

**N^{os} 5789²
5800^{1C}**

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2007-2008

PROJET DE LOI

**relative à l'affectation du résultat du compte général
de l'exercice 2006**

PROJET DE LOI

**concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat
pour l'exercice 2008**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES EMPLOYES PRIVES

(15.11.2007)

SOMMAIRE

	<i>page</i>
Partie 1 Situation économique et sociale	5
1.1. Des performances macroéconomiques excellentes de 2000 à 2006	5
1.1.1. Une croissance qui se maintient	6
1.1.2. Inflation „normalisée“	10
1.1.3. Croissance soutenue de l'emploi	14
1.1.4. Le taux de chômage se stabilise	16
1.2. Des performances de productivité et de coût du travail exceptionnelles en 2006	17
1.2.1. Productivité du travail la plus élevée	17
1.2.2. Coût salarial unitaire le plus faible	19
1.3. Une situation sociale à améliorer	21
1.3.1. Un ISSL qui sous-estime certaines difficultés au Luxembourg	23
1.3.2. Une santé sociale plus fragile au regard d'autres indicateurs?	26
Partie 2 Politique budgétaire	37
2.1. Evolution budgétaire récente	37
2.1.1. Un excédent au niveau des Administrations publiques de 2006-2008	37
2.1.2. Plus-values de recettes en 2007! Et 2008?	41
2.2. Situation financière	49
2.2.1. Réserves pour une politique anticyclique, mais source de déficits futurs	49

2.2.2.	Les avoirs des fonds spéciaux augmentent à nouveau	51
2.2.3.	Observer l'état des finances publiques sur une plus longue période	52
2.3.	Analyse des recettes budgétaires	55
2.3.1.	Principales évolutions	55
2.3.2.	Une charge répartie de manière de plus en plus inégale	57
2.3.3.	Nécessité d'une analyse globale de la fiscalité des entreprises	58
2.3.4.	Impact budgétaire de l'abolition de l'impôt sur la fortune	61
2.4.	Analyse des dépenses budgétaires	62
2.4.1.	Les accents de la politique budgétaire	62
2.4.2.	Mise en garde contre le recours aux partenariats public-privé	65
2.5.	A fiscalité donnée, choix de société opérée	66
Partie 3	Réforme fiscale	73
3.1	Introduction du „bonus enfant“	73
3.1.1.	Historique et mise en contexte	73
3.1.2.	Commentaires	76
3.2.	Adaptation du barème de 6%	77
3.2.1.	Nécessité d'adapter certains abattements fiscaux	79
3.2.2.	Abattement monoparental	80
3.2.3.	Intérêts débiteurs sur prêts hypothécaires	80
Partie 4	Les points saillants	81

TABLEAUX

1.	Performances macroéconomiques	5
2.	Valeur ajoutée brute aux prix de base par branche (prix constants)	9
3.	Principales hausses de prix administrés (01.2007)	12
4.	Croissance de l'emploi salarié intérieur dans les différents secteurs d'activité (juin 2006-juin 2007)	15
5.	ISSL: classement européen	21
6.	Evolution de l'ISSL par pays membre	22
7.	Taux de pauvreté des ménages avec enfants	28
8.	Pourcentage des 20-24 ans ayant atteint au moins un niveau d'éducation secondaire supérieure	33
9.	Taux de pauvreté en fonction du niveau d'éducation	35
10.	Taux de chômage selon le niveau de formation	35
11.	Substances polluantes dans l'air	36
12.	Capacité/besoin de financement des Administrations publiques	38
13.	Divergences entre les déficits prévisionnels	39
14.	Du budget de l'Etat à celui de l'„Administration centrale“	41
15.	Budget traditionnel de l'Etat selon le projet de budget	42
16.	Données sur l'Etat central: projet de budget vs notification	42
17.	Recettes courantes prévisionnelles et réalisées	44
18.	Impôt sur les collectivités: estimations et réalisé	44

19. Impôt sur les traitements et salaires: estimations et réalisé	45
20. Recettes de TVA estimées et réalisées	45
21. Accises UEBL escomptées et réalisées	45
22. Pourcentage des recettes encaissées au 1er semestre 2007	46
23. Recettes par principales catégories d'impôts directs	47
24. Estimation des recettes annuelles potentielles	48
25. Evolution des recettes et dépenses des fonds spéciaux	50
26. Evolution de la réserve des fonds spéciaux au 31 décembre	51
27. Evolution de la dette publique en % du PIB	52
28. Soldes cumulés des Administrations publiques	53
29. Recettes budgétaires de l'Etat central	55
30. Rendement fiscal	56
31. Evolution des recettes provenant des trois principaux impôts	57
32. Droits d'enregistrement	58
33. Impôts sur les bénéfices des sociétés et autres impôts sur la production en 2005	60
34. Dépenses de l'Etat central	62
35. Evolution des dépenses totales des administrations publiques en % du PIB	68
36. Evolution des montants des allocations familiales d'après le nombre d'enfants par famille	74
37. Revenus à partir desquels l'impôt est dû	75
38. Impôt annuel sur le revenu	78
39. Evolution de différents abattements et dépenses spéciales (1991-2006)	79

GRAPHIQUES

1. Croissance annuelle moyenne du PIB en volume (2000-2006)	7
2. Croissance trimestrielle selon la version des comptes nationaux	7
3. Croissance du PIB en volume (1996-S12007)	9
4. Evolution mensuelle de l'indice des prix à la consommation	11
5. Impact en points de pourcentage des prix administrés	12
6. Indice des prix – Alimentation en eau	13
7. Indice des prix – Reprise des eaux usées	13
8. Indice des prix – Electricité	14
9. Evolution annuelle de l'emploi total	15
10. Evolution mensuelle du nombre de demandeurs d'emploi	16
11. Evolution annuelle du nombre de demandeurs d'emploi	17
12. Taux de chômage désaisonnalisé	17
13. Progression annuelle moyenne du PIB par emploi (2001-2006)	18
14. PIB par emploi en 2006	18
15. Evolution du CSU – Ensemble de l'économie	19
16. Variation du CSU 2001-2006	20
17. Niveau du CSU 2006	20
18. Accidents du travail en 2004/cent mille travailleurs (+ de 3 jours d'absence)	23

19. Accidents du travail proprement dits	24
20. Accidents du travail pour 100 salariés-unité	25
21. Accidents de trajet	25
22. Niveau de CO ₂ (2005) et part de l'objectif réalisé	26
23. Evolution du taux de pauvreté par statut d'occupation du logement (Luxembourg, 2003-2005)	27
24. Taux de pauvreté des travailleurs	29
25. Evolution du taux de pauvreté des jeunes travailleurs	30
26. Taux de pauvreté des jeunes travailleurs (2005)	30
27. Taux de pauvreté des travailleurs - Parents isolés (2005)	31
28. Evolution 1991-2005 de certains salaires horaires choisis	32
29. Evolution annuelle de certains salaires horaires choisis	33
30. Evolution de la capacité/du besoin de financement des administrations publiques	40
31. Déficits publics en % du PIB	40
32. Evolutions des dépenses mensuelles de l'Etat central	43
33. Evolution des recettes mensuelles de l'Etat central	43
34. Capacité/Besoin de financement des Administrations publiques	53
35. Détail des soldes cumulés des Administrations publiques	54
36. Capacité/Besoin de financement de l'Administration centrale	55
37. Taux d'imposition sur les sociétés dans l'UE (1993-2007)	59
38. Taux d'imposition sur les sociétés dans différentes régions (1997-2007)	59
39. Evolution 1995-2007 du taux légal maximum ajusté de l'impôt sur le revenu des sociétés en %	60
40. Dépenses publiques 2006 en % du PIB	68
41. Recettes publiques et croissance, incidence nulle	70
42. Corrélation importance des recettes publiques et limitation des inégalités de revenu	71
43. Corrélation importance des recettes publiques et limitation de la pauvreté (infantile)	71
44. Corrélation importance des recettes publiques et faible taux de personnes emprisonnées	72

*

Par lettre du 10 octobre 2007, Monsieur Luc Frieden, ministre du Trésor et du Budget, a soumis les projets de loi sous rubrique à l'avis de la Chambre des employés privés.

1. Le premier projet soumis pour avis, auquel le présent avis est principalement consacré, a pour objet de fixer les recettes et les dépenses du budget de l'Etat pour l'exercice 2007.

Le deuxième projet procède à l'affectation du résultat du compte général de l'exercice et est traité dans le point 2.2.1. du présent avis.

2. L'avis de la CEP•L se compose de 4 parties.

La première partie analyse la situation économique et sociale au Luxembourg. La CEP•L y constate que les performances économiques du Grand-Duché sont globalement très bonnes, alors qu'au niveau social et environnemental, les résultats luxembourgeois sont tout au plus moyens.

La deuxième partie traite de la politique budgétaire et du projet de budget proprement dit. Il y a lieu de noter que la situation budgétaire luxembourgeoise est assez saine, notamment en comparaison internationale.

Ensuite, la troisième partie est consacrée à la réforme fiscale. Lors du dépôt du projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2008, le ministre des Finances a annoncé des modifications au niveau de l'imposition du revenu des personnes physiques à partir de l'année d'imposition 2008. La Chambre des employés privés entend d'ores et déjà commenter dans le cadre du présent avis les grandes lignes de ces modifications annoncées. Un avis plus détaillé relatif au projet de loi mettant en oeuvre ces modifications et consacré exclusivement à cette réforme fiscale sera élaboré dans les meilleurs délais.

Finalement, la Chambre des employés privés rappelle dans une dernière partie les points saillants du présent avis.

*

PARTIE 1

Situation économique et sociale

1.1. Des performances macroéconomiques excellentes de 2000 à 2006

3. Dans la catégorie „performances macroéconomiques“ du Bilan de compétitivité 2007 de l'Observatoire de la compétitivité, le Luxembourg, avec 8 indicateurs de performances macroéconomiques sur 10 au vert (c'est-à-dire que le Luxembourg fait plus que 20% de mieux que la moyenne européenne), est classé premier élève européen sur 27 pour 2006 devant l'Estonie et l'Irlande.

Le tableau suivant retrace les performances macroéconomiques luxembourgeoises sur la période 2000-06 ainsi que les classements du Grand-Duché par rapport aux autres pays membres de l'Union européenne. Il en ressort que globalement, sur l'ensemble de la période et pour l'ensemble des indicateurs, le Luxembourg présente les meilleurs résultats.

Tableau 1: Performances macroéconomiques

Classement 2006

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000/ 2006	Sur 15	Sur 27
RNB par habitant	Luxembourg	203,98	200,96	200,4	200,68	206,87	214,18	222,94	19,0 (1)	1	1
	UE-27	100	100	100	100	100	100	100	0,0		
	Allemagne	116,68	114,75	112,76	117,04	116,23	115,22	115,34	-1,3		
	Belgique	125,64	125,41	125,22	126,41	125,93	124,34	123,94	-1,7		
	France	121,15	121,42	118,12	113,56	113,26	113,53	112,67	-8,5		
Taux de croissance du PIB réel	Luxembourg	8,4	2,5	3,8	1,3	3,6	4	6,2	4,2 (2)	1	6
	UE-27	3,9	2	1,2	1,3	2,5	1,8	3	2,2		
	Allemagne	3,2	1,2	0	-0,2	1,2	0,9	2,8	1,3		
	Belgique	3,7	0,8	1,5	1	3	1,1	3,2	2,0		
	France	3,9	1,9	1	1,1	2,5	1,7	2	2,0		
Taux de croissance de l'emploi intérieur	Luxembourg	5,5	5,6	2,9	1,8	2,3	3	3,7	3,5 (2)	2	4
	UE-27	1,7	1,1	0,4	0,4	0,7	0,9	1,5	1,0		
	Allemagne	1,9	0,4	-0,6	-0,9	0,4	-0,1	0,7	0,3		
	Belgique	2	1,4	-0,1	0	0,6	1	0,9	0,8		
	France	2,7	1,8	0,6	0,1	0	0,5	0,8	0,9		
Taux de chômage	Luxembourg	2,3	2	2,7	3,7	5,1	4,5	4,7	2,4 (1)	4	4
	UE-27	8,6	8,4	8,8	9	9	8,7	7,9	-0,7		
	Allemagne	7,2	7,4	8,2	9	9,5	9,5	8,4	1,2		
	Belgique	6,9	6,6	7,5	8,2	8,4	8,4	8,2	1,3		
	France	9,1	8,4	8,7	9,5	9,6	9,7	9,4	0,3		

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000/ 2006	Sur 15	Sur 27
Taux d'inflation	Luxembourg	3,2	2,7	2,1	2	2,2	2,5	2,7	2,5 (2)	11	16
	UE-27	1,9	2,2	2,1	2	2	2,2	2,2	2,1		
	Allemagne	1,4	1,9	1,4	1	1,8	1,9	1,8	1,6		
	Belgique	2,7	2,4	1,6	1,5	1,9	2,5	2,3	2,1		
	France	1,8	1,8	1,9	2,2	2,3	1,9	1,9	2,0		
Solde public en % du PIB	Luxembourg	6	6,1	2,1	0,4	-1,2	-0,3	0,1	1,9 (2)	8	11
	UE-27	0,4	-1,3	-2,3	-3,1	-2,7	-2,4	-1,7	-1,9		
	Allemagne	1,3	-2,8	-3,7	-4	-3,7	-3,2	-1,7	-2,5		
	Belgique	0,1	0,6	0	0,1	0	-2,3	0,2	-0,2		
	France	-1,5	-1,5	-3,2	-4,1	-3,6	-3	-2,5	-2,8		
Dettes publique en % du PIB	Luxembourg	5,5	6,7	6,5	6,3	6,6	6,1	6,8	6,4 (2)	1	2
	UE-27	62,9	62	60,4	62,1	62,5	63,3	62,2	62,2		
	Allemagne	60,2	59,6	60,3	63,9	65,7	67,9	67,9	63,6		
	Belgique	109,1	108	103,3	98,6	94,3	93,2	89,1	99,4		
	France	56,8	56,8	58,2	62,4	64,3	66,2	63,9	61,2		
Formation brute de Capital du public en % du PIB	Luxembourg	3,8%	4,3%	5,0%	4,6%	4,3%	4,7%	4,1%	4,4% (2)	1	6
	UE-27	2,3%	2,4%	2,3%	2,5%	2,4%	2,5%	2,5%	2,4%		
	Allemagne	1,8%	1,7%	1,7%	1,6%	1,4%	1,4%	1,4%	1,6%		
	Belgique	2,0%	1,7%	1,7%	1,7%	1,6%	1,8%	1,7%	1,7%		
	France	3,1%	3,0%	2,9%	3,1%	3,1%	3,3%	3,4%	3,1%		
Diversification, coefficient d'entropie	Luxembourg	1,44	1,47	1,46	1,45	1,45	1,42	1,37	-0,08 (1)	15	25
	UE-27	1,60	1,60	1,60	1,60	1,60	1,59	1,59	-0,01		
	Allemagne	1,56	1,55	1,54	1,54	1,54	1,52	1,52	-0,03		
	Belgique	1,56	1,56	1,55	1,55	1,55	1,55	1,55	-0,01		
	France	1,58	1,58	1,58	1,57	1,57	1,57	1,56	-0,02		
Entrées d'investisse- ments directs étrangers en % du PIB	Luxembourg	531,7	531,7	531,7	327,9	236,7	316,6	316,6	399,0 (2)	1	1
	UE-27	2,4	2,4	1,3	1,3	0,9	1,2	1,2	1,5		
	Allemagne	6,7	1,7	1,8	0,7	-0,2	1,4	1,4	1,9		
	Belgique	5,7	5,7	5,7	11,6	10,8	8,7	8,7	8,1		
	France	8,2	5,5	3,4	2,7	2,1	4,2	4,2	4,3		

(1): Différence entre la première et la dernière année disponible.

(2): Variation annuelle moyenne de la première à la dernière année disponible.

1.1.1. Une croissance qui se maintient

4. Après le ralentissement du début des années 2000, le Luxembourg a retrouvé le chemin de la croissance. On peut d'ailleurs noter que le taux de croissance du PIB en volume n'a cessé lui-même de croître depuis le creux de 2003 jusqu'en 2006¹.

Certes, le Luxembourg n'a pas retrouvé les taux exceptionnels des années 1999-2000.

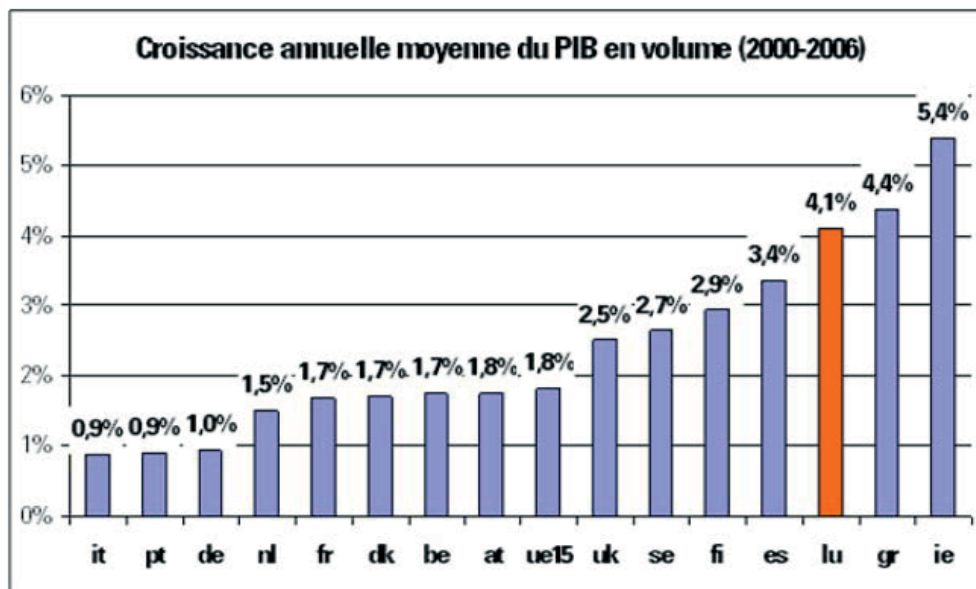
Toutefois, ces taux étaient pour le moins exceptionnels, et la zone euro n'a pas non plus retrouvé le même niveau de croissance qu'à la fin des années 1990. Au total, alors qu'en 2000 la croissance du Luxembourg était 2,2 fois plus élevée que celle de la zone euro, en 2006, il en est de même avec un taux de croissance également de 2,2 fois plus élevé.

En ce qui concerne le taux de croissance du PIB réel en 2006, le Luxembourg est à la tête des économies de l'UE-15. La croissance de 6,1% du PIB réel connue en 2006 au Luxembourg (d'après les dernières estimations) est la plus forte de l'UE-15, devant l'Irlande. Au niveau de l'UE-27, le Luxembourg est devancé par cinq nouveaux Etats membres, à savoir les trois pays baltes, la Roumanie et la Slovaquie.

¹ Disons d'emblée que cette bonne tenue conjoncturelle a évidemment eu des effets positifs sur la situation financière de l'Etat qui va être analysée en détail dans la deuxième partie du présent avis.

La croissance du PIB en volume du Luxembourg pour la période 2000-06 s'élève à 4,1% par an en moyenne. La progression en valeur s'élève à 7,4%. Ceci signifie que le PIB en 2006 s'élève à 33,85 milliards d'euros. Avec cette moyenne de 4,1% entre 2000 et 2006, le Luxembourg réalise la 3e meilleure performance de l'Union des Quinze, comme l'illustre le graphique suivant.

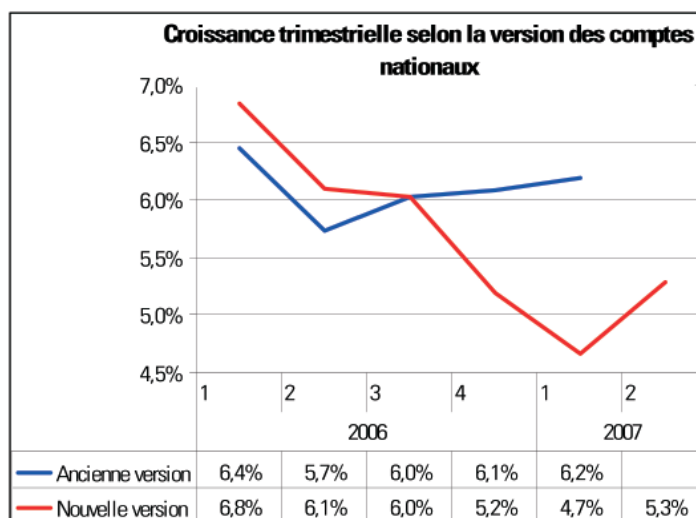
Graphique 1: Croissance annuelle moyenne du PIB en volume (2000-2006)



5. Dans la partie consacrée à l'évolution conjoncturelle récente (p. 15 du projet de budget), les données des comptes trimestriels (tableaux 1 et 2) correspondent à une ancienne version des comptes nationaux. Par contre, le tableau 4 concernant les principaux agrégats macroéconomiques de 2006 à 2008 comprend les données actualisées par le Statec le jour de la présentation du budget.

Si les deux versions des comptes nationaux ne divergent que très peu pour la croissance annuelle, concernant la croissance trimestrielle, on notera que dans l'ancienne version, le taux de croissance trimestriel se situait à un niveau proche de 6% avec une croissance régulièrement répartie sur l'année. Dans la dernière version, on note une décélération continue de la croissance de près de 7% au premier trimestre 2006 à 4,7% au premier trimestre 2007.

Graphique 2: Croissance trimestrielle selon la version des comptes nationaux



Alors que les deux premiers trimestres avaient été sous-estimés de 0,4 point dans l'ancienne version (présentée dans le projet de budget), le troisième trimestre concorde dans les deux versions, et le quatrième trimestre 2006 ainsi que le premier de 2007 ont été largement surestimés dans un premier temps, puisque les corrections sont respectivement de 0,9 et 1,5 point.

Le 2ème trimestre 2007 marque un léger rebond de 4,7% à 5,3% par rapport au premier trimestre; il faudra dès lors voir si la tendance est vraiment à la baisse.

Dans le tableau 4 concernant les principaux agrégats macroéconomiques 2006-2008, le gouvernement présente des prévisions de croissance pour 2007 de 6,0%. Or, sur les deux premiers trimestres 2007, le Luxembourg a connu une croissance de 5%.

Dans sa note de conjoncture 2-2007, le Statec vient de confirmer que la croissance du PIB luxembourgeois montre un ralentissement modéré sur la première moitié de 2007, après une expansion de plus de 6% en 2006. Le contexte économique international reste dynamique, mais le retournement conjoncturel aux Etats-Unis, qui a largement participé à la crise financière de cet été, assombrit quelque peu les perspectives. La prévision de croissance du STATEC pour 2007 a ainsi été révisée à 5.0% tandis que le résultat attendu pour 2008 est estimé à 4.5%.

6. Au niveau des différents secteurs, les auteurs du projet de budget indiquent que:

- si, en 2006, le secteur financier a encore largement contribué à l'expansion de l'économie, on remarque également que la croissance a pu se diffuser dans les autres domaines d'activité, ce qui témoigne de la solidité de cette reprise;
- l'industrie a vu sa production augmenter en 2006, mais seulement à cause des bons résultats de la sidérurgie qui montre toujours une orientation favorable au début 2007;
- après deux années consécutives de recul de la production, le secteur de la construction a relevé la tête en 2006. Le génie civil et la construction de bâtiments non résidentiels sont à l'origine de ce redressement, alors que la construction de logements a marqué le pas. Au début 2007, les températures clémentes ont permis au secteur d'enregistrer un niveau d'activité largement supérieur à la normale, mais la production devrait de nouveau rejoindre un sentier de croissance plus modeste;
- le commerce a aussi regagné de la vigueur en 2006. La confiance des ménages dans la zone euro s'est largement renforcée tout au long de 2006 et au début de 2007;
- la dynamique d'ensemble est très favorable dans le domaine des services, qui ont généré en 2006 plus de 80% de la valeur ajoutée. Le secteur financier profite notamment du développement rapide des fonds d'investissement, qui sont restés très bien orientés sur le premier semestre 2007, en dépit d'une correction importante des bourses en février-mars. Les services aux entreprises, en particulier dans les domaines de la comptabilité et de la gestion, et les entreprises de l'immobilier (agences et promoteurs) bénéficient directement des retombées liées à la bonne marche du secteur financier en termes d'activité et d'emploi. Les entreprises de travail intérimaires bénéficient quant à elles largement du dynamisme de l'emploi salarié.

Tableau 2: Valeur ajoutée brute aux prix de base par branche (prix constants)

(en %)

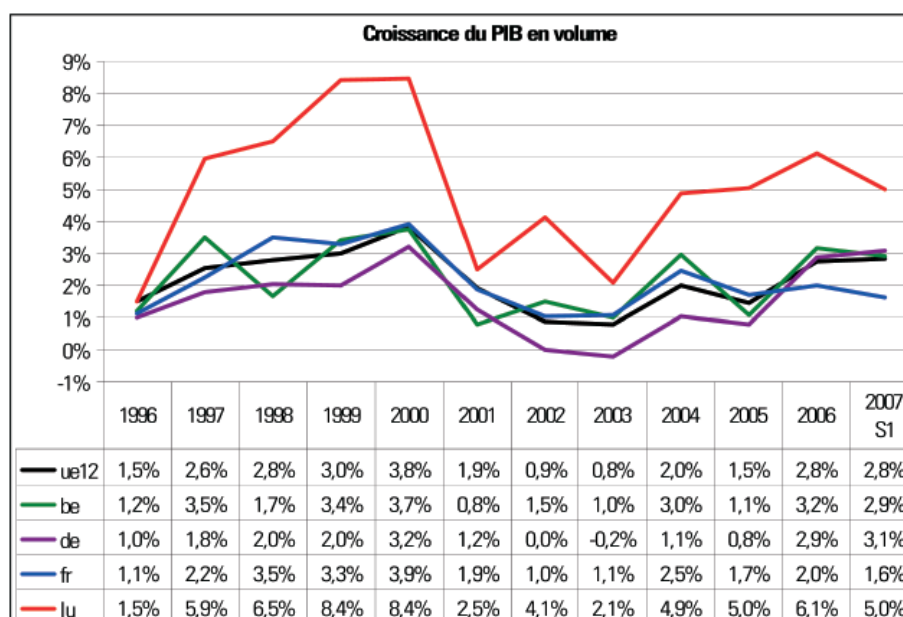
	2006				2007
	1er trim.	2e trim.	3e trim.	4e trim.	1er trim.
Agriculture, chasse et sylviculture: pêche et aquaculture	+6,9	-1,7	+0,9	-5,9	-1,4
Industrie, y compris énergie	+6,3	+8,0	+1,8	+5,0	+5,9
Construction	+5,4	-0,4	+1,8	+1,4	+8,7
Commerces, réparations d'automobiles et d'articles domestiques, hôtels et restaurants, transports et communications	+5,3	+4,4	+4,1	+3,7	+4,7
Activités financières, immobilier, location et services aux entreprises	+11,3	+9,7	+11,8	+10,2	+10,6
Activités financières	+15,8	+16,2	+19,6	+8,6	+15,8
Immobilier, location et services aux entreprises	+4,1	+5,2	+4,7	+12,8	+5,2
Autres activités de services	+5,8	+3,9	+3,5	+0,0	+3,7
Total valeur ajoutée brute aux prix de base	+7,8	+6,9	+7,3	+6,3	+7,6
Impôts sur les produits – Subventions sur les produits	-0,8	-5,2	-3,8	+2,9	-2,1
Produit intérieur brut aux prix du marché	+6,5	+5,7	+6,0	+6,1	+6,2

Notes: – Source: STATEC

– Données corrigées des variations saisonnières

7. Notons qu'en comparaison internationale, les performances luxembourgeoises se situent à un niveau largement supérieur à la moyenne. Le premier semestre 2007 marque un léger ralentissement, mais la croissance luxembourgeoise demeure largement supérieure à la moyenne de la zone euro ainsi qu'à celle de tous ses partenaires. De plus, à part en 1996 où la croissance luxembourgeoise, bien que supérieure à celle de ses voisins, était juste équivalente à celle de la zone euro, le Luxembourg a toujours connu une croissance supérieure à cette zone.

Graphique 3: Croissance du PIB en volume (1996-S12007)



8. Pour 2008, le projet de budget prévoit une croissance réelle du PIB de 4,5%; en valeur, le PIB augmenterait de 7,6%, ce qui d'après les prévisions de la Commission européenne devrait à nouveau situer le Luxembourg largement au dessus de la moyenne de la zone euro.

1.1.2. Inflation „normalisée“

9. Les auteurs du projet de budget indiquent qu'„au cours de la première moitié de 2007, le taux d'inflation national (IPCN) s'est élevé à 2,0% en moyenne contre 2,7% en 2006 et 2,5% en 2005. Cette décélération s'explique par une baisse des prix des produits pétroliers (-2,2% sur les six premiers mois de 2007 contre +10,4% en 2006 et +18,6% en 2005), les autres prix à la consommation ayant accéléré sur cette période. Après un niveau proche de 2% sur les quatre dernières années, l'inflation sous-jacente atteint 2,3% au début de 2007.

Selon le Stavec, l'inflation sous-jacente devrait décélérer en 2008.

10. En Europe le taux d'inflation a légèrement ralenti pour atteindre 2% environ au début de 2007 (2,1% dans l'UE-25 et 1,8% pour la zone euro) contre 2,2% en 2006. Par rapport à ses quatre principaux partenaires commerciaux, le Grand-Duché note toujours un écart d'inflation défavorable (de 0,5 point de % sur le début de 2007)“.

En 2006, l'inflation luxembourgeoise était en effet de 0,5 point supérieure à la moyenne européenne.

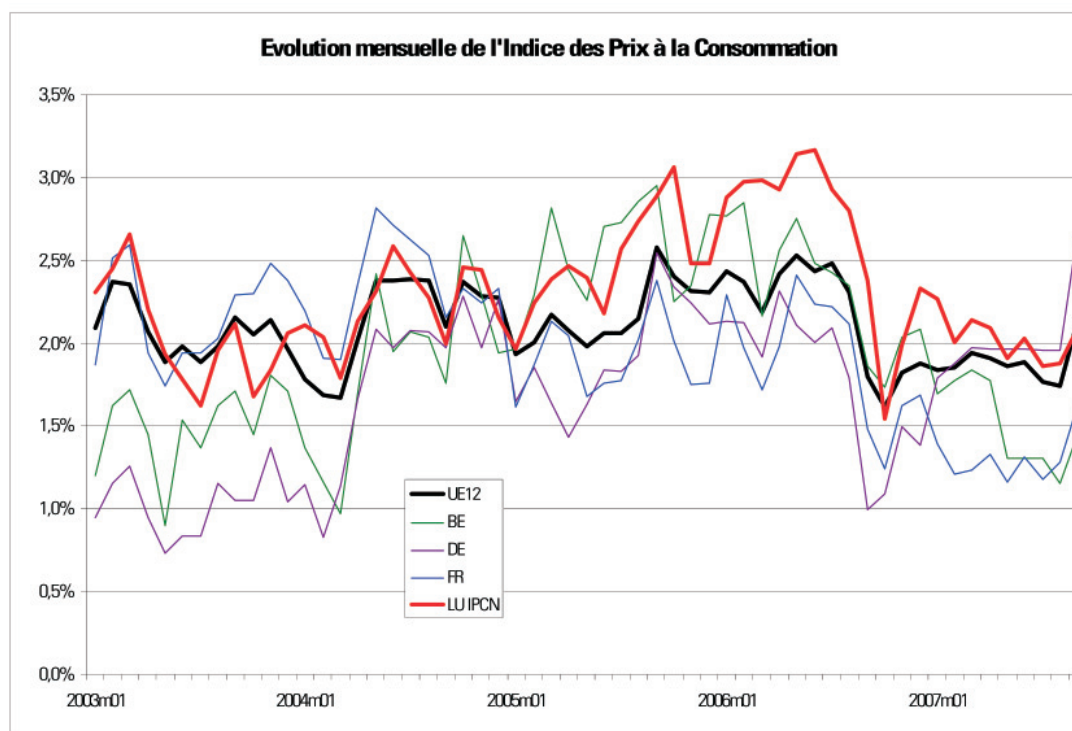
En septembre 2007, l'inflation s'est élevée à 2,1%, tout comme celle de la zone euro où l'inflation est de 2,1% en septembre². Le Luxembourg rejoint donc la norme européenne en dépit de sa croissance économique plus forte. Cette croissance semble donc peu inflationniste.

Le Stavec vient de préciser dans sa récente note de conjoncture 02-2007, que l'inflation risque de s'accélérer à nouveau en raison de la montée des prix du pétrole. „Le prix du pétrole avait atteint un minimum en janvier 2007, à 41 EUR le baril; il est ensuite reparti à la hausse, mais en restant inférieur aux niveaux de 2006 jusqu'en septembre 2007 Ce phénomène a permis de modérer l'inflation générale, qui devrait s'établir à 2,3% en 2007. Cependant, sur les derniers mois de 2007, les prix des produits pétroliers devraient à nouveau dynamiser l'inflation, surtout si l'on considère la nouvelle flambée de l'or noir sur les dernières semaines, flambée que l'appréciation concomitante de l'euro par rapport au dollar US ne pourra que faiblement compenser. L'inflation sous-jacente, élevée sur le début d'année, s'est ensuite modérée, mais elle regagnera en vigueur au cours des prochains mois, sous l'effet notamment de la hausse de certains produits alimentaires“.

11. Au cours des dernières années, le Luxembourg, tantôt dépassé par la France, tantôt par la Belgique, a connu une progression des prix à la consommation légèrement supérieure à la moyenne européenne et plus particulièrement depuis début 2005. Toutefois, on peut remarquer sur le graphique suivant que les dernières données disponibles (septembre 2007) font état d'une progression des prix légèrement supérieure dans la zone euro qu'au Luxembourg (2,13% contre 2,08%).

² Eurostat, Communiqué de presse 131/2007.

Graphique 4: Evolution mensuelle de l'indice des prix à la consommation

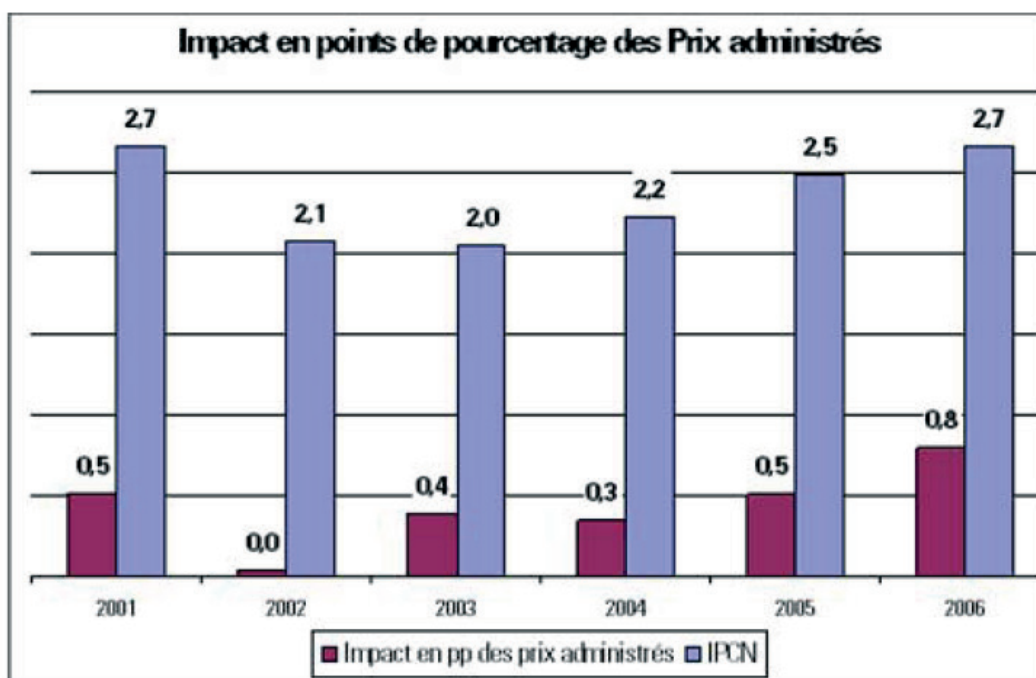


Source Eurostat, Statec, calculs CEP•L

On note également la forte progression des prix en Allemagne qui dépasse désormais le Luxembourg de près de 0,6 point. Il semble donc bien que le Luxembourg soit rentré dans le rang, si tant est qu'il l'ait véritablement quitté, tant le différentiel d'inflation peut paraître dérisoire au regard du différentiel de croissance.

