administration de la sécurité sociale.

Ceci explique que sur l'ensemble de la période 2000-2012, et même avant, le secteur de la sécurité sociale (régimes de soins de santé et de longue durée, régime d'assurance accident, régime d'assurance prévoyance-vieillesse du secteur privé et régime de prestations familiales) a été fortement excédentaire. Cette position financière favorable résulte principalement d'une croissance continue du marché du travail suite à une migration soutenue et à un apport de main-d'oeuvre non résidente considérable au cours des décennies passées. Ainsi, la situation est telle qu'un grand nombre d'assurés participent pleinement au financement des régimes de protection sociale (cotisations sociales et impôts) et que le nombre élevé des actifs actuels dépasse le nombre réduit d'actifs nécessaires pour assumer les charges du système de protection sociale.

Les excédents de la sécurité sociale sont affectés à une réserve de compensation en vue du financement de prestations futures, en particulier pour financer les futurs engagements en matière de pensions. Au 31 décembre 2012, la réserve globale du régime général d'assurance pension a ainsi atteint 12,64 milliards d'euros, soit une augmentation de 1,3 milliard d'euros par rapport au 31 décembre 2011. La réserve globale a donc représenté à cette date 3,9 fois le montant des prestations annuelles en fin d'année.

L'immense cagnotte de l'Etat que représentent ces réserves financières de la sécurité sociale est largement ignorée dans le débat public voué à l'héritage prétendument minable que les Luxembourgeois actuels seraient en train de léguer aux générations futures du pays.

3) Evolution de la structure et du niveau des dépenses

3.1 Quant au volume des dépenses

Dans tous les pays du monde, l'on observe un accroissement apparent des dépenses de l'Etat résultant du budget. L'accroissement réel doit être appréhendé en prenant en considération un certain nombre de facteurs comme l'augmentation de l'emploi et de la population du pays. Entre 2000 et 2012, la population du Luxembourg a augmenté de +21%, alors que pendant cette période dans l'UE-27 cette augmentation a dépassé à peine les +4%. Les statistiques du marché de l'emploi national révèlent pour la période 2000 à 2012 une augmentation totale de +47,8%. Ces évolutions sociodémographiques se sont traduites inévitablement par une demande accrue de services publics et expliquent en partie du point de vue national la croissance des dépenses y liées.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics rappelle que les décideurs politiques renforcent encore ce phénomène en cédant régulièrement à la pression du citoyen-électeur qui revendique sans cesse de nouvelles prestations et interventions étatiques (culture, éducation, santé, nouvelles technologies, etc.) exigeant souvent l'extension de l'activité de l'administration publique à des domaines nou-

veaux. Il reste alors au gouvernement à traduire les engagements dans des projets que les députés de la nation souveraine ratifient, parfois en y ajoutant encore du leur.

En relation avec la capacité économique du pays, les dépenses totales des administrations publiques luxembourgeoises (administration centrale, communes et sécurité sociale) se situent depuis belle lurette largement en dessous de celles de nos pays voisins qui sont nos principaux partenaires économiques et également en dessous de celles de la moyenne européenne.

Tableau 3 – Dépenses totales des administrations publiques (en %) rapportées au PIB entre 2002 et 2012

<i>Année</i>	<i>Luxembourg</i>	<i>Belgique</i>	<i>France</i>	<i>Allemagne</i>	<i>Zone Euro</i>	<i>UE-27</i>
2002	41,5%	49,8%	52,9%	47,9%	47,5%	46,6%
2003	41,8%	51,0%	53,4%	48,5%	48,0%	47,2%
2004	42,6%	49,2%	53,3%	47,1%	47,4%	46,7%
2005	41,5%	51,9%	53,6%	46,9%	47,3%	46,7%
2006	38,6%	48,5%	53,0%	45,3%	46,7%	46,2%
2007	36,3%	48,2%	52,6%	43,5%	46,0%	45,5%
2008	39,1%	49,8%	53,3%	44,1%	47,1%	47,0%
2009	45,2%	53,7%	56,8%	48,3%	51,2%	51,0%
2010	43,5%	52,6%	56,6%	47,9%	51,0%	50,6%
2011	42,6%	53,5%	55,9%	45,2%	49,5%	49,1%
2012	44,3%	55,0%	56,6%	44,7%	49,9%	49,3%

Il ressort de ce tableau qu'avec la crise en 2008-2009, et comme dans les autres pays européens, la part des dépenses publiques dans le PIB a augmenté fortement au Luxembourg en passant de 36,3% du PIB en 2007 à 44,3% en 2012. La hausse des dépenses publiques exprimées en pourcentage du PIB résulte de l'effet combiné d'une augmentation du poids des dépenses suite à la crise et surtout du recul de l'activité économique qui se répercute sur le PIB, comme d'ailleurs partout dans la zone Euro.

Rapporté au PIB, les pays ayant aujourd'hui un secteur public encore moins coûteux que le Luxembourg sont surtout les „nouveaux“ Etats membres comme la Bulgarie (35,9% en 2012), la Lituanie (36,1%) ou la Roumanie (36,6%), dont on connaît toutefois l'offre de services publics limités et le niveau de la sécurité sociale minimaliste.

Au vu de ce qui précède, la Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que la charge que l'Etat constitue pour l'économie nationale et le coût relatif de l'administration par rapport au PIB sont particulièrement bas au Luxembourg, en comparaison internationale. Toute affirmation contraire vise méchamment à affaiblir l'Etat, alors que celui-ci s'est révélé comme l'élément stabilisateur en temps de difficultés.

3.2 Quant à la structure des dépenses

En ce qui concerne la structure des dépenses, les derniers chiffres disponibles d'Eurostat (2011) sont présentés dans le tableau 4.

Tableau 4 – Structure des dépenses publiques par agrégats au Luxembourg, dans ses pays voisins et dans la zone Euro (en % des dépenses totales) pour l'exercice budgétaire 2011

	Luxembourg	Belgique	Allemagne	France	Zone Euro
Frais de fonctionnement	8,7%	6,9%	10,8%	9,8%	11,1%
Rémunération des salariés	19%	23,6%	17%	24,8%	21,4%
Subventions aux entreprises	3,9%	5,1%	2,3%	2,6%	2,6%
Revenus de la propriété (intérêts)	1,1%	6,5%	5,6%	4,7%	6,1%
Prestations et transferts sociaux	47,3%	47,2%	53,9%	45,7%	46,8%
Formation brute de capital fixe	9,1%	3,2%	3,6%	5,5%	4,7%
Autres dépenses	10,9%	7,5%	6,8%	8,1%	7,3%

(Source: STATEC, Eurostat)

Les chiffres confirment les proportions des structures des dépenses du Grand-Duché au cours de toute la dernière décennie et correspondent aux chiffres établis en novembre de l'année dernière par le Comité de prévision dans sa „*Note au formateur*“ pour la période 2013-2016.

