

N° 5500^{3C}

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2005-2006

PROJET DE LOI

**concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat
pour l'exercice 2006**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES EMPLOYES PRIVES

(16.11.2005)

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
Introduction	
Chapitre 1 – Situation économique	
1.1. Une croissance économique largement supérieure à la moyenne UE	4
1.2. Une présentation de la situation économique qui manque d'élan	5
1.2.1. Etonnantes nuances entre les administrations	5
1.2.2. Les consommateurs démoralisés	6
1.2.3. Nécessité de présenter une évolution désaisonnalisée du chômage	6
1.2.4. Austérité ne rime pas avec modernité	6
1.3. „L'inflation n'est pas un mal en soi“	7
1.3.1. L'IPCH peu adapté à la situation luxembourgeoise	7
1.3.2. L'inflation supérieure résulte notamment de la croissance économique supérieure	8
1.3.3. Une inflation peu élevée au regard de la croissance économique	9
1.3.4. L'„inflation endogène“ parfaitement maîtrisée	10
Chapitre 2 – Politique budgétaire	
2.1. Une situation budgétaire globalement saine	12
2.1.1. Tenir compte des spécificités luxembourgeoises	12
2.1.2. Les avoirs des fonds spéciaux d'investissement restent considérables	15
2.1.3. Les partenariats public-privé: une fausse bonne solution?	17
2.2. Un budget courant excédentaire	18
2.2.1. Recettes courantes	19
2.2.2. Lutter contre le phénomène de l'„optimisation fiscale“	22
2.2.3. Dépenses courantes	23
2.2.4. Le Fonds pour l'emploi	28

Chapitre 3 – Les transferts sociaux

3.1.	Protection sociale au Luxembourg: réaffirmons le soutien à un modèle public efficace	31
3.1.1	Constance des transferts du budget à la sécurité sociale en % du PIB.....	32
3.1.2	Régularité des transferts courants à la sécurité sociale en % des dépenses budgétaires courantes.....	34
3.1.3	Une progression logique des transferts courants à la sécurité sociale en % des dépenses budgétaires totales.....	35
3.1.4	De nombreuses mesures sociales caractéristiques d'une politique volontariste respectueuse du „contrat social“ national.....	36
3.2	Répartition des recettes de protection sociale: un équilibre en faveur de la compétitivité des entrepreneurs	37
3.2.1	Une part publique stable dans les recettes de protection sociale	37
3.2.2	Répartition des recettes de protection sociale: part patronale en baisse.....	39
3.3	Coûts de la main-d'oeuvre au Luxembourg: un environnement concurrentiel pour les entrepreneurs	40
3.4	Dépenses totales de protection sociale en % du PIB: le statuquo	43
3.5	Dépenses totales de protection sociale en SPA par habitant: une efficacité remarquée en Europe.....	44

Chapitre 4 – Conclusion

Tableaux

Tableau 1:	Evolution du PIB au Luxembourg	5
Tableau 2:	Evolution du PIB en volume dans la zone euro.....	5
Tableau 3:	Impact des prix administrés sur l'IPCN	11
Tableau 4:	Orientations générales du budget de l'Etat.....	12
Tableau 5:	Déficit public selon méthodologie „Maastricht“	13
Tableau 6:	Capacité (+)/besoin (-) de financement en % du PIB.....	14
Tableau 7:	Dépenses des principaux fonds d'investissements en milliers d'euros.....	15
Tableau 8:	Avoir des Fonds spéciaux d'investissement en millions d'euros.....	16
Tableau 9:	Evolution des recettes budgétaires de 1997 à 2006	18
Tableau 10:	Evolution des dépenses budgétaires depuis 1997....	19
Tableau 11:	Recettes provenant de l'impôt retenu sur les traitements et salaires (en millions d'euros)	19
Tableau 12:	Impôt général sur le revenu	20
Tableau 13:	Recettes provenant de l'impôt général sur le revenu	20
Tableau 14:	Evolution des recettes provenant de l'impôt retenu sur les traitements et salaires	21
Tableau 15:	Recettes provenant de l'impôt sur le revenu des collectivités (en mio d'euros).....	21