12. Ainsi, les performances luxembourgeoises en matière de prix à la consommation sont plutôt bonnes, d'autant plus que comme l'a déjà souligné la CEP•L, les prix administrés ont pendant longtemps pesé sur cet indice comme le montre le graphique suivant.

Graphique 5: Impact en points de pourcentage des prix administrés



Par ailleurs, la CEP•L a déjà mis en avant le rôle des prix administrés. Rappelons que pour l'année 2006, rien qu'au premier trimestre, les prix administrés étaient responsables de 0,45 point d'inflation (Econews 2/2006). Avec 0,45 point de moins, le Luxembourg se serait trouvé dans la moyenne européenne en 2006.

Les auteurs du projet de budget indiquent d'ailleurs que „*parmi les positions ayant contribué le plus à l'inflation au début de l'année, l'on retrouve, dans l'ordre décroissant: les maisons de retraite et de soins, l'électricité, l'entretien et la réparation de véhicules, les cigarettes et la reprise des eaux usées*“.

D'ailleurs, dans son Econews 05/07, la CEP•L indiquait également déjà les hausses toujours marquées des prix administrés. Alors qu'en janvier 2007, la hausse des prix hors soldes a été de 0,55%, les prix administrés ont été responsables de deux tiers de cette inflation.

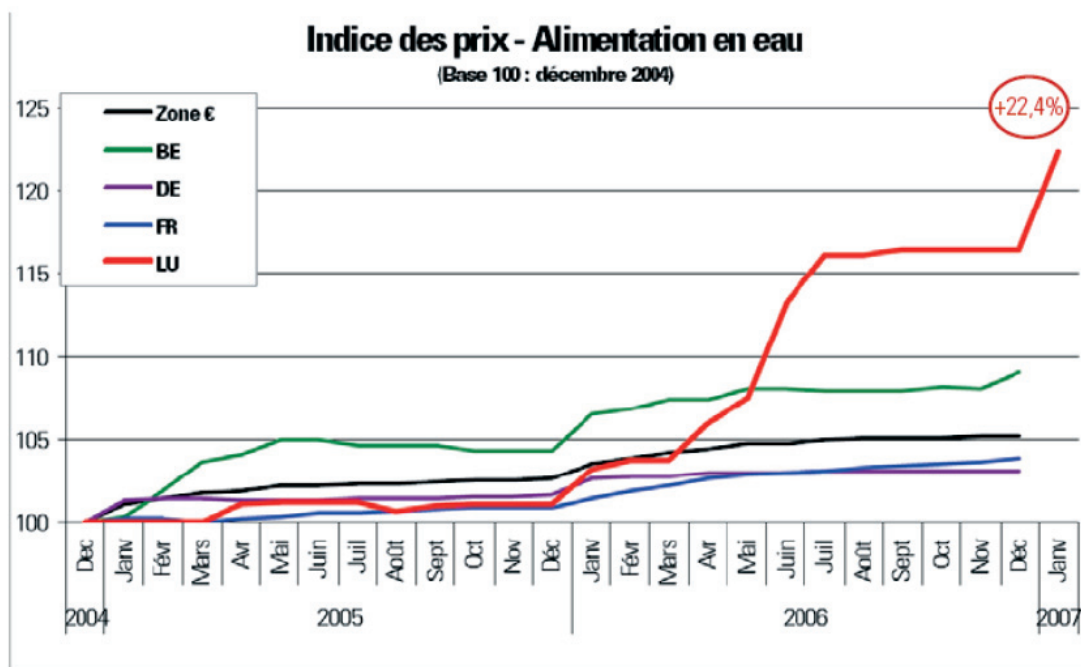
Tableau 3: Principales hausses de prix administrés (01.2007)

	Hausse mensuelle en %	Points de pourcentage
Maisons de retraite et de soins, etc.	5,0%	0,13
Electricité	6,2%	0,11
Reprise des eaux usées	20,4%	0,05
Crèches, foyers de jour pour enfants, etc.	2,5%	0,03
Alimentation en eau	5,1%	0,02
Collecte des ordures ménagères	1,2%	0,01
Location de véhicule sans chauffeur	4,5%	0,01
Autres services culturels	1,9%	0,01
Total		0,35

Source: Statec, calculs CEP•L

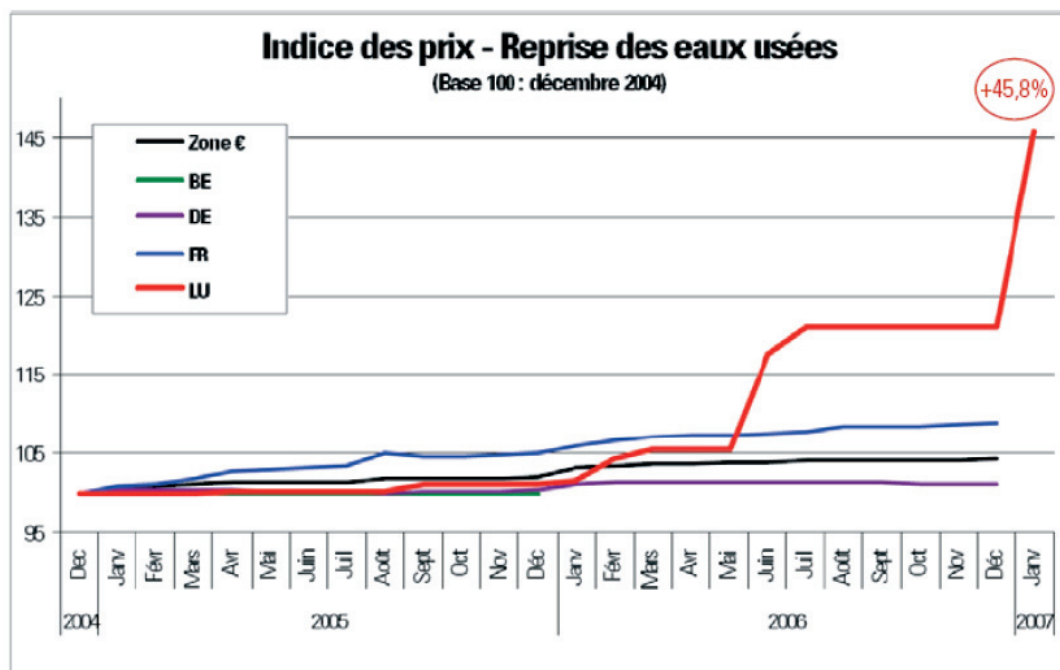
Cette évolution est d'autant plus remarquable que, alors que le gouvernement s'était engagé à une maîtrise des prix administrés, ces mêmes prix ont également connu au cours des deux dernières années des hausses de prix globalement bien plus fortes que dans les pays voisins.

Graphique 6: Indice des prix – Alimentation en eau



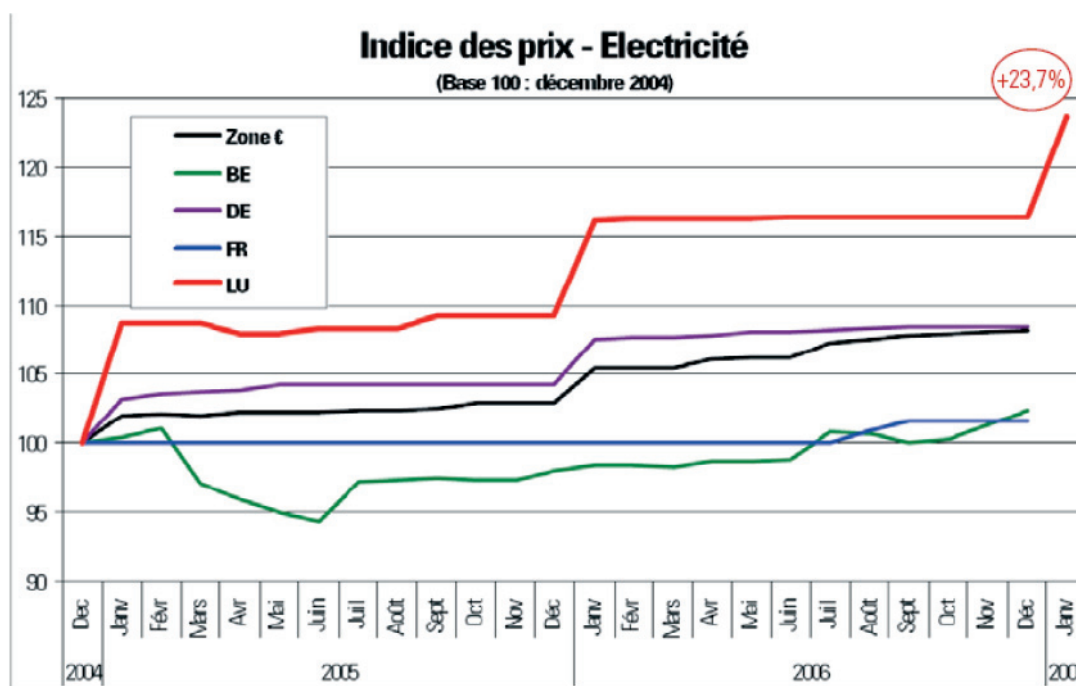
Source: Stavec pour Luxembourg, Eurostat pour les autres pays, calculs CEP•L

Graphique 7: Indice des prix – Reprise des eaux usées



Source: Stavec pour Luxembourg, Eurostat pour les autres pays, calculs CEP•L

Graphique 8: Indice des prix – Electricité



Source: Stavec pour Luxembourg, Eurostat pour les autres pays, calculs CEP•L

Sans l'impact croissant des prix administrés ces trois dernières années, le Luxembourg aurait sans doute rejoint plus tôt la norme européenne.

1.1.3. Croissance soutenue de l'emploi

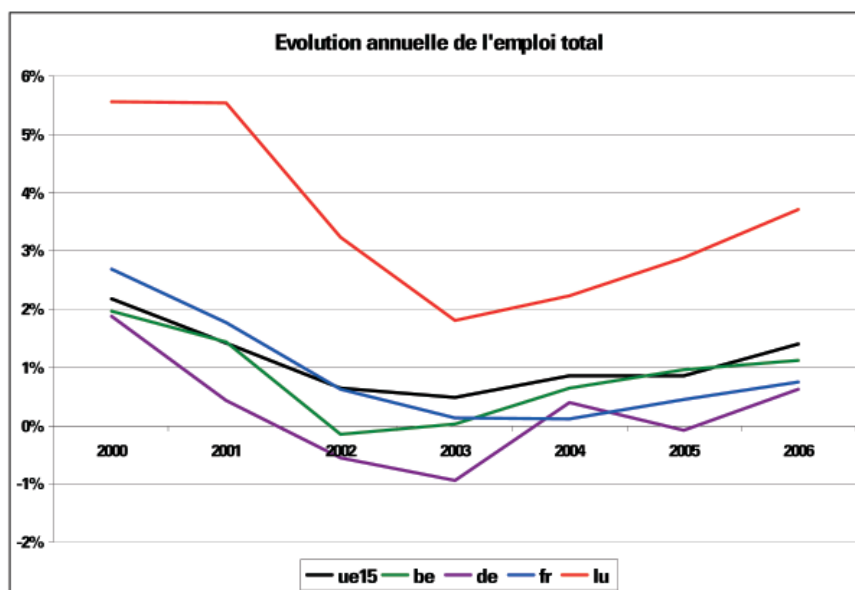
13. Le niveau de l'emploi a connu une progression très forte ces dernières années, bien au-delà de la moyenne européenne ou de ses voisins.

A la lecture du graphique suivant, on constate que le ralentissement du rythme de progression s'est produit comme dans les pays voisins. Cependant il s'est fait avec un léger décalage, le Luxembourg n'ayant pas subi de baisse de l'emploi en 2001 comme les autres pays, ce qui a provoqué la hausse du CSU abordée ci-après. Ce retard s'est traduit par un ralentissement de la progression plus fort entre 2001 et 2003. Toutefois, depuis 2003, le taux de croissance de l'emploi repart à la hausse et ce, de manière beaucoup plus vive que dans l'UE-15 et dans les pays voisins. Le gouvernement le souligne d'ailleurs en parlant d'une progression de l'emploi qui „s'accélère sans cesse“³.

En 2006, le Luxembourg connaît le deuxième taux de croissance de l'emploi le plus fort de l'UE-15 derrière l'Irlande avec 4,2%. Au niveau de l'UE-27, le Grand-Duché se situe à la quatrième place derrière l'Estonie, l'Irlande et la Lettonie.

³ Projet de budget 2008, p. 17.

Graphique 9: Evolution annuelle de l'emploi total



Selon les auteurs du projet, la progression de l'emploi passe de 3,9% en 2006 à 4,1% au premier trimestre de 2007. Ce sont les travailleurs frontaliers qui contribuent le plus à cette hausse de l'emploi intérieur. Leur progression passe de 6,7% en 2006 à 7,7% au premier trimestre de 2007, alors que celle de l'emploi national diminue de 2,1% à 1,9% au cours de la même période.

Les premiers résultats de 2007 confirment cette tendance avec un emploi salarié qui a crû de 4,3% au premier semestre 2007 par rapport au premier semestre 2006⁴. De plus, l'ensemble de ces secteurs profite de la progression de l'emploi, même si le secteur du commerce enregistre une progression plus modeste.

Tableau 4: Croissance de l'emploi salarié intérieur dans les différents secteurs d'activité (juin 2006-juin 2007)

	variation en %
Agriculture	4,3
Industries extractives	5,1
Industries manufacturières	3,6
Production et Distribution Electricité Gaz et Eau	2,4
Construction	5,5
Commerce, réparations automobile et d'art. domestiques	0,8
Hôtels et restaurants	3,4
Transports et communications	4,6
Activités financières	6,3
Immobilier, location et services aux entreprises	7,1
Administration publique	1,0
Education	9,1
Santé et action sociale	1,9
Services collectifs, sociaux et personnels	5,2

Source: IGSS/Statec

4 Statec, Statnews No 53/2007, 15 octobre 2007.

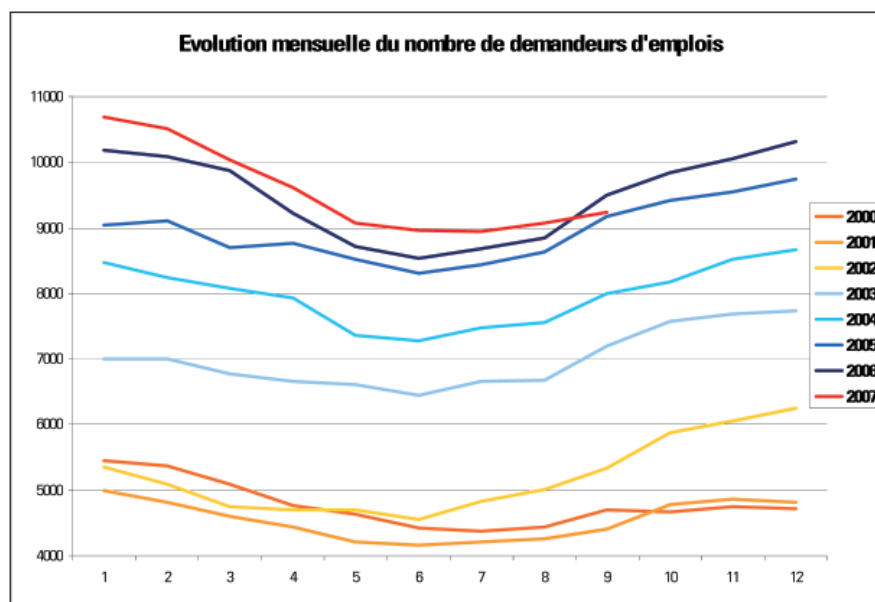
1.1.4. Le taux de chômage se stabilise

14. Concernant le chômage, le Luxembourg a connu au cours de ces dernières années une évolution paradoxale avec un chômage en progression malgré un marché du travail particulièrement dynamique.

Entre septembre 2001 (dernier mois de baisse du chômage en rythme annuel) et septembre 2007, le Luxembourg a en effet connu une hausse du nombre de demandeurs d'emplois de près de 5.000 personnes, alors que durant la même période, le nombre d'emplois était en progression de 56.800 unités.

Ceci s'explique par le fait qu'une large majorité des emplois nouveaux créés est occupée par des frontaliers.

Graphique 10: Evolution mensuelle du nombre de demandeurs d'emploi



Source: Statec

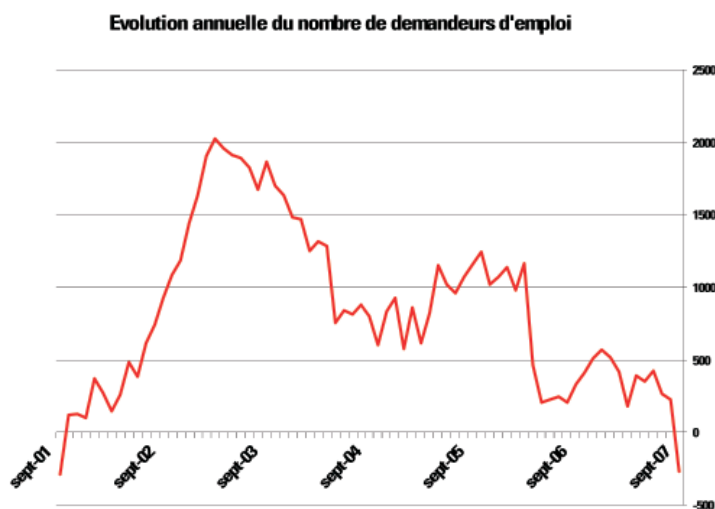
15. Précisons toutefois que, malgré la hausse tendancielle du chômage depuis 2001, le Luxembourg réalise toujours de bonnes performances en comparaison européenne. Au sein de l'Union des 27, le Luxembourg est devancé par le Danemark, l'Irlande et les Pays-Bas qui affichent des taux de chômage plus bas.

16. La croissance du chômage, particulièrement marquée en 2003, s'est poursuivie les années suivantes avant de se ralentir en 2006 et surtout 2007, ce que ne manque pas de souligner le gouvernement: „L'évolution favorable de l'emploi commence à se répercuter sur le chômage. Après une hausse continue pendant les cinq dernières années, le chômage, corrigé des variations saisonnières, s'est stabilisé à un taux de 4,5% au début de 2007 (taux de chômage ADEM, au sens strict, c.-à-d. hors personnes en mesure pour l'emploi).“⁵

En prolongement des dires du gouvernement, on peut ajouter que cette stabilisation s'est même poursuivie depuis par une baisse du taux de chômage qui en septembre s'est même établi à 4,3% de la population active en données désaisonnalisées (4,2% pour le taux brut). Le mois de septembre 2007 a par ailleurs été marqué par une baisse significative de 267 demandeurs d'emploi par rapport à septembre 2006. Il s'agit en l'occurrence de la première baisse du nombre de demandeurs d'emploi depuis septembre 2001.

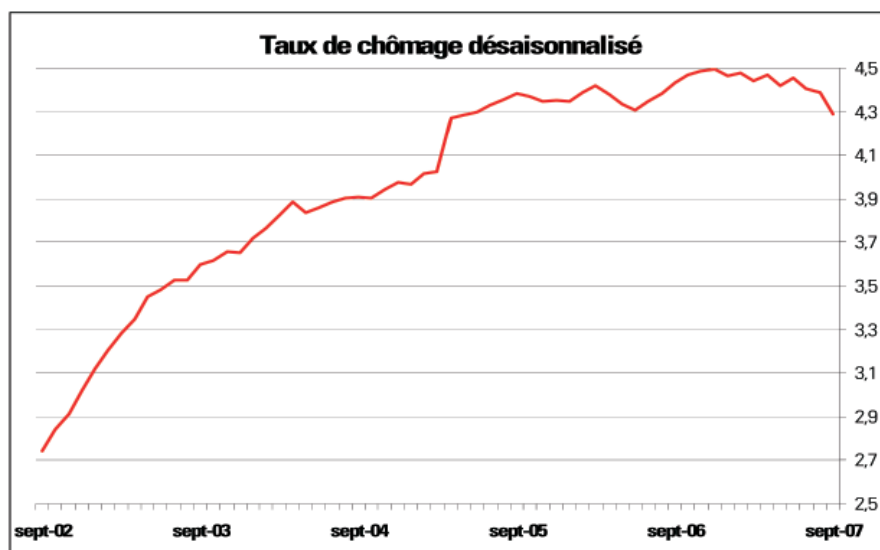
⁵ Projet de budget 2008, p. 17.

Graphique 11: Evolution annuelle du nombre de demandeurs d'emploi



Profitant de cette évolution, le taux de chômage a amorcé un recul depuis plusieurs mois.

Graphique 12: Taux de chômage désaisonnalisé



1.2. Des performances de productivité et de coût du travail exceptionnelles en 2006

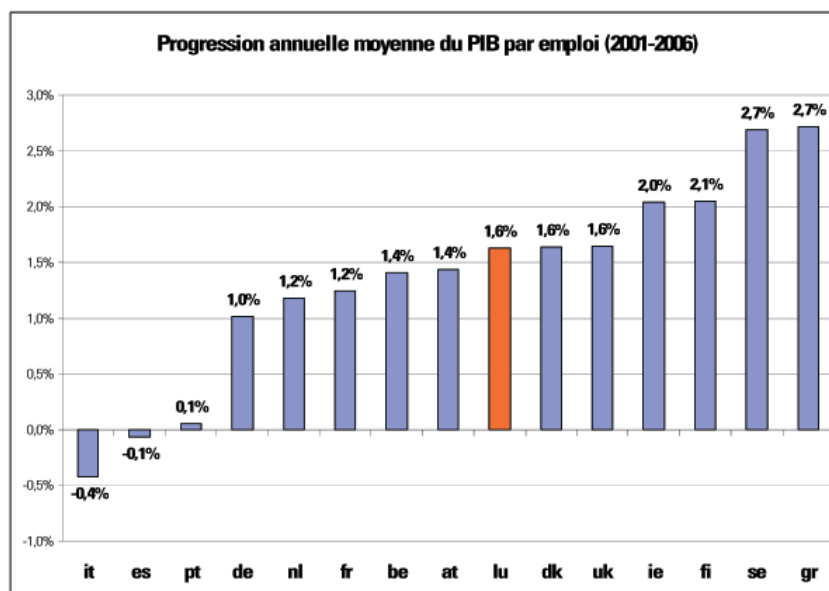
17. Dans le Bilan de compétitivité 2007, le Luxembourg se classe 2ème sur 27 en 2006 pour les indicateurs de la catégorie productivité et coûts du travail et rejoint le rang qu'il occupait en 2000. Le seul pays à devancer le Luxembourg dans cette catégorie est Malte.

1.2.1. Productivité du travail la plus élevée

18. En 2006, la productivité apparente du travail (PIB par emploi) a encore augmenté de 2,4%, soit la troisième meilleure performance de l'UE-15, derrière la Finlande et la Grèce, le tout en partant d'un niveau largement supérieur.

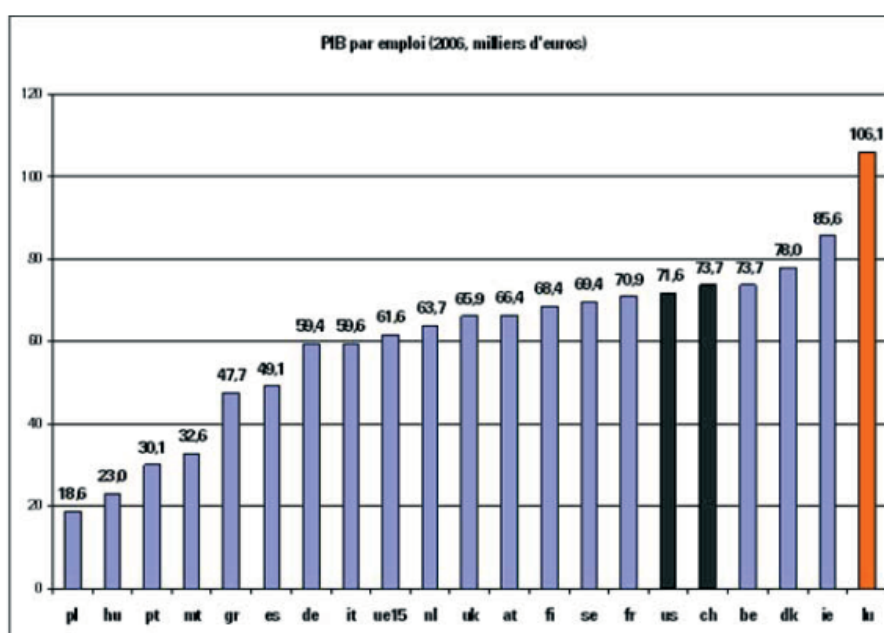
19. En période quinquennale, l'on constate que ces bonnes performances ne reposent pas sur une année de conjoncture favorable, mais bien sur une tendance générale, la productivité mesurée par le PIB en volume par emploi ayant progressé de 1,6% par an en moyenne, seuls quatre pays de l'UE-15 ayant réalisé mieux.

Graphique 13: Progression annuelle moyenne du PIB par emploi (2001-2006)



20. Il importe toutefois de considérer la productivité de l'emploi non seulement en termes d'évolution mais également en niveau absolu. Dans cette optique, la performance luxembourgeoise récente est d'autant plus remarquable que le niveau atteint par la productivité luxembourgeoise est inégalé au sein de l'Union européenne.

Graphique 14: PIB par emploi en 2006



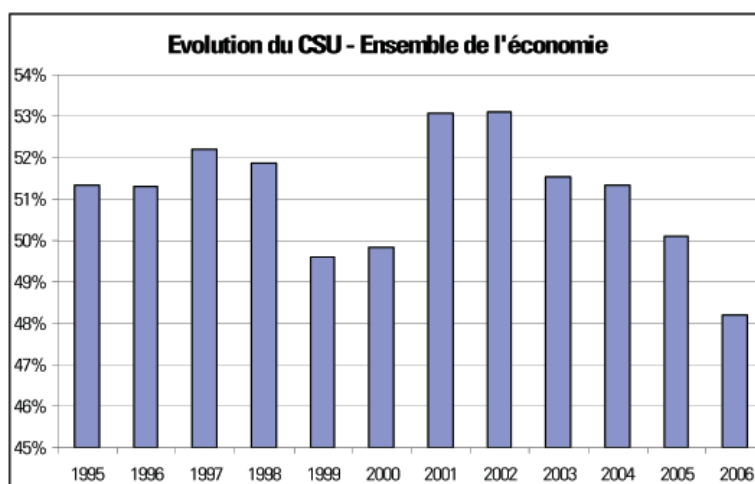
Avec 106.100 euros de richesse produite par emploi, le Luxembourg se situe en première place au sein de l'Union Européenne. Il devance de 24% l'Irlande et bien plus largement ses voisins et principaux partenaires. Chaque emploi permet en effet d'y créer une richesse de 44% plus élevée qu'en Belgique, 49% qu'en France et 79% qu'en Allemagne. Même au-delà des frontières de l'Union européenne, le Luxembourg se distingue par sa performance, puisqu'il devance largement les Etats-Unis ou encore la Suisse avec un PIB par emploi respectivement supérieur de 48% et 44%. (Il faut toutefois relativiser la comparaison avec ces deux pays en raison de l'influence des taux de change).

1.2.2. Coût salarial unitaire le plus faible

21. Le coût salarial unitaire (CSU) pour l'ensemble de l'économie correspond au coût du travail rapporté à la richesse produite, le PIB. Plutôt que de comparer des niveaux de coûts salariaux absolus, il permet de déterminer combien coûte le travail en proportion de la richesse produite par ce même travail.

Au début des années 2000, son évolution laissait craindre une perte de compétitivité-coût du Luxembourg. Depuis, on peut constater que non seulement il n'en n'est rien, mais en outre, que le Luxembourg a conforté son avantage compétitif concernant les coûts salariaux.

Graphique 15: Evolution du CSU – Ensemble de l'économie



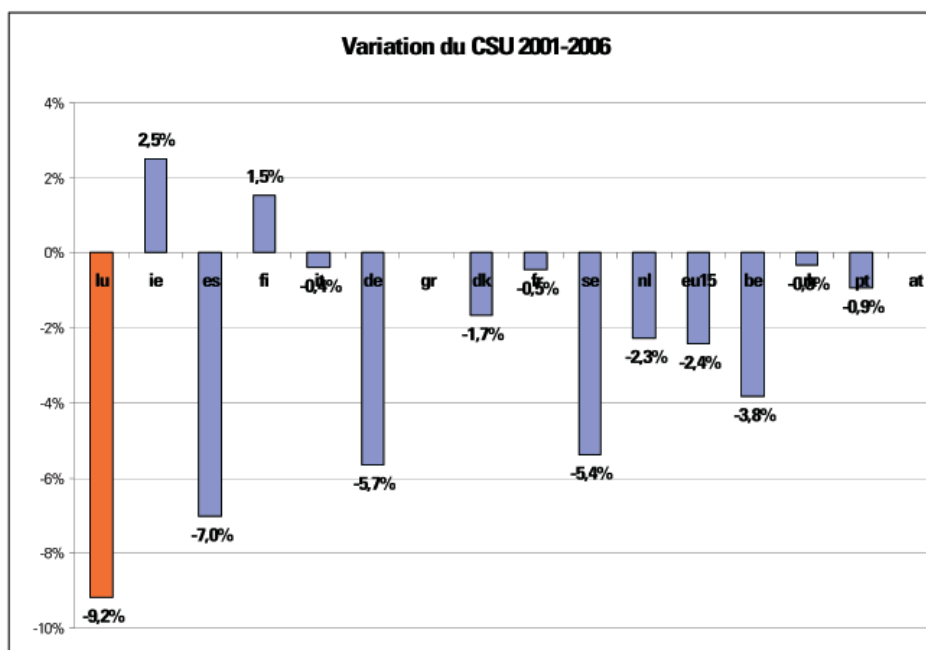
Source: Statec, calculs CEP•L

Le CSU a connu au Luxembourg une brusque progression en 2001 avec +6,4%. Cette progression s'explique par une progression de l'emploi salarié bien plus importante (5,9%) que celle de l'activité économique et une progression du PIB bien plus faible (2,5% en volume, et simplement 2,6% en valeur), l'économie luxembourgeoise n'ayant pas anticipé le retournement conjoncturel.

De plus, cette forte progression par rapport à 1999-2000 se doit également à la très forte baisse de 1999, année de très forte croissance. En effet, si la progression est en effet forte par rapport à 2000, elle reste relativement modeste par rapport à 1998 (+2,3%).

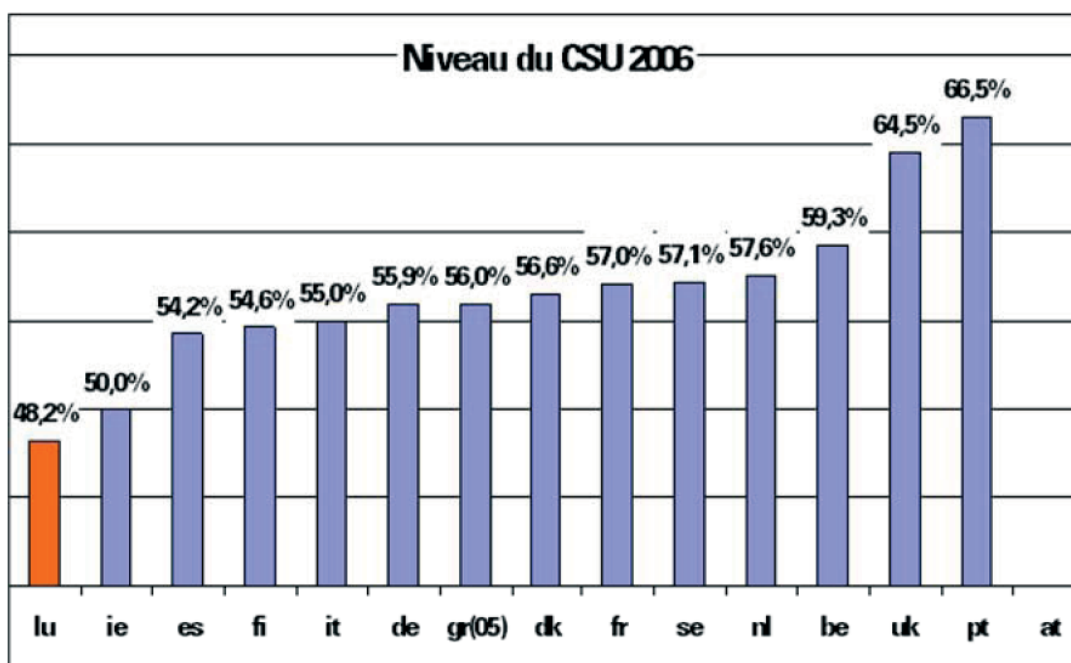
22. Depuis 2002, le CSU connaît une baisse continue et de forte ampleur, si bien que depuis 2005, le niveau du CSU est repassé à un niveau inférieur à celui du milieu des années 1990. Cette baisse, se situant ainsi dans une mouvance généralisée en Europe, est toutefois la plus marquée de l'UE-15 sur les cinq dernières années, est d'autant plus remarquable que le Luxembourg possède le plus faible CSU de l'UE-15. Avec 3,8% de baisse de son CSU en 2006, le Luxembourg est toutefois le pays ayant connu la plus forte baisse de l'UE-27 après l'Hongrie (3,9%).

Graphique 16: Variation du CSU 2001-2006



Le graphique suivant illustre que, en niveau, le CSU luxembourgeois est en effet le plus faible de l'UE15.

Graphique 17: Niveau du CSU 2006



Voilà qui permet de relativiser l'affirmation du gouvernement selon laquelle: „Les bonnes performances économiques commencent à se répercuter sur l'évolution des salaires“⁶. Cette affirmation est tout de même tendancieuse, puisqu'elle revient à affirmer que les bonnes performances économiques ne devraient pas se répercuter sur les salaires, alors même que le CSU poursuit sa baisse.

1.3. Une situation sociale à améliorer

23. Ces excellentes performances économiques ont amené l'Observatoire de la Compétitivité à classer le Luxembourg à la première place sur 27 concernant les performances macroéconomiques, ou encore à la deuxième place pour les indicateurs de productivité et coût du travail. Toutefois, toujours selon l'Observatoire de la Compétitivité, le Luxembourg ne jouit que d'une modeste 12ème place sur 27 au niveau de l'indicateur de santé sociale (ISSL)⁷.

Mais ce qui semble plus préoccupant, c'est que le Luxembourg, d'ailleurs devancé par un nouvel Etat membre, la Slovaquie, ne se classe qu'à la 11ème position de l'UE-15 (pays plus comparables au Luxembourg que les NEM).