Dans une optique nationale, on peut en déduire les conclusions suivantes:

- les *frais de fonctionnement* (ou *consommation intermédiaire*), c'est-à-dire les frais d'entretien et d'études (hors frais de maintenance du réseau routier et ferroviaire), sont moins élevés au Luxembourg qu'en Allemagne et en France et nettement inférieurs à la moyenne de la zone Euro, mettant à mal l'argument mille fois répété que l'Etat luxembourgeois serait dispendieux et gaspilleur à ce niveau;
- les dix dernières années ont été marquées par une grande modération salariale dans le secteur public. Partant, cette politique a conduit à un tassement du poids des rémunérations de la fonction publique par rapport à l'ensemble des dépenses publiques (voir à ce sujet aussi le point 6. du chapitre I.);
- la marge de manoeuvre du pays est devenue extrêmement étroite au niveau des *subventions aux entreprises* car elles sont de plus en plus difficilement compatibles avec le „*code des aides*“ européen faisant passer de telles interventions pour des distorsions de concurrence. Néanmoins, ces dépenses au profit du patronat et de ses structures atteignent au Luxembourg toujours des niveaux bien supérieurs à ceux des autres pays de la zone Euro;
- en raison de la modicité relative de l'endettement public luxembourgeois, la part des *revenus de la propriété*, c'est-à-dire la part des intérêts débiteurs à payer par l'Etat par rapport au total des dépenses publiques est parmi la plus basse au Luxembourg par rapport aux autres pays de l'UE et de la zone Euro;
- les *prestations et transferts sociaux*: près de 75% des dépenses sociales sont des prestations sociales en espèces (pensions, prestations financées par le Fonds pour l'emploi, etc.), le reste étant constitué de prestations en nature. Les chiffres d'Eurostat révèlent que depuis 1995 jusqu'en 2012, la part des dépenses sociales a bien plus augmenté en moyenne dans la zone Euro (+5,5%) qu'au Luxembourg (+1,6%). Ceci contredit le mythe d'une progression plus que dynamique des dépenses sociales au Grand-Duché pendant cette période par rapport aux autres pays.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics répond à d'aucuns qui souhaitent couper dans les dépenses sociales que celles-ci, en créant la base d'une société stable et durable, sont un investissement judicieux en vue d'une viabilité économique future et ne sont pas à considérer comme une charge écrasante. La cohésion sociale contribue également au développement économique. Une société stable offre un environnement favorable à l'activité économique. L'économie de marché a besoin de personnes ayant de l'argent à dépenser, la pauvreté n'offre pas de base solide au développement économique. En d'autres termes, ce qui est bon pour la cohésion sociale est aussi bon pour les affaires;

- l'agrégat „*formation brute de capital*“ comprend les investissements publics effectués essentiellement par l'administration centrale et les communes. Cet effort en matière d'investissements n'a pas seulement eu un effet conjoncturel positif et nécessaire dans un passé récent marqué par la crise financière, mais il permet également de résorber, même si ce n'est qu'en partie, les insuffisances de

nos infrastructures publiques que le pays doit à la sous-estimation du développement démographique par les responsables politiques et à la croissance réelle de l'économie. Ces investissements publics substantiels dans les infrastructures requises ont entre-temps contribué à doter le pays d'atouts majeurs faisant de lui un site avantageux pour l'„e-commerce“, le „cloud computing“, le „social gaming“, le „video streaming“ et bien d'autres besoins et demandes en vogue, virtuels ou réels;

- l'agrégat „autres dépenses“ englobe les transferts courants/en capital. Ces dépenses incluent notamment les contributions au budget de l'UE et l'aide au développement. Mais la partie la plus importante de ces dépenses est composée des transferts à la sécurité sociale et aux communes. Parmi les transferts aux écoles, aux ménages et aux associations se trouve notamment l'aide financière de l'Etat pour études supérieures.

4) Evolution des recettes publiques

Il est une constante du budget luxembourgeois qu'il sous-évalue les recettes en général, et en particulier les recettes fiscales dont le taux de sous-évaluation des principales catégories se situait au cours des dernières années entre 5 à 15% voire plus.

Ce qui complique la tâche de prédire l'évolution des revenus fiscaux, c'est le fait que l'impact de la conjoncture sur les recettes publiques présente des décalages temporels très inégaux. Ainsi, l'impôt sur les salaires et la TVA sont pour l'essentiel collectés dès le mois qui suit le paiement générateur, de sorte que leurs rentrées accusent rapidement tout ralentissement et toute accélération conjoncturels. A l'opposé, l'impôt sur le revenu des collectivités et l'impôt fixé par voie d'assiette mettent en partie plusieurs années avant d'être encaissés.

Le tableau suivant confirme que la sous-estimation traditionnelle des prévisions budgétaires luxembourgeoises est la règle au niveau des „recettes courantes“ de l'Etat (composées essentiellement des impôts directs et indirects, des dividendes, des loyers et des intérêts) perçues pour les années 2004 à 2012:

Tableau 5 – Evolution des recettes courantes du budget de l'Etat pour la période 2004-2012

Année budgétaire	Recettes courantes selon prévisions du budget voté	Recettes courantes perçues	Différence	
			en mio	en %
2004	6.243	6.619	+376	+6%
2005	6.829	6.526	-303	-4,4%
2006	7.224	7.891	+667	+9,2%
2007	7.761	8.657	+896	+11,5%
2008	8.355	9.100	+745	+8,9%
2009	9.189	8.813	-376	-4,1%
2010	8.399	9.355	+956	+11,4%
2011	9.547	10.266	+719	+7,5%
2012	10.633	10.674	+41	+0,4%

(montants en millions d'euros)

Pour ce qui est des principales ressources fiscales, on constate une progression pluriannuelle particulièrement importante pour la période de 2010 à 2012 pour la TVA (+473 millions d'euros ou +23,3%), pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette (+101 millions d'euros ou +19,1%) et pour l'impôt retenu sur les salaires (+356 millions ou +16,8%) car les salaires étant, dans l'ensemble, plus faciles à appréhender et à contrôler par l'administration fiscale que d'autres impôts, tels que les bénéfices commerciaux ou les honoraires des membres des professions libérales.

Tableau 6 – Evolution pluriannuelle (2010-2012)
des principales recettes fiscales

<i>Recettes effectives</i>	2010	2011	2012	<i>Croissance interannuelle 2011-2012</i>	
Impôt sur les salaires:	2.115	2.314	2.471	+157	+6,8%
Taxe sur la valeur ajoutée:	2.026	2.233	2.499	+266	+12%
Imp. sur rev. des collectivités:	1.460	1.574	1.537	-37	-2,4%
Taxe d'abonnement:	595	618	612	-6	-1%
Impôt fixé par voie d'assiette:	527	577	628	+51	+8,8%
Impôt sur revenu de capitaux:	288	304	301	-3	-1%
Impôt sur la fortune:	208	256	268	+12	+4,6%
Impôt de solidarité:	129	210	217	+7	+3,3%
Droits d'enregistrement:	115	135	145	+10	+7,4%
Total des recettes courantes:	7.463	8.221	8.678	+457	+5,5%

(montants en millions d'euros)

Dans ses avis budgétaires antérieurs, la Chambre des fonctionnaires et employés publics a fait part, concernant les impôts directs, de son vif intérêt pour l'évolution du partage du poids relatif de la charge fiscale entre les salariés et ménages, d'une part, et les entreprises, de l'autre. En 2001, l'impôt sur les collectivités, donc la charge prélevée sur les bénéficiaires annuels des entreprises, rapportait 1.312 millions d'euros; en 2012, le montant correspondant s'élevait à 1.537 millions, soit une progression nominale de +17% en onze ans. Dans le même intervalle, les impôts sur le revenu des particuliers, donc les impôts sur les salaires et les impôts fixés par voie d'assiette, ont augmenté de +123%, passant de 1.392 à 3.098 millions. La conséquence est énorme: désormais les ménages sont accablés de 67% du fardeau total constitué par la fiscalité directe, contre 33% seulement pour les entreprises, alors que voilà une décennie le partage était équitable et équilibré, à 51% contre 49%!

5) Dette publique et actifs financiers

5.1 Un plan AAA réussi pour le Luxembourg

Avec son endettement traditionnellement modéré et contrebalancé par des actifs financiers substantiels, le Trésor luxembourgeois a pu conserver son crédit international et s'est vu reconfirmer à de multiples reprises son „*ranking AAA*“, c'est-à-dire la notation maximale par les trois principales agences internationales de notation.

En les liant à l'amélioration du contexte économique et financier dans la zone Euro et à la bonne capacité de résistance de l'économie luxembourgeoise, l'agence *Moody's* a mis en avant la robustesse des finances publiques luxembourgeoises en réaffirmant en date du 28 février 2014 la notation souveraine „*AAA*“, tout en relevant de „*négative*“ à „*stable*“ la perspective associée à la notation.

S'appuyant sur une bonne capacité de résistance à des chocs externes de l'économie luxembourgeoise et de ses finances publiques, en raison notamment du degré élevé de prospérité économique et de la détention dans le portefeuille de l'Etat luxembourgeois d'actifs nets, y compris l'existence d'une importante réserve de pension, l'agence de notation *Standard & Poor's* avait confirmé en décembre dernier la notation souveraine.