Tableau 16: Recettes provenant de la taxe sur la valeur ajoutée (en mio d'euros).....	21
Tableau 17: Evolution des recettes provenant de l'ITS, de l'IRC et de la TVA.....	22
Tableau 18: Progression des dépenses budgétaires et des dotations aux fonds d'investissement.....	24
Tableau 19: Part des dotations aux fonds d'investissements dans les dépenses budgétaires en millions d'euros.....	24
Tableau 20: Progression des dépenses budgétaires hors dotations aux fonds de réserve.....	25
Tableau 21: Dotations budgétaires aux fonds de réserve.....	25
Tableau 22: Dotations budgétaires des fonds de réserve réalisées via les dépenses courantes en millions d'euros.....	26
Tableau 23: Répartition des dotations budgétaires aux fonds de réserve réalisées via les dépenses courantes.....	27
Tableau 24: Dotations budgétaires des fonds de réserve réalisées via les dépenses en capital en millions d'euros.....	28
Tableau 25: Recettes du Fonds pour l'emploi, en % des recettes totales.....	29
Tableau 26: Evolution des dépenses totales du Fonds pour l'emploi.....	30
Tableau 27: Dépenses du Fonds pour l'Emploi, en % des dépenses totales.....	31
Tableau 28: Transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale en % du PIB à prix courants.....	33
Tableau 29: Evolution des transferts sociaux.....	34
Tableau 30: Transferts sociaux en % des dépenses budgétaires courantes.....	34
Tableau 31: Evolution des transferts sociaux.....	35
Tableau 32: Transferts sociaux en % des dépenses budgétaires totales.....	35
Tableau 33: Répartition des recettes de protection sociale par type (en % du total).....	38
Tableau 34: Comparaison de la part de la contribution publique dans l'ensemble des recettes de la protection sociale en % du total.....	39
Tableau 35: Part des cotisations des employeurs dans l'ensemble des recettes de la protection sociale en % du total..	40
Tableau 36: Composantes des coûts de la main-d'oeuvre dans l'industrie et les services en pourcentage des coûts totaux de la main-d'oeuvre (1996-2002).....	41
Tableau 37: Dépenses totales de protection sociale en % du PIB.....	44

Graphiques

Graphique 1: Inflation – Luxembourg vs. zone euro.....	8
Graphique 2: Croissance du PIB – Luxembourg vs. zone euro ...	8
Graphique 3: Inflation et croissance, moyennes de 1996 à 2004..	9
Graphique 4: Dépenses totales de protection sociale en % du PIB ..	43

Graphique 5: Dépenses totales de protection sociale en SPA/ habitant (2001)	45
Graphique 6: Taux de risque de pauvreté de l'UE-25 avant et après transferts sociaux en 2003	46
Graphique 7: Baisse du taux de risque de pauvreté (en excluant les pensions des transferts) en 2003	47

*

INTRODUCTION

Par lettre du 19 octobre 2005, Monsieur Luc Frieden, ministre du Trésor et du Budget, a soumis le projet de loi sous rubrique à l'avis de la Chambre des Employés Privés.

Bien que le projet n'ait été livré à la CEP•L qu'une semaine après le dépôt du budget, le ministre du Trésor et du Budget précise, dans cette lettre de saisine, que, afin de respecter le programme de travail qu'elle s'est fixé, la Chambre des Députés désire disposer de l'avis de notre Chambre professionnelle pour le 14 novembre au plus tard.

La Chambre des Employés Privés estime que la nouvelle procédure ne permet plus une analyse en profondeur du projet de budget; le délai imparti pour la remise de l'avis est trop court pour pouvoir élaborer une prise de position détaillée et fouillée d'un projet de loi d'une telle envergure.