Tableau 5: ISSL: classement européen

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Suède	1	2	1	1	1	1	1
Pays-Bas	8	5	8	5	3	2	2
Danemark	2	4	2	2	2	3	3
Autriche	4	1	3	3	4	4	4
Belgique	5	7	5	6	5	5	5
Finlande	3	3	4	4	6	6	6
Slovaquie	6	6	6	7	7	7	7
Allemagne	7	8	7	8	8	8	8
Irlande	11	14	16	11	12	10	9
Royaume-Uni	14	12	14	12	10	11	10
France	10	9	9	9	9	9	11
Luxembourg	9	10	13	16	11	12	12
République tchèque	12	11	10	10	13	14	13
Grèce	17	17	17	13	14	13	14
Italie	16	13	12	15	15	15	15
Espagne	24	22	22	19	16	16	16
République slovaque	22	19	19	20	18	17	17
Chypre	18	16	11	14	17	20	18
Bulgarie	27	26	25	22	22	21	19
Lettonie	13	25	24	21	20	18	20
Hongrie	21	15	15	17	19	19	21
Lituanie	23	20	23	23	24	23	22
Malte	15	21	21	24	23	22	23
Portugal	20	23	18	18	21	24	24

6 Projet de budget 2008, p. 16.

7 Bilan compétitivité 2007, pp. 113-124.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Pologne	19	18	20	25	25	25	25
Roumanie	25	24	26	26	26	26	26
Estonie	26	27	27	27	27	27	27

Source: ODC

Précisons que l'indicateur de santé social de l'Observatoire de la compétitivité comprend les indicateurs suivants: Taux de chômage; Chômage des jeunes; Chômage de longue durée; Chômage femmes/hommes; Taux d'emploi hommes/femmes; Espérance de vie à la naissance; Accidents de travail; Coefficient de Gini; Taux de risque de pauvreté; Taux de risque persistant de pauvreté; Ecart de rémunération hommes/femmes; Intensité énergétique; Part des énergies renouvelables; Emissions de gaz à effet de serre; Déchets générés; Jeunes ayant quitté prématurément l'école; Pourcentage des 25-34 ans ayant obtenu un diplôme de l'enseignement tertiaire; Pourcentage des 25 à 64 ans ayant terminé au moins le niveau d'enseignement secondaire supérieur.

Si l'on observe le niveau de l'indicateur calculé par l'ODC, on constate que le Luxembourg ne devance que légèrement la Grèce, l'Italie ou l'Espagne, mais figure bien loin des pays nordiques. D'autre part, malgré une remontée de l'ISSL en 2004, on note depuis une stagnation du niveau de l'indicateur et même une baisse en 2006. De plus, le Luxembourg reste en deçà de son niveau de 2001.

Tableau 6: Evolution de l'ISSL par pays membre

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Suède	0,70	0,76	0,77	0,79	0,79	0,80	0,79
Pays-Bas	0,61	0,72	0,68	0,72	0,73	0,74	0,75
Danemark	0,69	0,74	0,76	0,75	0,74	0,74	0,74
Autriche	0,68	0,76	0,74	0,73	0,73	0,73	0,73
Belgique	0,65	0,71	0,73	0,72	0,72	0,71	0,70
Finlande	0,68	0,74	0,73	0,72	0,71	0,70	0,70
Slovénie	0,63	0,71	0,72	0,69	0,70	0,69	0,68
Allemagne	0,62	0,70	0,70	0,68	0,67	0,66	0,65
Irlande	0,56	0,57	0,58	0,61	0,62	0,65	0,65
Royaume-Uni	0,54	0,59	0,59	0,60	0,64	0,65	0,64
France	0,57	0,66	0,65	0,67	0,66	0,66	0,64
Luxembourg	0,58	0,65	0,59	0,58	0,63	0,64	0,62
République tchèque	0,56	0,63	0,63	0,62	0,60	0,60	0,59
Grèce	0,50	0,56	0,56	0,59	0,59	0,60	0,58
Italie	0,50	0,58	0,59	0,58	0,57	0,56	0,56
Espagne	0,43	0,52	0,51	0,54	0,55	0,56	0,56
République slovaque	0,46	0,53	0,53	0,54	0,55	0,55	0,55
Chypre	0,49	0,56	0,62	0,58	0,55	0,54	0,54
Bulgarie	0,35	0,42	0,45	0,51	0,51	0,53	0,54
Lettonie	0,55	0,44	0,45	0,53	0,53	0,54	0,53
Hongrie	0,47	0,57	0,58	0,55	0,54	0,54	0,52
Lituanie	0,44	0,52	0,51	0,51	0,49	0,50	0,51
Malte	0,51	0,52	0,51	0,51	0,51	0,51	0,50
Portugal	0,47	0,52	0,54	0,55	0,51	0,49	0,48
Pologne	0,49	0,56	0,52	0,49	0,47	0,46	0,47
Roumanie	0,41	0,45	0,44	0,41	0,42	0,45	0,44
Estonie	0,35	0,35	0,37	0,37	0,35	0,40	0,42

24. Rappelons que la définition de la compétitivité servant de référence est celle du rapport Fontagné 2004 „la capacité d’une nation à améliorer durablement le niveau de vie de ses habitants et à leur procurer un haut niveau d’emploi et de cohésion sociale tout en préservant l’environnement“⁸. Or, à quoi pourrait donc servir de favoriser le premier pilier du développement durable, si ce n’est de consolider les deux autres piliers de la stratégie de Lisbonne?

Les performances macroéconomiques sont souvent présentées comme nécessaires aux deux autres piliers. Le premier étant assuré au Luxembourg, il semble urgent de se pencher sur les deux autres.

1.3.1. Un ISSL qui sous-estime certaines difficultés au Luxembourg

25. Cet ISSL, pour la construction duquel la CEP•L félicite l’ODC, montre donc une position sociale du Luxembourg peu en rapport avec son rang économique.

Malgré ce constat peu reluisant, la CEP•L tient à souligner que la situation est peut-être encore plus grave que ne le laisse entrevoir l’ISSL mis en place par l’ODC.

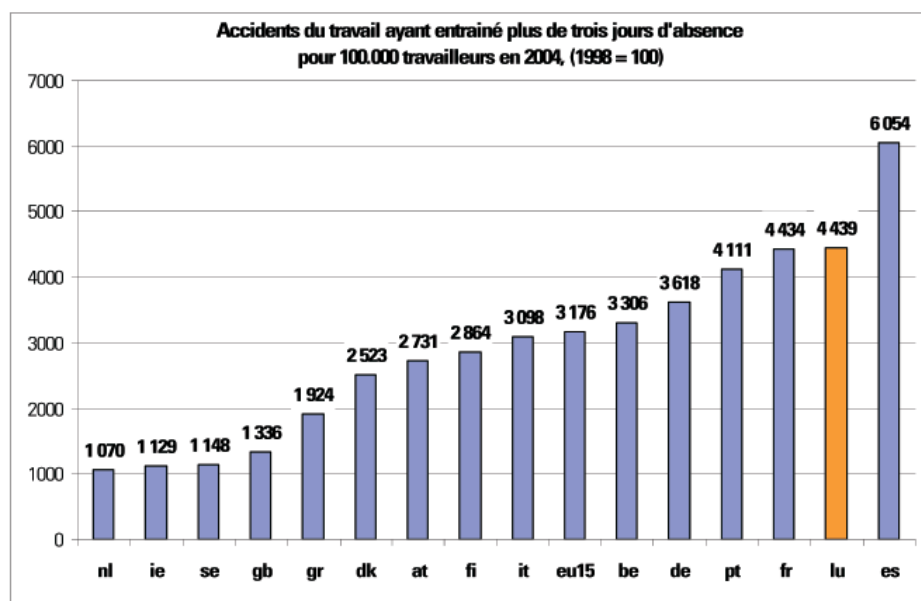
Plusieurs indicateurs utilisés dans l’ISSL sous-estiment par la méthodologie employée l’écart par rapport aux autres pays.

Les accidents du travail

26. L’ODC utilise l’indice d’évolution des accidents du travail. C’est-à-dire que l’indicateur n’indique pas le niveau des accidents du travail, mais leur évolution depuis l’année de base. En l’occurrence, avec un indice de 94, le Luxembourg a réduit le taux d’accidents du travail de 6% par rapport à l’année de base qui est ici 1998.

On peut noter que le Luxembourg est, de l’ensemble des pays de l’UE-15, celui qui aura vu le taux d’accidents du travail diminuer le moins. Ceci est d’autant plus remarquable que le Luxembourg demeure un des pays d’Europe où les accidents du travail sont les plus nombreux.

Graphique 18: Accidents du travail en 2004/cent mille travailleurs (+ de 3 jours d’absence)



27. Avec 4439 accidents pour 100.000 travailleurs, le Luxembourg n’est devancé que par l’Espagne. Ainsi, non seulement l’évolution n’est pas très favorable au Luxembourg, mais en outre, le niveau des accidents du travail est très élevé.

8 Bilan compétitivité 2006, p. 11.

- Si l'on se base sur les données absolues et non plus les indices, le Luxembourg se situe cette fois
- 40% au-dessus de la moyenne européenne (UE-15) pour les accidents du travail pour 100.000 travailleurs;
 - 21% au-dessus de la moyenne de l'UE-15 pour l'indice d'évolution;
 - 19% au-dessus de la moyenne UE-26 pour l'indice d'évolution, ce qui permet d'avoir un indicateur orange.

Nous nous retrouvons donc en présence d'un indicateur qui est en position orange, d'après la méthodologie du Bilan de compétitivité, car l'indice d'évolution est de moins de 20% supérieur à l'indice moyen européen: si, toutefois, l'on se livre à une comparaison en termes de niveau, l'écart du Luxembourg par rapport à la moyenne européenne est encore plus grand et justifierait pleinement un classement en zone rouge puisqu'au Luxembourg, nous possédons un taux d'accidents du travail de 40% supérieur à la moyenne de l'UE-15.

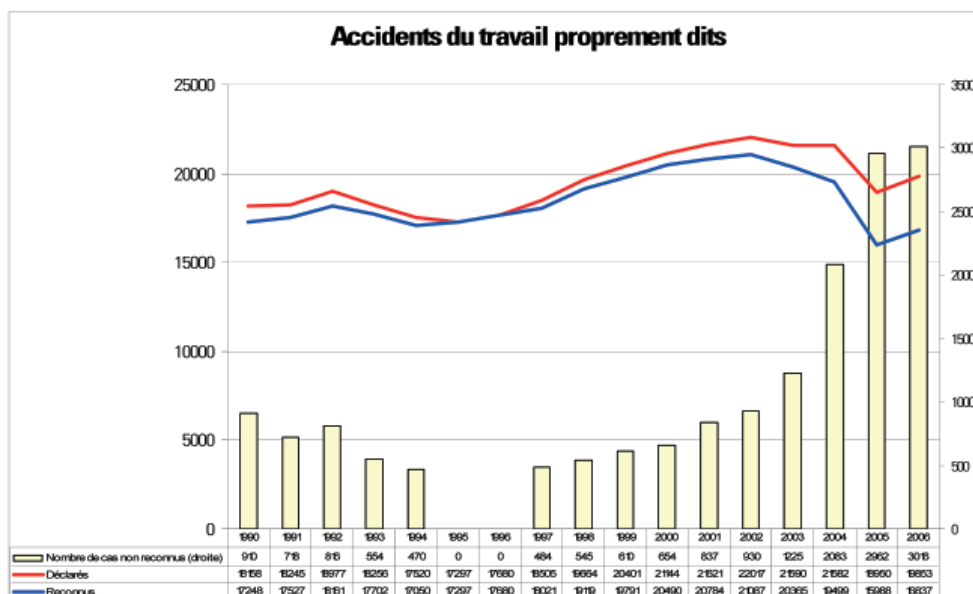
28. Si le nombre d'accidents de travail est en baisse en 2005 (remontée en 2006), il convient de prendre en considération le fait que de plus en plus d'accidents du travail ne sont pas reconnus par l'Association d'Assurances Accidents (AAA).

Alors que de 1990 à 2002, entre 95% et 100% des accidents étaient reconnus par l'AAA, on note un décrochage progressif à partir de 1997 entre les accidents déclarés et reconnus, sans qu'il soit possible de déterminer si cet écart grandissant soit le fait des entreprises et salariés se déclarant plus facilement des accidents comme accidents du travail, ou au contraire si l'AAA reconnaît les accidents du travail selon des conditions plus restrictives.

Quoi qu'il en soit, ce décrochage a pris une ampleur considérable à partir de 2004, année où seuls 90,3% des accidents déclarés sont reconnus en tant qu'accidents du travail, les proportions d'accidents reconnus de 2005 et 2006 étant même tombées à un peu plus de 84%.

En effet, alors que durant l'ensemble des années 1990 le nombre d'accidents déclarés non reconnus n'a jamais excédé le millier, ce cap est franchi en 2003 pour arriver en 2005 et 2006 à quelque 3.000 accidents non reconnus.

Graphique 19: Accidents du travail proprement dits



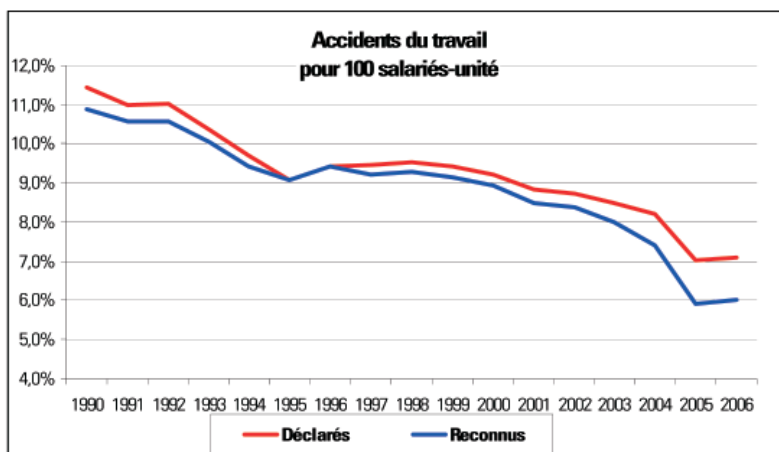
Note: accidents déclarés et reconnus, échelle de gauche, cas non reconnus échelle de droite

Source: rapports annuels de l'AAA.

En conséquence, alors que les taux d'accidents déclarés et reconnus pour 100 salariés-unité étaient relativement proches l'un de l'autre jusqu'en 2003, les deux indicateurs s'écartent considérablement à

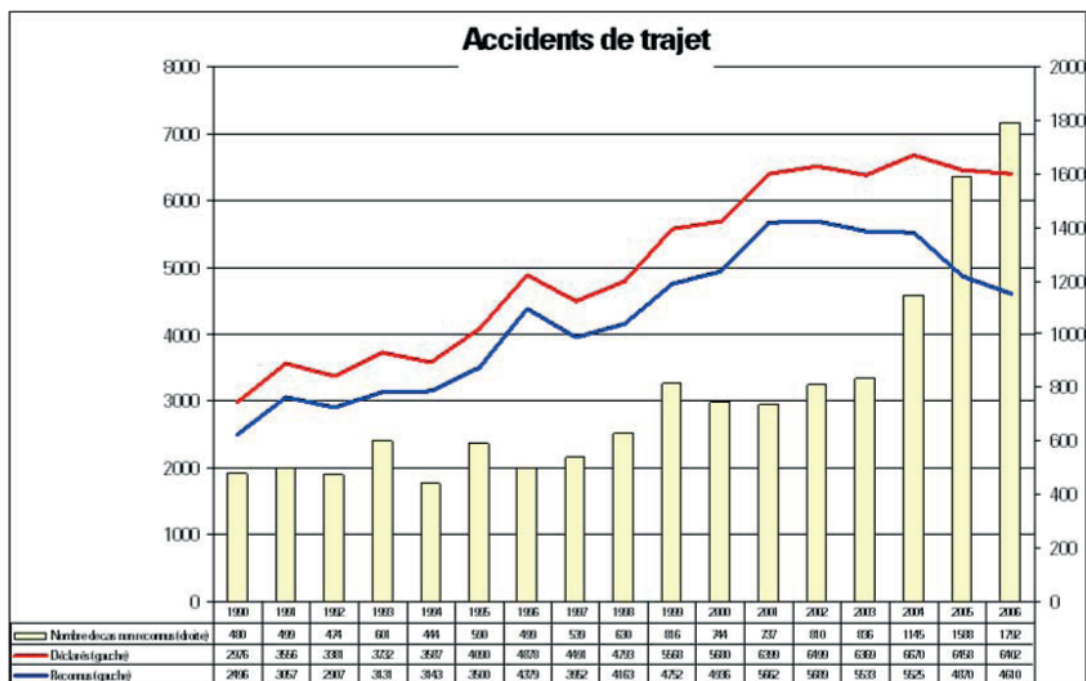
partir de cette date. En 2005 et 2006, le nombre d'accidents du travail proprement dits pour rapporté à 100 salariés-unité atteint plus d'un point d'écart.

Graphique 20: Accidents du travail pour 100 salariés-unité



29. Le même phénomène s'est produit pour les accidents de trajet. Seul 72% des accidents déclarés étaient reconnus par les autorités en 2006, alors que, depuis 10 ans, le taux de reconnaissance oscillait entre 85% et 90%.

Graphique 21: Accidents de trajet



Les émissions de CO₂

30. L'indicateur est un indice base 100, si bien qu'il n'indique que l'évolution par rapport à l'année de base. Là encore, nous ne sommes pas en présence de niveau d'émission de CO₂, mais bien d'indice d'évolution des émissions.

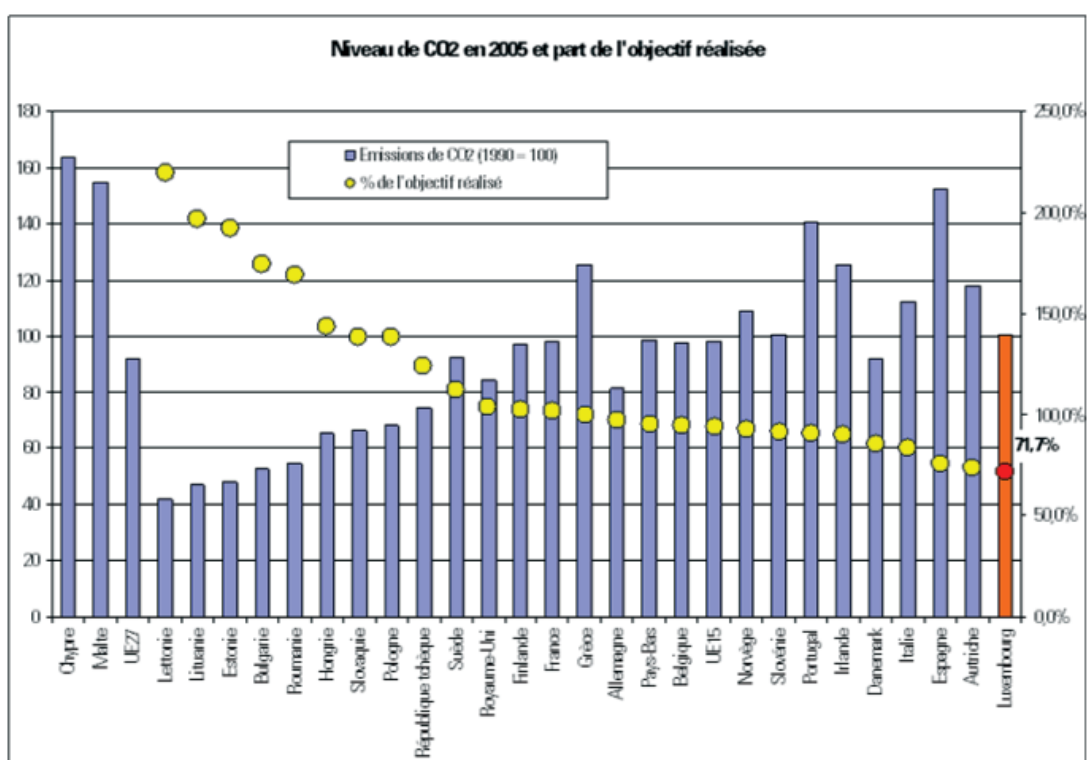
Le Luxembourg, avec un indice de 100,4 en 2005 n'est pas le plus mauvais élève. On peut citer par exemple l'Irlande qui se classe moins bien que le Luxembourg avec un indice d'émissions de CO₂ de 125,4.

Cependant, chaque pays s'est vu attribuer un objectif. Si l'on compare le niveau d'émission de CO₂ atteint à l'objectif assigné par les accords de Kyoto, le Luxembourg est largement moins bien placé.

31. Compte tenu de l'objectif assigné à chaque pays, l'Irlande n'a plus qu'à réaliser 10% de réduction de ses émissions de CO₂ quand le Luxembourg doit encore les réduire de près de 30%. Comme le montre le graphique ci-dessous, l'Irlande est donc mieux placée que le Luxembourg.

Ainsi, en rapportant les émissions de CO₂ non pas simplement à l'année de base, mais à l'objectif assigné à chaque pays, le Luxembourg se classe en dernière position.

Graphique 22: Niveau de CO₂ (2005) et part de l'objectif réalisé



Si le Luxembourg est déjà mal classé en matière environnementale, à la 20ème place (12ème sur UE-15), cette seule modification méthodologique suffirait à positionner le Luxembourg en dernière place européenne pour l'ensemble de l'ISSL.

1.3.2. Une santé sociale plus fragile au regard d'autres indicateurs?

32. L'objectif de l'ODC n'était pas de fournir une vision exhaustive de la santé sociale, leur objectif étant bien de déterminer si le Luxembourg se situe sur une trajectoire compétitive positive et la réponse est clairement oui au regard des performances macroéconomiques du pays.

Toutefois, dans un souci de prise en considération du côté polymorphe de la notion de compétitivité, plusieurs indicateurs de cohésion sociale ou environnementaux ont été intégrés à la batterie d'indicateurs. Mais l'objectif premier n'étant pas la mesure de la santé sociale, d'autres indicateurs peuvent et doivent le compléter afin de fournir une vision plus globale de la santé sociale et environnementale du pays.

De grandes insuffisances en matière de logement

33. Dans son avis relatif au projet de loi concernant la promotion de l'habitat, la Chambre des employés privés avait mis en exergue, sur base de données malheureusement assez anciennes, de graves insuffisances en matière de qualité de logement au Luxembourg, notamment en comparaison internationale.

Elle regrette qu'il manque au Luxembourg des données suffisamment récentes pour opérer un suivi régulier des conditions de logement. Vu qu'il s'agit d'un besoin primaire pour les individus d'avoir accès à un logement convenable, il semble indispensable d'opérer un suivi plus régulier et précis des conditions de logement au Luxembourg.

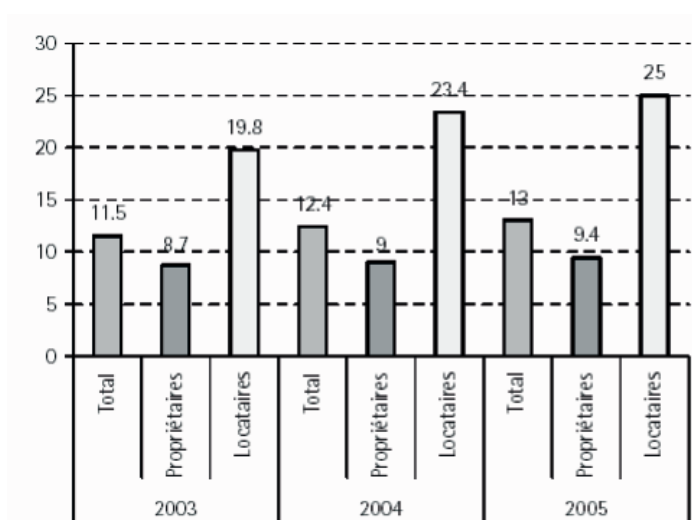
Ce suivi ne doit pas seulement se faire au niveau de la qualité des logements, mais également au niveau de l'évolution des prix qui constitue de plus en plus un obstacle à l'accessibilité du logement.

La Chambre des employés privés a relevé dans son avis précité que surtout les ménages les moins aisés ont des difficultés d'accès à un logement convenable et sont largement surreprésentés dans la part des ménages vivant dans des logements privés de certains équipements „de base“.

On peut donc constater que paradoxalement, le Luxembourg, qui est l'économie la plus riche d'Europe, est moins bien classé au regard de la qualité des logements. Dans son avis relatif au projet de loi concernant la promotion de l'habitat, la CEP•L concluait donc que le Luxembourg ne connaît pas seulement des problèmes en termes de quantité et de prix des logements offerts, mais également en termes de qualité, notamment pour les ménages à faible revenu. Pour plus de détails, la CEP•L renvoie à son avis précité.

34. Rappelons toutefois encore une évolution inquiétante en ce qui concerne le taux de risque de pauvreté des locataires.

Graphique 23: Evolution du taux de pauvreté par statut d'occupation du logement (Luxembourg, 2003-2005)



Source: STATEC, Enquête EU-SILC

(Seuil à 60% du revenu disponible équivalent adulte médian)

Note de lecture: la première barre pour chaque année, nommée „total“, représente le taux de risque de pauvreté général, c'est-à-dire celui au sein de la population totale luxembourgeoise. La deuxième barre de chaque année représente le taux de risque de pauvreté des personnes qui sont propriétaire de leur logement. La troisième barre de chaque année reprend le taux de risque de pauvreté des personnes ayant le statut de locataire de leur logement.

Par rapport à l'année 2003, ces chiffres montrent une nette progression en ce qui concerne le taux de risque de pauvreté des locataires. Par rapport à cette année, où il se situait à 19,8%, on note en effet une augmentation de 26% en 2005. En 2005, un locataire sur quatre se trouve donc en dessous du seuil de pauvreté.

Une pauvreté forte et en croissance pour certaines catégories

35. En ce qui concerne le taux de risque de pauvreté général, il marque une légère progression de 12% en 2004 à 13% de la population en 2005. On peut noter à cet égard que non seulement l'indicateur passe à l'orange pour la première fois, mais en outre, le Luxembourg rejoint les niveaux français et allemand.

D'après les données les plus récentes du Statec, 14% des résidents du Grand-Duché se situent en dessous du seuil de risque de pauvreté en 2006.⁹

36. De plus, certaines catégories sont plus particulièrement touchées par la pauvreté. Ainsi, en 2005, le taux de pauvreté d'un ménage sans enfants est de 8% (15% pour la moyenne de l'UE-15) pendant que celui des ménages avec enfants est de 17% (16% pour la moyenne de l'UE-15). Toujours selon Eurostat, pour les familles monoparentales, le taux de pauvreté atteint même 32% (niveau identique à la moyenne de l'UE-15).

En 2006, le taux de risque de pauvreté d'un ménage sans enfants s'élève à 10%, celui des ménages avec enfants reste à 17%.

Tableau 7: Taux de pauvreté des ménages avec enfants

a2_2dch Deux adultes avec deux enfants dépendants

li_r_md60 Taux de risque de pauvreté (seuil: 60% du revenu équivalent médian après transferts sociaux)

<i>geo</i>	<i>1995a00</i>	<i>1996a00</i>	<i>1997a00</i>	<i>1998a00</i>	<i>1999a00</i>	<i>2000a00</i>	<i>2001a00</i>	<i>2002a00</i>	<i>2003a00</i>	<i>2004a00</i>	<i>2005a00</i>
<i>eu25</i> Union	:	:	:	:	:	:	13	12	12	14	14
<i>eu15</i> Union	13	13	12	12	12	13	14	12	11	14	13
<i>nms 10</i> nouv	:	:	:	:	:	13	12	14	14	:	18
<i>ea12</i> Zone euro	13	13	12	12	12	13	14	12	10	15	14
<i>be</i> Belgique	11	12	10	8	9	11	11	:	9	9	10
<i>bg</i> Bulgarie	:	:	:	:	:	14	18	15	15	13	:
<i>cz</i> République tchèque	:	:	:	:	:	:	6	:	:	:	11
<i>dk</i> Danemark	:	:	:	:	:	:	3	:	4	4	5
<i>de</i> Allemagne	11	10	8	10	10	8	7	:	:	:	7
<i>ee</i> Estonie	:	:	:	:	:	16	15	15	18	17	12
<i>ie</i> Irlande	16	17	12	13	12	18	17	:	10	10	13
<i>gr</i> Grèce	16	17	14	14	15	15	14	:	17	19	18
<i>es</i> Espagne	17	17	21	19	20	20	23	19	14	24	23
<i>fr</i> France	9	9	9	9	10	11	10	10	9	9	9
<i>it</i> Italie	17	18	19	15	15	21	21	:	:	24	22
<i>cy</i> Chypre	:	:	9	:	:	:	:	:	6	:	9
<i>lv</i> Lettonie	:	:	:	:	:	16	:	:	:	:	18
<i>lt</i> Lituanie	:	:	:	:	:	17	17	:	:	:	18
<i>lu</i> Luxembourg	8	7	12	15	13	12	15	:	14	16	17
<i>hu</i> Hongrie	:	:	:	:	:	12	11	7	10	:	15
<i>mt</i> Malte	:	:	:	:	:	16	:	:	:	:	16
<i>nl</i> Pays-Bas	8	9	6	6	6	10	9	9	10	:	10
<i>at</i> Autriche	6	11	8	11	10	9	7	:	13	9	11
<i>pl</i> Pologne	:	:	:	:	:	13	14	:	:	:	23
<i>pt</i> Portugal	16	15	15	12	16	18	15	:	:	25	25

⁹ Présentation du rapport 2007 „Travail et Cohésion sociale“, 17 octobre 2007.

<i>geo</i>	1995a00	1996a00	1997a00	1998a00	1999a00	2000a00	2001a00	2002a00	2003a00	2004a00	2005a00
<i>ro</i> Roumanie	:	:	:	:	:	13	13	14	14	17	16
<i>si</i> Slovénie	:	:	:	:	:	6	7	6	8	:	10
<i>sk</i> Slovaquie	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	17
<i>fi</i> Finlande	:	3	4	3	5	5	4	5	5	5	5
<i>se</i> Suède	:	:	:	:	:	:	4	4	:	5	4
<i>uk</i> Royaume-Uni	18	18	12	14	15	13	13	13	12	:	12
<i>hr</i> Croatie	:	:	:	:	:	:	:	:	15	:	:
<i>tr</i> Turquie	:	:	:	:	:	:	:	17	16	:	:
<i>is</i> Islande	:	:	:	:	:	:	:	:	:	7	8
<i>no</i> Norvège	:	:	:	:	:	:	:	:	3	5	5

Source: Eurostat

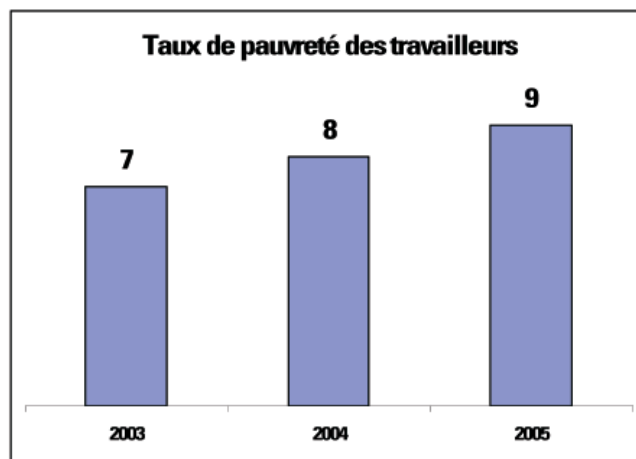
Le taux de risque de pauvreté des ménages composés d'un parent isolé avec un ou plusieurs enfants à charge connaît une progression spectaculaire en passant à 49%.

Notons toutefois que ce taux connaît des fluctuations spectaculaires depuis des années (22% en 2003; 35% en 2001); ceci pourrait être dû à un échantillon trop petit qui ne permettrait alors pas de tirer des conclusions définitives.

Alors que pour l'UE-15, les taux de pauvreté avec ou sans enfants dépendants dans le ménage sont relativement proches, au Luxembourg, ils varient fortement. Dans ce contexte, la CEP•L approuve la mise en place du bonus fiscal de 922,5 euros par enfant.

37. Par ailleurs, notons que si le taux de pauvreté global du Luxembourg se situe à un niveau inférieur à la moyenne européenne, concernant les travailleurs, suite à une progression entre 2003 et 2005, le Luxembourg possède un taux de travailleurs pauvres au-dessus de la moyenne européenne qui est de 8% pour 2005.

Graphique 24: Taux de pauvreté des travailleurs



Source: Eurostat

Au Luxembourg, les travailleurs pauvres montrent une progression inquiétante. Entre 2003 et 2005, le taux de pauvreté chez les travailleurs est passé de 7 à 9%¹⁰, dépassant la moyenne européenne et se situant à la 7ème place sur 27 et 12ème sur 15. A ce titre, la CEP•L souhaite rappeler l'étude du CEPS¹¹

¹⁰ Source: Eurostat.

¹¹ CEPS, „Le travail ne suffit pas toujours à préserver de la pauvreté“, Frédéric BERGER, Vivre au Luxembourg, No 33, avril 2007.

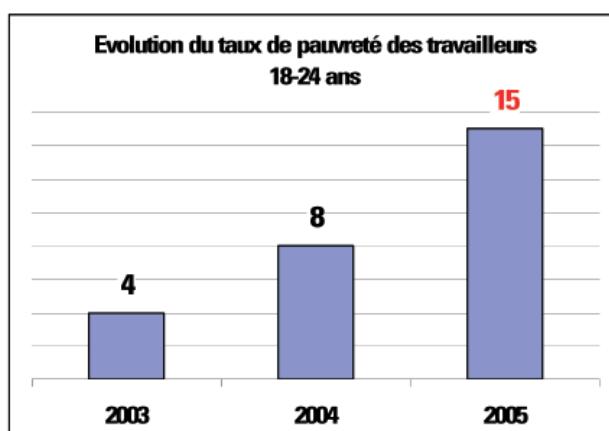
selon laquelle le taux de travailleurs pauvres est particulièrement élevé chez les ouvriers avec 22% contre 3% pour les employés privés et 1% pour les fonctionnaires. Au total, ce sont 80% des travailleurs pauvres qui se retrouvent dans la catégorie des ouvriers.

Ajoutons encore que selon les données les plus récentes, le taux de risque de pauvreté des travailleurs est passé à 10% en 2006.

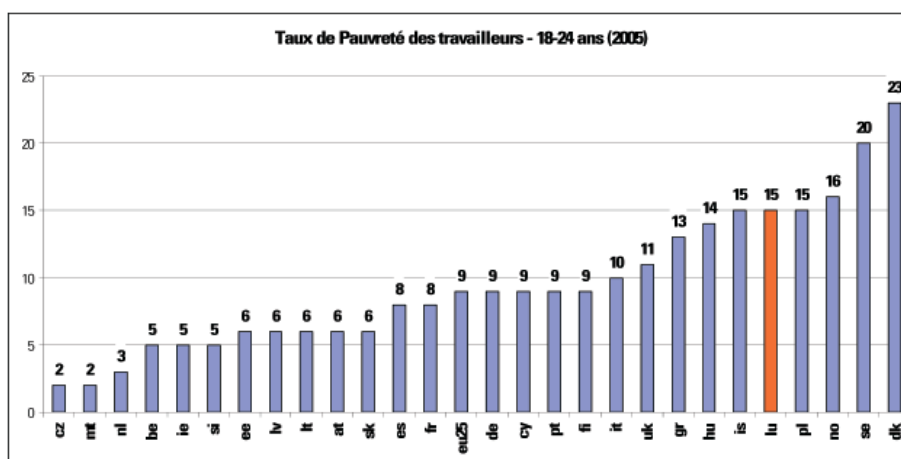
38. Mais ce qui est le plus inquiétant, c'est que cet accroissement du phénomène des working poor au Luxembourg se focalise réellement sur la catégorie des jeunes actifs. Si les autres catégories d'âge ont vu leur pourcentage de travailleurs pauvres demeurer relativement stable, leur pourcentage est passé de 4% en 2003 à 15% en 2005 pour la catégorie des 18-24 ans.

Ainsi, en simplement trois ans, le pourcentage de jeunes travailleurs pauvres a presque quadruplé en passant de 4% à 15%.