Il y a deux mois, *Fitch* annonçait aussi maintenir le triple A en raison de dynamiques macroéconomiques favorables dont bénéficie le Luxembourg comparé aux autres pays de la zone Euro, notamment en ce qui concerne son renouvellement avec la croissance.

Le Luxembourg reste ainsi parmi les douze pays au monde (avec entre autres l'Allemagne, les pays scandinaves et la Suisse) conservant encore la note maximale auprès des trois grandes agences de

notation. Ceci prouve qu'en dépit de la crise, l'Etat luxembourgeois, par opposition à la majorité des pays européens, a su maintenir des comptes financiers sains et conformes à sa longue tradition de gestion sage, en dépit d'affirmations contraires mille fois répétées.

5.2 L'évolution récente de la dette et du déficit publics

L'idée que d'aucuns veulent faire entrer dans les têtes est que l'Etat vivrait au-dessus de ses moyens, que la dette résulterait exclusivement d'une augmentation excessive des dépenses publiques injustifiées, que l'on ne peut pas dépenser plus qu'on ne gagne et qu'ainsi on pénalise l'avenir de générations futures qui devront payer ce que nous avons acheté à crédit. Ce discours est pédagogique, compréhensible par tous et en apparence inattaquable. Pourtant, l'analogie entre un particulier ou une entreprise et l'Etat ne tient pas debout, car l'un(e) compose la société et l'autre est la société. Il s'agit surtout de ne pas confondre le particulier et le collectif.

- l'Etat a un privilège que le particulier n'a pas: celui de fixer lui-même le montant de ses recettes (par voie d'emprunt ou par voie fiscale) dans le souci de répondre au mieux aux besoins de la nation;
- un Etat n'a pas vocation à „faire du profit“ comme une entreprise. Il a vocation de „régulation“ car contrairement à ce que veut faire croire l'idéologie néolibérale, le marché n'est pas autorégulateur – comme l'ont prouvé les expériences douloureuses vécues dans un passé récent;
- un Etat est en principe „immortel“, ce qui n'est pas le cas de ses habitants et de ses entreprises.

Consciente que la solidité de nos finances publiques a largement contribué dans le passé à garantir la stabilité économique et financière du Luxembourg, la Chambre des fonctionnaires et employés publics n'ignore pas que la progression des dernières années suscite des appréhensions (si ce n'est que pour éviter des charges d'intérêts supplémentaires), même si le taux d'endettement du Luxembourg est encore largement en deçà de la limite de 60% inscrite dans le pacte de stabilité de l'UE (voir chapitre II. 2)).

Tableau 7 – Déficit et dette publics du Luxembourg 2004-2012

Année	Déficit public en % de PIB	Dette publique en % de PIB	Dette publique en millions d'euros
2004	-1,1	6,3	1.742
2005	0	6,1	1.830
2006	1,4	6,7	2.223
2007	3,7	6,7	2.502
2008	3,2	14,4	5.396
2009	-0,8	15,5	5.527
2010	-0,9	19,5	7.672
2011	-0,2	18,7	7.804
2012	-0,8	21,7	9.312

Le niveau d'endettement de l'administration publique a augmenté fortement depuis le début de la crise en 2007, lorsque le niveau de la dette ne s'élevait encore qu'à 6,7% du PIB (2,5 milliards d'euros). La politique volontariste en faveur de l'activité économique, de l'emploi, du pouvoir d'achat et de la stabilisation du système bancaire avait affecté la situation des finances publiques par le creusement des déficits budgétaires en 2009 et 2010 et par une augmentation de la dette publique. Il importe de rappeler dans ce contexte que le financement par un déficit public passager a été à l'époque expressément accepté par tous les interlocuteurs, quand il s'agissait de maintenir les investissements publics à un niveau élevé et même de les étoffer. Il n'est en conséquence ni correct ni honnête de prendre prétexte du déficit effectif résultant de ces mesures – un déficit décidé, prédit et approuvé en commun – pour présenter maintenant une analyse biaisée de la situation et pour caractériser ce déficit comme un désastre imprévu exigeant une réaction énergique.

5.3 La dette et sa contrepartie

La dette ne doit cependant pas être appréhendée uniquement du côté du passif du bilan, mais elle a aussi une contrepartie à l'actif. A côté des nombreux investissements effectués par l'Etat, celui-ci possède également des participations élevées tant dans des entreprises privées que dans les entités publiques qui rapportent des dividendes. En effet, contrairement aux procédés usuels à l'étranger, le Luxembourg n'a pas renfloué la trésorerie en privatisant et en introduisant en bourse ses services publics, notamment dans les domaines des postes et télécommunications, des services de paiement, d'épargne et de crédit, de l'approvisionnement en électricité et en gaz ou encore des transports par air et par rail. Il est même devenu le copropriétaire d'importantes entreprises privées cotées en bourse disposant d'actifs financiers qui sont autant de placements avec un rendement confirmé dans le long terme et qui pourraient être cédés. Par exemple, la valeur de marché des participations de l'Etat dans ArcelorMittal est évaluée selon les cours boursiers au 31 janvier 2014 à 478,2 millions d'euros, celles dans SES à près de 730 millions d'euros. Le total des participations s'est chiffré au 31 janvier 2014 à plus de 2 milliards d'euros.

Il est carrément erroné voire malhonnête d'affirmer que le comportement actuel de la communauté nationale reviendrait à compromettre de façon irresponsable la situation matérielle de nos enfants et petits-enfants. En effet, de tels propos ne tiennent en rien compte de la relation réelle entre les dettes et les actifs du secteur public. Certes, le nouveau-né hérite d'une dette publique, mais il hérite aussi d'actifs publics: routes, écoles, hôpitaux, services de protection sociale, etc. Dans le passé, de tels efforts pour ajuster le pays à la croissance démographique et économique et pour jouer au pompier dans des entreprises en péril ont pesé sensiblement sur les budgets publics, dont ils ont en fait absorbé les surplus. En temps de crise, ils nous ont valu des déficits publics effectifs et une dette croissante quoique mesurée.

Autant une dette publique résultant de dépenses de consommation excédant les rentrées courantes est malsaine et à proscrire, autant le recours judicieux à une dette, raisonnablement limitée et contractée dans l'intérêt du pays, peut être un procédé tout à fait justifié afin de financer des investissements publics vitaux pour l'avenir du pays. Il est évident que la répartition du financement de tels investissements sur les années de leur utilisation future répond au souci d'équité entre les générations.

L'endettement public est en principe une hypothèque laissée à charge des générations futures, tandis que le patrimoine public est un héritage transmis à titre gratuit aux descendants. Dans ce sens, une politique raisonnable consiste à assurer une balance judicieuse entre ces deux grandeurs.

5.4 Les efforts consentis dans le passé récent pour réduire la dette publique

Dans un passé récent, plusieurs paquets de mesures de consolidation ont été adoptés pour 2011 et 2013, et dont l'effet global sur le solde de l'administration publique est estimé à près de 1.700 millions d'euros. Force est de constater que la participation à l'effort de consolidation budgétaire a été inégalement répartie entre ménages et entreprises. La Chambre cite, à titre d'exemples, *côté recettes* l'augmentation du taux de l'impôt de solidarité des personnes physiques de 4% à 7% (+102 millions d'euros), la suppression du forfait kilométrique (+34 millions d'euros) et la réduction du montant maximum remboursable en matière de TVA logement (+20 millions d'euros). *Côté dépenses*, il y a lieu de soulever les modulations de différentes prestations sociales portant sur l'ajustement, le chèque-service, le forfait d'éducation ou l'allocation de rentrée scolaire (-103 millions d'euros). Sans oublier l'atténuation de l'évolution de la masse salariale de la Fonction publique (-63 millions d'euros) en raison notamment du report en 2011 de l'accord salarial.