Si l'on peut considérer que l'ancienne procédure était trop longue, voire imparfaite du fait du manque de données définitives, l'échéance d'à peine un mois pour concevoir et rédiger l'avis relatif au projet de budget de l'Etat est en tout cas par trop réduite.

Le présent avis est réparti en trois parties qui répondent en quelque sorte à trois problématiques qui, depuis un certain temps, suscitent des inquiétudes mues par le Gouvernement dans l'opinion publique luxembourgeoise.

Ainsi, la première partie du présent avis est consacrée à la situation économique, qui d'après le Gouvernement, ne serait plus tellement favorable et fait l'objet d'un certain pessimisme, notamment en ce qui concerne l'inflation. Ces craintes du Gouvernement sont à relativiser à nos yeux, notamment au regard des récentes publications du Statec.

La deuxième partie décrit la situation budgétaire et financière de l'Etat qui se serait quelque peu dégradée et obligerait le Gouvernement à mener une large politique d'austérité budgétaire.

Cette politique devrait avoir des répercussions notamment en ce qui concerne les transferts sociaux qui seraient les principaux responsables des problèmes budgétaires.

Enfin, la troisième partie du présent avis analyse les transferts sociaux de l'Etat dans leur évolution et les place également dans un contexte international afin de les situer par rapport à d'autres pays de l'Union européenne.

Chapitre 1 – Situation économique

La situation de la conjoncture économique au Luxembourg est globalement bonne et toujours meilleure que celle de ses voisins. La période de faible croissance économique (2001-2002) semble dépassée depuis 2004 et pouvoir être rangée au rayon des mauvais souvenirs.

1.1. Une croissance économique largement supérieure à la moyenne UE

Le Statec renseigne en effet une croissance de 4,5% du PIB en volume pour l'année 2004 (cf. tableau ci-dessous).

Tableau 1: Evolution du PIB au Luxembourg

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
PIB en volume	+ 1,3%	+ 1,7%	+ 2,9%	+ 4,5%	+3,4%	+ 3,8%
PIB en valeur	+ 3,3%	+ 2,4%	+ 5,0%	+ 7,1%	+ 6,2%	+ 7,0%

Source: Statec; Ministère des Finances

En 2005 et 2006, la croissance économique réelle devrait largement dépasser les 3%. Ces taux de croissance se révèlent plutôt dynamiques au regard des performances des autres économies de la zone euro (cf. tableau 2).

Au cours des dernières années, la croissance économique réelle au Luxembourg a toujours été considérablement supérieure à la moyenne, à l'exception de l'année 2001, année grise de l'économie nationale.

Tableau 2: Evolution du PIB en volume dans la zone euro

	81-00	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Zone euro		1,6	0,9	0,6	2,0	1,6	2,1
Belgique	2,1	0,7	0,9	1,3	2,7	2,2	2,3
Danemark	1,9	1,6	1,0	0,4	2,0	2,3	2,1
Allemagne	2,1	0,8	0,1	- 0,1	1,6	0,8	1,6
France	2,2	2,1	1,2	0,5	2,5	2,0	2,2
Irlande	5,4	6,0	6,1	3,7	5,4	4,9	5,1
Luxembourg	5,2	1,5	2,5	2,9	4,2	3,8	4,0
Pays-Bas	2,6	1,4	0,6	- 0,9	1,3	1,0	2,0
Grande-Bret.	2,5	2,3	1,8	2,2	3,1	2,8	2,8

Source: Commission européenne, prévisions économiques de printemps 2005

De même, les prévisions de la Commission, qui datent du printemps 2005, annoncent encore des taux de croissance qui dépasseraient de 2,2, respectivement de 1,9 points de pourcentage, ceux de la zone euro pour les années 2005 et 2006.