Graphique 25: Evolution du taux de pauvreté des jeunes travailleurs



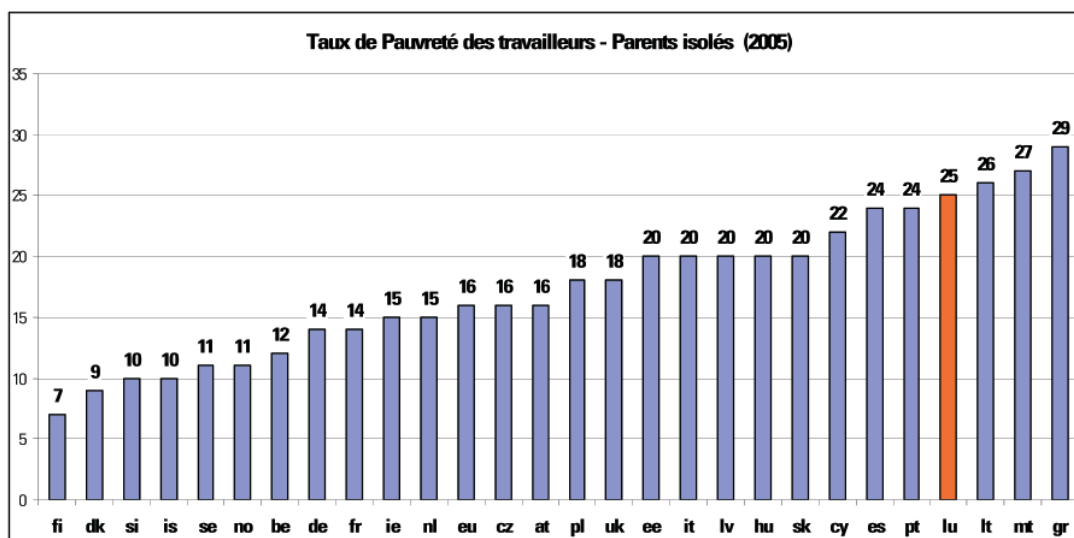
Graphique 26: Taux de pauvreté des jeunes travailleurs (2005)



Cette forte progression du taux de pauvreté des jeunes actifs traduit les difficultés croissantes de notre société à permettre aux jeunes de prendre leur place dans la société, phénomène que l'on retrouve également avec le chômage des jeunes qui est le seul des trois indicateurs de chômage à l'orange.

Que dire également de certaines catégories de ménages particulièrement touchées. Il en est ainsi des personnes seules dont le taux de pauvreté chez les travailleurs a doublé de 6 à 12%, et pire, des parents isolés. Dans cette dernière catégorie, le Luxembourg atteint des sommets avec un taux de 17% en 2003, en progression forte à 25% en 2005.

Graphique 27: Taux de pauvreté des travailleurs – Parents isolés (2005)



Si bien qu'en 2005, le Luxembourg est classé à une peu honorifique 4^{ème} place concernant le niveau de pauvreté de cette catégorie, tout comme pour celle des jeunes travailleurs.

*

39. Ainsi, si le taux de pauvreté au Luxembourg, bien que dans la zone orange pourrait ne pas alarmer en soit, une analyse plus détaillée montre que certaines catégories sont particulièrement touchées, catégories pour lesquelles le Luxembourg est bien souvent positionné dans les derniers pays européens. Il en est ainsi des parents isolés, des jeunes travailleurs, mais aussi des travailleurs en emploi temporaire (cf. ci-dessous).

Une montée des contrats atypiques

40. Le nombre des contrats à durée déterminée, pudiquement appelés contrats temporaires par Eurostat, a fortement augmenté au Luxembourg en passant de 2,6% des travailleurs en 1996 à 6,1% en 2006, même si le niveau atteint par le Luxembourg reste bien en dessous de la plupart des autres pays, la moyenne européenne dépassant 14%¹².

Toutefois, l'examen des raisons qui ont poussé les salariés à accepter un emploi à durée déterminée est riche d'enseignements.

Au Luxembourg, seuls 4,7% des salariés temporaires déclarent n'avoir pas voulu un emploi permanent. Parmi les pays voisins, il sont certes moins nombreux en Allemagne (2,5%), mais bien plus nombreux en moyenne européenne (13,3%), en Belgique (10,1%) ou en France (23,1%). Mais ils sont très nombreux à mentionner leur contrat à durée déterminée comme une période de probation. Ils sont en effet plus du quart (26,3%) à indiquer que leur emploi temporaire sert de période probatoire, soit beaucoup plus que la moyenne européenne avec 7,8%.

Pourtant, le taux de pauvreté des travailleurs engagés en emploi temporaire a fortement augmenté au Luxembourg pour passer de 10% en 2003 à 21% en 2005, soit le deuxième plus fort taux de pauvreté de l'UE-27, derrière la Lituanie.

12 Source: Eurostat pour l'ensemble des données chiffrées.

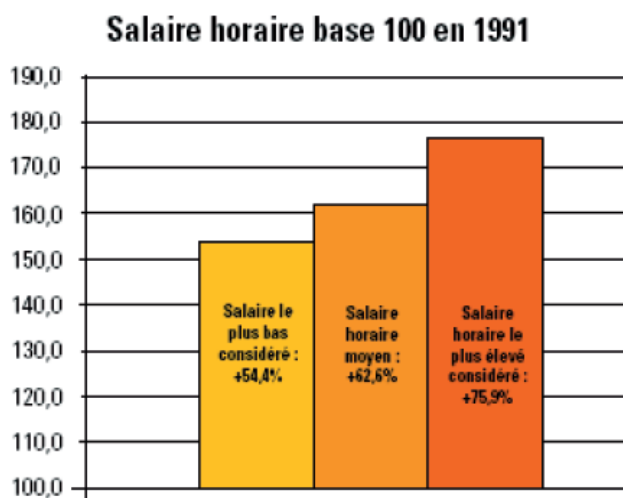
Des inégalités de revenu non apparentes

41. Les indicateurs d'inégalité semblent montrer une certaine stabilité des écarts de revenus pour le Luxembourg. Rappelons tout de même que pour les quatre indicateurs d'inégalité intégrés par l'ODC dans l'ISSL, les quatre sont orange.

Pourtant, ces indicateurs globaux sont insuffisants pour montrer l'étendue des inégalités et leur ampleur. La CEP•L souhaite toutefois rappeler que les hauts salaires ont été privilégiés ces dernières années¹³.

Il apparaît, à la lecture du graphique suivant, que la croissance des salaires horaires entre 1991 et 2005 est bien plus rapide pour les salaires élevés que pour les bas salaires¹⁴.

Graphique 28: Evolution 1991-2005 de certains salaires horaires choisis



Source: Projet de règlement grand-ducal relatif aux coefficients d'ajustement – Calculs CEP•L

Sur la période observée, pendant que les salaires les plus faibles augmentaient de 54,4%, le salaire moyen augmentait lui de 62,6% et les salaires les plus élevés de 75,9%.

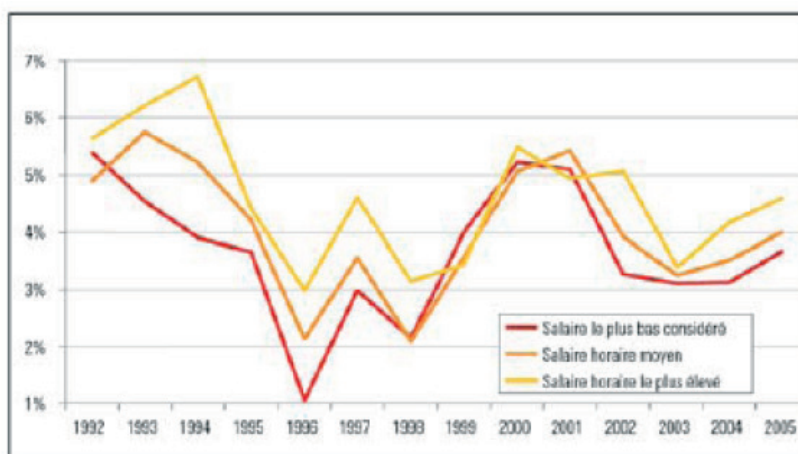
Si, en 1991, les salaires élevés gagnaient 3,3 fois plus que les salaires les plus faibles, en 2005, ils gagnaient 3,8 fois plus.

Il semble donc que plus on s'élève dans la hiérarchie des salaires, plus les augmentations salariales sont fortes, tant en valeur absolue qu'en valeur relative.

¹³ Econews 8/2006.

¹⁴ Le mécanisme de calcul exclut les 20% des salaires les plus bas et les 5% des salaires les plus élevés pour définir le salaire moyen utilisé afin de fixer le coefficient d'ajustement.

Graphique 29: Evolution annuelle de certains salaires horaires choisis



Source: Projet de règlement grand-ducal relatif aux coefficients d'ajustement

Au regard des évolutions annuelles de chaque catégorie de revenu, on constate que la courbe des salaires les plus faibles est presque systématiquement en dessous de celle des salaires les plus élevés. Une progression plus rapide des salaires faibles par rapport aux salaires élevés n'a pu être constatée qu'à deux reprises depuis 1992: en 1999 (+ 0,5 point) et en 2001 (+ 0,2 point).

Une vision du système éducatif partielle est peut-être trop optimiste

42. Les trois indicateurs d'éducation retenus par l'ODC dans la construction de l'ISSL ne sont peut-être pas représentatifs des problèmes de l'éducation au Grand-Duché. Si les trois indicateurs sont à l'orange, leurs niveaux sont dans la norme européenne.

On notera toutefois que le pourcentage de jeunes ayant prématurément quitté l'école a connu une forte poussée après l'amélioration des années 2003-2005. Avec 17,4%, le Luxembourg se retrouve au-dessus de la moyenne européenne. Seuls sept pays sur 27 ont un pourcentage supérieur au Luxembourg, et au sein de l'UE-15, le Luxembourg se classe 12ème, devancé par l'Italie, l'Espagne et le Portugal.

De plus, si l'on se penche sur le niveau d'éducation des jeunes, indicateur plus pertinent pour observer l'évolution du système éducatif car il montre l'effort de formation sur les jeunes générations intégrant le marché du travail, on constate un retard luxembourgeois par rapport aux autres pays européens.

Tableau 8: Pourcentage des 20 à 24 ans ayant atteint au moins un niveau d'éducation secondaire supérieure¹⁵

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
UE (27 pays)	:	:	:	:	:	76,6	76,6	76,7	76,9	77,1	77,4	77,8
UE (15 pays)	69,2 ^(e)	68,1	69,6		72,4 ^(b)	73,7	73,6	73,7	74,1	74,3	74,6	74,8
Belgique	77,6	80,2	80,1	79,6	76,2 ⁽ⁱ⁾	81,7 ^(b)	81,7	81,6	81,2	81,8	81,8	82,4
Bulgarie	:	:	:	:	:	75,2	78,1 ^(b)	77,4	76,3	76,1	76,5	80,5 ^(p)
République tchèque	:	:	:	92,2	91,8	91,2	90,6	92,2	92,1	91,4	91,2	91,8
Danemark	89,3	74,6 ^(b)	73,6	76,3	73,2	72,0	78,4 ⁽ⁱ⁾	78,6	76,2 ^(b)	76,2	77,1	77,4

15 L'indicateur „Niveau d'éducation des jeunes“ est défini comme le pourcentage des jeunes de 20 à 24 ans ayant au moins atteint un niveau d'enseignement ou de formation secondaire supérieur, soit un niveau CITE 3a, 3b ou 3c long minimum (numérateur). Le dénominateur est la population totale du même groupe d'âge, à l'exclusion des non-réponses aux questions „Niveau d'enseignement ou de formation atteint“. Le numérateur et le dénominateur sont dérivés de l'enquête communautaire sur les forces de travail.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Allemagne	79,4	74,9 ^(b)	74,8	:	74,6	74,7	73,6	73,3	72,5	72,8	71,5 ^(b)	71,6
Estonie	:	:	:	83,1	83,0	79,0 ^(b)	79,8	81,4	81,5	80,3	82,6	82,0
Irlande	73,8	77,3	77,4	:	82,0	82,6	83,9	84,0	85,1 ^(p)	85,3 ^(p)	85,8 ^(p)	85,4
Grèce	73,8	75,3	76,8	76,4	78,6	79,2	80,2	81,1	81,7	83,0	84,1	81,0 ^(p)
Espagne	59,0	61,5	63,7	64,6 ⁽ⁱ⁾	65,2 ⁽ⁱ⁾	66,0	65,0	63,7	62,2	61,2	61,8	61,6
France	78,6	75,2	76,3	78,9	80,0	81,6	81,8	81,7	81,8 ^(b)	81,4	82,6	82,1
Italie	58,9	60,9	62,4	65,3	66,3	69,4 ^(b)	67,9	69,6	71,0	73,4	73,6	75,5 ^(p)
Chypre	:	:	:	:	80,8	79,0	80,5	83,5	79,5	77,6	80,4	83,7 ^(p)
Lettonie	:	:	:	78,5	74,6 ^(b)	76,5	71,7 ⁽ⁱ⁾	77,1 ^(b)	75,4	79,5	79,9	81,0
Lituanie	:	:	:	83,2	81,3	78,9 ⁽ⁱ⁾	80,5	81,3 ^(b)	84,2	85,0	87,8	88,2
Luxembourg	51,9	49,5	53,1	:	71,2^(b)	77,5	68,0	69,8	72,7^(b)	72,5	71,1	69,3
Hongrie	:	:	77,7	81,5	85,2	83,5	84,7	85,9	84,7 ^(b)	83,5	83,4	82,9
Malte	:	:	:	:	:	40,9	40,1	39,0	45,1 ^(b)	51,0	53,7	50,4 ^(p)
Pays-Bas	:	67,6	70,3	72,9	72,3	71,9	72,7	73,1	75,0	75,0	75,6	74,7
Autriche	79,2	80,5	81,8	84,4	84,7	85,1 ^(b)	85,1	85,3	84,2	85,8 ⁽ⁱ⁾	85,9	85,8
Pologne	:	:	85,1	84,5	81,6 ⁽ⁱ⁾	88,8 ^(b)	89,7	89,2	90,3	90,9	91,1	91,7
Portugal	45,1	46,2	47,1	39,3 ^(b)	40,1	43,2	44,4	44,4	47,9	49,6	49,0	49,6
Roumanie	:	:	82,0	81,0	77,8	76,1	77,3	76,3	75,0	75,3	76,0	77,2 ^(p)
Slovénie	:	84,4	85,7	86,8	85,8	88,0 ^(b)	88,2	90,7	90,8	90,5	90,5	89,4
Slovaquie	:	:	:	93,4	93,3	94,8	94,4	94,5	94,1	91,7	91,8	91,5
Finlande	82,4	81,9	85,9	85,2	86,8	87,7 ^(b)	86,1	85,8	85,3	84,5	83,4	84,7 ^(p)
Suède	88,1	86,3	86,6	87,5	86,3	85,2	85,5 ^(b)	86,7	85,8	86,0	87,5	86,5
Royaume-Uni	64,0	62,2	65,8	:	75,3 ^(b)	76,6	76,9	77,1	78,7	77,0	78,2	78,8
Croatie	:	:	:	:	:	:	:	90,6	91,0	93,5	93,8	:
Turquie	:	:	:	:	:	38,6	39,6	42,8	44,2	42	44	44,7
Norvège	:	90,1	92,9	93,4	94,4	95,0	96,2	94,8	93,7	95,1	96,2	93,3 ^(p)
Suisse	:	83,7	81,0	77,0	76,0	77,7	84,5	83,9	82,4	82,9	82,5	:

(e) Valeur estimée

(b) Rupture de série

(i) Voir texte explicatif

(p) Valeur provisoire

On peut constater que depuis 1999, le pourcentage de jeunes diplômés du secondaire supérieur n'a guère varié et connaît même une légère baisse de 2 points dans un contexte où les moyennes européennes sont plutôt à la hausse.

De plus, le Luxembourg se situe à un niveau bien inférieur aux autres pays européens, 8,5 points en dessous de la moyenne européenne, ne devant au sein de l'UE que trois pays, Malte, l'Espagne et le Portugal.

43. Cet indicateur indiquerait plutôt la nécessité d'un effort marqué pour amener un plus grand nombre de jeunes à sortir du secondaire supérieur leur diplôme en poche. Ceci est d'autant plus important que tous les chiffres montrent la nécessité d'un bon niveau de formation pour une meilleure insertion économique et sociale des jeunes, et ceci peut-être plus au Luxembourg que dans les autres pays.

44. Ces quelques données concernant l'éducation mettent encore plus en évidence l'importance de la formation continue pour améliorer ses chances d'intégration sur le marché de l'emploi luxembourgeois.

Or, il est inquiétant de constater que sur ce plan aussi, les performances luxembourgeoises sont plutôt médiocres selon l'indicateur EDU07¹⁶ du Bilan de compétitivité. Pour cet indicateur, le Luxembourg (8,2%) se situe en effet en dessous de la moyenne européenne (9,6%) et loin derrière le meilleur (32,1% en Suède).

Par ailleurs, la Chambre des employés privés considère qu'il est indispensable d'analyser le système éducatif luxembourgeois afin de voir dans quelle mesure il reproduit les inégalités sociales. Il s'agirait de prendre en compte des indicateurs du type „niveau d'éducation des jeunes en fonction du niveau d'éducation des parents“.

*Une situation environnementale sans doute plus proche
du rouge que de l'orange*

45. Si la position en matière d'environnement du Luxembourg est pour le moins médiocre (20ème sur 27), la situation pourrait bien être encore plus grave que ne le mentionnent les six indicateurs environnementaux choisis.

Le Luxembourg est un des principaux pays générateurs d'ordures ménagères avec 705 kg par personne en 2005 au quatrième rang sur 27 d'un classement à l'envers. C'est tout de même 241 kg (37%) de plus que le voisin belge.

Mais en outre, le Luxembourg semble souffrir d'une qualité de l'air des plus médiocres de la grande région (tableau suivant).

Pour la plupart des substances polluantes relevées dans l'air, le Luxembourg figure à la dernière place des villes de la grande région présentées.

Tableau 11: Substances polluantes dans l'air

6.2 Air

Substance polluantes dans l'air

6.2 Luft

Luftschadstoffe

	<i>Dioxyde de soufre SO₂ Schwefeldioxid SO₂</i>	<i>Dioxyde d'azote NO₂ Stickstoffdioxid NO₂</i>	<i>Monoxyde de carbone CO Kohlenmonoxid CO</i>	<i>Poussières Staub</i>	<i>Ozone O₃ Ozon O₃</i>
	<i>µg/m³</i>	<i>µg/m³</i>	<i>mg/m³</i>	<i>µg/m³</i>	<i>µg/m³</i>
Saarland					
Saarbrücken	5	31	0,41	21	50
Dillingen	8	20	0,48	23	43
Biringen	2	12	–	18	57
Lorraine					
St-Avold	6	40	0,19	25	
Metz	7	30	–	15	48
Nancy	3	25	0,50	20	43
Luxembourg*					
Luxembourg centre	29	57	1,50	28	151
Esch-sur-Alzette	15	31	1,70	22	–
Vianden	16	8	–	–	254

¹⁶ L'indicateur fait référence aux personnes âgées de 25 à 64 ans qui ont répondu avoir suivi un enseignement ou une formation au cours des quatre semaines précédant l'enquête.

6.2 Air
Substance polluantes dans l'air

6.2 Luft
Luftschadstoffe

	Dioxyde de soufre SO ₂ Schwefeldioxid SO ₂	Dioxyde d'azote NO ₂ Stickstoffdioxid NO ₂	Monoxyde de carbone CO Kohlenmonoxid CO	Poussières Staub	Ozone O ₃ Ozon O ₃
	µg/m ³	µg/m ³	mg/m ³	µg/m ³	µg/m ³
Rheinland-Pfalz					
Mainz (Goetheplatz/Mombach)	5	37	0,40	21	39
Ludwigshafen (Mitte/Oppau)	7	39	0,44	25	36
Westeifel-Wascheid	2	10	–	14	61
Wallonie					
Charleroi	11	44	0,41	38	47
Vezen	25	32	:	59	44
Engis	3	22	:	:	49

* Concentration maximale relevée durant l'année, sauf NO₂
Jahreshöchstwert, außer NO₂

Source: Statistique en bref 2006 de la Grande Région, p. 44

(http://grossregion.saarland.de/pages/HomeTemplate.aspx?view=template&id=HTML_PUBLICATIONS)

Luxembourg, année 2003.

*

PARTIE 2

Politique budgétaire

46. Le premier chapitre de cette partie traite de l'évolution budgétaire récente; y sont décrits les modifications au cours d'une année au niveau des estimations pour les finances publiques 2006-2008 et les probables plus-values au niveau des recettes de l'exercice 2007.

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

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

Ensuite, le quatrième chapitre traite des principales évolutions aux niveaux des dépenses budgétaires et des accents de la politique budgétaire.

Finalement, la CEP•L tient encore à attirer l'attention sur un nouvel objectif affiché par le gouvernement, à savoir celui de baisser le poids de l'Etat dans le PIB.

2.1. Evolution budgétaire récente

2.1.1. Un excédent au niveau des Administrations publiques de 2006-2008

47. Le pacte de stabilité et de croissance oblige les Etats membres à établir annuellement un programme de stabilité et de croissance qui décrit la politique budgétaire à moyen terme de chaque Etat membre en insistant plus particulièrement sur le respect des deux critères centraux du pacte de stabilité et du traité de Maastricht.

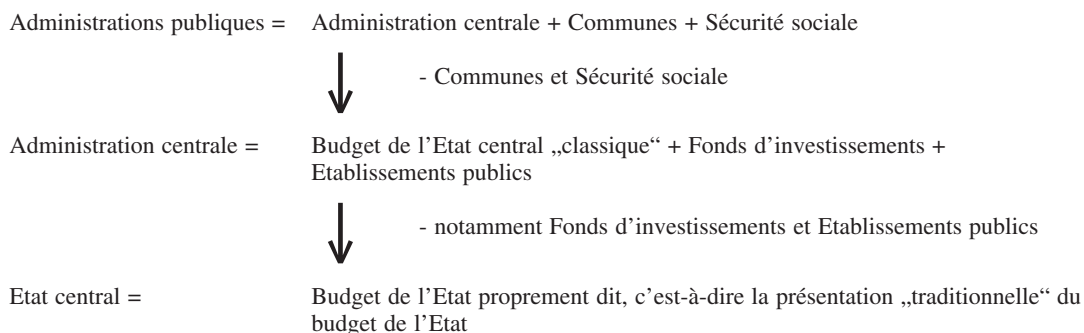
Le premier critère vise à éviter que les déficits budgétaires des Administrations publiques des Etats membres ne dépassent la limite de 3% du produit intérieur brut.

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

Le déficit „maastrichtien“ est composé de trois soldes différents – à savoir ceux de l’Etat (administration centrale), des Communes et de la Sécurité sociale – pour former le solde de l’Administration générale.

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

Schéma: passage des Administrations publiques vers l’Etat central



48. Les tableaux ci-dessous révèlent une situation saine au niveau des finances publiques luxembourgeoises. Les Administrations publiques se trouvent loin du déficit limite de 3% en affichant même un surplus de 0,8% du PIB en 2008. En fait, les Administrations publiques présentent un surplus depuis 2006.

Tableau 12: Capacité/besoin de financement des Administrations publiques

	2005	2006	2007	2008
Administration publique	-0,1%	+0,7%	+1,0%	+0,8%
Administration centrale	-1,3%	-0,9%	-0,9%	-1,4%
Administrations communales	-0,3%	-0,2%	-0,1%	-0,1%
Sécurité sociale	+1,5%	+1,8%	+2,1%	+2,4%

Note: Les chiffres de ce tableau sont exprimés en % du PIB

	2005	2006	2007	2008
Administration publique	-32,7	+233,5	+373,6	+337,8
Administration centrale	-381,7	-304,6	-331,9	-568,5
Administrations communales	-93,6	-66,4	-42,2	-47,2
Sécurité sociale	+442,6	+604,5	+747,7	+953,5

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

Précisons que l’adaptation projetée du barème de l’imposition du revenu des personnes physiques et l’introduction d’un bonus pour enfants – mesures que notre Chambre accueille favorablement – se solde par des recettes fiscales moindres de l’ordre de 294,5 millions pour l’exercice 2008. Sans ces mesures les Administrations publiques obtiendraient donc près de 300 millions de recettes en plus – en négligeant d’éventuelles moins-values au niveau d’autres recettes à l’instar de la TVA – ce qui signifierait un surplus de 1,5%. Ceci constituerait encore une nette amélioration par rapport au solde 2007.

49. Rappelons que le déficit de l'Administration centrale n'en est pas vraiment un puisqu'il résulte en large partie de transferts sociaux qui comptent alors comme recettes pour la Sécurité sociale; il s'agit donc d'un exercice zéro pour les Administrations publiques.

50. Rappelons ensuite qu'en novembre dernier, les prévisions étaient beaucoup plus pessimistes. Le gouvernement tablait alors encore sur un déficit 2006 de 1,5% du PIB pour l'ensemble des administrations publiques.

Tableau 13: Divergences entre les déficits prévisionnels

		2005	2006	2007	2008	2009
Administrations publiques	Nov. 2006	-1,0%	-1,5%	-0,9%	-0,4%	0,1%
	Oct. 2007	-0,1%	0,7%	1,0%	0,8%	
	Différence	0,9%	2,2%	1,9%	1,2%	
Administration centrale	Nov. 2006	-2,3%	-3,1%	-2,9%	-2,8%	-2,3%
	Oct. 2007	-1,3%	-0,9%	-0,9%	-1,4%	
	Différence	1,0%	2,2%	2,0%	1,4%	
Administrations locales	Nov. 2006	-0,2%	-0,1%	-0,1%	0,1%	0,1%
	Oct. 2007	-0,3%	-0,2%	-0,1%	-0,1%	
	Différence	-0,1%	-0,1%	0,0%	-0,2%	
Sécurité sociale	Nov. 2006	1,5%	1,7%	2,1%	2,3%	2,3%
	Oct. 2007	1,5%	1,8%	2,1%	2,4%	
	Différence	0,0%	0,1%	0,0%	0,1%	

La CEP•L constate que les finances publiques se sont considérablement améliorées par rapport aux estimations effectuées en novembre 2006.

Si l'on observe de plus près les différences entre les estimations de fin 2006 et celles de fin 2007, on constate que les écarts sont faibles voire insignifiants pour les administrations locales et la sécurité sociale.

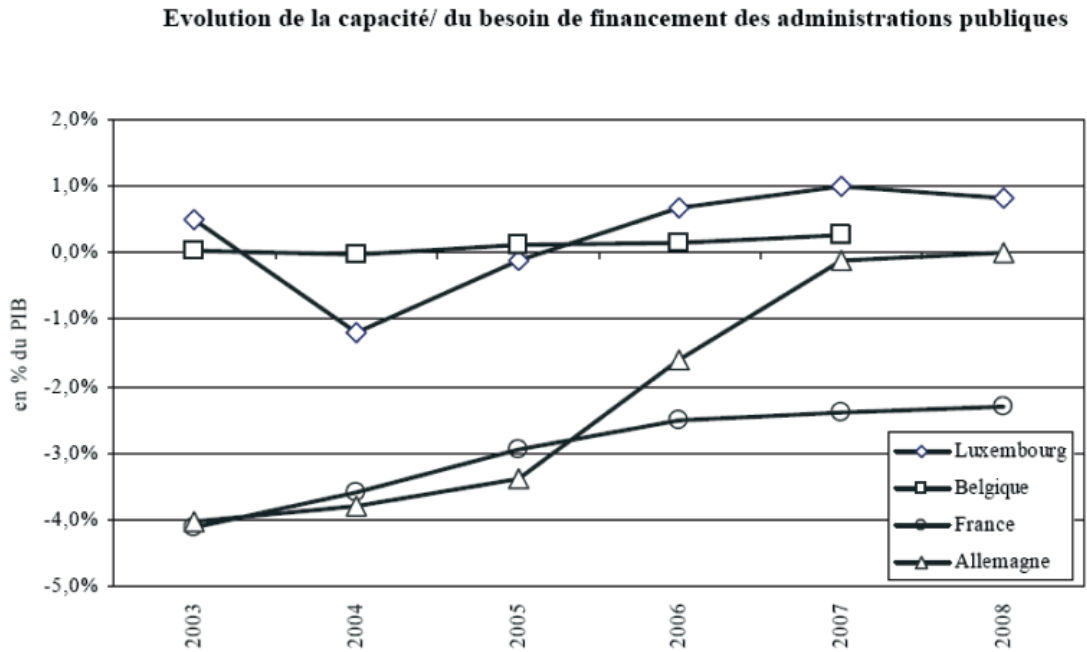
Ce sont les écarts d'estimation de la seule Administration Centrale qui expliquent les écarts d'estimation des soldes entre les deux dates. Nous nous retrouvons dans la situation où le gouvernement a bien mieux estimé les recettes et dépenses d'administrations ne dépendant pas directement de lui, que son propre budget.

51. D'après les prévisions budgétaires de l'ensemble des secteurs de l'Administration publique pour l'exercice 2008 il s'avère maintenant:

- que l'équilibre des comptes de l'Administration publique est rétabli;
- que la progression de 5,6% du total des dépenses de l'Administration centrale entre 2007 (budget voté) et 2008 est inférieure à la croissance nominale du PIB (+7,6%);
- que la part des dépenses de l'Administration centrale dans le PIB poursuit sa trajectoire descendante en passant de 30,1% en 2004 à 26,7% en 2007 et à 26,5% en 2008;
- que le taux de prélèvement obligatoire, exprimé par le rapport entre les recettes de l'Administration centrale et le PIB, continue à „s'améliorer“ en passant de 27,6% en 2004 à 25,8% en 2007 et à 25,1% en 2008.

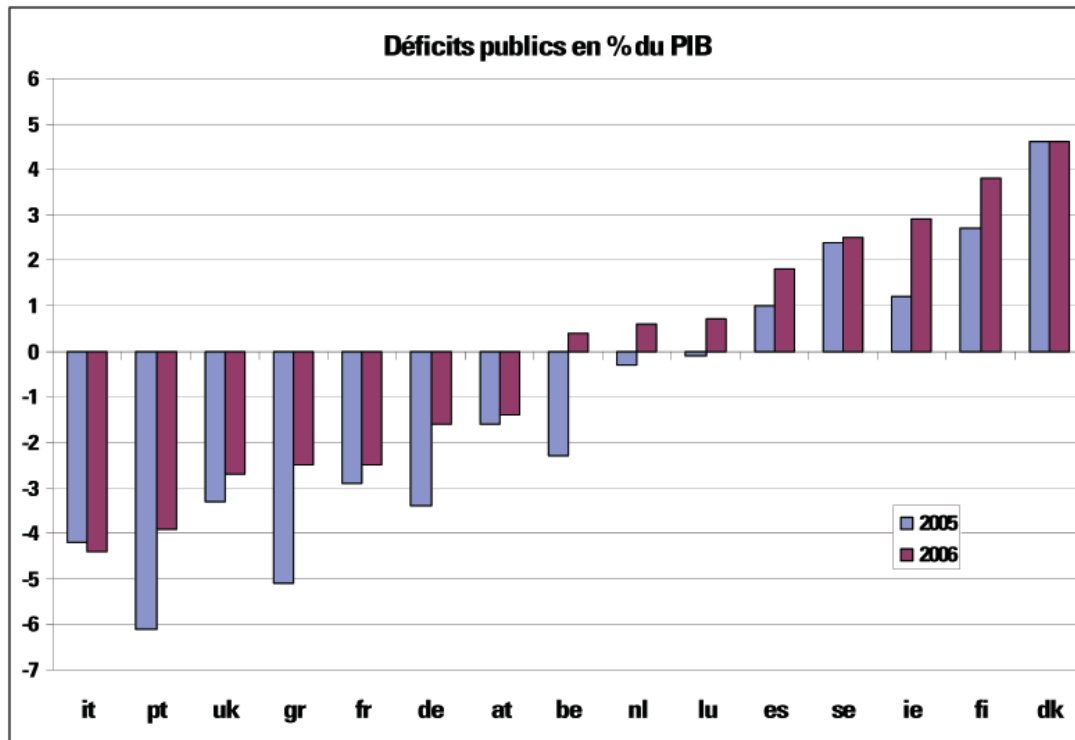
52. En comparaison avec nos pays voisins, le graphique suivant indique que la situation luxembourgeoise est, vue globalement, la meilleure sur la période considérée. (A noter que le Luxembourg a une très faible dette publique et le déficit temporaire n'a pas engendré un recours à l'emprunt, mais simplement une diminution des réserves accumulées.)

Graphique 30: Evolution de la capacité/du besoin de financement des administrations publiques



En comparaison internationale plus globale aussi, la situation du Luxembourg semble plutôt enviable.

Graphique 31: Déficit publics en % du PIB



2.1.2. Plus-values de recettes en 2007! Et 2008?

53. Le tableau suivant, repris du volume 3 du projet de budget, présente globalement l'ensemble des opérations qui sont effectuées pour passer des „dépenses budgétaires“ et des „recettes budgétaires“ du budget de l'Etat suivant la législation sur la comptabilité de l'Etat aux dépenses et aux recettes de „l'Administration centrale“, au sens du système européen des comptes SEC 95.

Tableau 14: Du budget de l'Etat à celui de l'„Administration centrale“

	2005	2006	2007*	2008
A. DEPENSES				
1) Dépenses du budget de l'Etat	7.323,6	8.380,2	8.049,7	8.458,5
Dépenses à retrancher:				
2) Dotations aux institutions de l'Etat	-36,8	-39,0	-39,3	-40,7
3) Dotations aux fonds spéciaux	-1.425,9	-2.004,8	-1.583,7	-1.628,9
4) Dotations aux Services de l'Etat à gestion séparée	-19,7	-27,0	-30,9	-62,0
5) Dotations aux établissements publics, fondations	-132,3	-161,1	-187,5	-220,6
6) Dépenses pour prises de participations	-3,7	-121,8	-16,5	-6,4
7) Compensation entre recettes et dépenses budgétaires	-20,8	-18,9	-20,3	-16,9
8) Autres reclassements	306,7	317,6	385,3	536,3
9) Dépenses budgétaires ajustées	5.991,2	6.325,2	6.556,8	7.019,2
Dépenses à ajouter:				
10) Dépenses des institutions de l'Etat	+35,9	+38,4	+39,5	+41,4
11) Dépenses des fonds spéciaux	+2.619,5	+2.822,3	+3.121,3	+3.297,6
12) Dépenses des Services de l'Etat à gestion séparée	+18,1	+28,2	+33,5	+50,4
13) Dépenses des établissements publics/fondations	+231,0	+240,4	+286,9	+314,6
14) Autres corrections	-28,0	-30,6	-42,1	-50,2
15) Dépenses de l'Administration centrale	8.867,7	9.423,9	9.995,9	10.673,2
B. RECETTES				
16) Recettes du budget de l'Etat	6.629,3	8.392,0	8.298,2	8.438,0
17) Cession de participations, remboursements de crédits et autres opérations financières	-36,7	-446,2	-2,1	-1,4
18) Compensation entre recettes et dépenses budgétaires	-20,8	-18,9	-20,3	-16,9
19) Autres reclassements	+428,6	+322,2	+385,3	+536,3
20) Recettes budgétaires ajustées	7.000,4	8.249,1	8.661,1	8.956,0
21) Recettes propres des institutions de l'Etat	0,3	0,3	0,2	0,3
22) Recettes des fonds spéciaux	692,7	769,1	880,3	999,9
23) Recettes propres des Services de l'Etat à gestion séparée	3,6	4,9	6,8	22,8
24) Recettes propres des établissements publics et fondations	117,6	128,1	153,3	178,6
25) Autres corrections	671,4	-32,2	-37,7	-52,9
26) Recettes de l'Administration centrale	8.486,0	9.119,3	9.664,0	10.104,7
C. SOLDE				
27) Solde de l'Administration centrale (26)-(15)	-381,7	-304,6	-331,9	-568,5

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

* Exécution probable d'après la notification du 1.10.2007

Ces prévisions sont reprises de la notification que le Luxembourg a adressée pour le 1er octobre 2007 à la Commission européenne. Pour ce qui est des chiffres de l'exercice 2007, il y a lieu de relever qu'ils tiennent compte des plus- et/ou moins-values de recettes et des dépenses qui sont susceptibles de se concrétiser d'ici la clôture de l'exercice en cours.

Contrairement à ces précédentes données, le tableau suivant présente le budget traditionnel de l'Etat qui n'incorpore pas ces évolutions probables de recettes, ce qui explique les divergences existantes.