Hormis ces paquets de mesures spécifiques pour l'assainissement des finances publiques, il importe de rappeler la modulation du système d'indexation automatique des salaires, traitements, pensions et rentes pour 2012, 2013 et pour l'année en cours. S'appuyant sur la solidarité nationale de l'ensemble des travailleurs salariés, ce dispositif a contribué d'une façon non négligeable à donner un certain répit aux entreprises en période de crise. La réduction du coût salarial réalisée par cette modulation du système d'indexation est estimée à un demi-milliard d'euros dans le chef de l'ensemble des employeurs (environ 80 millions d'euros pour le secteur public), sans compter les effets macroéconomiques indirects.

La modulation décidée à l'époque ayant initialement été conçue par les décideurs politiques pour maîtriser la compétitivité-prix et la compétitivité-coûts en temps de crise, la Chambre des fonction-

naires et employés publics propose d'évaluer *ex post* en détail si elle a véritablement atteint ces objectifs, d'autant plus que le nouveau gouvernement en place envisage sérieusement de prolonger au-delà du 1er janvier 2015 le dispositif actuellement en vigueur.

*

IV. LE PROJET DE LOI POUR LE BUDGET 2014

1) Principales considérations portant sur le projet de budget 2014

Pour l'élaboration du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2014, déposé le 5 mars 2014 à la Chambre des députés par le Ministre des Finances, le gouvernement évalue la croissance du PIB pour le Luxembourg à +2,2% en 2013 et à +3,2% pour l'année 2014. Pour le reste, les estimations des dépenses et des recettes dans le projet de budget pour 2014 se basent sur les indicateurs conjoncturels nationaux suivants:

- croissance de l'emploi: +1,9% (+1,7% en 2013);
- taux de chômage: 7,3% (6,9% en 2013);
- taux d'inflation: 1,5% (1,7% en 2013).

Outre une croissance du PIB dans la zone Euro de +1,3%, le gouvernement table pour l'année 2014 sur le déclenchement d'une tranche indiciaire, sur une stabilisation des prix pétroliers et sur une dynamique haussière des bourses (impactant au niveau des recettes la taxe d'abonnement) encore plus favorable que l'année dernière. Le gouvernement estime pour l'année en cours une croissance de la population de +1,9% à 558.200 habitants.

Le compte général 2013 n'étant pas encore disponible (des dépenses relatives à cet exercice peuvent encore être ordonnancées jusqu'au 31 mars prochain), le projet de budget 2014 se présente dans sa forme „*administrative*“ comme suit par rapport au budget voté de 2013, et par rapport au compte de l'exercice 2012:

Tableau 8 – Evolution budgétaire sur trois ans: 2012-2014

	Compte 2012	Budget voté 2013	Projet 2014	Variations entre budget voté 2013 et projet de budget 2014	
				en mio.	en %
Budget courant					
Recettes	10.674,1	11.146,0	12.052,0	+906,0	+8,1%
Dépenses	10.253,3	10.789,2	11.259,4	+470,2	+4,4%
Solde courant	+420,8	+356,8	+792,6	-	-
Budget en capital					
Recettes	85,6	57,4	73,4	+16,0	+27,8%
Dépenses	1.258,7	972,7	1.038,1	+65,4	+6,7%
Solde opérat.	-1.173,1	-915,3	-964,7	-	-
Budget total					
Recettes totales	10.759,7	11.203,4	12.125,3	+921,9	+8,2%
Dépenses totales	11.512,0	11.761,8	12.297,5	+535,6	+4,6%
Solde total	-752,3	-558,4	-172,2	-	-

(montants en millions d'euros, hors recettes d'emprunt de 546,3 millions en 2012)

Sous l'effet des événements conjoncturels positifs, le tableau ci-avant montre dans son volet „*courant*“ pour 2014 par rapport à l'année antérieure une progression des recettes de +8,1%. Cette hausse peut paraître importante à première vue, mais l'estimation semble pourtant réaliste du fait de l'unanimité des nombreuses prévisions de croissance économique favorables. Les recettes courantes se com-

posent de recettes fiscales établies et recouvrées par les administrations fiscales (Administration des contributions directes, Administration de l'enregistrement et des domaines, Administration des douanes et accises) ainsi que de recettes non fiscales (recettes d'exploitation, recettes des placements des avoirs de l'Etat, recettes des produits de participations et recettes domaniales).

Avec +4,4%, les dépenses augmentent moins vite que les recettes.

Les opérations courantes (appelées autrefois „*budget ordinaire*“), c'est-à-dire les dépenses ordinaires de fonctionnement de l'Etat (y compris les transferts de revenu) d'un côté, et les recettes fiscales, de l'autre côté, dégagent pour 2014 un excédent de 792,6 millions, dans le respect de la tradition d'un surplus net à assurer à ce niveau. Ce surplus permet de financer près de 75% des investissements publics, donc des dépenses en capital qui incluent aussi les prises de participation, les subventions et le remboursement de la dette publique.

Le solde budgétaire total s'améliore de 386,2 millions d'euros, passant de -558,4 millions en 2013 à -172,2 millions en 2014. En considérant les grands agrégats du projet de budget soumis au Parlement, à savoir un surplus courant de 793 millions d'euros et un modeste déficit total de -172 millions d'euros, on est amené à conclure que la situation est en train de se „*normaliser*“.

Il y a gros à parier que le gouvernement actuel, comme ses prédécesseurs, a appliqué le principe de prudence en faisant des pronostics trop pessimistes et en prévoyant pour 2014 un solde de l'administration publique, selon la formule de Maastricht, de +100,3 millions d'euros seulement (0,2% du PIB) et, se basant sur des prévisions pour l'exercice antérieur, un solde de 4,5 millions d'euros pour 2013.

Tableau 9 – Solde de financement de l'administration publique pour la période 2012 à 2014

	<i>Compte général voté pour 2012</i>	<i>Compte prévisionnel pour 2013</i>	<i>Projet de budget pour 2014</i>
<i>En % de PIB</i>			
Administration publique	-0,6%	0%	+0,2%
Administration centrale	-2,5%	-1,6%	-1,1%
Administration locale	+0,1%	+0,1%	0%
Sécurité sociale	+1,9%	+1,5%	+1,3%
<i>En millions d'euros</i>			
Administration publique	-241,9	4,5	100,3
Administration centrale	-1.076,2	-726,1	-545,1
Administration locale	32,7	34,8	13,3
Sécurité sociale	801,6	695,8	632,2

Toujours est-il que l'Etat central reste déficitaire, et ce pour un montant prévisible de -545,1 millions d'euros en 2014 et de -726,1 pour 2013 selon le compte prévisionnel de l'année passée.

Les récentes années de récession et de croissance modeste ont provoqué, au Luxembourg comme ailleurs, une expansion significative de la dette publique brute, en termes absolus et, plus encore, par rapport au PIB comprimé. Mais, comme il a été rappelé plus haut dans le chapitre II.2, consacré au contexte budgétaire européen, la dette publique luxembourgeoise ne représente, comparée au PIB respectif, qu'entre un cinquième et un quart de celle des pays voisins.