1.2. Une présentation de la situation économique qui manque d'élan

Au regard de ces chiffres, la conclusion que l'économie luxembourgeoise fonctionne bien s'impose.

Dans ce contexte, à la lecture de la *Note de conjoncture No 2-2005* du Statec, la Chambre des Employés Privés note que les auteurs du présent projet semblent vouloir dresser un portrait plutôt maussade de la situation économique luxembourgeoise.

1.2.1. Etonnantes nuances entre les administrations

Cette description morose de la situation économique n'aura pour effet ni de doper le moral des consommateurs, ni de revigorer la confiance des entrepreneurs, qui doivent effectuer les investissements indispensables à la bonne tenue de l'économie nationale.

En ce qui concerne le secteur du commerce, par exemple, le Gouvernement estime que les données provisoires concernant les résultats de chiffre d'affaires du commerce luxembourgeois marquent une légère baisse, voire une stagnation (- 0,2%), du volume d'activité sur la période de janvier à mai 2005.

Pour le Statec, les résultats sont au contraire en légère progression: selon les données relatives au chiffre d'affaires des entreprises du commerce, le volume d'activité aurait même progressé de 1,0% au cours des six premiers mois de 2005, par rapport à la même période de l'année précédente.

Au niveau du secteur financier, le projet de budget indique timidement que ce secteur poursuit sa consolidation.

Le Statec estime de son côté que les résultats enregistrés par les banques, les OPC et les compagnies d'assurance établis au Grand-Duché sont en nette progression.

Cette expansion se retrouverait aussi au niveau de la balance des services, qui affiche un excédent record au 1er semestre 2005 grâce aux exportations de services financiers.

Quant au projet de budget, il parle seulement d'une amélioration du solde des échanges internationaux de services essentiellement due à la croissance des exportations de services financiers.

1.2.2. *Les consommateurs démoralisés*

Cette approche est non seulement regrettable, mais est en sus dommageable. La Chambre des Employés Privés est d'avis qu'il importe de ne pas ébranler plus avant la confiance des consommateurs qui, selon le Statec, n'auraient déjà pas le moral.

En effet, l'indicateur de confiance des consommateurs établi par la Banque Centrale du Luxembourg (BCL) se serait nettement dégradé en septembre 2005, avec des anticipations plus pessimistes sur l'évolution de la situation économique générale, de la situation financière des ménages et du chômage. Sur les mois écoulés de 2005, les consommateurs luxembourgeois montreraient un profil moins optimiste qu'en 2004.

L'enquête de conjoncture de la BCL auprès des consommateurs comprend une question en relation avec le chômage; les personnes interrogées doivent se prononcer sur l'évolution du chômage au cours des 12 prochains mois.

Selon le Statec, la perception de l'évolution future du chômage semble plus correspondre à un jugement retardé sur l'évolution du chômage constatée qu'à une réelle anticipation. Il semblerait en outre que la perception de l'évolution du chômage par les consommateurs est également influencée par la saisonnalité du taux de chômage inopportunément dévoilé sous sa forme brute.

1.2.3. *Nécessité de présenter une évolution désaisonnalisée du chômage*

Ce dernier élément plaide, selon le Statec, pour la mise en avant, au moment de la diffusion, d'un taux de chômage sous une forme corrigée des variations saisonnières, à l'instar de ce qui se pratique dans de nombreux pays.

Le nombre de chômeurs diminue généralement au premier semestre d'une année et atteint son minimum au mois de juin pour remonter ensuite; cette tendance se confirme chaque année. Le nombre de chômeurs serait donc fortement conditionné par la période de recensement.

D'un point de vue économique, le Statec explique cette saisonnalité par les effectifs recrutés par les entreprises de travail intérimaire pour fournir le secteur de la construction pendant les périodes printanière et estivale. L'arrivée de nouveaux entrants sur le marché de travail à partir de la fin de l'été participerait inversement à l'accroissement du nombre de chômeurs.