Tableau 15: Budget traditionnel de l'Etat selon le projet de budget

	Compte 2006	Budget définitif 2007	Projet de budget 2008	Variation en %
Budget courant				
Recettes	7.890,8	7.761,0	8.355,4	+7,7%
Dépenses	7.092,1	7.239,6	7.631,3	+5,4%
Excédents	+798,7	+521,4	+724,1	–
Budget en capital				
Recettes	501,1	80,7	82,6	+2,3%
Dépenses	1.288,1	789,9	+827,2	+4,7%
Excédents	-787,0	-709,2	-744,6	–
Budget total				
Recettes	8.391,9	7.841,7	+8.438,0	+7,6%
Dépenses	8.380,2	8.029,5	+8.458,5	+5,3%
Excédents	+11,7	-187,8	-20,5	–

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

Les pourcentages représentent les taux de variation du projet de budget pour 2008 en comparaison avec le budget définitif 2007

Nous pouvons ainsi comparer dans le tableau suivant les données 2007 les plus récentes (en ce compris les plus- ou moins-values de recettes) en ce qui concerne l'Etat central à celles du tableau précédent.

Tableau 16: Données sur l'Etat central: projet de budget vs notification

	Budget définitif 2007	Nouvelles données (vol 3)
Recettes totales	7.841,7	8.298,2
Dépenses totales	8.029,5	8.049,7
Excédents	-187,8	248,5

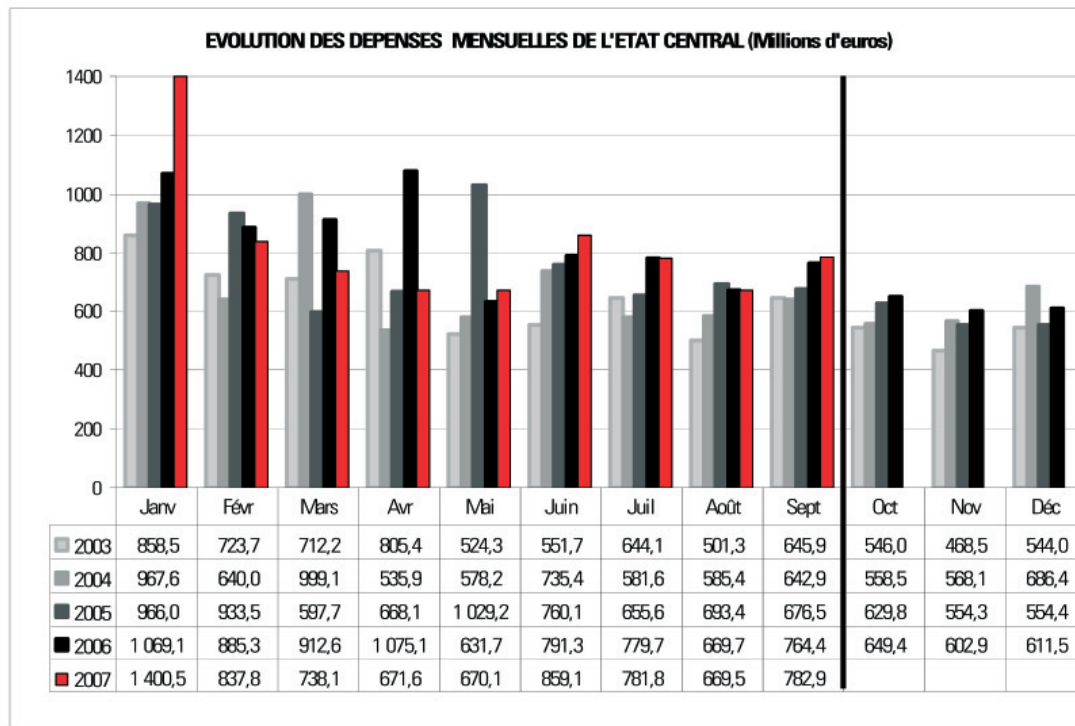
Montants en millions d'euros

D'après les plus récentes estimations du gouvernement lui-même, le budget „traditionnel“ de l'Etat central présente donc un excédent probable de l'ordre de 250 millions d'euros et non plus un déficit. Ces estimations sont confirmées par les extrapolations effectuées par la Chambre des employés privés ci-après.

Evolution des recettes sur les neufs premiers mois

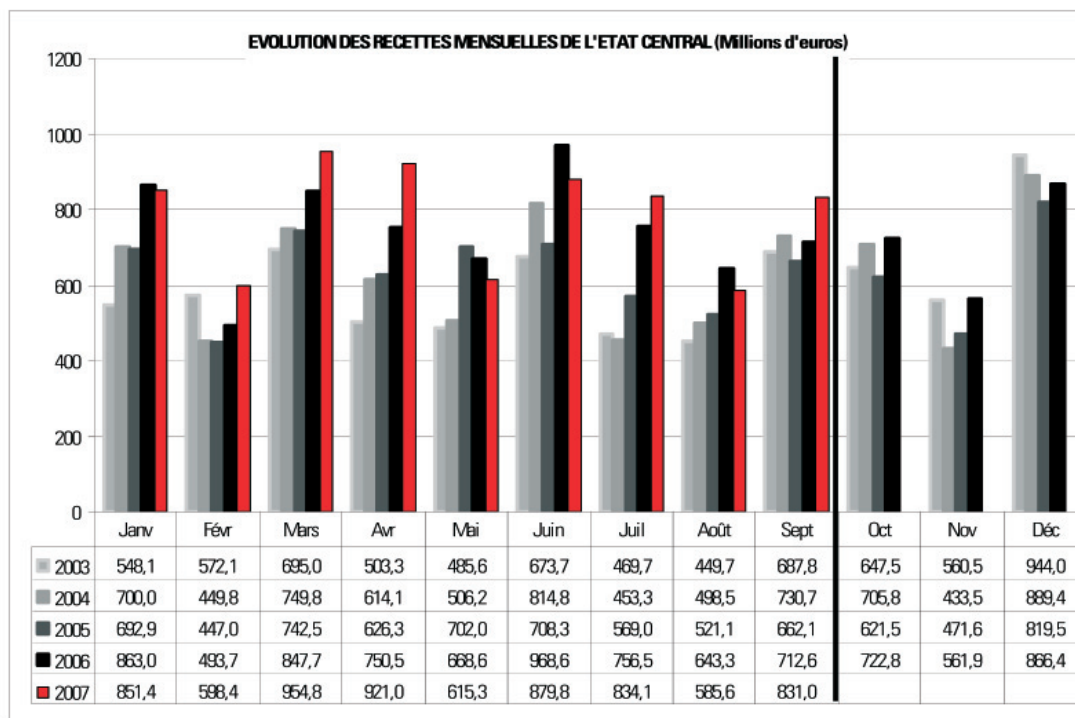
54. L'amélioration continue des finances publiques est confirmée par les recettes et dépenses mensuelles de l'Etat central publiées régulièrement par le Statec. Précisons que les données n'incluent pas les établissements publics et que les données concernant les fonds spéciaux sont partielles.

Graphique 32: Evolution des dépenses mensuelles de l'Etat central



Sur les neuf premiers mois de l'année, les dépenses 2007 sont inférieures aux dépenses 2006 (7.411 millions contre 7.579 en 2006). Cette baisse est de 2,2%.

Graphique 33: Evolution des recettes mensuelles de l'Etat central



Du côté des recettes, sur l'ensemble des neuf premiers mois, la progression est de 5,5% par rapport à 2006, soit 367 millions supplémentaires.

Au total, le solde des neuf premiers mois marque une amélioration sensible, le déficit passant de 874 millions à 340. Il s'agit du meilleur solde des neuf premiers mois depuis 2001 (+24 millions).

Recettes courantes votées et réalisées

55. Depuis 2000, le budget voté des recettes courantes a toujours été inférieur aux réalisations, sauf en 2005 où le gouvernement anticipait une progression des recettes, somme toute modeste par rapport aux comptes provisoires 2004, mais les recettes courantes ont finalement baissé en 2005.

Tableau 17: Recettes courantes prévisionnelles et réalisées

	<i>Voté</i>	<i>Provisoire</i>	<i>Différence</i>
2000	4.786,1	5.640,9	854,8
2001	5.412,8	5.676,9	264,1
2002	5.935,2	6.149,4	214,2
2003	6.305,3	6.504,7	199,4
2004	6.242,7	6.618,7	376,0
2005	6.828,7	6.526,4	-302,3
2006	7.223,7	7.890,8	667,1
2007	7.761,0		
2008	8.355,4		

Tableau 18: Impôt sur les collectivités: estimations et réalisé

	<i>Voté</i>	<i>Provisoire</i>	<i>Différence</i>
2000	942,0	1.008,7	66,7
2001	1.025,0	1.124,0	99,0
2002	1.199,0	1.312,5	113,5
2003	1.400,0	1.311,1	-88,9
2004	1.100,0	1.068,6	-31,4
2005	1.125,0	1.105,7	-19,3
2006	1.250,0	1.273,0	23,0
2007	1.300,0		
2008	1.430,0		

Tableau 19: Impôt sur les traitements et salaires: estimations et réalisé

	<i>Voté</i>	<i>Provisoire</i>	<i>Différence</i>
2000	1.068,4	1.008,7	-59,7
2001	1.025,0	1.200,6	175,6
2002	1.155,0	1.127,6	-27,4
2003	1.185,0	1.190,5	5,5
2004	1.245,0	1.330,0	85,0
2005	1.400,0	1.477,3	77,3
2006	1.570,0	1.654,2	84,2
2007	1.775,0		
2008	1.780,0		

Tableau 20: Recettes de TVA estimées et réalisées

	<i>Voté</i>	<i>Provisoire</i>	<i>Différence</i>
2000	806,8	973,3	166,5
2001	1.010,1	1.009,2	-0,8
2002	1.111,3	1.141,7	30,4
2003	1.200,6	1.262,1	61,6
2004	1.370,4	1.421,5	51,1
2005	1.588,9	1.046,4	-542,5
2006	1.352,3	1.444,0	91,7
2007	1.350,7		
2008	1.585,0		

Tableau 21: Accises UEBL escomptées et réalisées

	<i>Voté</i>	<i>Provisoire</i>	<i>Différence</i>
2000	574,0	693,8	119,8
2001	640,0	553,4	-86,6
2002	739,6	820,4	80,8
2003	821,9	1.016,7	194,8
2004	854,8	942,1	87,3
2005	903,1	812,7	-90,4
2006	915,0	932,6	17,6
2007	940,0		
2008	960,0		

D'une manière générale, les recettes sont sous-estimées (signe +) en vertu du principe de prudence appliqué par le gouvernement. On note toutefois certaines surestimations:

- Pour l'impôt sur les collectivités entre 2003 et 2005. Cette surestimation est sans doute due au ralentissement économique, ainsi qu'à la baisse d'impôts à partir de 2001;

- Pour les traitements et salaires, on note de temps en temps une légère surévaluation du gouvernement, mais la tendance générale est plutôt à la sous-évaluation qui est de 80 millions au cours des trois dernières années;
- Concernant la TVA, on note une légère tendance à la sous-évaluation, si ce n'est en 2005 où des événements exceptionnels ont eu lieu;
- Concernant les accises, leur évaluation semble un peu plus aléatoire.

Estimations des recettes 2007

56. Pour 2007, les recettes totales sont estimées à 7.841,7 millions d'euros, soit le budget voté. Ces recettes étaient alors estimées croître de 7%, soit plus que le PIB nominal (6,6%). Pourtant, les recettes votées pour 2007 sont inférieures aux comptes provisoires 2006 qui sont de 8.391,9 millions d'euros, soit 550 millions d'euros de moins.

Rappelons que le projet de budget 2006 tablait sur des recettes de 7.328 millions d'euros, soit plus d'un milliard de moins que ce qu'indiquent les comptes provisoires 2006. C'est donc plus d'un milliard d'euros, soit 15% de plus qui ont été engrangés en plus par le gouvernement par rapport au budget voté 2006, ce qui a engendré un excédent de 250 millions d'euros (avant affectation des plus-values) au lieu du déficit prévu de 300 millions d'euros.

A cet égard, les auteurs du projet soulignent à juste titre qu'il importe de noter que ces recettes additionnelles s'expliquent à hauteur de 655 millions par des recettes „exceptionnelles“ en provenance de l'opération de restructuration du groupe sidérurgique luxembourgeois. Si l'on ne tient pas compte de ces recettes de nature exceptionnelle, la recette totale supplémentaire de l'exercice 2006 s'élève à (1.064,0 – 655,2 =) 408,8 millions. Il reste donc 409 millions d'euros de recettes supplémentaires entre le budget voté pour 2006 et les comptes provisoires.

En négligeant les recettes „exceptionnelles“, les recettes totales 2006 s'élèveraient donc à environ 7.740 millions d'euros, c'est-à-dire seulement 100 millions de moins que dans le budget voté 2007.

Les recettes 2007 sont donc certainement sous-estimées, et par voie de conséquence, les recettes du projet de budget 2008 également.

Cette sous-évaluation est d'autant plus manifeste que, pour la plupart des postes de recettes importants, l'Etat a déjà dépassé au cours du premier semestre 2007 50% des recettes totales prévues pour l'année 2007.

Tableau 22: Pourcentage des recettes encaissées au 1er semestre 2007

Libellé	Budget voté 2007	Situation fin juin			
		2006	2007	Variation 07/06	% encaissé
Impôt sur le revenu des collectivités	1.300,0	660,3	756,1	15%	58%
Impôt sur le revenu des personnes physiques	430,0	179,2	188,6	5%	44%
Impôt retenu sur les traitements et salaires	1.775,0	870,6	986,0	13%	56%
Impôt retenu sur les revenus de capitaux	220,0	265,3	120,7	-54%	55%
Recettes communes UEBL: accises	940,0	489,1	497,0	2%	53%
Taxe sur la valeur ajoutée	1.350,7	697,5	879,7	26%	65%
Taxe d'abonnement	550,0	299,1	346,9	16%	63%
Droits d'enregistrement	185,0	92,4	116,3	26%	63%
Droits de succession	50,0	24,3	20,7	-15%	41%

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

Au premier semestre 2007, quatre catégories d'impôts sont en baisse ou faible progression par rapport au premier semestre 2006:

- Impôt sur les personnes physiques (+5%), mais son montant est relativement faible avec 430 millions;
- Impôt sur les revenus de capitaux (-54%), mais là encore, son montant est faible;

- Les recettes communes UEBL (+2%);
- Droits de succession (-15%).

Au total, les catégories d'impôts en baisse ou faible progression sont relativement peu importantes pour le budget de l'Etat (si ce n'est pour les accises communes), et les postes évoluant moins vite que le PIB nominal ne représentent que 24% des 6.800 millions de recettes dont le détail semestriel nous est donné.

Pour toutes les autres catégories d'impôts, la progression est très forte, et qui plus est, sur des postes particulièrement importants dans le budget de l'Etat:

- Impôt sur le revenu des collectivités qui représente 19% des impôts et progresse au premier semestre de 15%, soit près de 100 millions supplémentaires;
- Impôt sur les traitements et salaires avec respectivement 26% et 116 millions supplémentaires (+13%);
- TVA avec 20% des impôts et 182 millions supplémentaires (+26%).

Les autres postes évoluent également à un rythme plus rapide que le PIB nominal, mais sont moins importants dans le budget de l'Etat. Mais rien que ces trois postes apportent un supplément de recettes de plus de 400 millions d'euros entre le premier semestre 2007 et le premier semestre 2006.

Extrapolations à partir des recettes du premier semestre

57. En 2006, les impôts directs représentaient 3.960 millions d'euros, soit 43% des recettes de l'Administration Centrale.

Le gouvernement présente pour les principales catégories d'impôts directs les recettes semestrielles.

Tableau 23: Recettes par principales catégories d'impôts directs

Année entière

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 voté
Assiette	255	240	282,4	298,9	355,4	368,0	430,0
Salaires	1.200,6	1.155	1.190,5	1.330,0	1.477,3	1.654,2	1.775,0
Collectivités	1.124	1.199	1.311,1	1.068,6	1.105,7	1.273,0	1.300,0
Capitaux	90,9	95	130,8	142,8	210,7	348,9	220,0
Non-résidents	1,9	2,2	1,3	1,4	1,5	0,6	1,5
Total	2.672,4	2.691,2	2.916,1	2.841,7	3.150,6	3.644,7	3.726,5

Premier semestre

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Assiette	124,8	123,3	138,2	141,9	160,8	179,2	188,6
Salaires	661,8	595,2	618,7	693,0	759,7	870,6	986,0
Collectivités	454,8	516	504,6	438,7	481,4	660,3	756,1
Capitaux	75,8	84,1	96,2	104,2	99,3	265,3	120,7
Non-résidents	1,1	1	1,1	1,4	1,7	0,2	0,5
Total	1.318,3	1.319,6	1.358,8	1.379,2	1.502,9	1.975,6	2.051,9

En pourcentage des recettes annuelles

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Moyenne
Assiette	48,9%	51,4%	48,9%	47,5%	45,2%	48,7%	48,4%
Salaires	55,1%	51,5%	52,0%	52,1%	51,4%	52,6%	52,5%
Collectivités	40,5%	43,0%	38,5%	41,1%	43,5%	51,9%	43,1%
Capitaux	83,4%	88,5%	73,5%	73,0%	47,1%	76,0%	73,6%
Non-résidents	57,9%	45,5%	84,6%	100,0%	113,3%	33,3%	72,4%
Total	49,3%	49,0%	46,6%	48,5%	47,7%	54,2%	49,2%

En appliquant par catégorie d'impôt les proportions de recettes engrangées au premier semestre au cours des années précédentes, on obtient une estimation des recettes annuelles potentielles qui sont présentées dans le tableau suivant.

Tableau 24: Estimation des recettes annuelles potentielles

Année entière

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 voté	2007 simulation	+/- value
Assiette	255	240	282,4	298,9	355,4	368,0	430,0	389,3	-40,7
Salaires	1.200,6	1.155	1.190,5	1.330,0	1.477,3	1.654,2	1.775,0	1.879,4	104,4
Collectivités	1.124	1.199	1.311,1	1.068,6	1.105,7	1.273,0	1.300,0	1.755,3	455,3
Capitaux	90,9	95	130,8	142,8	210,7	348,9	220,0	164,0	-56,0
Non-résidents	1,9	2,2	1,3	1,4	1,5	0,6	1,5	0,7	-0,8
Total	2.672,4	2.691,2	2.916,1	2.841,7	3.150,6	3.644,7	3.726,5	4.188,7	462,2

Selon cette simulation, les recettes d'impôts directs devraient comporter pour 462 millions de plus-values par rapport au budget voté provenant des impôts sur les salaires (+104 millions) et surtout des impôts sur les collectivités (+ 455 millions).

Toutefois, il semble difficile de faire de cette simulation une véritable prévision. Pour l'impôt sur les collectivités, si en moyenne, les recettes du premier semestre représentent 43% des recettes annuelles, en 2006, elles ont représenté 52%. Si la même proportion de 52% était appliquée aux recettes du premier semestre, l'impôt sur les collectivités serait de 1.457 millions contre 1.755 millions, ce qui nous donnerait une plus-value de 158 millions, sans doute plus réaliste.

Des plus-values en 2008?

58. A noter donc que non seulement les données du budget définitif 2007, mais aussi celles concernant le projet de budget 2008 risquent d'être fortement sous-estimées, ceci tant en ce qui concerne les recettes que les dépenses.

Les recettes du budget définitif 2007 seraient en effet inférieures à celles de 2006. Le projet de budget 2008 ne prévoit qu'une progression de 0,5% des recettes totales par rapport au compte 2006, ce qui nous semble constituer une estimation plus que prudente.

Cette prudence au niveau des estimations dans le budget 2008 semble s'expliquer aussi en raison des mesures projetées au niveau fiscal (coût d'environ 300 millions d'euros).

Le budget 2008 table sur une progression des dépenses de 5,3% et des recettes de 7,6% (soit l'équivalent du PIB nominal).

Mais ces progressions sont calculées non pas sur le compte provisoire 2007, mais sur le budget voté de 2007. Or, le budget voté est d'ores et déjà totalement révolu. Les recettes des comptes provisoires 2006 font ressortir des recettes totales à 8.391,9 millions d'euros, bien supérieures aux recettes votées pour 2007, soit 7.841,7 millions. Certes, des événements exceptionnels ont augmenté les recettes en

capital, mais même en dehors de ces éléments exceptionnels, le budget voté 2007 fait état de recettes courantes en baisse par rapport au compte provisoire 2006.

On retrouve le même phénomène du côté des dépenses avec un budget 2008 qui prévoit des dépenses pour 8.458,5 millions d'euros, à peine supérieures aux dépenses 2006, là encore les dépenses de capital très fortes en 2006 n'expliquant pas une si faible différence.

En ce qui concerne uniquement le budget courant, la progression des dépenses courantes prévue par le gouvernement est de 5,4% par rapport à 2007. Par rapport au compte provisoire 2006, cela signifie que la progression est simplement de 7,6% sur deux ans. Rappelons que lors du dépôt de budget 2007, la progression anticipée des dépenses courantes en 2007 était déjà de 5,4%. On se retrouve donc avec une progression des dépenses du budget 2008 de 7,6% par rapport aux comptes provisoires 2006, alors même que les deux progressions successives par rapport aux budgets votés annoncées par le gouvernement en 2007, puis en 2008 sont de 11,1%.

De même, du côté des recettes courantes, la progression entre le budget 2008 et les comptes provisoires 2006 est de 5,9%. Pourtant, la progression 2007 annoncée par le gouvernement était de 7,4% et celle de 2008, de 7,7%. Ces deux progressions cumulées nous donnent 15,7% de progression entre 2006 et 2008, alors que le budget 2008 n'enregistre qu'une progression de 5,9% par rapport aux comptes provisoires 2006.

Les progressions annoncées par le gouvernement se basent donc sur le budget voté en faisant totalement fi des évolutions passées, et surtout des comptes provisoires, non seulement pour 2006, mais également pour ce qui est déjà connu par le gouvernement pour 2007.

2.2. Situation financière

2.2.1. Réserves pour une politique anticyclique, mais source de déficits futurs

59. Le solde positif de l'exécution du budget de l'Etat de 2006, établi selon les règles de la loi sur la comptabilité de l'Etat, est versé à différents fonds d'investissement servant principalement à financer des infrastructures.

Le gouvernement agit donc conformément à la ligne suivie au cours des dernières années. Il estime en effet que l'excédent des recettes, dû en 2006 en grande partie à des recettes exceptionnelles, devra contribuer à accroître les réserves de l'Etat et non à financer les dépenses de fonctionnement de l'Etat. Les réserves ainsi constituées, sous forme de dotations aux fonds d'investissement, serviront ainsi à réduire le solde déficitaire de l'Etat central, tel qu'il est établi selon les critères dits „de Maastricht“.

Ainsi, l'excédent des recettes de l'exercice budgétaire 2006 est affecté, à charge de cet exercice budgétaire, pour un montant total de 240 millions EUR à l'alimentation des fonds spéciaux ci-après, ce que la CEP•L approuve:

- Fonds pour le financement des infrastructures sociofamiliales: 20.000.000 EUR
- Fonds pour la protection de l'environnement: 20.000.000 EUR
- Fonds de financement des mécanismes de Kyoto: 50.000.000 EUR
- Fonds du rail: 50.000.000 EUR
- Fonds pour l'emploi: 50.000.000 EUR
- Fonds pour la gestion de l'eau: 50.000.000 EUR

Le solde restant de l'excédent des recettes est porté au crédit du compte „report du solde des recettes et des dépenses courantes et en capital“.

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

Ce scénario s'est réalisé entre-temps et le gouvernement a eu recours, au cours des exercices passés aux avoirs des Fonds spéciaux constitués pour financer les investissements projetés. Ces dépenses

n'apparaissent pas en tant que dépenses dans le budget „version nationale“ puisqu'elles y ont été comptabilisées au moment de la constitution des avoirs des fonds.

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

Cela revient un peu à ce qu'un ménage, ayant mis de l'argent de côté pour s'acheter un véhicule, se voyait refuser cet achat par son banquier sous prétexte que, pour le mois considéré, cet achat s'avérait d'un montant supérieur à son revenu mensuel.

61. La Chambre des employés privés tient à souligner que cette constitution de réserves au niveau des fonds spéciaux a permis de mener une politique anticyclique qui a aidé à amenuiser l'impact de la plus faible conjoncture économique du début des années 2000.

La Chambre des employés privés estime toutefois que cette capacité du Luxembourg, particulière et a priori favorable, de pouvoir constituer des réserves, devrait être prise en considération dans l'appréciation de l'état des finances publiques dans le cadre de la procédure dite de déficit excessif.

Sans quoi, tant qu'il y aura d'éventuelles plus-values de recettes qui seront transférées sur les fonds spéciaux, celles-ci constitueront toujours à l'avenir une source potentielle de déficit budgétaire. Ce „piège de Maastricht“ risque en effet de se présenter à nouveau au Luxembourg. Si l'on parlait, récemment encore, de l'hypothèse que les réserves des Fonds spéciaux disparaîtraient à court terme et que des excédents budgétaires ne se seraient plus dégagés dans un avenir proche, ce scénario n'est actuellement plus d'actualité.

62. Le tableau suivant reprend des données présentées dans le volume III du projet de budget de l'Etat et montre que, pour l'exercice 2005, le déficit de l'Administration centrale est entièrement dû au déficit des „Fonds spéciaux“ qui ont puisé dans leurs réserves – ce qui, répétons-le, n'est pas critiquable, puisque cela a permis de mener une politique contre-cyclique. Du fait de la „méthodologie de Maastricht“, ce déficit „artificiel“, qui ne nécessite pas de recours à l'emprunt, risque pourtant de causer des soucis, voire d'engendrer des mesures budgétaires de rigueur.

Tableau 25: Evolution des recettes et dépenses des fonds spéciaux

	2005	2006	2007	2008
1) Dotations aux fonds spéciaux	1.425,9	2.004,8	1.583,7	1.628,9
2) Recettes propres des fonds spéciaux	692,7	769,1	880,3	999,9
3) Recettes totales des fonds spéciaux = 1) + 2)	2.118,6	2.773,9	2.464	2.628,8
4) Dépenses des fonds spéciaux	2.619,5	2.822,3	3.121,3	3.297,6
5) Solde annuel des fonds spéciaux	-500,9	-48,4	-657,3	-668,8
6) Solde annuel de l'Admin. centrale	-381,7	-304,6	-331,9	-568,5

Source: volume 3 du projet de budget pour l'exercice 2008

Précisons que les dotations aux fonds spéciaux, versées à charge du budget de l'Etat au profit des fonds spéciaux de l'Etat, ne sont pas considérées comme des charges de l'Etat. Ces versements sont considérés comme des transferts internes et sont dès lors à retrancher du total des dépenses de l'Etat. En revanche, les dépenses de ces mêmes entités sont considérées comme des charges de l'Administration centrale et sont dès lors ajoutées aux dépenses figurant au budget de l'Etat. Il en résulte que ce sont les dépenses effectives de ces entités qui sont prises en compte au niveau de l'Administration centrale et non pas les versements de l'Etat au profit de ces organismes.

La rubrique „Recettes propres des fonds spéciaux“ comprend l'intégralité des recettes qui sont directement enregistrées dans la comptabilité des fonds et qui ne transitent donc pas par le budget de

l'Etat, ceci conformément à la législation relative à ces fonds spéciaux. Ces recettes comprennent notamment:

- des remboursements de dépenses,
- la retenue pour pension destinée au fonds des pensions,
- la part de la TVA transmise au fonds communal de dotation financière (recette transitant à travers le budget pour ordre),
- la part de la taxe sur les véhicules automoteurs destinée au fonds communal de dotation financière et au fonds Kyoto prélevé sur les carburants,
- la contribution sociale sur les carburants au profit du fonds pour l'emploi,
- la restitution de TVA destinée au profit du fonds du rail,
- la redevance d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire,
- les subventions de l'Union Européenne,
- les recettes de location et de ventes au niveau du fonds pour la loi de garantie.

Le calcul effectué ci-dessus est censé montrer ce qui se passerait si l'Etat ne disposait pas du mécanisme des fonds spéciaux et de leurs avoirs. En 2005, les 2,6 milliards de dépenses seraient passés par le budget de l'Etat normal et les recettes disponibles pour financer ces dépenses se seraient élevées à 2,1 milliards seulement.

L'Etat aurait donc dû recourir à l'emprunt pour financer ces dépenses ce qui aurait détérioré sa situation financière au niveau de la dette publique.

Notons encore qu'en 2006, malgré un solde quasi en équilibre des fonds spéciaux, l'Administration présente un déficit de 300 millions. Ceci est dû au fait que les recettes provenant de la cession de participations sont considérées comme des opérations financières et ne figurent dès lors pas dans les recettes de l'Administration centrale et doivent donc être retranchées.

Pour 2007 et 2008, les plus-values de recettes à attendre vont probablement mener à un solde équilibré au niveau des fonds spéciaux.

2.2.2. Les avoirs des fonds spéciaux augmentent à nouveau

63. Le tableau ci-dessous reprend le total des avoirs des fonds spéciaux présentés dans les différents projets de budgets les plus récents. Soulignons que les avoirs des Fonds ont stoppé leur tendance nette à la baisse et augmentent à nouveau en 2006 pour arriver en fin d'exercice à 1,72 milliard d'euros, c'est-à-dire largement plus que prévu dans le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2007 où ces avoirs étaient estimés à 1,16 milliard d'euros.

Tableau 26: Evolution de la réserve des fonds spéciaux au 31 décembre

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Réserve des fonds spéciaux	1.284	1.744	2.614	2.575	2.259	1.925	1.315	1.723

Note: en millions d'euros

Source: ministère des Finances

Pour fin 2007, le gouvernement estimait à l'époque les avoirs à 515,7 millions d'euros. Dans son avis sur le projet de budget 2007, la CEP•L estimait que ce montant „*risque à nouveau d'être largement sous-estimé, notamment eu égard à l'évolution qu'a connue l'année 2006*“.

Relevons encore que d'après les données présentées dans le cadre du projet de budget, pour l'exercice 2008, les avoirs des Fonds de l'Etat en fin d'année 2007 s'élèveront à 1,44 milliard d'euros, c'est-à-dire plus de 900 millions de plus que le gouvernement estimait l'année passée. Le résultat final, après affectation des plus-values de 2007, risque d'être encore supérieur, ceci d'autant plus que les dépenses programmées au niveau des fonds spéciaux ne sont normalement pas entièrement réalisées.

Notons que d'après les données présentées, les avoirs fin 2008 vont s'élever encore à 1 milliard, montant qui paraît donc également quelque peu sous-estimé.

64. La Chambre des employés privés constate que les données présentées dans le projet de budget montrent donc une forte augmentation des avoirs des fonds spéciaux en 2006, alors que le solde annuel calculé par notre Chambre sur base des données présentées dans le volume III indiquent un léger déficit, ce qui signifierait une légère baisse des avoirs en fin d'exercice. La CEP•L demande donc des précisions sur l'origine de cette différence.

65. Le tableau ci-après présente l'évolution de la dette publique, exprimée par rapport au PIB, au cours de la période 2001 à 2007:

Tableau 27: Evolution de la dette publique en % du PIB

<i>En % du PIB</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>
Administration centrale	4,4%	4,4%	3,4%	3,9%	3,6%	4,3%	4,5%
Administrations locales	2,1%	2,1%	2,7%	2,5%	2,6%	2,3%	2,4%
Sécurité sociale	0,0%	0,0%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Dette selon CE 3605/93	6,5%	6,5%	6,3%	6,4%	6,2%	6,6%	6,9%

Source: Projet de budget 2008

Les auteurs du projet indiquent qu'„il ressort de ce tableau que la dette publique du Luxembourg se situe nettement en dessous de la valeur limite de 60% du PIB et est la plus faible de l'Union européenne.

A cela, il y a lieu d'ajouter que l'administration centrale dispose de réserves budgétaires dont le montant s'élève à 1.390 millions à la fin de l'exercice 2006.

Notons également dans ce contexte que la sécurité sociale est structurellement excédentaire et que ces excédents sont affectés à une réserve de compensation en vue de financement de prestations futures. Fin 2006, cette réserve s'est chiffrée à environ 7,2 milliards, soit à 20,9% du PIB.“

La CEP•L se demande ce que représentent les 1,39 milliard de réserve budgétaire précitée. Ne comprend-elle pas les réserves des fonds spéciaux qui d'après le tableau précédent s'élèvent à 1,7 milliard d'euros?

Ou est-ce que ce chiffre correspond à la réserve budgétaire de l'Etat central, qui représente les soldes budgétaires des comptes généraux de l'Etat après affectation des plus-values de recettes depuis 1944? Le montant de 1,39 milliard paraît trop élevé pour y correspondre, alors qu'elle s'élevait à 500 millions en 2003 et que le gouvernement y a eu recours par après.

La CEP•L regrette que le projet de budget soumis pour avis n'indique plus le tableau sur l'évolution récente de la réserve budgétaire et ne précise pas dans quelle mesure l'Etat a recouru à (ou agrandi) cette réserve budgétaire depuis 2004. Pourquoi cette donnée informative a-t-elle disparue des projets de budget depuis quelques exercices?

2.2.3. Observer l'état des finances publiques sur une plus longue période

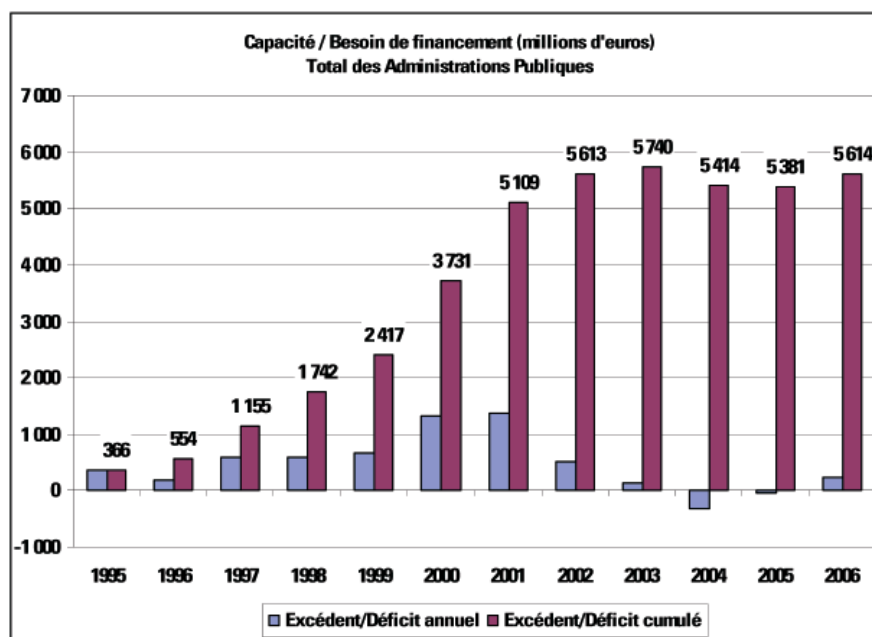
66. Pour dresser le bilan de santé des finances publiques, il est souhaitable de ne pas se réduire à scruter leur situation sur une seule année, au risque de tronquer quelque peu la réalité, notamment au vu de l'existence des avoirs sur les Fonds spéciaux de l'Etat et des dépenses qu'ils financent.

L'état des finances publiques peut varier d'une année à l'autre, victime d'un trou d'air conjoncturel, sans que cela ne remette en cause la tendance de fond sur le moyen ou long terme. C'est pourquoi l'observation des besoins et capacités de financement de l'Etat sur la longue période s'avère très instructive dans l'établissement d'un bilan.

67. Ainsi, si le déficit entre les dépenses et les recettes des exercices annuels est bien réel, il n'en va pas de même pour le solde cumulé. En effet, depuis 1995 (année la plus lointaine à laquelle on puisse remonter à ce jour), ce sont au total plus de 5.600 millions d'euros qui ont été accumulés par l'ensemble des administrations publiques luxembourgeoises et ce, malgré les déficits de 2004 et 2005 qui, pour un montant de quelque 360 millions au total, semblent quelque peu dérisoires au regard des sommes accumulées antérieurement.