Tableau 10 – Evolution de la dette publique 2012-2014

	2012 Compte	2013 Prévision	2014 Prévision
Dette publique brute	9.312	10.546	11.344
Dont coûts liés à la participation BGL	2.000	2.000	2.000
Dette publique (en % du PIB)	22%	23%	23%
PIB en valeur	42.920	45.720	48.740

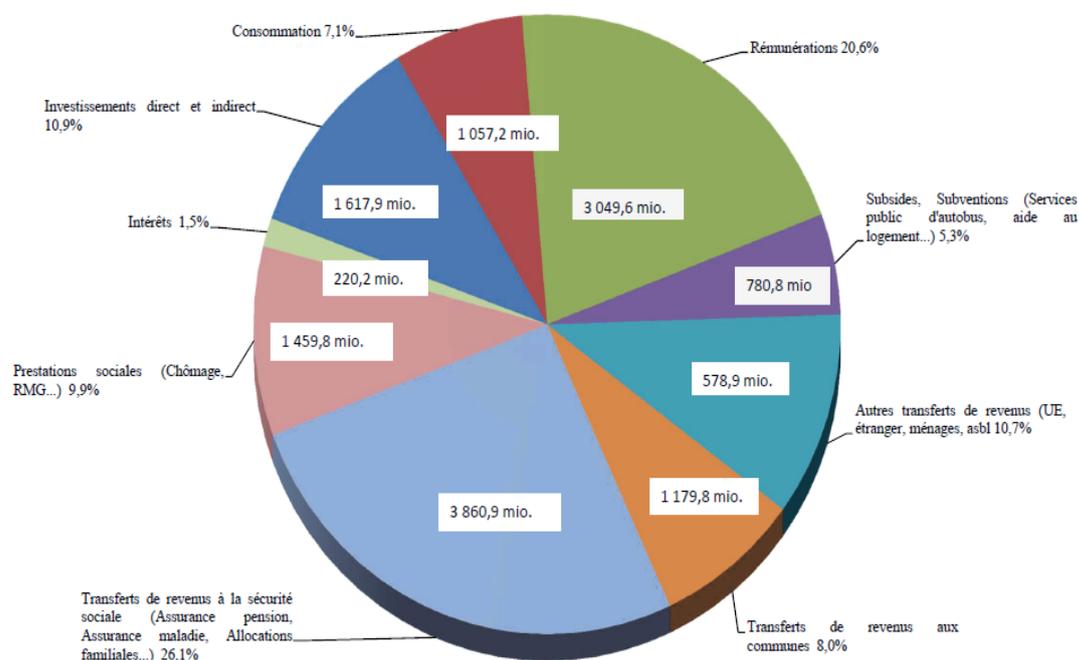
(montants en millions d'euros)

Le tableau illustre que, comparé au projet de budget sous avis et face aux comptes prévisionnels 2013, le niveau de la dette publique se stabilise autour de 23%, respectant ainsi bien le programme gouvernemental qui impose de maintenir à tout moment la dette publique en dessous de 30% du PIB.

2) Analyse des composantes des dépenses de l'administration centrale en 2014

D'après les prévisions actuelles au sujet de l'évolution de la situation financière de l'administration centrale, le total des dépenses de ce secteur progresse de 3,5% entre 2013 et 2014. Selon l'exposé introductif du projet de budget 2014, la structure des dépenses de l'administration centrale suivant leur nature économique se présente comme suit:

Tableau 11 – Répartition des dépenses de l'administration centrale suivant leur nature économique d'après le projet de budget 2014



Les transferts sociaux (transferts à la sécurité sociale et prestations sociales) constituent la principale catégorie de dépenses, avec 36% au total. A noter que parmi les transferts à la sécurité sociale figure la participation de l'Etat (80 millions d'euros par an) au financement de la „Mutualité des employeurs“, auquel s'ajoute le versement de 25 millions d'euros par an jusqu'en 2015 au titre de la compensation forfaitaire aux employeurs pour l'augmentation du salaire social minimum il y a trois ans. Y figurent aussi les cotisations aux allocations familiales à charge des employeurs du secteur privé (1,7%) que

l'Etat assume depuis 1994 ainsi que celles à charge des professions des non-salariés, également assumés par l'Etat depuis 1999.

La rémunération des agents publics comprend, outre les rémunérations proprement dites, aussi les pensions. La Chambre des fonctionnaires et employés publics note avec satisfaction que, dans le scénario de base pour ce projet de budget, l'accord salarial de la fonction publique est intégré, mettant fin à une longue période de gel des salaires pour les agents publics (prime unique de 0,9% en 2014 et augmentation de la valeur du point indiciaire de 2,2% en 2015).

A noter aussi que la participation de l'Etat à l'assurance dépendance s'élève à partir de 2013 à 40%. En matière d'assurance maladie, l'Etat contribue à hauteur de 40% à l'ensemble des cotisations et compense en 2014 de façon forfaitaire sous forme d'une dotation de 20 millions d'euros l'incorporation des prestations en espèces de maternité dans ce régime.

Aux niveaux „*subsides*“ et „*subventions*“, les transports publics connaissent un taux de croissance important.

Dans la catégorie „*transferts aux ménages*“ se trouvent les dépenses liées à l'aide financière de l'Etat pour études supérieures qui, d'après l'exposé des motifs, a pu être réduite de 34 millions d'euros suite à la décision du gouvernement de réformer pour le semestre d'hiver 2014/15 le système actuellement en vigueur. Or, il est pour le moins surprenant que, pour ladite réforme sur laquelle ces économies hypothétiques se basent, l'on ne vient que de lancer la procédure législative. Dans tous les cas, cette réforme ne va pas contribuer à accroître le nombre de diplômés de l'enseignement supérieur, ce qui était pourtant un des principaux objectifs visés initialement en 2010.

Malgré les mesures de redressement au niveau des investissements (voir chapitre IV. 3)), en comparaison du PIB, la formation brute de capital fixe reste élevée. Elle s'est par exemple élevée au Luxembourg en 2012 à 3,8% de notre PIB (3,8% en 2011), contre 2,3% (2,5% en 2011) seulement pour l'ensemble de l'Union Européenne et 2,1% (2,4% en 2011) pour la zone Euro, ou encore 1,8% en Belgique (1,8% en 2011) et 1,6% (1,7% en 2011) en Allemagne.

A la lecture du „*budget des dépenses*“ par ministère, la Chambre des fonctionnaires et employés publics tient à soulever les points suivants:

- le budget de la défense pour le fonctionnement de l'armée luxembourgeoise et l'exécution de ses missions est dans le projet de budget en baisse de -44% (ou -22 millions d'euros) par rapport au budget voté de 2013;
- la Chambre voudrait marquer son accord avec l'inscription de 269 millions d'euros dans le projet de budget 2014 en guise d'aide publique au développement, qui reste ainsi à un niveau représentant 1% du RNB;
- l'enseignement supérieur continue à profiter d'une progression budgétaire (développements uni.lu, nouvelles formations BTS, etc.);
- les besoins de financement de la dette publique ont diminué de -2,4% dans le projet de budget 2014 par rapport au budget voté 2013;
- l'ensemble des crédits de fonctionnement (hors salaires et traitements) et d'équipements courants de la Police continuent à diminuer dans le projet de budget 2014: -7% par rapport au compte général 2012;
- le fonds communal de dotation financière, la principale source de revenus des communes, marque une progression par rapport au budget antérieur de +10,77% (ou +99 millions d'euros);
- les crédits pour prestations du „*Fonds national de solidarité*“ augmentent de 2,3% et ceux de la „*Caisse nationale des prestations familiales*“ de 2%, soit de 6,7 millions et de 20,4 millions d'euros respectivement;
- une croissance du coût du reclassement ou encore la restructuration du secteur sidérurgique impliquant une augmentation des dépenses au titre de la préretraite trouvent leur impact financier au niveau du „*Fonds pour l'emploi*“, dont les dépenses passent de 698 à 740 millions d'euros;
- avec près de 732 millions d'euros (+6,9% par rapport au budget voté 2013), le crédit pour les transports publics et ferroviaires est le plus important poste au ministère du Développement durable et des Infrastructures.

3) Commentaires sur les mesures de redressement

Ayant mis l'accent dominant sur la réduction du volet des dépenses publiques lors de l'élaboration du projet de budget 2014, le gouvernement avait émis des lignes directrices à respecter par les départements ministériels en établissant leur budget (voir chapitre I, point 6.). Du point de vue de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, il importe d'analyser de plus près ces différentes mesures de redressement permettant d'économiser 231,2 millions d'euros.