Il apparaît clairement que la saisonnalité que l'on observe au niveau du nombre de chômeurs transparaît également au niveau du taux de chômage. Or, au Luxembourg, le taux de chômage dit „brut“, qui n'est donc pas corrigé des variations saisonnières, est publié chaque mois et l'interprétation de ces données pose problème.

Le Statec stipule qu'il ne faut ainsi pas s'étonner quand le taux de chômage baisse en mai ou quand il progresse en septembre; il s'agirait d'un phénomène tout à fait normal au regard de l'évolution observée sur les dernières années.

La diffusion du taux de chômage sous sa forme brute masque les évolutions réelles et biaise le jugement des médias et de l'opinion publique, qui n'ont apparemment pas forcément conscience de l'importance des effets purement saisonniers sur cette variable.

1.2.4. *Austérité ne rime pas avec modernité*

Cette façon de faire adoptée par le Gouvernement, qu'elle concerne le chômage, l'inflation ou le budget, cumulée aux effets d'annonce portant sur le système de protection sociale, sur l'index ou le

salaire minimum, ne peut que contribuer à entretenir un pessimisme ambiant malvenu et guère fondé.

A moins que cette méthode ne corresponde in fine à la mise en place d'une certaine stratégie d'ordre économique, social et politique, stratégie de la peur déployée délibérément dans le cadre d'une action de persuasion de grande envergure sensée amener d'importants bouleversements du modèle social national. Alors que ceux-ci ne sont désirés que par une frange minoritaire du corps social, mais disposant d'un fort pouvoir d'influence, il convient d'emporter, contre son gré, l'adhésion de la majorité de la population.

La méthode, éprouvée dans de nombreux pays d'Europe, pour faire rentrer les élèves modèles dans les rangs est dorénavant bien connue: alors que rien ne laisse vraiment envisager une situation de crise au Luxembourg, il semble que tout soit fait pour entretenir artificiellement une certaine dose d'angoisse et de défaitisme et ainsi tenter de faire passer les réformes prescrites et décidées par les instances et les gouvernements européens.

De l'avis de la CEP•L, ces réformes ne sont pourtant pas un mal nécessaire; elles ne correspondent ni plus ni moins qu'à la transposition d'un courant d'idées quelque peu passéistes, dont les avocats souhaitent, par intérêt, rompre avec un modèle qui s'avère pourtant efficace.

La confiance des consommateurs est actuellement érodée; les citoyens sont angoissés face à leur avenir en raison des discours déprimants qui ne laissent guère espérer un avenir serein en l'absence de politiques de rigueur prônées notamment au travers des Lignes directrices intégrées (LDI) européennes, dont on ne peut oublier l'essence: discipline budgétaire dans la ligne du Pacte de stabilité et de croissance, réformer les régimes de retraite, de la sécurité sociale et du système de soins de santé, augmenter la demande de main-d'oeuvre et le nombre d'heures consacrées à l'activité économique, adapter les politiques fiscales pour renforcer la croissance et résorber les déficits, modération salariale, rendre le travail attrayant en réformant les prélèvements, flexibiliser le marché du travail, adapter l'éducation aux besoins de l'entreprise ...

Le paradoxe est que, en menant ces politiques d'austérité, les discours de Cassandre risquent bien de se réaliser. Contrairement à ce que l'on voudrait donner à penser, austérité ne rime pas avec modernité. Pour équiper le Luxembourg face au 21^e siècle, il est impératif et urgent de mener une politique visant à consolider le modèle social actuel, plutôt que de le déformer par des „réformes“ hasardeuses. Afin de tenter de redonner l'optimisme, la confiance et l'enthousiasme aux citoyens/consommateurs qui en ont besoin, un changement de cap s'impose: celui de l'abandon de politiques qui s'attellent à la modération salariale, au „détricotage“ des systèmes de protection sociale ou à la fuite en avant en matière de fiscalité.