En effet, alors qu'il y a à peine plus d'un an le discours ambiant était au pessimisme concernant les dépenses publiques, ces dernières profitent d'une amélioration notable. Au vu du graphique suivant, on pourrait même se demander s'il y avait véritablement lieu de s'alarmer. En effet, le Luxembourg n'a connu au cours des dix dernières années que deux années de déficit, celui de 2005 étant même tout à fait symbolique avec simplement 32,7 millions de besoin de financement (0,1% du PIB). En tout état de cause, ces déficits ont à peine réussi à entamer les réserves accumulées par les Administrations publiques depuis 1995 (dernière année à laquelle remontent les données de la comptabilité nationale).

Graphique 34: Capacité/Besoin de financement des Administrations publiques



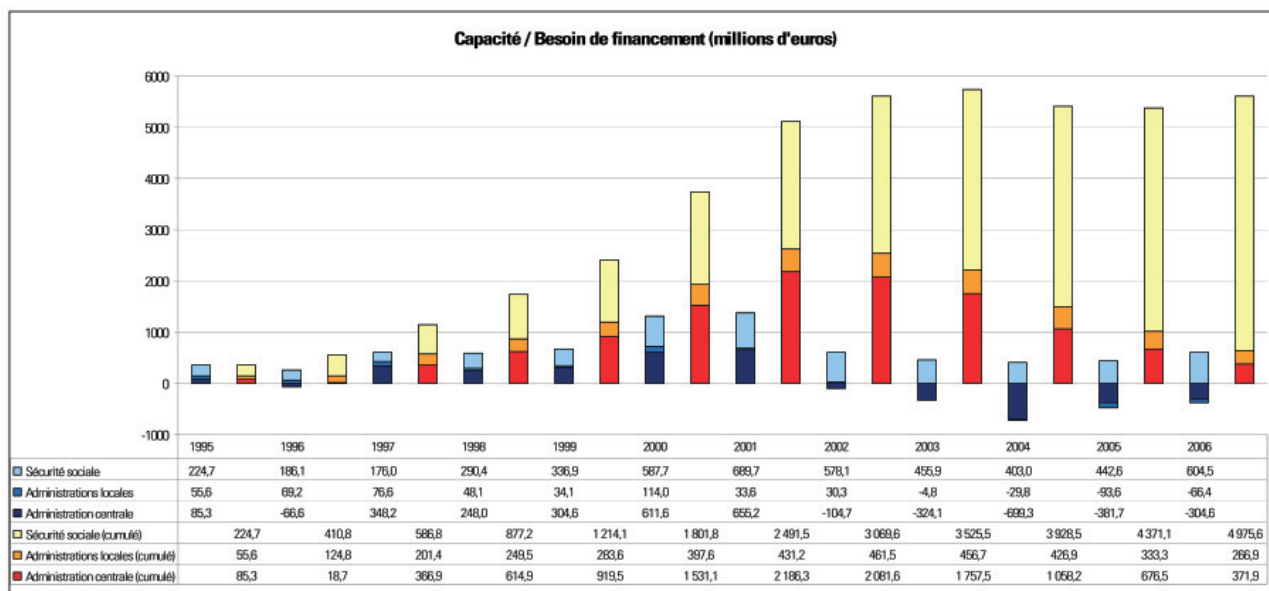
Précisons toutefois que la plus grande partie de ces surplus thésaurisés se retrouve sur le compte de l'Administration de la Sécurité sociale, notamment celui des caisses de pension, et n'est donc pas disponible pour couvrir des dépenses courantes de l'Administration centrale.

Tableau 28: Soldes cumulés des Administrations publiques

Administrations publiques	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Dépenses	5.995,9	6.496,6	6.675,5	7.150,1	7.793,6	8.270,1	8.606,5	9.963,6	10.772,6	11.668,9	12.545,0	13.201,1
Recettes	6.361,5	6.685,2	7.276,3	7.736,5	8.469,2	9.583,4	9.985,1	10.467,3	10.899,6	11.342,8	12.512,3	13.434,6
Capacité/besoin de financement	365,7	188,7	600,8	586,4	675,6	1.313,3	1.378,5	503,7	127,0	-326,1	-32,7	233,5
Résultat cumulé	365,7	554,4	1.155,2	1.741,6	2.417,2	3.730,5	5.109,0	5.612,7	5.739,7	5.413,6	5.380,9	5.614,4
Administration centrale	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Dépenses	4.103,5	4.503,6	4.590,7	4.984,9	5.425,4	5.901,6	5.970,0	7.012,5	7.510,9	8.270,2	8.866,8	9.422,4
Recettes	4.188,9	4.437,0	4.938,9	5.232,9	5.730,0	6.513,2	6.625,2	6.907,8	7.186,8	7.570,9	8.485,1	9.117,9
Capacité/besoin de financement	85,3	-66,6	348,2	248,0	304,6	611,6	655,2	-104,7	-324,1	-699,3	-381,7	-304,6
Résultat cumulé	85,3	18,7	366,9	614,9	919,5	1.531,1	2.186,3	2.081,6	1.757,5	1.058,2	676,5	371,9

<i>Administrations locales</i>	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Dépenses	896,9	947,5	955,8	1.016,4	1.106,0	1.143,1	1.276,8	1.408,6	1.490,3	1.519,9	1.603,2	1.746,3
Recettes	952,6	1.016,7	1.032,4	1.064,4	1.140,1	1.257,0	1.310,4	1.438,9	1.485,5	1.490,2	1.509,6	1.679,9
Capacité/besoin de financement	55,6	69,2	76,6	48,1	34,1	114,0	33,6	30,3	-4,8	-29,8	-93,6	-66,4
Résultat cumulé	55,6	124,8	201,4	249,5	283,6	397,6	431,2	461,5	456,7	426,9	333,3	266,9
<i>Administrations de séc. sociale</i>	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Dépenses	2.511,7	2.654,9	2.809,8	2.917,2	3.301,9	3.510,2	3.864,3	4.279,6	4.656,0	4.959,3	5.354,9	5.614,5
Recettes	2.736,4	2.841,0	2.985,8	3.207,6	3.638,8	4.097,9	4.554,0	4.857,6	5.112,0	5.362,3	5.797,5	6.219,0
Capacité/besoin de financement	224,7	186,1	176,0	290,4	336,9	587,7	689,7	578,0	456,0	403,0	442,6	604,5
Résultat cumulé	224,7	410,8	586,8	877,2	1.214,1	1.801,8	2.491,5	3.069,5	3.525,5	3.928,5	4.371,1	4.975,6

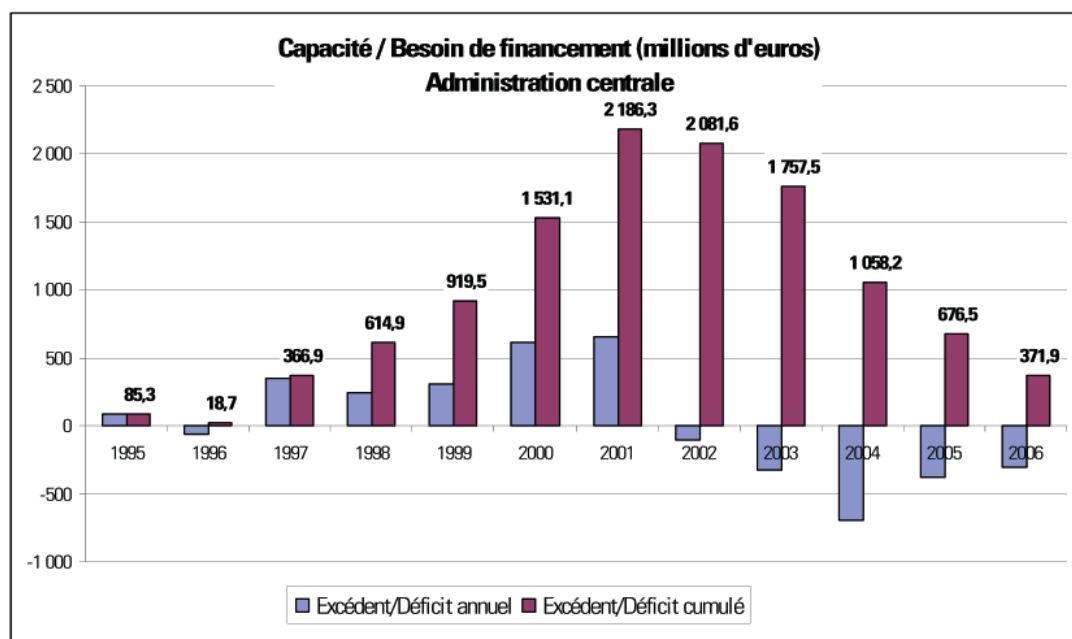
Graphique 35: Détail des soldes cumulés des Administrations publiques



Au vu du graphique précédent, on constate que c'est essentiellement l'Administration centrale qui aura pesé sur le solde des Administrations publiques.

Toutefois, même pour l'Administration centrale, l'amélioration est substantielle, et malgré six années de déficit, l'Administration centrale disposait toujours en 2006 de réserves dont il n'est pas vain de souligner que l'Etat n'a pas vocation à les accumuler.

Graphique 36: Capacité/Besoin de financement de l'Administration centrale



2.3. Analyse des recettes budgétaires

2.3.1. Principales évolutions

68. Les recettes budgétaires de l'Etat central augmentent en 2008 de 7,6% par rapport au budget définitif 2006. Si les recettes courantes augmentent de 7,66%, les recettes en capital progressent de 2,3%.

Tableau 29: Recettes budgétaires de l'Etat central

	2006 Compte provisoire	2007 Budget définitif	2008 Projet de budget	Variation	
				en milliers	en %
Recettes courantes	7.890.811,9	7.760.972,2	8.355.401,4	+594.429,1	+7,66
Recettes en capital	501.139,2	80.698,9	82.553,1	1.854,2	2.30
Recettes totales	8.391.951,1	7.841.671,1	8.437.954,5	+596.283,3	+7,60

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

Comme nous l'avons vu, les recettes en 2007 ont été largement sous-estimées – d'après le volume 3 du projet de budget, elles s'élèvent d'ores et déjà à 8.298,2 millions d'euros –, ce qui revient à dire que les recettes 2008 semblent donc également largement sous-estimées, ne progressant que de 1,7% seulement.

Au niveau des différentes recettes budgétaires, les principales évolutions sont les suivantes.

Les impôts directs progressent de 5% en 2008, ce qui est essentiellement dû à l'impôt sur le revenu des collectivités pour lequel une augmentation de 10% est prévue pour arriver à 1,43 milliard d'euros.

L'impôt retenu sur les traitements et salaires maintiendra son niveau de 2007 (1,78 milliard d'euros) malgré la réforme fiscale projetée qui coûte à peu près 300 millions d'euros. Ceci résulte d'une progression continue et dynamique de la masse salariale.

Les impôts indirects connaissent une évolution encore plus favorable en 2008 en augmentant de 12,6%. Cette évolution est due à la forte augmentation des recettes provenant de la TVA (+17,4%) et de la taxe d'abonnement sur les titres de sociétés (+27,3%) qui s'élèveront à 1,6 milliard respectivement à 700 millions d'euros.

Tableau 30: Rendement fiscal

	Compte provisoire 2006	Budget définitif 2007	Projet de budget 2008
1. Impôts directs	3.960.744.110	4.016.300.000	4.219.950.000
<i>dont:</i>			
Impôt général sur le revenu	3.644.783.276	3.726.500.000	3.860.800.000
Impôt fixé par voie d'assiette	368.084.235	430.000.000	405.000.000
Impôt sur le revenu des collectivités	1.272.968.923	1.300.000.000	1.430.000.000
Impôt retenu sur les traitements et salaires	1.654.154.829	1.775.000.000	1.780.000.000
Impôt retenu sur les revenus de capitaux	348.947.022	220.000.000	240.000.000
Impôt concernant les contribuables non résidents	628.267	1.500.000	800.000
Impôt sur la fortune	149.568.934	100.000.000	115.000.000
Impôts de solidarité sur le revenu des collectivités	53.040.372	54.200.000	59.600.000
Impôts de solidarité sur le revenu des personnes physiques	51.852.284	56.500.000	60.800.000
Impôt sur le revenu retenu sur les tantièmes	15.823.025	16.000.000	20.000.000
Impôt retenu sur les revenus de l'épargne (non résidents)	12.537.230	25.000.000	45.000.000
Retenue libératoire nationale sur les intérêts	19.656.692	25.000.000	50.000.000
Autres impôts directs	13.482.297	13.100.000	13.750.000
2. Impôts indirects	3.502.614.793	3.328.516.000	3.749.300.000
<i>dont:</i>			
Taxe sur les véhicules automoteurs	32.173.995	28.000.000	28.000.000
Part dans les recettes communes de l'U.E.B.L.	932.627.481	940.000.000	960.000.000
Droits d'enregistrement	203.000.325	185.000.000	195.000.000
Droits d'hypothèques	19.982.330	20.500.000	23.100.000
Taxe sur la valeur ajoutée	1.444.024.303	1.350.711.000	1.585.000.000
Taxe sur les assurances	32.555.203	28.500.000	32.500.000
Taxe d'abonnement sur les titres de sociétés	617.645.760	550.000.000	700.000.000
Autres impôts indirects	220.605.396	225.805.000	225.700.000
3. Autres recettes	928.592.166	496.855.142	468.704.473
<i>dont:</i>			
Intérêts de fonds en dépôt	51.137.675	70.000.000	70.000.000
ARCELOR MITTAL: dividende	72.167.398	66.500.000	60.000.000
SES-Global S.A.: dividende	12.731.520	5.000.000	10.000.000
P. et T.: part de l'Etat dans le bénéfice	35.000.000	35.000.000	30.000.000
ILR: Part de l'Etat dans le bénéfice	20.000.000	20.000.000	100
Droits de timbre	12.783.569	12.000.000	12.500.000
Droits de succession	46.809.788	50.000.000	47.000.000
Autres recettes	677.962.216	238.355.142	239.204.373
Recettes budgétaires	8.391.951.069	7.841.671.142	8.437.954.473

Note: Les chiffres de ce tableau sont exprimés en euros.

2.3.2. Une charge répartie de manière de plus en plus inégale

69. Le tableau suivant retrace l'évolution de trois types de recettes par rapport à l'année de base 1998, à savoir celle de la TVA, de l'ITS et de l'IRC. Vu que les dernières données définitives sont celles de l'année 2006, il nous semble pertinent de commenter plutôt celles-ci au lieu de celles de 2007 ou 2008.

Tableau 31: Evolution des recettes provenant des trois principaux impôts

	IRC	TVA	ITS
1998	100,0	100,0	100,0
1999	97,7	130,8	113,0
2000	110,0	148,3	127,3
2001	122,6	153,8	131,1
2002	143,1	174,0	126,1
2003	143,0	192,4	130,0
2004	116,5	216,7	145,2
2005	120,6	159,4	161,2
2006	138,8	220,1	180,5
2007	141,8	205,9	193,8
2008	155,9	241,6	194,3

Source: projets de budget de l'Etat pour les exercices 2000-2008; calculs: CEP•L

Les recettes de la TVA ont plus que doublé entre 1998 et 2006, malgré une forte chute en 2005.

Les recettes provenant de l'ITS progressent de manière assez régulière entre 1998 et 2006 (+80% sur toute la période), tandis que les rentrées de l'IRC connaissent un pic en 2002-2003 pour ensuite retomber en 2004 et 2005 – en raison de la mauvaise conjoncture et de la réforme fiscale de 2001-02 – qui se font sentir avec du retard – au niveau de 2001. En 2006, on s'est rapproché à nouveau du niveau de 2002-03. Par rapport à 1998, les recettes de l'IRC ont seulement augmenté de 39%.

Force est donc de constater que, par rapport à l'année 1998, la contribution des salariés et des consommateurs aux dépenses publiques de l'année 2006, pour ce qui est des trois postes de recettes principaux considérés, augmente beaucoup plus que celle des entreprises.

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

Notre Chambre a déjà regretté cette évolution dans des avis antérieurs notamment ceux relatifs aux projets de budget de l'Etat pour les exercices 2006 et 2007. Sous couvert de neutralité en matière de concurrence entre entreprises, de règles fiscales neutres, voire de transparence fiscale, de mise en place de conditions analogues à celles d'un marché intérieur dans la Communauté européenne, facilitant ainsi l'adaptation des entreprises aux exigences du marché commun, des directives européennes ont installé un dispositif dont l'objectif est d'exonérer de retenue à la source les dividendes et autres bénéfices attribués par des filiales à leur société mère et d'éliminer la double imposition économique de ces revenus au niveau de la société mère.

Si l'on ne peut guère s'opposer aux efforts d'élimination de double imposition, qu'ils visent les salariés ou les entreprises, le législateur n'a-t-il pas partant instauré un système légal „d'optimisation fiscale“ qui crée un déséquilibre de la charge fiscale et une concurrence déloyale entre les contribuables collectifs et individuels, en défaveur des personnes physiques ?

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

71. Notons par ailleurs que le gouvernement propose de ramener le droit d'apport qui frappe les rassemblements de capitaux dans les sociétés civiles et commerciales de 1,0% à 0,5% à partir de 2008 et d'abolir progressivement cet impôt à l'horizon 2010 de manière à répondre aux impératifs de la stratégie de Lisbonne.

Selon les auteurs du projet, il y a en effet lieu de supprimer progressivement le droit d'apport puisqu'il est considéré comme un obstacle à la croissance des entreprises. Actuellement, sur les 25 États membres de l'Union européenne, seuls 7 (la Grèce, l'Espagne, Chypre, le Luxembourg, l'Autriche, la Pologne et le Portugal) continuent de percevoir cet impôt. Une proposition de directive de l'Union européenne prévoit d'abolir le droit d'apport à l'horizon 2010.

Les droits d'apport sont perçus au profit de l'État sur les rassemblements de capitaux dans les sociétés civiles et commerciales. Le taux est fixé à 1% de la base imposable. Ce droit est réduit de moitié pour les apports à des sociétés familiales. Un droit fixe de 1.250 euros est dû par les organismes de placement collectif, les fonds de pension, les sociétés d'investissement en capital à risque, les organismes de titrisation et les fonds d'investissement spécialisés.

En échange des espèces (apport en numéraire) ou de biens en nature (immeubles, brevets, fonds de commerce, etc.) qu'ils transfèrent à la société (constitution ou augmentation de capital), les apporteurs reçoivent des droits sociaux qui feront d'eux des associés. Ces apports, qui forment le capital social de la société, sont frappés d'un droit d'apport.

Au niveau des recettes provenant de la perception des droits d'apport, le projet de budget ne donne pas de précisions. On peut noter que les droits d'enregistrement sont essentiellement tributaires des recettes encaissées au titre des droits d'apports.

Le tableau suivant dresse une évolution assez dynamique des recettes au niveau de ce poste.

Tableau 32: Droits d'enregistrement

<i>Exercice</i>	<i>Produit</i>	<i>Variation</i>
2000	112,2	-
2001	186,9	-11,9%
2002	122,4	-34,5%
2003	124,3	1,5%
2004	142,8	14,9%
2005	160,6	12,5%
2006	203,0	26,4%

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

Le budget voté 2007 prévoit des rentrées de l'ordre de 185 millions d'euros pour ce poste, alors que le projet de budget 2008 indique une progression de 5,4% pour arriver à 195 millions d'euros.

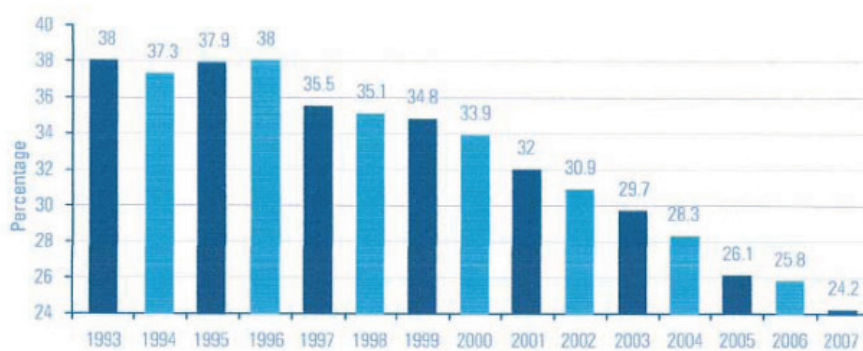
2.3.3. Nécessité d'une analyse globale de la fiscalité des entreprises

72. En ce qui concerne l'imposition des revenus des collectivités au sein de l'UE, mais aussi au Luxembourg, une baisse constante est observée¹⁷.

Si l'on examine l'impôt sur les sociétés dans l'UE à l'aide du graphique ci-dessous, on voit que celui-ci a connu une diminution drastique de son taux nominal moyen depuis 1993, près de 14 points de %.

¹⁷ Ce phénomène serait-il, de près ou de loin, lié à l'observation de Platon dans la *République* qui notait que les oligarques, de par leur amour de l'argent, ne sont guère disposés à payer l'impôt?

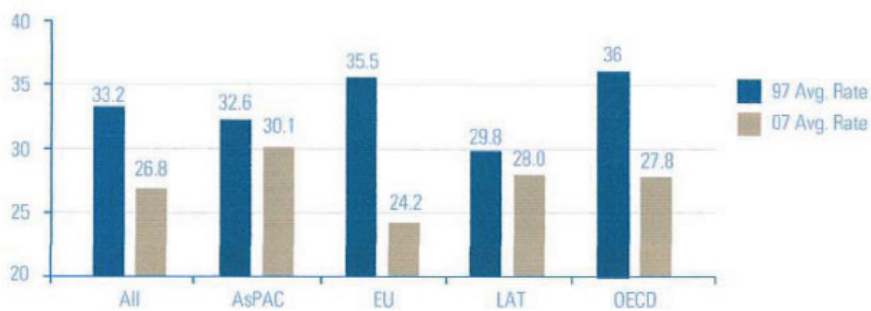
Graphique 37: Taux d'imposition sur les sociétés dans l'UE (1993-2007)



Source: KPMG

Ceci a pour effet, dans une comparaison régionale, de placer l'UE en position de tête, alors qu'en 1997 elle connaissait le taux moyen le plus élevé (graphique ci-dessous).

Graphique 38: Taux d'imposition sur les sociétés dans différentes régions (1997-2007)

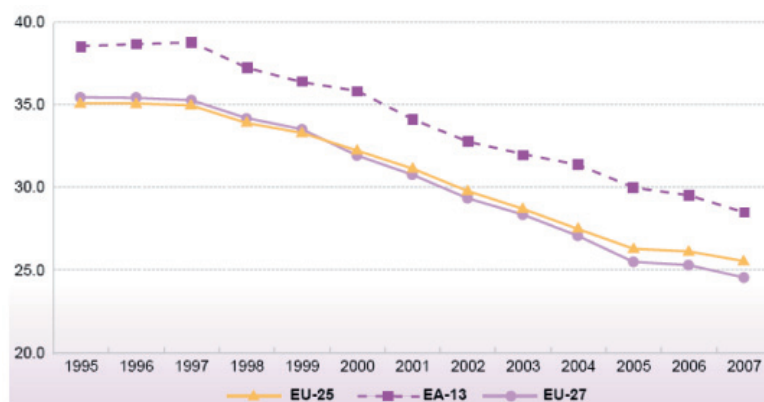


Note: All = tous les pays recensés, AsPAC = zone Asie-Pacifique, LAT = Amérique du Sud
Source: KPMG

A noter que les Etats-Unis, absents de ce graphique, disposent d'un taux d'imposition des sociétés invariable et inchangé depuis 1993, à l'exception de deux années, à un niveau de 40%.

Cette forte tendance baissière dans l'UE est d'ailleurs confirmée par Eurostat, qui, sur la période observée, constate quelque 10 points de moins en matière d'imposition des sociétés.

Graphique 39: Evolution 1995-2007 du taux légal maximum ajusté de l'impôt sur le revenu des sociétés en %



Note: le taux légal maximum ajusté de l'impôt sur le revenu des sociétés prend en compte l'impôt sur le revenu des sociétés (IRS) et, le cas échéant, les surtaxes, les taxes locales, voire les taxes supplémentaires prélevées sur des bases d'imposition semblables à l'IRS, mais pas toujours identiques. Afin de tenir compte de ces composantes, le simple taux de l'IRS a été ajusté à des fins de comparaison.

Source: Eurostat

73. Ceci étant dit, dans une réflexion globale sur l'attractivité fiscale et la „compétitivité“, lorsque l'on parle de l'impôt sur les sociétés en %, il s'agit du taux officiel d'imposition. Vouloir analyser la fiscalité sur la seule base du taux d'imposition sur les bénéfices ne rend qu'une image bien partielle de la réalité fiscale des entreprises.

74. Ainsi, il convient de ne pas omettre les autres aspects de la fiscalité des entreprises. L'impôt sur les sociétés est en effet loin de constituer le seul élément fiscal pour les entreprises, puisqu'elles paient également en amont d'autres impôts sur la production¹⁸, dont on déduit les subventions d'exploitation.

Tableau 33: Impôts sur les bénéfices des sociétés et autres impôts sur la production en 2005 (en millions d'euros)

	Impôts – subventions sur la production (1)	Impôts sur les bénéfices des sociétés (2)	(1) en % de (2)
Danemark	-417,2	7.954,5	-5,2%
Irlande	73,5	5.503	1,3%
Pays-Bas	2.265	18.735	12,1%
Luxembourg	322,4	1.752,7	18,4%
Belgique	2.484,6	10.222,3	24,3%
Autriche	1.884,5	5.840,3	32,3%
France	57.863	45.637	126,8%
Italie	42.918	33.185	129,3%
Allemagne	20.660	–	–
Finlande	-1.436	–	–

¹⁸ Selon le SEC95: „Les autres impôts sur la production englobent tous les impôts que les entreprises supportent du fait de leurs activités de production, indépendamment de la quantité ou de la valeur des biens et des services produits ou vendus.“

	<i>Impôts – subventions sur la production (1)</i>	<i>Impôts sur les bénéfices des sociétés (2)</i>	<i>(1) en % de (2)</i>
Suède	–	10 729,1	–
Grèce	–	6.429	–
Espagne	3.675	–	–
Portugal	–	–	–
Royaume-Uni	–	59.653,2	–

Source: Eurostat; calculs CEP•L

En la matière, la fiscalité luxembourgeoise est plutôt favorable aux entreprises: alors que au Luxembourg, ces impôts sur la production (moins les subventions d'exploitation) s'élèvent à 18% des impôts sur les bénéfices des entreprises, dans certains pays, on peut constater que ces impôts sur la production sont beaucoup plus importants, non seulement rapportés en termes absolus, mais également comparés à l'impôt sur les bénéfices des sociétés.

En France et en Italie, ils dépassent ainsi le montant de l'impôt sur les bénéfices (plus de 125%).

75. Ce chapitre n'est évidemment pas censé constituer une analyse de l'imposition des entreprises au Luxembourg, mais veut illustrer, à l'aide d'un exemple, qu'il n'est pas suffisant de se focaliser sur le taux d'imposition des revenus des collectivités. Afin d'analyser l'attractivité d'un système fiscal, il convient de l'examiner dans sa globalité.

76. Rappelons par ailleurs que certaines petites et moyennes entreprises sont imposées via le barème d'imposition des personnes physiques et profitent donc des baisses d'impôt accordées à ces dernières.

2.3.4. Impact budgétaire de l'abolition de l'impôt sur la fortune

77. Revenons pour finir ce chapitre à l'impact budgétaire de la loi du 23 décembre 2005 portant 1. introduction d'une retenue à la source libératoire sur certains intérêts produits par l'épargne mobilière; 2. abrogation de l'impôt sur la fortune dans le chef des personnes physiques; 3. modification de certaines dispositions de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu.

Cette loi a introduit une retenue à la source libératoire de 10% sur les intérêts générés par les produits d'épargne des personnes physiques résidentes (sans être résidents fiscaux d'un autre Etat membre) ainsi que l'abolition de l'impôt sur la fortune des personnes physiques résidentes et non résidentes. Ces mesures sont appliquées depuis l'année d'imposition 2006.

L'impôt sur la fortune a rapporté 154 millions en 2003, 133,5 millions en 2004 et 164,6 millions en 2005.

En 2006, d'après le compte provisoire, cet impôt rapporte près de 150 millions d'euros. Les prévisions pour 2007 et 2008 ne tablent plus que sur une rentrée de 100 millions d'euros, respectivement 115 millions d'euros, ceci sans commentaire explicatif des auteurs du projet de budget.

Selon les auteurs du projet ad hoc relatif à l'introduction d'une retenue libératoire, les recettes budgétaires provenant de l'impôt sur la fortune des personnes physiques s'élevaient à quelque 22 millions d'euros par année d'imposition. Cumulées à la part des recettes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques relative aux intérêts, évaluée à quelque 15 millions d'euros par an et qui a disparu avec l'introduction de la retenue libératoire, on arrivait à des moins-values de 37 millions d'euros générées par les projets de modification de deux des impôts directs. Ces moins-values devaient être contrebalancées par des recettes de quelque 40 millions d'euros par an découlant de cette même retenue libératoire.

Force est de constater que la retenue libératoire nationale sur les intérêts, qui avait été mise dans la balance lors de la suppression de l'impôt sur la fortune, engendrait une recette de 19,6 millions d'euros en 2006 seulement. Le rythme de 40 millions par an n'est donc pas atteint en 2006.

Pour cette raison, les auteurs du projet 2007 estimaient cette recette de manière très prudente à 25 millions.

Pour tous les produits imposables à clôture annuelle, la perception de la retenue n'aura lieu qu'en janvier, d'où un décalage de recettes par rapport à l'année budgétaire. Par cet effet, la recette 2007 a pu dégager une plus-value de 20 millions d'euros par rapport à la prévision initiale, d'où une estimation pour 2008 de 50 millions.

2.4. Analyse des dépenses budgétaires

78. Les dépenses inscrites au projet de budget de l'Etat pour 2008 tel qu'établi d'après les règles de la loi du 8 juin 1999 sur la comptabilité de l'Etat se présentent comme suit:

Tableau 34: Dépenses de l'Etat central (millions d'euros)

	Compte 2006	Budget définitif 2007	Projet 2008	Variation	
				En valeur	En %
Dépenses courantes	7.092,1	7.239,6	7.631,3	391,7	5,4
Dépenses en capital	1.288,1	789,9	827,2	37,7	4,7
Dépenses totales	8.380,2	8.029,5	8.458,5	429	5,3

Source: projet de budget 2008

On peut constater que la progression du total des dépenses entre 2007 et 2008 de 5,3% s'inscrit dans le respect de la norme budgétaire, puisqu'elle est inférieure à l'évolution prévisible du produit intérieur brut nominal (+7,6%).

On sait que les dépenses de l'Etat connaissent quelques postes majeurs que sont notamment les salaires et charges sociales (+6,0%), les dotations aux fonds de réserve (+5,1%) ou encore les transferts de revenus aux administrations de la sécurité sociale (+5,9%).

Ces trois postes forment ensemble plus de 2/3 des dépenses de l'Etat central.

Entre 2006 et 2007, ces trois postes prépondérants auront respectivement évolué de 7,3%, -18,1% et 1,6%, en l'état actuel des données. Précisons toutefois que les chiffres 2007 sont ceux du budget voté et risquent donc d'être quelque peu sous-estimés, notamment en ce qui concerne les dotations aux fonds spéciaux de l'Etat.

2.4.1. Les accents de la politique budgétaire

79. Le gouvernement présente une liste non exhaustive des grands engagements financiers de l'Etat, à savoir:

– les infrastructures dans le domaine familial et social:

- garde d'enfants: plus de 120 millions d'euros, contre 109 millions au budget de 2007 (+10%);
- explication: développement du réseau de „maison-relais“ avec une participation de l'Etat qui atteint au projet de budget 2008 le montant de 22,4 millions en ce qui concerne les frais de fonctionnement et de 22,3 millions pour ce qui est des aides à l'investissement et des aides pour la création de structures additionnelles de prise en charge de mineurs en détresse moyennant notamment la création d'une trentaine de places supplémentaires dans des centres d'accueil;
- crédits en faveur du troisième âge qui atteignent le montant de 62 millions d'euros, dont 42 millions au titre de participation de l'Etat aux projets de construction ou de rénovation notamment de centres intégrés et de maisons de soins;
- en ce qui concerne les personnes handicapées, le projet de budget pour 2008 prévoit une participation de l'Etat au fonctionnement de centres d'accueil, centres propédeutiques et de services conventionnés de 33,9 millions, contre 30,2 millions en 2007;
- dépenses de 62,7 millions d'euros prévues notamment au titre de la participation de l'Etat aux frais de rénovation des bâtiments du CHL, de l'Hôpital de la Ville d'Esch et du Centre de convalescence à Colpach.

– les contributions de l'Etat aux différents régimes de la sécurité sociale:

- ces contributions représentent avec un total de près de 2 milliards d'euros au projet de budget pour 2008 plus d'un quart du budget courant de l'Etat et le plus important ensemble de dépenses du budget;

- la part prépondérante (85 %) est constituée par les contributions de l'Etat à l'assurance pension ainsi qu'à l'assurance maladie. Les contributions de l'Etat au profit de l'assurance pension et de l'assurance maladie sont basées sur la masse des revenus cotisables qui connaîtront une progression très marquée tant en 2007 qu'en 2008 en raison de l'évolution très dynamique de l'emploi;
- évolution également dynamique des prestations de maternité qui passent au total de 123 millions à 131 millions;
- participation de l'Etat à l'assurance dépendance, fixée à 140 millions jusqu'en 2009.
- **financement de la recherche et des activités de l'Université du Luxembourg:**
 - doubler en 2009 les moyens financiers consacrés à la Recherche par rapport à ceux investis en 2006. Le total de ces crédits passera en effet de 87,6 millions en 2006 à quelque 176 millions en 2009;
 - ajustements structurels au dispositif national de recherche visant à établir des contrats de performance pluriannuels entre l'Etat et les organismes de recherche publics, à concentrer l'effort de recherche sur un nombre limité de domaines clés ainsi qu'à associer le secteur privé à la mise en oeuvre de cette démarche, notamment par la création de centres de compétences gérés en partenariat public-privé;
 - rendre la carrière de chercheur plus attrayante par la généralisation du contrat de travail dans le chef des bénéficiaires de ces aides et par une augmentation considérable des moyens budgétaires destinés à soutenir les chercheurs;
 - **Université du Luxembourg:** contribution financière de l'Etat qui figure au projet de budget pour 2008, conforme aux dispositions retenues dans le contrat quadriennal conclu entre l'Etat et l'Université du Luxembourg. Le contrat en question concerne la période 2006-2009 et prévoit une participation globale de l'Etat au fonctionnement de l'Université de 122,55 millions d'euros au cours de cette période. En 2008, il est prévu d'accorder à l'Université une dotation globale de 58 millions.
- **objectifs environnementaux:**
 - le fonds pour le financement des mécanismes de Kyoto prévoit un accroissement du total de ses dépenses de 66,8 millions en 2007 à 90,0 millions en 2008, soit une hausse de 23,2 millions ou de 34,63%.
- **développement des transports en commun et amélioration de la sécurité routière:**
 - les crédits pour la prévention des accidents de la circulation sont majorés entre 2007 et 2008, dans l'intérêt notamment du financement de campagnes préventives et d'audits de sécurité des passages routiers dangereux;
 - les projets d'amélioration de l'infrastructure ferroviaire qui sont financés à charge du Fonds du Rail bénéficient d'une enveloppe budgétaire de 373 millions d'euros, dont 246 millions d'euros pour la réalisation de nouvelles infrastructures. Les investissements financés par le Fonds du rail continuent ainsi leur progression pour atteindre 246,57 millions d'euros en 2008, soit près de 27% de plus que le montant atteint en 2007;
 - priorités: le raccordement ferroviaire de Kirchberg via Findel, l'aménagement de la sortie nord de la Gare de Luxembourg, la mise en double voie de la ligne Pétange-Luxembourg et le raccordement du site Belval au réseau ferré.
- **renforcement de la politique de coopération au développement**, dont le total des crédits atteindra en 2008 le taux de 0,91% par rapport au Revenu national brut (RNB).
- **logement:**
 - le total des contributions de l'Etat dans l'intérêt du logement (119 millions) augmente de 22 millions d'euros, ce qui représente une progression de 23% entre 2007 et 2008;
 - un premier crédit de 10 millions d'euros dans l'intérêt de la mise en oeuvre du pacte logement.
- **attention particulière à la mission prioritaire du gouvernement d'assurer la sécurité intérieure:**
 - augmentation des crédits y relatifs (+4,6%) ainsi que du personnel policier;
 - au niveau du Centre pénitentiaire, augmenter substantiellement le nombre de personnel d'encadrement psychologique et psychiatrique et renforcer les mesures de sécurité.