Les dépenses d'investissements: -137,2 millions d'euros

La réduction globale de 137,2 millions des dépenses d'investissements directs (-86,5 millions d'euros) et indirects (-50,7 millions d'euros) par rapport au montant prévu au „*Programme de stabilité et de croissance*“ du mois d'avril 2013 a été réalisée au niveau des différents programmes d'investissements des départements ministériels. Cette réduction comprend également les dépenses des fonds spéciaux de l'Etat, ainsi que les dépenses des organismes qui sont contrôlés par l'Etat ou qui sont financés majoritairement par l'Etat.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics regrette qu'il ne ressort clairement ni du projet de budget ni du discours du Ministre des Finances à la Chambre des députés lors du dépôt quels projets seront en fin de compte considérés comme prioritaires (mise à part la construction du tram ou la plateforme multimodale à Bettembourg), reportés dans le temps voire le cas échéant simplement abandonnés. Il est dès lors difficile sinon impossible d'y déceler une stratégie globale voire une orientation claire.

Les dépenses de fonctionnement: -49 millions d'euros

Il s'agit pour l'essentiel des frais de route et de séjour, des frais de bureau, des frais d'exploitation des bâtiments, des loyers, des frais d'experts et d'études, etc. La réduction globale voulue et annoncée de 10% par rapport aux crédits arrêtés dans le cadre du budget voté pour l'exercice 2013 n'a pas été atteinte: l'effort s'est arrêté à -8,5%.

Outre les frais liés à la promotion de la place financière, les domaines suivants de cette catégorie ne sont pourtant pas affectés par les restrictions budgétaires pour 2014:

- le financement des élections européennes qui auront lieu en date du 25 mai 2014;
- l'organisation de la Présidence de l'Union européenne, qui constitue un réel défi auquel notre pays et surtout le gouvernement auront à faire face dès le 1er juillet 2015 et qu'il importe de réussir en prouvant, une fois de plus, les capacités et le savoir-faire du Grand-Duché. Pour mener à bien cette mission capitale, la Chambre des fonctionnaires et employés publics estime que le gouvernement a la chance de pouvoir s'appuyer sur un appareil administratif bien rodé et performant, avec un fonctionnariat rompu aux tâches d'organisation que requiert un tel événement;
- le projet du nouveau réseau national intégré de radiocommunication RENITA visant le remplacement du réseau de radiocommunication des services de sécurité et de secours actuellement en place. Les frais de conception et de déploiement du réseau ne peuvent pas dépasser le montant de 36,6 millions d'euros, les frais mensuels d'opération doivent rester en dessous de 390.000 euros et le premier équipement en terminaux des utilisateurs étatiques se chiffre à environ 13,5 millions d'euros;
- le développement de l'informatique auprès de l'Etat, et plus particulièrement les projets jouant un rôle important pour le développement du Luxembourg comme terre d'accueil de nouvelles activités. Il s'agit en l'occurrence du guichet unique pour la logistique („*Single Window for Logistics*“) permettant à tous les acteurs impliqués d'accomplir l'ensemble des formalités réglementaires à travers un même canal dématérialisé d'échange d'informations ou l'établissement du „*guichet unique TVA*“ (voir aussi sub chapitre IV. 5)).

Si l'on tient compte des dépenses des services de l'Etat à gestion séparée, des établissements publics et des fonds spéciaux, la progression du total des dépenses de cette catégorie se présente comme suit:

Tableau 12 – Evolution interannuelle (2013-2014)
des frais de fonctionnement

	2013 en mio d'euros	2014 en mio d'euros	Variations en %
Budget de l'Etat	269,7	247,1	-8,4%
Services à gestion séparée	72,1	68,8	-4,6%
Etablissements publics	191,1	172,3	-9,8%
Fonds spéciaux (hors route, rail et entretien)	41,1	38,0	-7,5%
Institutions (Parlement, Conseil d'Etat, etc.)	14,7	13,5	-8,1%
Total	588,7	539,7	-8,3%

Puisque les dépenses de „consommation intermédiaire“ font depuis des années régulièrement l'objet de mesures de redressement plus ou moins importantes, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se demande si le niveau n'est pas bientôt atteint où les crédits de fonctionnement ne sont plus compressibles davantage sans mettre en péril le bon fonctionnement de l'Etat.

Les dépenses de rémunération du personnel de l'Etat: -9 millions d'euros

La Chambre des fonctionnaires et employés publics renvoie au chapitre I, point 6 pour sa position sur les économies envisagées au niveau de la politique du personnel en général et pour la fixation de la limite de renforcement à 150 unités en particulier. Cette dernière mesure est censée correspondre à une économie de quelque 9 millions d'euros, sans pour autant détailler quel(s) domaine(s), département(s) ou service(s) seraient concernés.

En juxtaposant les coûts en personnel de l'administration publique des différents Etats membres de l'UE, la Chambre des fonctionnaires et employés publics souhaite démontrer pour de bon qu'avec un coût de la fonction publique au sens large représentant 8,4% du PIB, contre une moyenne européenne de 10,7%, notre pays se situe à plus d'un quart au-dessous du coût moyen européen, alors que les prestations et les services assurés au profit de la population et des entreprises sont dans la plupart des cas bien supérieurs à ceux des autres Etats membres.

Tableau 13 – Poids du coût de la fonction publique dans
l'ensemble de l'économie nationale

Exercice budgétaire	Volume du PIB	Personnel de l'Etat	Personnel toutes admin.
<i>a) en comparaison du Produit Intérieur Brut (PIB)</i>			
1997	16.419	6,5%	8,8%
1998	17.415	6,3%	8,5%
1999	19.885	5,8%	7,8%
2000	21.998	5,5%	7,5%
2001	22.570	5,8%	7,9%
2002	23.982	5,9%	8,1%
2003	25.822	5,8%	8,0%
2004	27.444	5,9%	8,1%
2005	30.269	5,8%	7,9%
2006	33.914	5,4%	7,4%
2007	37.497	5,2%	7,1%
2008	37.371	5,5%	7,5%
2009	35.575	6,2%	8,5%

<i>Exercice budgétaire</i>	<i>Volume du PIB</i>	<i>Personnel de l'Etat</i>	<i>Personnel toutes admin.</i>
2010	39.303	6,1%	8,2%
2011	41.730	6,1%	8,2%
2012	42.918	6,4%	8,4%
<i>b) en comparaison de la masse salariale totale du pays</i>			
1997	7.872	13,5%	18,3%
1998	8.320	13,2%	17,8%
1999	9.108	12,7%	17,1%
2000	10.160	12,0%	16,3%
2001	11.138	11,7%	16,0%
2002	11.863	11,8%	16,3%
2003	12.228	12,3%	17,0%
2004	12.936	12,6%	17,2%
2005	13.945	12,5%	17,1%
2006	14.858	12,4%	16,9%
2007	16.135	12,1%	16,4%
2008	17.511	11,8%	16,0%
2009	17.969	12,5%	16,8%
2010	18.777	13,0%	17,1%
2011	19.793	13,1%	17,2%
2012	20.691	13,2%	17,4%

(montants en millions d'euros)

Alors que le Luxembourg se situe légèrement moins bien que l'Allemagne, la fonction publique belge a „coûté“ en 2012 12,9% du PIB et celle de la France 13,2%, de sorte qu'on y dépasse, en termes relatifs, le coût au Grand-Duché de 53% et 57% respectivement. Voici le classement complet:

1. Slovaquie	7,1%	15. Italie	10,6%
2. Rép. Tchèque	7,4%	Union europ.	10,7%
3. Allemagne	7,6%	16. Royaume-Uni	10,8%
4. Roumanie	7,8%	17. Espagne	11,2%
5. Luxembourg	8,4%	18. Irlande	11,5%
6. Bulgarie	8,9%	19. Grèce	12,4%
7. Lettonie	9,1%	20. Slovénie	12,7%
8. Pologne	9,4%	21. Belgique	12,9%
9. Autriche	9,5%	22. France	13,2%
10. Pays-Bas	9,8%	23. Malte	13,3%
10. Lituanie	9,8%	24. Suède	14,3%
12. Hongrie	10,0%	25. Finlande	14,5%
12. Portugal	10,0%	26. Chypre	15,8%
14. Estonie	10,5%	27. Danemark	18,3%

Tirées des statistiques harmonisées de l'UE sur les comptes des administrations publiques, ces données montrent que, pour l'ensemble des administrations, le Grand-Duché occupait en 2012 une excellente 5e position parmi les 27 Etats membres.