80. Au vu des faiblesses luxembourgeoises constatées dans la première partie du présent avis, qui se situent notamment dans le domaine social et environnemental, la Chambre des employés privés approuve globalement les priorités avancées par le gouvernement, notamment en ce qui concerne les objectifs environnementaux et le développement des transports en commun, mais aussi au niveau du logement, des contributions de l'Etat aux différents régimes de la sécurité sociale et des infrastructures dans le domaine familial et social.

81. Les transferts sociaux effectués par l'Etat sont d'autant plus importants qu'on voit une tendance à la progression inégalitaire des salaires au Luxembourg. Par ailleurs, rappelons-le le taux de pauvreté au Luxembourg avant transferts sociaux se situe à un niveau proche de 40%, ce qui montre également l'importance et l'efficacité de ces derniers.

82. En ce qui concerne les taux de pauvreté qui restent toutefois élevés pour certaines catégories de ménages, la CEP•L espère que les mesures fiscales proposées par le gouvernement auront pour effet de réduire ces taux. Vu que, plus particulièrement les ménages monoparentaux sont touchés par le risque de pauvreté, la CEP•L estime qu'il est urgent d'adapter également l'abattement monoparental (cf. troisième partie du présent avis).

83. Il y a lieu de noter que le taux de risque de pauvreté est particulièrement élevé chez les locataires, pour lesquels il faudrait revoir le système des aides étatiques.

La CEP•L se demande donc si les efforts effectués en matière de logement sont suffisants. Pour ses remarques détaillées à ce sujet, elle renvoie à son avis relatif au projet de loi sur la promotion de l'habitat.

Dans cet avis, elle a présenté une vue d'ensemble de la situation du marché du logement et des aides existantes dans ce domaine au Luxembourg. Si l'affirmation selon laquelle le Luxembourg est victime d'une pénurie de logements et d'une forte progression des prix – bien plus rapide que l'augmentation accusée par les salaires – est corroborée par certains chiffres, ceux-ci ne constituent que des moyennes, qu'il convient de disséquer en vue de discerner quelle catégorie de la population est plus particulièrement touchée.

Un autre aspect important de la situation sur le marché du logement réside dans la qualité des logements (cf. première partie du présent avis).

Si la Chambre des employés privés a adopté une approche positive par rapport au projet de loi sur la promotion de l'habitat, en saluant la décision du gouvernement de prendre une initiative pour contre-carrer les tendances à la hausse des prix sur le marché de l'immobilier, elle constate cependant que les différentes mesures proposées, et plus particulièrement le „pacte logement“, se limitent à agir sur l'offre de logements.

La Chambre des employés privés aurait préféré une action moins concentrée sur la création de logements, que ciblée également sur les aides étatiques individuelles destinées à améliorer la qualité des logements existants ou à favoriser l'accès à la propriété, rendu difficile par des prix trop élevés. Pour la Chambre des employés privés, renforcer ces aides apparaît comme une nécessité, alors que, selon Eurostat, les dépenses de prestations sociales consacrées au logement sont globalement assez faibles au Luxembourg comparativement aux autres pays européens.

La Chambre des employés privés insiste dès lors pour que soit mené, conjointement à une étude d'ensemble de la situation du logement au Luxembourg, un bilan des diverses aides existantes afin de les réajuster en les comparant aux besoins et données actuels, bien qu'une telle étude et un tel bilan auraient en fait dû être effectués avant la mise en oeuvre de mesures nouvelles.

Pour la Chambre des employés privés, une adaptation des possibilités de déduction fiscale des intérêts débiteurs en relation avec l'acquisition d'une résidence principale s'impose notamment (cf. troisième partie du présent avis).

Finalement, la Chambre des employés privés a émis quelques réserves quant à l'efficacité des mesures proposées par le gouvernement. Elle se demande notamment si les aides financières accordées aux communes dans le cadre du „pacte logement“ sont suffisantes pour couvrir l'ensemble des dépenses à long terme relatives à la réalisation de grands projets de logement et des infrastructures afférentes. Elle s'interroge également si les autorités publiques, qui seront dotées d'un droit de préemption pour certains types de terrains, disposent des moyens financiers nécessaires afin de pouvoir recourir de manière conséquente à cet instrument pour leur permettre de se constituer des réserves foncières.

Ensuite, la Chambre des employés privés estime qu'il existe des risques que certaines mesures proposées se révèlent contre-productives en ce sens qu'elles pourraient mener à un renforcement de la demande (droit de préemption) ou directement à une augmentation de prix (taxe communale sur les terrains à bâtir). Ainsi, la CEP•L insiste sur la nécessité d'effectuer, à assez brève échéance, une évaluation des mesures proposées afin de pouvoir contrecarrer, le cas échéant, d'éventuels effets négatifs par une adaptation de ces mesures.

84. La Chambre des employés privés donne ensuite à considérer que les résultats obtenus par le Luxembourg dans le Bilan de compétitivité de l'Observatoire de la compétitivité dans la catégorie „Education“ sont loin d'être satisfaisants. Il est donc évident que cette problématique doit être une des priorités, sinon la priorité du gouvernement. Les retombées positives (ou négatives) de la politique d'éducation et de formation se font sentir dans de maints domaines, et notamment au niveau du risque de pauvreté et du chômage.

Les réflexions de la Chambre des employés privés relatives à la politique de l'éducation dépasseraient le cadre du présent avis. Pour cette raison, elle renvoie notamment à ses avis relatifs aux projets de loi No 5759 portant organisation de l'enseignement fondamental et No 5622 portant réforme de la formation professionnelle.

85. Finalement, au vu de la situation particulièrement mauvaise du Luxembourg au niveau des accidents de travail, la CEP•L estime que le gouvernement devrait en faire une priorité en se donnant les moyens pour agir au niveau préventif mais aussi au niveau des contrôles à effectuer sur le respect des normes de sécurité.

2.4.2. Mise en garde contre le recours aux partenariats public-privé

86. Dans le cadre du projet de budget pour l'exercice 2006, le gouvernement annonçait avoir pris l'option de s'engager davantage sur la voie du partenariat public-privé („PPP“) en vue du financement des grands projets d'investissements de l'Etat.

Cette forme de coopération entre le public et le privé viserait à assurer le financement, la construction, la rénovation, la gestion ou l'entretien d'une infrastructure ou d'un service public. Les partenariats public-privé ne viseraient pas seulement à mobiliser des ressources privées pour assurer le financement d'infrastructures publiques; ils viseraient également à favoriser le transfert du savoir-faire ainsi que la mise en place de nouvelles méthodes de gestion pour certaines activités du secteur public.

Les partenariats public-privé ne seraient pas synonymes de privatisation. L'Etat resterait aux commandes en conservant la propriété des installations et en établissant clairement les devoirs et la marge de manoeuvre de l'entreprise privée par le biais de convention de prestations.

87. Selon la Commission européenne¹⁹, le terme partenariat public-privé n'est pas défini au niveau communautaire. Le terme se référerait en général à des formes de coopération entre les autorités publiques et le monde des entreprises qui visent à assurer le financement, la construction, la rénovation, la gestion ou l'entretien d'une infrastructure ou la fourniture d'un service.

La Commission européenne explique le recours accru aux PPP par des contraintes budgétaires des Etats membres ainsi que par la volonté de bénéficier davantage du savoir-faire et des méthodes de fonctionnement du secteur privé dans le cadre de la vie publique. Le développement du PPP s'inscrirait par ailleurs dans l'évolution plus générale du rôle de l'Etat dans la sphère économique, passant d'un rôle d'opérateur direct à un rôle d'organisateur, de régulateur et de contrôleur.

88. La CEP•L tient à rappeler que la situation budgétaire de l'Etat luxembourgeois est assez saine.

Ensuite, la Chambre des Employés Privés saluait déjà à l'époque le fait que cette forme de coopération entre le public et le privé soit d'abord soumise à une évaluation via un projet-pilote avant que le gouvernement ne se lance définitivement dans cette voie.

¹⁹ Livre vert sur les partenariats public-privé et le droit communautaire des marchés publics et des concessions

Certaines expériences étrangères ont en effet révélé que les partenariats public-privé ne constituent pas une recette miracle. Il faudra notamment veiller à ce que, en fin de compte, les coûts ne dépassent pas les montants que les autorités publiques auraient eu à payer si elles avaient opté pour un financement classique, l'emprunt par exemple. Il est évident que dans le cadre du partenariat public-privé, l'entreprise privée cherche un bénéfice, notamment si elle supporte une partie du risque.

Dans son Livre vert, la Commission avoue par ailleurs que, *„s'il est vrai que la coopération entre public et privé peut offrir des avantages microéconomiques permettant de réaliser un projet au meilleur rapport qualité/prix, tout en préservant les objectifs d'intérêt public, le recours aux PPP ne saurait toutefois être présenté comme une solution miracle pour le secteur public faisant face à des contraintes budgétaires. L'expérience montre que, pour chaque projet, il convient d'évaluer si l'option de partenariat présente une plus-value réelle par rapport à d'autres options telle que la passation d'un marché plus classique“*.

Il convient également d'évaluer, aux yeux de la CEP•L, si les petites et moyennes entreprises luxembourgeoises ne risquent pas de se voir écartées de ces partenariats.

Avant de se prononcer définitivement sur ce nouveau système, il y a évidemment lieu de connaître les modalités exactes de sa mise en oeuvre au regard des différentes possibilités qui existent pour la réalisation de ces partenariats.

Le Livre vert de la Commission européenne distingue principalement deux types de PPP:

- les PPP de type purement contractuel, dans lesquels le partenariat entre secteur public et secteur privé se fonde sur des liens exclusivement conventionnels, et
- les PPP de type institutionnalisé, impliquant une coopération entre le secteur public et le secteur privé au sein d'une entité distincte.

89. Tout en réaffirmant ses doutes sur l'efficacité et le bien-fondé de recourir à des partenariats public-privé pour réaliser les grands investissements de l'Etat, la Chambre des employés privés demande des précisions au gouvernement quant à ses premières expériences en ce qui concerne le recours à des PPP et quant à ses intentions futures en la matière.

2.5. A fiscalité donnée, choix de société opéré

90. La Chambre des employés privés tient à souligner qu'une société, qui veut un Etat fort dans le sens d'un Etat qui joue non seulement un rôle de gendarme mais également un rôle d'Etat providence, doit se donner les moyens financiers puisque les interventions sociales de la main publique ont évidemment un coût.

Cette position de principe de notre Chambre ne signifie pourtant pas qu'il faut accepter des déficits publics récurrents; si le budget des entités publiques est déficitaire, il faut essayer de revenir à l'équilibre en supprimant ou en réduisant, le cas échéant, des dépenses étatiques de fonctionnement éventuellement superflues.

La Chambre des employés privés se doit toutefois de noter que le gouvernement se félicite de l'objectif qu'il s'est assigné de diminuer les recettes et dépenses publiques en pourcentage du PIB, c'est-à-dire de favoriser un désengagement de l'Etat. Une chose est de vouloir mener une politique budgétaire prudente et de respecter la contrainte du Pacte de stabilité et de croissance, comme le stipule le programme de gouvernement de 2004, une autre est de s'assigner comme but de *„réduire progressivement et de manière durable“* la part de dépenses et de recettes publiques dans son PIB.

Il est permis de se demander ouvertement si cette „orientation budgétaire“ relative à la sphère d'influence, au „poids“ de l'Etat dans l'économie, voire dans la vie des citoyens, serait compatible avec une amélioration, une progression de la situation sociale du Luxembourg.

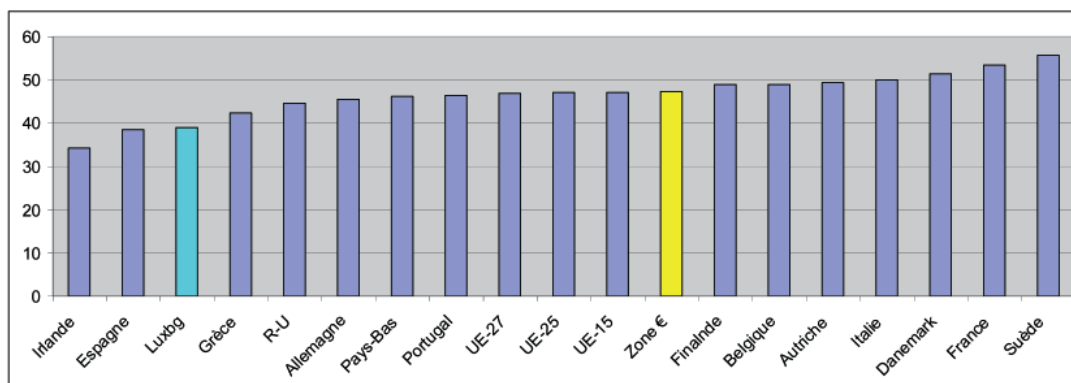
91. Comme le notait le Conseil économique et social²⁰, *„il faut rappeler que les dépenses publiques [dans leur ensemble] se composent majoritairement de transferts publics aux ménages et aux entreprises. Réduire le poids de l'Etat en termes de dépenses publiques revient prioritairement à réduire les transferts aux ménages (santé, pensions, allocations familiales ...), à comprimer les dépenses d'investissement (infrastructures sociales, économiques) qui préparent le développement économique*

²⁰ CES, Avis sur le rôle de l'Etat, 2001. Toute référence au CES subséquente dans ce point 2.5. renvoie à cet avis.

futur ou le remplacement des équipements désuets et, enfin, à diminuer les coûts de fonctionnement de l'appareil étatique (nombre d'agents, salaires, retraites)“.

Le CES a proposé que le rôle principal de l'Etat soit de contribuer à l'obtention et au maintien d'une qualité de vie soutenable et élevée de la population du pays. Selon le CES, la notion de qualité de vie recouvre, entre autres, le bien-être matériel, la santé, les droits fondamentaux, la cohésion sociale, la sécurité physique des personnes et la planification consensuelle de la qualité de vie à long terme. Le CES constatait d'ailleurs que, au vu des missions qui lui incombent, le poids de l'appareil de l'Etat (compris ici comme l'ensemble des administrations publiques), mesuré par les ressources utilisées comme input pour ses services en relation avec la richesse dont il dispose, n'est pas excessif, même en comparaison internationale.

92. Les données d'Eurostat les plus récentes permettent même de prendre acte que le Luxembourg se positionne parmi les plus économes de la zone euro et de l'UE-15. Si l'on se concentre sur la situation en 2006, où le Luxembourg, avec ses 39% du PIB, rejoint pratiquement son niveau le plus bas sur la période (2001), on observe que seul l'Irlande et l'Espagne précèdent le Grand-Duché, alors que la moyenne de la zone euro est supérieure de plus de 8 points de %.

Graphique 40: Dépenses publiques 2006 en % du PIB²¹

Note: voir le tableau en note de bas de page

Source: Eurostat (extraction du (5.11.2007)); graphique CEP•L

Un Etat aux multiples facettes

93. Rappelons dans ce contexte que l'Eurobaromètre 52.1 de juin 2000 sur la qualité de vie des Européens et l'exclusion sociale donnaient des pistes sur les missions qui incombent aux autorités publiques: les Luxembourgeois pensent à 67% qu'il revient au gouvernement de réduire les écarts entre hauts et bas revenus, à 62% qu'il n'y a pas assez de soutien du gouvernement pour les personnes pauvres, à 79% que le gouvernement devrait dépenser plus pour la protection sociale, à 73% que de trop grands écarts de revenu sont nuisibles à la société, à 78% que les différences de revenu sont trop grandes, à 73% que les riches sont de plus en plus riches et les pauvres de plus en plus pauvres et à 90% que le gouvernement doit donner les mêmes chances à tous. L'enquête sur les valeurs des

21 Les dépenses des administrations publiques sont définies dans le SEC95 en référence à une liste de catégories: consommation intermédiaire, formation brute de capital, rémunération des salariés, autres impôts sur la production, subventions à payer, revenus de la propriété, impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc., prestations sociales autres que les transferts sociaux en nature, transferts sociaux en nature correspondant aux dépenses consacrées à l'achat de produits fournis aux ménages par l'intermédiaire de producteurs marchands, autres transferts courants, ajustement pour variation des droits des ménages sur les fonds de pension, transferts de capital à payer et acquisitions moins cessions d'actifs non financiers non produits.

Tableau 35: Evolution des dépenses totales des administrations publiques en % du PIB (extraction Eurostat du 5.11.2007)

	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	2000	01	02	03	04	05	06
Belgique	53,7	54,9	55,1	56,2	53,9	51,9	52,3	51	50,3	50,1	49,1	49,1	49,8	51,1	49,2	49,9	48,9
Danemark	55,9	56,5	57,5	60,6	60,5	59,6	59,3	57,3	57	56,1	54,2	54,8	55,2	55,7	55,4	53,1	51,5
Allemagne	-	46,3	47,2	48,2	47,9	54,8	49,3	48,4	48	48,1	45,1	47,6	48,1	48,5	47,1	46,9	45,4
Irlande	43,3	44,9	45,3	45,1	44,4	41,1	39,1	36,6	34,4	34	31,5	33,3	33,6	33,4	33,9	34,2	34,2
Grèce	50,2	46,7	49,4	52	49,9	45,5	43,9	44,8	44,2	44,3	46,7	45	44,8	45	45,4	43,2	42,3
Espagne	-	-	-	-	-	44,4	43,2	41,6	41,1	39,9	39,1	38,6	38,9	38,4	38,9	38,5	38,6
France	49,5	50,6	51,9	54,9	54,2	54,4	54,5	54,1	52,7	52,6	51,6	51,6	52,6	53,4	53,2	53,7	53,4
Italie	52,9	54	55,3	56,3	53,5	52,5	52,5	50,3	49,2	48,2	46,2	48	47,4	48,3	47,7	48,3	50,1
Luxbg	43,2	43,9	45,7	45,5	44,5	39,7	41,1	40,7	41,1	39,2	37,6	38,1	41,5	41,9	42,5	41,8	39
Pays-Bas	54,9	54,9	55,7	55,7	53,5	56,4	49,4	47,5	46,7	46	44,2	45,4	46,2	47,1	46,1	45,2	46,1
Autriche	51,5	52,4	52,9	56	55,5	56	55,4	53,1	53,4	53,2	51,4	50,8	50,7	51,1	50,2	49,9	49,3
Portugal	42,1	45,1	46,2	47,8	46	42,8	43,6	42,6	41,9	43,2	43,1	44,4	44,3	45,5	46,5	47,7	46,4
Finlande	47,9	56,7	62,3	64,7	63,9	61,6	60	56,2	52,5	51,5	48,3	47,7	48,8	50	50,2	50,5	48,8
Suède	-	-	-	72,4	70,3	67,1	64,9	62,6	60,4	60	57,1	56,7	58,1	58,3	56,9	56,6	55,6
R-U	41,8	43,4	45,5	45,6	45	44,5	42,9	41,3	40,2	39,6	39,8	40,7	41,8	42,9	43,3	44,5	44,6
Zone €	-	-	-	-	-	53,3	50,8	49,4	48,6	48,2	46,2	47,4	47,7	48,2	47,7	47,7	47,3
UE-15	-	-	-	-	-	52,6	50,3	48,7	47,7	47,2	45,6	46,6	47,1	47,7	47,3	47,4	47,1
UE-25	-	-	-	-	-	-	-	-	47,6	47,1	45,5	46,5	47	47,6	47,1	47,2	47
UE-27	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	46,9	47,5	47	47,1	46,8

Européens de 1999 confirme pour sa part que, au Luxembourg, la garantie des besoins de base pour tous (nourriture, logement, habillement, éducation, santé), fait office de caractéristique première d'une société juste. Les résidents luxembourgeois s'accordent d'ailleurs majoritairement sur les origines de la pauvreté qu'ils considèrent d'abord comme un manque de chance ou comme résultant des nombreuses injustices dans la société.

94. S'il est une caractéristique flagrante du rôle de l'Etat démocratique contemporain, c'est bien celle de la diversité de ses missions, qui, comme le notait le CES, sont le résultat d'un processus historique parfois très conflictuel. Il dispose de plusieurs facettes: social et protecteur, il est également gendarme, arbitre ou agent économique. Suite à la métamorphose historique de l'Etat-veilleur de nuit en un Etat-providence, une des nouvelles fonctions de l'Etat moderne est de favoriser le bien-être des citoyens au sein d'une société cohésive, parachevant de la sorte le contrat social noué entre eux.

Pour le Conseil de l'Europe, la cohésion sociale se définit d'ailleurs comme „*la capacité de la société à assurer de façon durable le bien-être de tous ses membres, incluant l'accès équitable aux ressources disponibles, le respect de la dignité dans la diversité, l'autonomie personnelle et collective et la participation responsable*“. Les concepts de justice et de cohésion sociales sous-entendent donc la nécessité de corriger l'injustice sociale qui prévaut au sein de la société et qui trouve ses racines dans les inégalités, principal écueil menaçant la concorde sociale.

95. S'il faut se garder de considérer que l'Etat est omniscient ou omnipotent, celui-ci, logé au coeur de la relation individu-société, reste cependant le garant de l'intérêt général. L'Etat dispose pour cela de nombreux moyens d'action: politiques de redistribution primaire et secondaire, mise en place de normes et fixation du droit (par exemple relatifs au travail, au salaire et au revenu minima, à l'impôt sur la succession).

C'est là qu'intervient la politique fiscale. Les impôts ne sont évidemment pas une fin en soi. A côté de ses fonctions dites allocative (financement de la production de biens et de services publics), incitative (encourager certaines formes d'investissement ou modifier les comportements) ou stabilisatrice (soutien de la croissance et de l'emploi), l'instrument fiscal doit justement aussi permettre aux pouvoirs publics, par sa fonction distributive, de corriger les inégalités engendrées ou renforcées par les marchés. L'impôt est un des modes de la solidarité nationale, par la redistribution et la couverture des dépenses socialisées qu'il autorise pour parfaire la qualité du tissu social et le sentiment de bien-être.

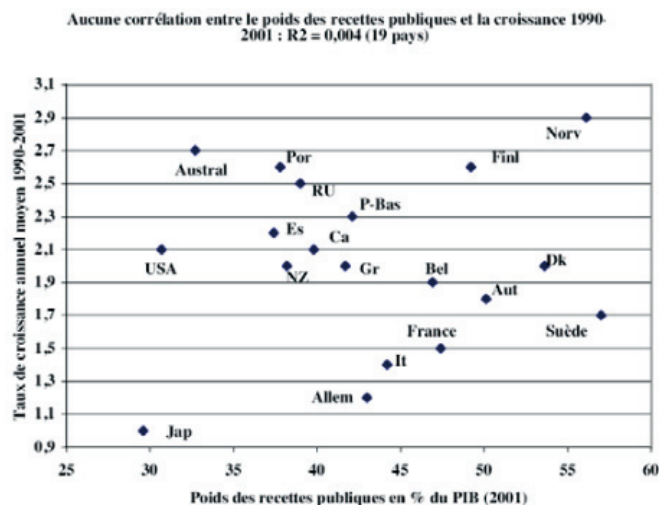
*Corrélation forte entre le taux de contributions
et les indicateurs de cohésion sociale*

96. Disons d'emblée que contributions fiscales et compétitivité ne sont pas antinomiques. La contribution fiscale, fût-elle élevée, n'a jamais été l'ennemi de l'économie; elle a même d'ailleurs caractérisé la période dorée des Trente glorieuses. Pour leur part, les systèmes scandinaves font montre de taux fiscaux élevés, en contrepartie de prestations sociales et de services publics performants, ce qui ne les empêche pas pour autant d'être regardés comme les économies les plus compétitives d'Europe²². Une réflexion sur la compétitivité ne peut se restreindre à la comparaison de taux de contribution, indépendamment des choix de société qui sont faits.

Le graphique suivant tend à montrer qu'il n'y a tout d'abord pas de lien, dans les économies dites développées, entre degré de fiscalité [taux de prélèvement obligatoire (TPO)] et croissance économique.

²² D'autres éléments tout aussi importants, voire plus importants, entrent en ligne de compte dans le choix d'une localisation. Citons par exemple, la composante du potentiel marchand, de la proximité des marchés, particulièrement l'accès aisé au marché européen ou de la taille des marchés, la qualité des infrastructures, les aides à l'investissement, les phénomènes d'agglomération, la qualité du travail, le multilinguisme, la politique d'accueil des investissements étrangers, etc.

Graphique 41: Recettes publiques et croissance, incidence nulle



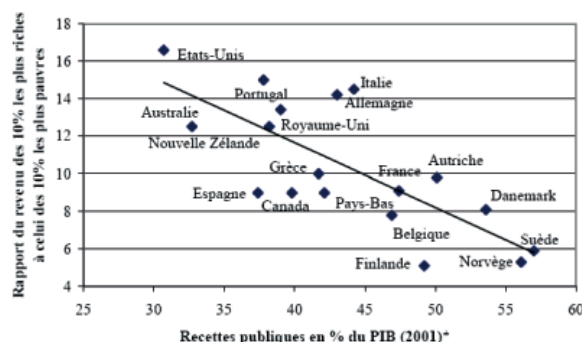
Note: Un R proche de +1 indique une corrélation forte entre les deux variables qui évoluent dans le même sens et dans la même proportion; un R proche de -1 indique une corrélation également forte entre ces variables qui évoluent alors dans des directions opposées mais dans la même proportion. Un taux proche de 0 indique qu'il n'y a pas de corrélation.

Source: OCDE et PNUD, Jean Gadrey in Rapport du CES de la République française, *Prélèvements obligatoires: compréhension, efficacité économique et justice sociale*

97. La baisse des PO, et par conséquent le renoncement à des recettes fiscales et sociales potentielles, ne constitue donc pas a priori un quelconque impératif économique.

En revanche, on constate qu'un niveau élevé de prélèvements réduit notablement les inégalités de revenu, comme le montre le graphique suivant. Le CES de la République française (CESRF) note que „Le rapport du revenu des 10% les plus riches à celui des 10% les plus pauvres passe approximativement de 16 à 6 lorsque le taux de prélèvements passe de 30 à 56%. La corrélation est très forte bien que d'autres éléments entrent en jeu dans ce domaine comme les normes d'égalité ou d'inégalité salariale selon les groupes professionnels et entre hommes et femmes.“

Graphique 42: Corrélation importance des recettes publiques et limitation des inégalités de revenu

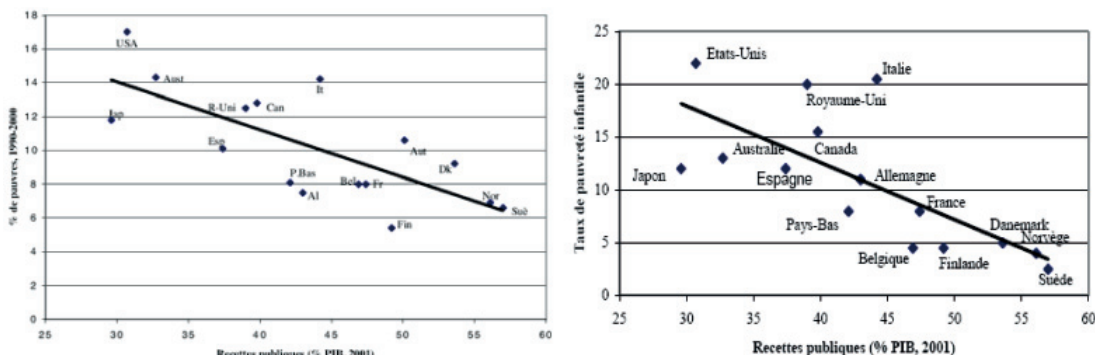


Note: * 18 pays hors Japon. $R^2 = -0,5625$, $R = -0,75$. Un R proche de +1 indique une corrélation forte entre les deux variables qui évoluent dans le même sens et dans la même proportion; un R proche de -1 indique une corrélation également forte entre ces variables qui évoluent alors dans des directions opposées mais dans la même proportion. Un taux proche de 0 indique qu'il n'y a pas de corrélation.

Source: OCDE et PNUD, Jean Gadrey in Rapport du CES de la République française, *Prélèvements obligatoires: compréhension, efficacité économique et justice sociale*

98. Le CESRF poursuit: „ Cette même corrélation très forte se retrouve naturellement entre taux de prélèvements obligatoires et taux de pauvreté: les pays où ce taux est le plus faible, en particulier parmi les enfants, sont ceux dont les prélèvements sont les plus élevés. Cela ne veut pas dire que la faiblesse de ces derniers constitue, a contrario, le seul facteur d'explication des inégalités et de la pauvreté économique. D'autres considérations salariales et fiscales, familiales, d'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes interviennent en effet Mais le taux de prélèvements obligatoires rend assez bien compte du degré de solidarité nationale.“

Graphique 43: Corrélation importance des recettes publiques et limitation de la pauvreté (infantile)²³



Note: graphique de droite, $R^2 = -0,72$, $R = -0,85$. Voir note du graphique précédent.

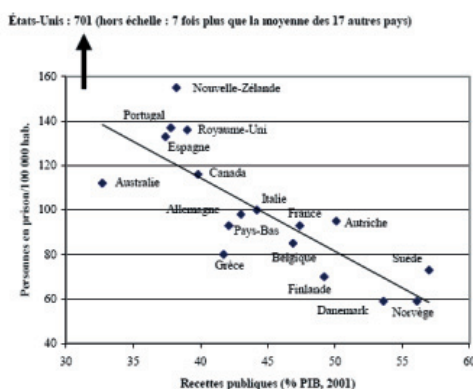
Source: Jean Gadrey, in Alternatives économiques No 222 (graphique de droite); OCDE et PNUD, Jean Gadrey in Rapport du CES de la République française, *Prélèvements obligatoires: compréhension, efficacité économique et justice sociale* (graphique de gauche)

23 On trouve aussi cette forte corrélation et l'impact remarquable des dépenses sociales sur la pauvreté si l'on se penche sur les dépenses sociales en % du PIB et le taux de pauvreté infantile.

99. Une analyse du CEPS sur la pauvreté entre générations²⁴ conforte l'idée de la nécessité d'une action publique correctrice d'un certain atavisme social discriminatoire, d'autant plus si elle est efficace²⁵. Le CEPS explique en effet que le fait d'avoir été confronté à la pauvreté au cours de l'adolescence peut à la fois augmenter le risque de pauvreté une fois l'âge adulte atteint et conduire à des difficultés en matière de formation, notamment de haut niveau, d'insertion dans le monde du travail ainsi qu'être à la source de problèmes de santé. L'inégalité exprimée par la pauvreté peut donc se transmettre entre générations et met en évidence l'importance d'une action de politique sociale en faveur de la justice sociale. Une chronique antérieure du PSELL informe en outre que le poids de l'héritage sociale, en termes de mobilité sociale intergénérationnelle, reste relativement fort au Luxembourg avec un indice global de reproduction sociale de 49%²⁶.

100. Le graphique suivant illustre également que l'insécurité sociale alimente l'insécurité physique et la criminalité ainsi que sa répression. Il est à observer qu'existe aussi une très forte corrélation entre le niveau élevé des contributions et un taux d'incarcération limité. Le CESRF ajoute que ce résultat n'est pas sans lien avec la capacité des contributions fiscales et sociales de réduire les inégalités, qui ne sont pas étrangères à la politique carcérale.

Graphique 44: Corrélation importance des recettes publiques et faible taux de personnes emprisonnées



Note: $R^2 = -0,66$, $R = -0,81$. Voir note du graphique précédent.

Source: OCDE et PNUD, Jean Gadrey in Rapport du CES de la République française, *Prélèvements obligatoires: compréhension, efficacité économique et justice sociale*

101. Comme tendent à le montrer les données précédentes, le degré de fiscalité appliquée dans un pays est le reflet de la société dans laquelle les citoyens veulent vivre. Diminuer le poids de l'Etat risque de mener à une société „moins sociale et solidaire“.

Rappelons que la CEP•L est bien consciente de la nécessité d'avoir des budgets équilibrés à moyen terme; elle ne pourrait toutefois en aucun cas souscrire à un nouvel objectif politique et sociétal qui serait de diminuer *systématiquement* la part des recettes et dépenses en pourcentage du PIB.

Pour les performances économiques, le niveau de la pression fiscale, et donc des recettes par rapport au PIB, ne paraît pas essentiel. Ce qui l'est bien davantage, c'est de pouvoir délibérer sur les besoins à financer par les dépenses publiques auxquels doivent correspondre les contributions fiscales ainsi que sur le niveau adéquat de recettes pour couvrir ces besoins et les services qui y correspondent.

*

²⁴ CEPS, PSELL-3/2005 No 31, 2007

²⁵ Dans de précédents avis sur le budget de l'Etat, la CEP•L a déjà souligné l'efficacité et la pertinence des transferts sociaux au Luxembourg, sans que cela ne doive cependant constituer un motif pour se priver d'améliorer davantage le modèle social.

²⁶ CEPS, PSELL-3/2004 No 26, 2006

PARTIE 3

Réforme fiscale

102. Lors du dépôt du projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2008, le ministre des Finances a annoncé des modifications au niveau de l'imposition du revenu des personnes physiques à partir de l'année d'imposition 2008.

La Chambre des employés privés entend d'ores et déjà commenter dans le cadre du présent avis les grandes lignes de ces modifications annoncées. Un avis plus détaillé relatif au projet de loi mettant en oeuvre ces modifications et consacré exclusivement à cette réforme fiscale sera élaboré dans les meilleurs délais.

103. A partir du premier janvier 2008, le gouvernement entend ainsi adapter le barème d'impôt et introduire un bonus fiscal pour enfants à charge.

L'adaptation du barème sera de 6% ce qui se traduira par une perte de recettes de l'Etat de 195 millions d'euros par an.

Le bonus fiscal pour enfants remplace, à partir du 1er janvier 2008, la modération d'impôt dont les assujettis ayant un ou plusieurs enfants à charge profitent actuellement, à condition de disposer d'un revenu imposable. Les personnes ou familles tombant dans les catégories de revenus bas, et par conséquent exemptes d'imposition, ne peuvent pas faire valoir cette modération.

Les classes d'imposition pour personnes ou couples ayant un ou plusieurs enfants à charge disparaîtront, de sorte que les classes d'impôt pour personnes ou couples ayant des enfants à charge ou non sera identique. Il n'y aura par conséquent plus que trois classes d'impôt, à savoir les classes 1, 1a et 2.

Le bonus fiscal prévu assure à chaque personne ou couple ayant un ou plusieurs enfants à charge un versement annuel maximal de 922,5 euros par enfant, ceci sans distinction de son revenu.

Le versement annuel du bonus fiscal pour enfants combiné à l'adaptation du barème d'impôt fera en sorte que la ponction fiscale sera réduite pour toutes les classes d'imposition.

Si l'Etat affiche une plus-value de recettes de 85 millions d'euros avec l'abandon de la modération d'impôt pour enfants, cette somme sera toutefois directement affectée au financement du bonus fiscal pour enfants qui se soldera alors par un coût annuel de € 99,5 millions.

3.1 Introduction du „bonus enfant“**3.1.1. Historique et mise en contexte**

104. Le remplacement de la modération d'impôt pour enfant par un „bonus enfant“ constitue en fait la continuation d'une politique menée au cours des années 1990 qui consistait à baisser la modération enfants et à augmenter parallèlement les allocations familiales.

L'exposé des motifs du projet de loi ayant mené à la loi du 6 décembre 1990 portant réforme de certaines dispositions en matière des impôts directs et indirects indiquait en effet que, à l'époque, le Luxembourg connaissait une combinaison d'allocations familiales et de réductions d'impôts accordées au titre de la charge d'enfant(s). La fonction de redistribution que l'Etat exerce vis-à-vis des familles avec enfants dépasse donc le simple volet fiscal.

Les auteurs de ce projet estimaient déjà que la redéfinition de la politique fiscale en la matière ne saurait pas faire abstraction du système des allocations diverses versées en relation avec des charges d'enfant(s). Les auteurs indiquaient que „dans le contexte de la réforme fiscale et dans l'attente de cette approche plus globale [réexamen de l'ensemble des allocations accordées], il convient de trancher la question de savoir si la législation fiscale doit oui ou non continuer à tenir compte de l'existence d'enfants dans le ménage du contribuable. [...]

C'est l'argument de la capacité contributive réduite qui est le plus souvent invoqué pour justifier que le nombre de personnes faisant partie d'un ménage soit pris en compte au moment de la détermination du poids de la charge fiscale. En l'absence de toute modulation de l'impôt en fonction de la charge d'enfant(s), les familles sans enfant seraient effectivement avantagées par rapport aux familles

avec enfant(s), à moins que l'allocation familiale ne soit relevée à un niveau suffisant pour couvrir dans une toute autre mesure les frais relatifs à l'entretien et à l'éducation des enfants.

Le principal argument qui est souvent avancé à l'encontre d'une modulation de l'impôt tenant à la situation familiale du contribuable réside dans l'impact croissant d'une telle mesure avec le revenu. Il serait erroné du point de vue de la politique sociale que de vouloir accorder des compensations qui vont s'accroissant avec la progressivité de l'impôt.

Afin d'éviter à l'époque que la modération d'impôt ne procure aux bénéficiaires de revenus élevés des avantages croissants en fonction des taux d'accroissement applicables du tarif de base, l'avantage fiscal pouvant en découler a été plafonné à 67.200 LUF, c'est-à-dire environ 1.670 euros.

Au cours des années 1990, cette modération a été continuellement abaissée pour arriver à 900 euros à l'heure actuelle. Depuis l'année 1993, le gouvernement a entamé en matière de politique familiale une approche verticale de la prise en considération des charges pour enfant, caractérisée par une défiscalisation progressive de ces charges et une compensation au niveau des seules allocations familiales.

Dans cet ordre d'idées, la loi du 17 novembre 1997 portant modification des dispositions tarifaires en matière de l'impôt sur le revenu des personnes physiques a fixé le montant de la modération d'impôt par enfant faisant partie du ménage du contribuable à 48.000 francs à partir de l'année d'imposition 1998 contre 60.000 francs auparavant. En même temps le montant de l'allocation familiale par enfant a été augmenté de 12.000 francs.

Pour l'année d'imposition 1999, la modération d'impôt passe de 48.000 francs par enfant à 36.000 francs. En contrepartie, l'allocation familiale par enfant est relevée de nouveau de 12.000 francs.

Quoique le gouvernement ait décidé d'augmenter une nouvelle fois le montant annuel de l'allocation directe pour enfant de 12.000 LUF en 2002, il n'entend pas poursuivre davantage la diminution de la modération d'impôt, qu'il juge appropriée pour maintenir une certaine prise en compte fiscale des charges pour enfant faisant partie du ménage du contribuable. Le montant de la modération d'impôt se trouve simplement converti en euro (900 euros/36.306 LUF).

La loi du 21 décembre 2001 portant réforme de certaines dispositions en matière des impôts directs et indirects s'est limitée à remplacer le montant de 36.000 francs applicable pour les années d'imposition 1999, 2000 et 2001 par le montant de 900 euros.

Le tableau suivant retrace le relèvement parallèle des allocations familiales pour compenser cette politique fiscale.

Tableau 36: Evolution des montants des allocations familiales d'après le nombre d'enfants par famille^{b)} (montants mensuels au nombre indice 100 du coût de la vie)²⁷

<i>Date de la refixation</i>	<i>1 enfant</i>	<i>2 enfants</i>	<i>3 enfants</i>	<i>Pour chaque enfant en plus</i>
1964	9,17	18,34	29,00	a)
1967	9,17	18,34	34,88	16,53
1971	9,17	18,34	38,92	20,58
1973	9,17	18,34	43,13	24,79
1976	9,92	19,83	45,36	25,53
1979	9,92	22,31	47,84	25,53
1980	9,92	24,79	54,54	29,75
1982	9,92	24,79	59,49	29,75

²⁷ Rappelons que la loi du 27 juin 2006 a aboli le rattachement des prestations familiales à l'indice du coût de la vie. Les montants valables à partir du 1.7.2007 sont les mêmes que ceux correspondant à l'indice 652,16 applicable à partir du 1.10.2005. Ainsi, une famille obtient pour un enfant actuellement 185,60 euros par mois, pour deux enfants 440,72 euros, pour trois enfants 802,74 euros et pour chaque enfant supplémentaire 361,82 euros. Les majorations d'âge s'élèvent à 16,17 euros pour les enfants âgés de 6 à 11 ans, respectivement à 48,52 euros pour les enfants âgés de plus de 12 ans.

<i>Date de la refixation</i>	<i>1 enfant</i>	<i>2 enfants</i>	<i>3 enfants</i>	<i>Pour chaque enfant en plus</i>
1985	10,16	25,41	60,98	30,49
1986	10,16	30,99	68,17	30,49
1993	15,25	41,15	83,42	42,27
1998	19,76	50,17	96,98	46,78
1999	24,27	59,20	110,52	51,29
2002	28,46	67,58	123,09	55,48

a) 4 enfants: 178,56 euros; 5 enfants: 234,05 euros; 6 enfants: 289,56 euros.

b) Il s'agit des montants hors majorations d'âge éventuelles.

Source: IGSS

105. Le présent projet de loi constitue en fait l'ultime étape de cette évolution des années 1990. Dorénavant, le système fiscal ne connaît plus que trois classes d'impôt: 1, 1a et 2. Il fait abstraction des enfants appartenant à un ménage.

106. Ce système de remplacement progressif de la modération d'impôt par un relèvement des allocations familiales profite surtout aux ménages à faible revenu qui ne profitent pas de la modération d'impôt parce qu'ils ne payent de toute façon pas d'impôts, même s'ils n'avaient pas d'enfants.

Le nombre de tels ménages a fortement augmenté au cours des années 1990 du fait de l'augmentation substantielle du revenu minimum exonéré. En 1991, le revenu minimum exonéré se situe à un revenu imposable de 5.503 euros par année pour un célibataire. En 2002, cette exonération est passée à 9.750 euros par année.

Au niveau du barème de la retenue mensuelle, le tableau suivant retrace les montants à partir desquels l'impôt est dû.

Tableau 37: Revenus à partir desquels l'impôt est dû

<i>Classe d'impôt</i>	<i>Revenu annuel imposable à partir duquel une retenue d'impôt est effectuée (en euros)</i>	<i>Revenu mensuel imposable correspondant</i>
1	9.900	825
1a	19.600	1.633
1a.1	24.700	2.058
1a.2	27.800	2.317
1a.3	30.300	2.525
2	19.650	1.637
2.1	28.750	2.396
2.2	34.950	2.912
2.3	40.000	3.333

Selon le ministre des Finances, 40% des ménages ne payent actuellement pas d'impôt à cause de ces montants exonérés.

Ainsi, selon l'intervention du ministre des Finances faite à l'occasion du dépôt du projet de budget 2008 à la Chambre des députés, actuellement 100.000 des 200.000 enfants qui touchent des allocations familiales au Luxembourg profitent intégralement de la modération d'impôt pour enfant; 15.000 en profitent partiellement; alors que 85.000 n'en profitent pas du tout parce que le revenu imposable de leur(s) parent(s) est trop faible.

107. L'introduction du „Kannerbonus“ s'inscrit dans le cadre de l'avis du Comité de Coordination tripartite, arrêté le 28 avril 2006, qui stipule que „afin de créer les marges budgétaires suffisantes pour financer les nouvelles priorités dans le domaine de la politique familiale, les partenaires sociaux et le gouvernement conviennent de désindexer le forfait d'éducation et les prestations versées par la Caisse nationale des prestations familiales. Dans un souci d'équité sociale, le gouvernement élaborera, en tenant compte des travaux du Conseil économique et social et en examinant le mécanisme des abattements fiscaux existants, un système de crédits d'impôts. Un accord concernant les mécanismes et les modalités d'application de ce système devra être trouvé d'ici le 1er janvier 2008 entre les parties représentées au Comité de Coordination tripartite. Ce système deviendra opérationnel en 2008. A défaut d'un tel accord, les prestations seront soumises à nouveau, à partir de janvier 2008, au mécanisme de l'indexation automatique“.

3.1.2. Commentaires: impact de l'introduction du „bonus enfant“

108. L'introduction du „bonus enfant“ combinée à l'abolition de la modération pour enfants peut avoir des effets financiers différents selon le type de ménage et le niveau de son revenu imposable. A cet égard, l'on peut distinguer quatre types de ménage:

- les ménages sans enfant(s): il ne sont pas touchés par cette mesure puisqu'ils ne bénéficient actuellement pas de la modération d'impôt pour enfant(s) et ne vont dorénavant pas bénéficier du „bonus enfant“;
- les ménages avec enfant(s) qui payent actuellement des impôts: pour ces ménages, la mesure proposée constitue un jeu à somme nulle. Ils doivent payer plus d'impôts, à savoir 900 euros (plus impôt de solidarité) en plus par enfant. En contrepartie, ils obtiennent le bonus de 922,5 euros par enfant;
- les ménages avec enfant(s) qui actuellement ne payent pas d'impôt: ici, il y a lieu de distinguer deux cas de figure:
 - ceux qui vont bénéficier intégralement du bonus de 922,5 euros par enfant. Il s'agit des ménages qui, malgré l'abolition de la modération d'impôt pour enfants, ne vont toujours pas payer d'impôt puisque leur revenu imposable reste en dessous du revenu minimum exonéré;
 - ceux qui vont bénéficier partiellement du bonus de 922,5 euros par enfant. Il s'agit des ménages qui actuellement ne payent pas d'impôt à cause de la modération d'impôt pour enfants. Vu l'abolition de cette modération, ils vont commencer à payer des impôts, mais en tout cas pas plus que 922,5 euros (ou 1.845 euros s'ils ont deux enfants, etc.). Ces impôts à payer vont être plus que compensés par le „bonus enfant“. Pour ces ménages, la mesure proposée se traduit donc également par une augmentation du revenu disponible.

109. Précisons que l'abolition de la modération d'impôt pour enfants peut avoir comme effet secondaire que certains ménages peuvent dorénavant profiter des différents abattements fiscaux, voire en profiter dans une plus grande mesure qu'actuellement. Pour ces ménages, le remplacement de la modération d'impôt pour enfants par le „bonus enfant“ peut donc ne pas constituer un jeu à somme nulle, mais avoir comme effet un revenu disponible plus élevé du fait du recours à des abattements fiscaux.

110. Au vu des données présentées dans la première partie du présent avis en ce qui concerne le taux de pauvreté de certaines catégories de ménages, la mesure proposée, qui aide surtout les ménages à faible revenu et avec enfants à charge, se justifie pleinement et trouve l'accueil favorable de la Chambre des employés privés. Il s'agit d'une mesure à caractère social dont l'effet devrait se faire ressentir au niveau des taux de pauvreté en question.

111. La Chambre des employés privés donne toutefois à considérer que la désindexation des prestations familiales, mise en place par la loi du 27 juin 2006, n'est pas compensée pour les ménages qui actuellement payent des impôts malgré l'existence de la modération d'impôts pour enfants.

Vu que par ailleurs, le nouveau „bonus enfant“ n'est pas non plus indexé à l'évolution des prix, la Chambre des employés privés demande l'introduction d'un mécanisme qui prévoit à des intervalles réguliers (tous les deux ans?) une analyse du niveau de ces allocations (et du „bonus enfant“) afin de les adapter, le cas échéant de manière réelle, et notamment aussi à l'évolution des prix.

D'ailleurs, la Chambre des employés privés donne à considérer que, non seulement les allocations familiales ont été désindexées par la loi du 27 juin 2006 adaptant certaines modalités d'application de l'échelle mobile des salaires et des traitements, mais également les prestations suivantes:

- l'allocation de naissance;
- l'allocation de rentrée scolaire;
- l'allocation d'éducation;
- l'indemnité de congé parental;
- le forfait d'éducation.

Ces prestations devraient donc également être adaptées de manière régulière.

112. Ensuite, la Chambre des employés privés estime que, au regard de l'évolution historique décrite ci avant²⁸, le „bonus enfant“ constitue de fait une augmentation des allocations familiales²⁹, à la différence près qu'il est versé une fois par année.

A ce titre, la CEP•L considère qu'il serait préférable que le „bonus enfant“ soit additionné aux allocations familiales et versé ensemble avec celles-ci. On pourrait dès lors procéder à une simple augmentation des allocations familiales, ce qui aurait au moins trois avantages.

Premièrement, il s'agirait d'une simplification administrative de ne pas devoir effectuer un versement supplémentaire, mais d'augmenter tout simplement les montants à verser en tant qu'allocations familiales.

Deuxièmement, la hausse de la cote d'impôt résultant de l'abolition de la modération d'impôt pour enfant peut être compensée dès le mois de janvier 2008 par une augmentation des allocations familiales.

Troisièmement, sans vouloir prescrire aux ménages comment ils doivent dépenser leurs revenus, la Chambre des employés privés estime qu'il pourrait être dans l'intérêt de l'enfant d'effectuer un versement mensuel. En effet, en cas de versement unique d'une somme de 1.845, voire de 2.767 euros ou plus, certains ménages risquent de dépenser cet argent en une seule fois (par exemple, pour des vacances), alors qu'ils feraient mieux de l'utiliser pour financer leurs dépenses courantes, notamment celles liées à l'entretien et à l'éducation des enfants.

Il se pose éventuellement un quatrième problème qui dépend de la manière dont le projet de loi en question sera rédigé: si la naissance d'un enfant se fait après le moment du versement annuel du bonus pour enfant, cet enfant ne donne pas droit à ce bonus pour l'année de la naissance, à moins que le projet n'en dispose autrement. Si tel était toutefois le cas, il s'agirait d'un fort désavantage pour la famille en question – ceci à un jour près dans le cas où la naissance aurait lieu le jour après la date-clé pour le versement. Ce problème ne se pose en tout cas pas si le versement du „bonus enfant“ se fait mensuellement à partir du mois de la naissance, sous forme d'une augmentation des allocations familiales.

Le même problème se posera en cas de décès d'un enfant avant la date-clé pour le versement annuel du „bonus enfant“.

3.2. Adaptation du barème de 6%

113. Selon l'intervention précitée du ministre des Finances, le gouvernement propose une adaptation du barème d'imposition à l'inflation de l'ordre de 6%. De la sorte, les contribuables seront imposés comme s'ils gagnaient 6% en moins. En termes relatifs, la diminution de la charge fiscale varie fortement en fonction du niveau du revenu et de la composition du ménage.

La dernière adaptation du barème date de 2002. Depuis 2002 la progression des prix était d'environ 16%. Or selon le ministre des Finances, il n'y a pas lieu de procéder à une adaptation complète pour plusieurs raisons. Premièrement, les adaptations précédentes du barème ont donné lieu à une large „avance“ en ce qui concerne l'adaptation du barème à l'inflation.

²⁸ Diminution de la modération d'impôt pour enfants et augmentation des allocations familiales.

²⁹ Il sera par ailleurs versé également par la Caisse nationale des prestations familiales.

Ensuite, un tel abaissement ne profite pas aux ménages qui d'ores et déjà ne payent pas d'impôts. Finalement, il y a lieu de noter qu'une adaptation de 16% signifierait des recettes fiscales moindres de l'ordre de 520 millions d'euros, ce qui correspond à 1,7-1,8% du PIB.

Le tableau suivant retrace l'impact de l'adaptation du barème pour certaines classes d'impôt. En termes relatifs, la charge fiscale des revenus plus modérés (dans la mesure où ils ne sont pas trop faibles pour être en dessous du montant exonéré) diminue beaucoup plus que celle des revenus élevés.

Ainsi, à titre d'exemple, la cote d'impôt à payer en classe 2 pour un revenu annuel imposable de 22.500 euros baisse de 40%, alors que celle à payer pour un revenu annuel imposable de 300.000 euros diminue de 0,9% seulement.

En termes absolus, l'on retrouve les chiffres suivants: le premier ménage paye 96 euros en moins, alors que la cote d'impôt du deuxième ménage se réduit de 923 euros.

Tableau 38: Impôt annuel sur le revenu (en euros)

Classe d'impôt	1		variation	1a		variation	2		variation
	2002	2008		2002	2008		2002	2008	
Revenu	2002	2008		2002	2008		2002	2008	
9.750	0	0	-	0	0	-	0	0	-
10.000	20	0	-100,0%	0	0	-	0	0	-
11.250	167	112	-32,9%	0	0	-	0	0	-
12.500	242	180	-25,6%	0	0	-	0	0	-
13.750	381	305	-19,9%	0	0	-	0	0	-
15.000	537	454	-15,5%	0	0	-	0	0	-
17.500	910	795	-12,6%	0	0	-	0	0	-
20.000	1.357	1.214	-10,5%	60	0	-100,0%	40	0	-100,0%
22.500	1.881	1.697	-9,8%	441	235	-46,7%	240	144	-40,0%
25.000	2.480	2.259	-8,9%	990	694	-29,9%	484	360	-25,6%
30.000	3.906	3.589	-8,1%	2.604	2.092	-19,7%	1.074	907	-15,5%
35.000	5.635	5.205	-7,6%	4.504	3.967	-11,9%	1.820	1.591	-12,6%
40.000	7.335	7.074	-3,6%	6.404	5.867	-8,4%	2.714	2.428	-10,5%
50.000	11.335	10.874	-4,1%	10.204	9.667	-5,3%	4.960	4.518	-8,9%
60.000	15.135	14.674	-3,0%	14.004	13.467	-3,8%	7.812	7.178	-8,1%
70.000	18.935	18.474	-2,4%	17.804	17.267	-3,0%	11.270	10.410	-7,6%
80.000	22.735	22.274	-2,0%	21.604	21.067	-2,5%	15.070	14.147	-6,1%
90.000	26.535	26.074	-1,7%	25.404	24.867	-2,1%	18.870	17.947	-4,9%
100.000	30.335	29.874	-1,5%	29.204	28.667	-1,8%	22.670	21.747	-4,1%
125.000	39.835	39.374	-1,2%	38.704	38.167	-1,4%	32.170	31.247	-2,9%
150.000	49.335	48.874	-0,9%	48.204	47.667	-1,1%	41.670	40.747	-2,2%
200.000	68.335	67.874	-0,7%	67.204	66.667	-0,8%	60.670	59.747	-1,5%
300.000	106.335	105.874	-0,4%	105.204	104.667	-0,5%	98.670	97.747	-0,9%
400.000	144.335	143.874	-0,3%	143.204	142.667	-0,4%	136.670	135.747	-0,7%

114. Rappelons par ailleurs que cette adaptation du barème d'imposition ne profite pas seulement aux personnes physiques, mais que les impôts à payer par certaines petites et moyennes entreprises sont déterminés via le même barème.

3.2.1. Nécessité d'adapter certains abattements fiscaux

115. Si l'adaptation du barème d'imposition se trouve en avance sur l'inflation, force est de constater que, de manière générale, les abattements fiscaux n'ont pas été adaptés depuis un certain temps comme le retrace le tableau suivant.

Tableau 39: Evolution de différents abattements et dépenses spéciales (1991-2006)

	1991	2006	Variation
Abattement de revenu extraprofessionnel	4.462	4.500	0,9%
Frais de déplacement par km	97	99	2,1%
Frais d'obtention (minimum forfaitaire)	521	540	3,6%
Exonération des revenus d'épargne	1.487	1.500	0,9%
Abattement compensatoire pour salariés	595	600	0,8%
Abattement de retraite	595	600	0,8%
Economie et bonification d'intérêts	2.975	3.000	0,8%
Abattement monoparental	1.785	1.920	7,6%
Abattement pour charges extraordinaires			conversion en euros
Abattement pour enfant ne faisant pas partie du ménage	3.336	3.480	4,4%
Abattement pour frais de domesticité, aides et soins, garde d'enfants	?	3.600	
Abattement pour aide matérielle au partenaire	–	9.780	
Intérêts débiteurs	669	672	0,4%
Cotisations assurance	669	672	0,4%
Contrat assurance pension	1.190	1.500 ³⁰	26,1%
Pension complémentaire	?	1.200	
Epargne logement	?	672	
Intérêts sur prêts hypothécaires	744	750 ³¹	0,8%
Dépenses spéciales (minimum forfaitaire)	446	450	0,9%
Cadeau employeur (ancienneté 25 ans)	2.230	2.250	0,9%
Cadeau employeur (ancienneté 40 ans)	3.347	3.400	1,6%
Cadeau employeur (ancienneté 50 ans)	4.462	4.500	0,9%

116. Vu cette absence générale d'adaptation des abattements repris dans le tableau précédent, la Chambre des employés privés estime qu'un ajustement généralisé de ces abattements s'impose.

Notre Chambre des employés privés considère toutefois que ces abattements doivent non seulement être augmentés, mais également bénéficier dorénavant aux ménages qui ne payent pas d'impôt. Il s'agirait donc de les transformer en un système de crédit d'impôt pour que tous les ménages puissent en bénéficier.

117. En ce qui concerne les adaptations nécessaires des différents abattements et en dehors de l'adaptation déjà annoncée par le gouvernement de l'abattement compensatoire pour salariés qui trouve l'appui de la CEP•L, celle-ci entend plus particulièrement relever la nécessité de procéder d'urgence à une augmentation de l'abattement monoparental et du montant déductible au niveau des intérêts débiteurs en relation avec la résidence principale.

³⁰ Il s'agit d'un minimum qui augmente en fonction de l'âge du preneur de l'assurance.

³¹ Il s'agit d'un minimum qui est plus élevé pendant les dix premières années de l'occupation.

3.2.2. Abattement monoparental

118. Les contribuables bénéficiant d'une modération d'impôt pour enfants et qui ne font pas partie de la classe d'impôt 2 (ménages monoparentaux) obtiennent, sur demande, un abattement monoparental de 1.920 euros par an, indépendamment du nombre d'enfants.

Lorsque l'assujettissement à l'impôt n'a pas existé durant toute l'année, l'abattement se réduit à 160 euros par mois entier d'assujettissement. L'abattement est diminué du montant des allocations de toute nature dont bénéficie l'enfant dans la mesure où elles dépassent l'abattement. Les pensions d'orphelin, tout comme les allocations familiales, ne sont pas considérées.

A titre d'exemple, une mère élève l'enfant et le père intervient dans l'entretien de l'enfant pour 3.600 euros par an. L'abattement monoparental accordé à la mère est réduit de $3.600 - 1.920 = 1.680$ euros et s'élève à $1.920 - 1.680 = 240$ euros par an.

119. La CEP•L estime qu'une adaptation d'urgence, combinée à un crédit d'impôts, se justifie par les taux de pauvreté élevés au sein de la catégorie des ménages monoparentaux. Si l'abolition de la modération d'impôt pour enfants peut élargir le nombre potentiel de bénéficiaires de l'abattement monoparental, la Chambre des employés privés donne à considérer qu'il reste des ménages monoparentaux qui ne bénéficient pas de l'abattement monoparental du fait qu'ils ne payent pas d'impôts.

3.2.3. Intérêts débiteurs sur prêts hypothécaires

120. Les intérêts débiteurs en rapport avec l'acquisition d'une habitation principale („Abschlag für Schuldzinsen auf der Eigenwohnung“) sont déductibles de l'impôt. Avant la réforme fiscale de 1990, les intérêts en relation avec des résidences secondaires étaient également déductibles.

Tant que l'immeuble n'est pas encore occupé, les intérêts débiteurs sont intégralement déductibles. Si l'immeuble est occupé, la déductibilité varie suivant la date d'occupation de l'habitation par le propriétaire et du nombre de personnes composant le ménage.

Pour les propriétaires ayant occupé ou occupant leur habitation à partir du 1er janvier 1991, le plafond annuel déductible s'élève à 1.500 euros pour l'année d'occupation et les cinq années suivantes, à 1.125 euros pour les cinq années subséquentes et à 750 euros pour les années suivantes encore.

Ces plafonds respectifs sont augmentés de leur propre montant pour le conjoint et pour chaque enfant. Prenons l'année d'imposition 2002 comme référence. Le plafond annuel des intérêts passifs déductibles est de 1.500 euros si le propriétaire est entré dans son habitation après le 31 décembre 1996 (soit 1.500 euros pour l'année de l'occupation et les cinq années suivant l'occupation).

Le plafond est en revanche porté à 1.125 euros en cas de première occupation entre le 31 décembre 1991 et le 31 décembre 1996 et à 750 euros par an pour une occupation de l'habitation avant le 31 décembre 1991.

121. La CEP•L estime que ces plafonds devraient être adaptés d'urgence en raison des fortes augmentations des prix de l'immobilier au cours des années passées.

Le Statec vient d'ailleurs de préciser dans sa note de conjoncture 02-2007, que „l'augmentation des taux d'intérêt, dans le cadre de prêts à taux variables (qui sont les plus utilisés dans le cas du Luxembourg) vient renchérir le coût des crédits immobiliers. Elle ampute donc théoriquement une partie du pouvoir d'achat des ménages qui ont accédé à la propriété en recourant à l'emprunt.

Les taux d'intérêt appliqués par les banques suivent grosso modo la tendance définie par les taux directeurs de la BCE et sont donc orientés à la hausse depuis la fin 2005, période qui marque le début du resserrement monétaire“.

Dans une simulation de mensualités pour trois prêts immobiliers de montants différents et d'une durée chacune de 20 ans, le Statec constate que les mensualités à rembourser au taux qui prévaut mi-2007 ont augmenté de plus de 12% par rapport au taux qui prévalait à la fin de 2005.

Le Statec précise toutefois que, d'un point de vue historique, les taux restent relativement bas (très loin des taux atteints dans les années 80).

122. La CEP•L tient à rappeler toutefois qu'il ne suffit pas de soutenir financièrement l'accès à la propriété, mais qu'au vu du taux de risque de pauvreté élevé des locataires, il faudra introduire de nouvelles aides pour les locataires disposant de faibles revenus.

123. Le soutien à l'accès au logement (en tant que locataire ou propriétaire) est également important au vu des réflexions menées dans le cadre du Concept intégré des transports et du développement spatial pour le Luxembourg (IVL).

Si le gouvernement veut opter pour le „*Einwohnerszenario*“ y décrit (561.000 habitants en 2020 contre 511.000 dans le „*Pendlerszenario*“), un soutien accru à l'accès au logement paraît indispensable aux yeux de la Chambre des employés privés, ceci d'autant plus que, de plus en plus de Luxembourgeois deviennent eux-mêmes des frontaliers en déménageant dans les régions frontalières.

*

124. Si la Chambre des employés privés salue l'introduction du „bonus enfant“ ainsi que l'adaptation de 6% du barème d'imposition, elle estime, en dehors des adaptations précitées à faire au niveau des abattements fiscaux, que le gouvernement devrait poursuivre les réflexions au sujet d'une réforme fiscale structurelle en vue de l'individualisation de l'imposition.

*

PARTIE 4

Les points saillants

I. Situation économique et sociale

1. Des performances macroéconomiques excellentes de 2000 à 2006

*Une croissance dynamique qui se maintient
et une inflation „normalisée“*

– La croissance de 6,1% du PIB réel connue en 2006 au Luxembourg (d'après les dernières estimations) est la plus forte de l'UE-15, devant l'Irlande. La croissance du PIB en volume du Luxembourg pour la période 2000-2006 s'élève à 4,1% par an en moyenne, ce qui place le Luxembourg au troisième rang de l'UE-15.

– En 2006, l'inflation luxembourgeoise était de 0,5 point supérieure à la moyenne européenne. Au cours des dernières années, le Luxembourg a connu une progression des prix à la consommation légèrement supérieure à la moyenne européenne, plus particulièrement depuis début 2005. Les données de septembre 2007 font état d'une progression des prix légèrement supérieure dans la zone euro qu'au Luxembourg (2,13% contre 2,08%); le prix du pétrole devrait toutefois à nouveau peser sur l'inflation. Pour ce qui est de l'inflation sous-jacente, elle décélérerait en 2008, mais pourrait repartir à la hausse du fait notamment de la hausse de certains produits alimentaires.

Croissance soutenue de l'emploi et taux de chômage stabilisé

– Depuis 2003, le taux de croissance de l'emploi est reparti à la hausse et ce, de manière beaucoup plus vive que dans l'UE-15 et dans les pays voisins. En 2006, le Luxembourg connaît le deuxième taux de croissance le plus fort de l'UE-15 derrière l'Irlande avec 4,2%. Les premiers résultats de 2007 confirment cette tendance. L'ensemble des secteurs profite de la progression de l'emploi et ce sont les travailleurs frontaliers qui contribuent le plus à cette hausse de l'emploi intérieur.

– Ceci explique l'évolution paradoxale de l'emploi avec un chômage en progression malgré un marché du travail particulièrement dynamique. Sur six ans, le nombre de demandeurs d'emplois a crû de près de 5.000 personnes, alors que, durant la même période, le nombre d'emplois était en progression de 56.800 unités. Le Luxembourg réalise, malgré tout, de bonnes performances en comparaison européenne. La stabilisation du chômage au début de 2007, corrigé des variations saisonnières, s'est même poursuivie par une baisse en septembre, à 4,3% de la population active. Le mois de septembre 2007 a par ailleurs connu la première baisse du nombre de demandeurs d'emploi depuis septembre 2001.

2. Des performances de productivité et de coût du travail exceptionnelles

– Selon le *Bilan de compétitivité 2007*, le Luxembourg se classe deuxième sur 27 en 2006 pour les indicateurs de la catégorie productivité et coûts du travail et rejoint le rang qu'il occupait en 2000.

Productivité du travail la plus élevée

– En 2006, la productivité apparente du travail (PIB par emploi) a encore augmenté de 2,4%, soit la troisième meilleure performance de l'UE-15. En période quinquennale, on constate que ces bonnes performances ne reposent pas sur une année de conjoncture favorable, mais bien sur une tendance générale.

– En niveau absolu, la performance luxembourgeoise récente est d'autant plus remarquable que le niveau atteint par la productivité luxembourgeoise est inégalé au sein de l'Union européenne. Avec 106.100 euros de richesse produite par emploi, le Luxembourg se situe en première place au sein de l'UE. Le Luxembourg devance largement l'Irlande, les Etats-Unis ou encore la Suisse avec un PIB par emploi supérieur respectivement de 24%, 48% et 44%.

Coût salarial unitaire le plus faible

– Le Luxembourg a conforté son avantage compétitif concernant les coûts salariaux. Le Luxembourg possède le plus faible CSU de l'UE-15 et, avec 3,8% de baisse en 2006, il a connu la deuxième plus forte baisse de l'UE-27.

3. Une santé sociale déclinante

– Selon l'Observatoire de la compétitivité, le Luxembourg ne jouit en revanche que d'une modeste 12e place sur 27 au niveau de l'indicateur de santé sociale, en 11e position dans l'UE-15. La situation sociale du Luxembourg est donc peu en rapport avec son rang économique.

– Par ailleurs, une approche plus globale de la santé sociale et environnementale du pays renforce la vision négative de la santé sociale du pays. Le Luxembourg, qui est l'économie la plus riche d'Europe, est par exemple le moins bien classé au regard de la qualité des logements, notamment pour les ménages à faible revenu. Les données montrent une nette progression du taux de risque de pauvreté des locataires: en 2005, un locataire sur quatre se trouve en dessous du seuil de pauvreté. Le taux de pauvreté d'un ménage avec enfants est de 17%. Pour les familles monoparentales, le taux de pauvreté atteint même 49%. La mise en place du bonus fiscal de 922,5 euros par enfant est donc particulièrement à saluer.

II. Politique budgétaire

1. Evolution budgétaire récente

Excédent des Administrations publiques de 2006 à 2008

– La CEP•L constate que les finances publiques se sont considérablement améliorées par rapport aux estimations effectuées en novembre 2006. Les Administrations publiques se trouvent loin du déficit limite de 3%, puisqu'elles affichent un surplus de 0,8% du PIB en 2008, surplus qu'elles présentent depuis 2006. En comparaison internationale plus globale aussi, la situation du Luxembourg est plutôt enviable.

Plus-values de recettes en 2007! Et 2008?

– Le budget 2008 table sur une progression des dépenses de 5,3% et des recettes de 7,6% (soit l'équivalent du PIB nominal). Ces progressions ne sont toutefois pas calculées sur le compte provisoire 2007, mais sur le budget voté en 2007. Or, le budget voté est d'ores et déjà totalement révolu. Les données les plus récentes du gouvernement indiquent que les recettes totales du compte provisoire 2006 sont largement supérieures aux recettes votées pour 2007. Si des événements exceptionnels ont aug-

menté les recettes en capital, le budget voté en 2007 fait tout de même état de recettes courantes en baisse par rapport au compte provisoire 2006. On retrouve le même phénomène du côté des dépenses.

2. A fiscalité donnée, choix de société opéré

– La Chambre des employés privés constate que le gouvernement se félicite de l'objectif qu'il s'est assigné de diminuer les recettes et dépenses publiques en pourcentage du PIB, c'est-à-dire de favoriser un désengagement de l'Etat. Une chose est de vouloir mener une politique budgétaire prudente et de respecter la contrainte du Pacte de stabilité et de croissance, comme le stipule le programme de gouvernement de 2004, une autre est de s'assigner comme but de „réduire progressivement et de manière durable“ la part des dépenses et de recettes publiques dans son PIB. Il est permis de se demander ouvertement si cette „orientation budgétaire“ relative à la sphère d'influence de l'Etat dans l'économie, voire dans la vie des citoyens, est compatible avec une amélioration de la situation sociale au Luxembourg.

III. „Bonus enfant“ et adaptation du barème

– La Chambre des employés privés a d'ores et déjà souhaité commenter dans le cadre du présent avis les grandes lignes des modifications annoncées au niveau de l'imposition du revenu des personnes physiques à partir de l'année d'imposition 2008: adaptation du barème d'impôt et introduction d'un bonus fiscal pour enfants à charge. Le projet de loi constitue en fait l'ultime étape de la politique des années 1990 qui consistait à baisser la modération d'impôt attribuée pour charge d'enfants et à augmenter parallèlement les allocations familiales. Ce système de remplacement progressif de la modération d'impôt par un relèvement des allocations familiales profite surtout aux ménages à faible revenu qui ne profitent pas de la modération d'impôt, parce que non imposables, même s'ils avaient des enfants.

– A ce titre, la CEP•L considère qu'il serait judicieux que le „bonus enfant“ soit additionné aux allocations familiales et qu'il soit préférablement octroyé par versement mensuel.

– Au vu des données relatives à la santé sociale déclinante du pays, la mesure proposée, qui bénéficie avant tout aux ménages à faible revenu et avec enfants à charge, se justifie pleinement. Il s'agit d'une mesure à caractère social dont l'effet devrait se faire ressentir au niveau des taux de pauvreté en question.

– Par ailleurs, la CEP•L demande l'introduction d'un mécanisme qui prévoit, à des intervalles réguliers, une analyse du niveau de ces allocations (et du „bonus enfant“) afin de les adapter, le cas échéant de manière réelle, et notamment aussi à l'évolution des prix. Ceci vaut aussi pour les autres prestations familiales désindexées.

– En ce qui concerne l'adaptation du barème d'imposition, force est de constater que, de manière générale, les abattements fiscaux n'ont plus été adaptés depuis un certain temps. Vu cette carence, la Chambre des employés privés estime qu'un ajustement généralisé de ces abattements s'impose.

– La CEP•L insiste sur l'urgence en matière d'abattement monoparental et de déductibilité des intérêts débiteurs en relation avec la résidence principale. Elle recommande en outre que l'ensemble des abattements soient non seulement relevés, mais qu'ils puissent également bénéficier dorénavant aux ménages qui ne payent pas d'impôts. Il s'agirait donc de les transformer en un système de crédit d'impôt pour que l'ensemble des ménages puisse en profiter.

Luxembourg, le 15 novembre 2007

Pour la Chambre des Employés Privés,

Le Directeur,
Norbert TREMUTH

Le Président,
Jean-Claude REDING