4) L'évolution prévisible des recettes publiques

Alors que les dépenses ne se laisseront guère comprimer par rapport aux crédits prévus, si l'on ne veut pas trop nuire à l'embellie conjoncturelle, l'évolution effective des recettes fiscales dépendra par contre fortement du déroulement de la reprise conjoncturelle. Les estimations représentent un scénario minimal, qui pourra être dépassé facilement si la reprise économique gagne rapidement de la substance, avec comme conséquence des recettes fiscales supplémentaires. Il y a lieu de souligner la réactivité exceptionnelle des recettes publiques aux retours de conjoncture: tout comme la récession de 2009 a causé des ravages dans les rentrées fiscales, de même la reprise devrait maintenant raviver vigoureusement les mêmes recettes.

Tableau 14 – Evolution prévisible des principales recettes fiscales entre 2013 et 2014

	2012 Compte	2013 Prévisions	2014 Projet de budget	Variation 2013-2014	
				en %	en mio d'euros
Impôt sur les salaires:	2.471	2.772	3.005	+8,4%	+233
Taxe sur la valeur ajoutée:	2.499	2.820	3.046	+8,0%	+225
Imp. sur rev. des collectivités:	1.537	1.497	1.520	+1,6%	+24
Taxe d'abonnement:	612	692	730	+5,6%	+39
Impôt fixé par voie d'assiette:	628	656	700	+6,7%	+44
Impôt sur revenu de capitaux:	301	233	240	+3,1%	+7
Impôt sur la fortune:	268	269	275	+2,1%	+6
Impôt de solidarité:	217	379	402	+6,2%	+23

(en millions d'euros)

En raison des prévisions macroéconomiques, la Chambre des fonctionnaires et employés publics est d'avis qu'il est fort probable que les taux de progression des recettes prévues dans le projet de loi 2014 constituent, comme dans le passé, des sous-estimations. Les derniers chiffres publics sur les recettes courantes au 31 décembre 2013 soutiennent cette hypothèse car certaines recettes fiscales dépassaient à cette date déjà les prévisions énoncées dans le projet de la loi budgétaire: ainsi, deux mois avant le dépôt du projet, l'impôt sur le revenu des collectivités rapportait déjà 1.521 millions d'euros et l'impôt fixé par voie d'assiette 666 millions. Sachant que ces impôts mettent en partie plusieurs années avant d'être encaissés, les recettes y liées seront donc forcément supérieures.

A noter que pour 2014, une autorisation d'emprunts pour un montant maximum de 500 millions est prévue au projet de loi budgétaire.

5) Impact de la perte des recettes du commerce électronique

Lors du dépôt du budget, le Ministre des Finances a annoncé pour 2015 „un choc“ dans les finances publiques par le changement de régime sur la TVA du commerce électronique lorsque les recettes y liées diminuent. Selon les hypothèses, le gouvernement estime la déperdition des recettes de „TVA électronique“ entre 600 et 1.100 millions d'euros pour la seule année 2015.

Il importe de rappeler dans ce contexte qu'à partir du 1er janvier 2015, la base imposable des assujettis actifs dans le secteur du commerce électronique sera soumise au taux de l'Etat membre dans lequel se situe l'utilisateur des prestations de services fournis. En d'autres termes, les services fournis par voie électronique par des prestataires établis dans l'UE à des particuliers établis à l'intérieur de l'UE seront imposables dans l'Etat du preneur du service (c'est-à-dire du client particulier), et non plus dans le pays où la société ayant fourni ces services est établie.

Pourtant, un régime particulier existe selon lequel une société du commerce électronique dispose de l'option de maintenir son immatriculation dans un seul pays au lieu d'être obligée de s'immatriculer

dans chaque pays „consommateur“ de l’UE. Si une société utilise ladite possibilité d’immatriculation unique („*guichet unique*“) dans un pays, alors ce pays peut garder 30% des recettes TVA générées par les prestations de services fournis aux utilisateurs situés dans un autre pays de l’UE (ce taux évolue de la manière suivante: 30% pour 2015-2016, 15% pour 2017-2018, 0% à partir de 2019).

Ci-après l’évolution récente de la rentrée effective de la TVA sur les services et produits électroniques aux clients paneuropéens:

Tableau 15 – Recette TVA e-commerce 2010-2013

	<i>Recette TVA e-commerce</i>	<i>Différence en millions d’euros</i>	<i>Différence en %</i>
2010	409		
2011	546	+137	+33,5%
2012	719	+173	+31,7%
2013	944	+225	+31,3%

Pour l’année en cours et pour les années subséquentes, le Comité de prévision prédit dans sa „*Note au formateur*“ établie en novembre de l’année dernière des rentrées nettes évoluant comme suit (sans que la Chambre puisse expliquer pourquoi le Comité de prévision mentionne pour 2012 un montant divergeant de 30 millions d’euros des données publiées dans le rapport annuel du Ministère des Finances):

Tableau 16 – Recette TVA e-commerce 2014-2016
d’après le Comité de prévision

	<i>Recette TVA e-commerce</i>	<i>Différence en millions d’euros</i>	<i>Différence en %</i>
2014	1.026	+82	+8,7%
2015	338	-688	-67,1%
2016	241	-97	-29,7%

La fameuse „*perte de 700 millions d’euros*“ évoquée par les politiciens, journalistes et lobbyistes est donc la version arrondie de ce montant de 688 millions, représentant le recul des recettes de 2015 par rapport à celles de 2014.

Dans un scénario-catastrophe fictif où aucune entreprise ne resterait dans le „*guichet unique*“ au Luxembourg, les recettes tendraient vers zéro et les pertes seraient maximales: 1.095 millions en 2015 et 1.145 millions en 2016. Voilà d’où vient le chiffre de 1.100 millions d’euros évoqué par le Ministre des Finances lors du dépôt du projet de budget.

L’évolution des recettes „*e-commerce*“ dépend pour les années à venir de trois principaux facteurs qui jouent une importance capitale dans la détermination de l’impact budgétaire réel:

1. du nombre de sociétés en matière de commerce électronique qui vont rester au Luxembourg au-delà du 1er janvier 2015 afin d’y exercer encore l’intégralité de leurs prestations de services à travers un tel „*guichet unique*“;
2. de la progression future de l’économie numérique et plus particulièrement du développement du secteur des „*services fournis par voie électronique*“;
3. de l’impact de la hausse des taux TVA appliqués à partir du 1er janvier 2015. La TVA encaissée par les entreprises luxembourgeoises sur les ventes électroniques à partir de cette date sera calculée en appliquant les taux des différents pays de résidence des clients finaux. Ces taux sont de loin nettement supérieurs aux taux luxembourgeois actuels (15% voire 3%).

Vu l’environnement fiscal, économique, social et politique stable, la Chambre des fonctionnaires et employés publics est d’avis que très peu d’opérateurs non européens (du type Amazon ou Apple), qui constituent pourtant le gros des professionnels du secteur, envisagent de quitter le Luxembourg pour s’établir ailleurs dans l’UE, d’autant plus qu’il n’existe désormais plus aucune incitation fiscale pour

se délocaliser et que le gouvernement travaille d'arrache-pied pour mettre en place ce „guichet unique“ évitant à l'opérateur de devoir desservir simultanément de multiples administrations fiscales nationales pour leur transférer la TVA prélevée.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics estime que surtout les facteurs sub 2 et 3 n'ont pas été considérés à leur juste valeur voire ont été ignorés lors de l'estimation officielle des pertes par le Comité de prévision. Partant, la Chambre regrette notamment que les calculs sur l'évolution des recettes fiscales ignorent le dynamisme fulgurant du futur volume croissant des activités liées au commerce électronique. Les prévisions du „*Global Entertainment and Media Outlook 2013-2017*“ établies par PriceWaterhouseCoopers estiment par exemple que le volume des ventes en ligne de livres électroniques passera de 9% en 2012 à 22% en 2017, l'Europe arrivant alors à une part numérique de 17% (contre 38% aux Etats-Unis). D'autres études consultées prédisent jusqu'en 2017 une croissance annuelle moyenne de 43% pour les livres électroniques (compartiment littérature, y compris les segments enfants et adolescents), de 28% pour le streaming musical et de 33% pour la „*smart TV*“, c'est-à-dire l'achat ou la location de „*video-on-demand*“, sous forme d'abonnements et de paiement à la séance. Or, les hypothèses de base du Comité de prévision semblent ignorer le potentiel d'expansion de l'économie numérique de l'ordre de 30% par an prédit par des experts de renom.

Le taux TVA dit „*normal*“ pour l'ensemble des pays de l'UE est en moyenne de 21,54%. Par conséquent, les taux appliqués pour les produits électroniques délivrés par les opérateurs luxembourgeois passeront au 1er janvier 2015 de 15% (voire de 3% pour les „*e-books*“) à plus de 21%.

L'effet mécanique de la hausse des taux sera donc supérieur à 40%, probablement de l'ordre de 50% voire plus, selon la part relative des livres électroniques dans le volume total. Cette hausse du niveau de la TVA encaissée joue pour 2015 et garde un impact pour les encaissements jusque fin 2018. Hélas, les scénarios à la base des calculs de prévision n'en parlent pas.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics a donc du mal à se rallier aux estimations faramineuses des pertes de recettes allant jusqu'à 1,1 milliard d'euros par an avancées par le Comité de prévision. La Chambre est d'avis que ces affirmations, ainsi que les différents scénarios et hypothèses à leur base, ne sont pas corroborés par des faits et des chiffres pertinents et que certains aspects (comme la croissance du volume du commerce électronique à l'avenir) ont carrément été ignorés. Les informations disponibles mènent à penser que dans les quatre années à venir l'évolution réelle des recettes fiscales liées au commerce électronique s'écartera considérablement des pronostics officiels. En revanche, le Luxembourg va connaître dès 2019 une situation financière autrement périlleuse lorsque le changement du régime de taxation jouera pleinement.

6) Non à une hausse généralisée des taux de la TVA en 2014

Pendant la campagne électorale, les trois partis politiques au pouvoir aujourd'hui promettaient de ne recourir à une hausse de la TVA qu'en tout dernier ressort. Peu après le passage aux urnes, ces réticences avaient vite disparu. Dans le programme gouvernemental rendu public en décembre dernier, „*une augmentation de la TVA est jugée indispensable, tout en gardant le taux de la TVA le plus bas de l'Union européenne*“ pour amortir la perte des recettes liées au commerce électronique.

Même si la date d'entrée en vigueur de la hausse n'est pas encore connue, nous savons aujourd'hui que les différents taux de TVA vont augmenter de deux points de pour cent, en maintenant le taux super-réduit de 3%. Il convient de rappeler qu'il existe dans le système fiscal quatre taux de TVA différents, dont le *taux normal* de 15% qui est nettement inférieur aux taux appliqués dans les pays limitrophes: France (20%), Belgique (21%) et Allemagne (19%). Le *taux parking* ou *taux intermédiaire* de 12% au Luxembourg s'applique notamment sur certains vins, les tabacs fabriqués, etc.

A cela s'ajoute le *taux réduit* de 6% qui touche les fournitures d'énergie électrique et de gaz, le coiffage, etc. Le *taux super-réduit* de 3% concerne pour l'essentiel les produits de première nécessité comme les denrées alimentaires, les médicaments, les chaussures, les vêtements pour enfants, l'eau, ou encore les livres et leur version électronique (les „*e-books*“).

La Chambre des fonctionnaires et employés publics tient à rappeler que la TVA est un impôt dégressif par rapport au revenu. Cet impôt indirect prélève donc une fraction d'autant plus faible du revenu des ménages que celui-ci est élevé. En d'autres termes, les personnes à revenu élevé en paient proportionnellement moins que les moins bien lotis car ce sont les ménages modestes qui sont obligés de consacrer, en proportion de leur revenu, davantage de moyens à leur consommation courante que les ménages aisés, ces derniers pouvant épargner une partie de ce qu'ils gagnent. Partant, la TVA est un

impôt injuste car elle ne peut pas être personnalisée, et en dépit des différenciations de ses taux, c'est par les personnes à revenus faibles et par les familles nombreuses qu'elle est la plus lourdement ressentie.

Augmenter les taux de la TVA constitue pour les décideurs politiques une solution de facilité qui semble ignorer qu'une telle hausse de deux points de pour cent ne se traduira pas forcément par une augmentation correspondante des recettes budgétaires fiscales. Dans tous les cas par contre, une telle augmentation mettra encore plus la charge fiscale globale sur les personnes physiques et accentuera encore davantage le déséquilibre manifeste de cette charge entre les entreprises et les ménages, au détriment de ces derniers. Pour rappel: les impôts directs sont à deux tiers à charge des ménages et pour un tiers seulement à charge des entreprises (voir chapitre III. 4)); la TVA est quant à elle, à quelques exceptions près, intégralement supportée par le consommateur. L'idée émise par le gouvernement d'introduire éventuellement un régime d'intérêts notionnels au Luxembourg fera pencher la balance en termes de charge fiscale encore plus dans la direction des ménages car un tel allègement fiscal général reposant sur de généreuses déductions de charges fictives en intérêts réduira encore d'autant les bénéfices imposables des entreprises.

Il va de soi qu'une augmentation des taux de la TVA fera diminuer encore davantage le pouvoir d'achat des ménages. Un transfert accru du pouvoir d'achat restant vers les centres commerciaux des régions frontalières est à craindre. En outre, des taux plus élevés vont s'accompagner de phénomènes accrus de fraudes et d'évasions fiscales. Le „*travail au noir*“ en particulier et la fraude de la TVA en général deviendront plus „*rentables*“ et vont dès lors connaître un nouvel élan.

Outre l'énorme travail administratif difficile à assumer à court terme pour l'administration concernée et pour les entreprises, la Chambre des fonctionnaires et employés publics s'oppose plus particulièrement pour les raisons suivantes à ce qu'une augmentation des taux de TVA n'entre en vigueur déjà en 2014:

1. à supposer que la hausse de la TVA intervienne déjà pour le deuxième semestre de cette année et que la prochaine tranche d'indexation soit déclenchée au troisième trimestre, son application n'aura lieu qu'en octobre 2014 en vertu de la législation en matière d'indexation automatique des salaires actuellement en vigueur. En raison de la „*remise à niveau de l'inflation au niveau du mois précédent*“ y prévue, l'inflation accumulée et soutenue par la hausse TVA entre le déclenchement et l'application en octobre 2014 sera définitivement perdue et donc plus jamais compensée en termes de pouvoir d'achat. Le compteur pour calculer le déclenchement d'une nouvelle tranche en 2015 débiterait donc seulement en septembre 2014 (le mois avant l'application de la tranche). Des mois d'inflation renforcés par une hausse de la TVA seraient donc annulés dans ce cas de figure, au détriment de l'ensemble des consommateurs privés et au profit des employeurs;
2. en matière de logement, en cas de hausse généralisée des taux de TVA, il faut s'attendre d'un côté à ce que les prix des maisons et appartements neufs ou la rénovation d'immeubles existants vont augmenter en raison de la hausse du prix des matériaux de construction/rénovation. De l'autre côté, l'augmentation de deux points de pour cent de la TVA ne sera pas remboursée dans le cadre du régime „*TVA-logement*“ si le montant maximal remboursable reste limité à 50.000 euros pour un immeuble destiné à des fins d'habitation principale. En d'autres termes, une augmentation de la TVA compromet à brève et à moyenne échéance la volonté politique de stimuler la création de logements supplémentaires, à moins que le seuil de 50.000 euros ne soit augmenté en parallèle.

Sous la réserve des remarques reprises dans le présent avis, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se déclare d'accord avec le projet de loi budgétaire lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 24 mars 2014.

Le Directeur,
G. MULLER

Le Vice-Président,
R. WOLFF