Cette lame de fond, probablement plus européenne que luxembourgeoise, serait-elle annonciatrice de futures réformes destructrices des institutions de notre Etat social et des services publics qui en sont une pierre angulaire? Se résoudra-t-on, aussi au Luxembourg, à soumettre le droit et les acquis sociaux de la collectivité aux impératifs pseudo-économiques et aux intérêts particuliers?

1.3. „L'inflation n'est pas un mal en soi“

Pour le Stateg, „l'inflation n'est pas un mal en soi. Elle injecte un peu de lubrifiant dans les rouages de l'économie. De plus, elle est souvent plus forte dans une économie qui croît plus rapidement, se rapprochant ainsi de son potentiel de croissance. L'inflation ne présente un danger que dans la mesure où le différentiel de l'évolution des prix devient trop marqué et se traduit par des coûts de production unitaires, en termes réels, relativement plus importants que ceux des concurrents. L'inflation présente des risques sérieux chaque fois qu'elle enclenche une spirale autoentretenu, suite à un choc. Pour ces raisons, l'inflation doit rester sous surveillance étroite afin de pouvoir déceler rapidement d'éventuels effets secondaires indésirables.“

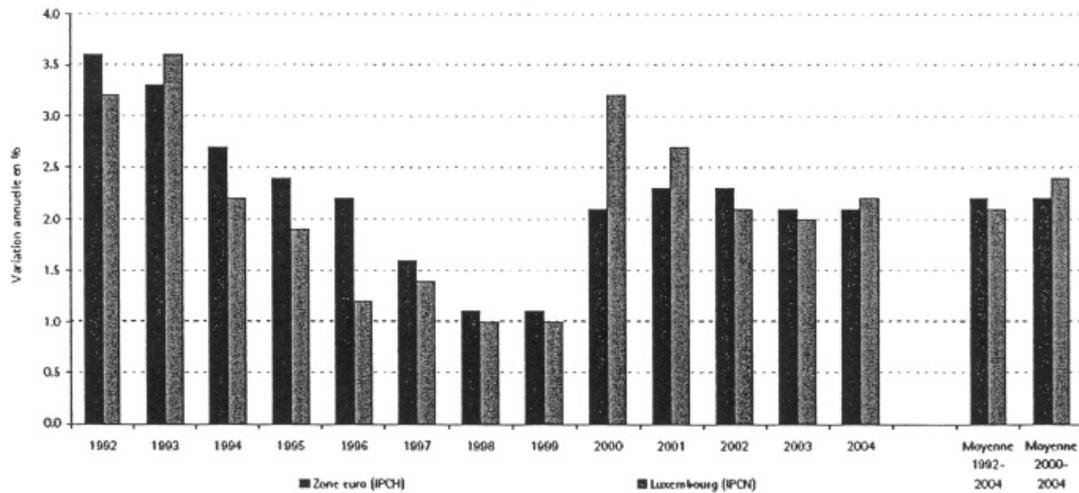
1.3.1. L'IPCH peu adapté à la situation luxembourgeoise

Toujours selon le Stateg, on retrouve souvent le Luxembourg en très mauvaise position sur le plan de l'inflation dans les comparaisons internationales. Ceci s'expliquerait notamment par le fait que, pour ces comparaisons, l'on utilise généralement l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH).

On peut cependant avancer que l'IPCH ne donne pas une image correcte de l'inflation au Luxembourg dans le sens qu'il prend en compte la consommation effectuée sur le territoire luxembourgeois par les

non-résidents, ce qui, selon le Statec, se traduit dans les faits par une pondération très forte, et irréaliste, des produits „accisables“ (carburants, tabac, etc.) dans le profil de consommation national.

Graphique 1: Inflation – Luxembourg vs. zone euro



Sources: Eurostat, Statec

Ces produits, notamment les carburants, connaissent une inflation largement supérieure à la moyenne et tirent donc l'inflation mesurée par l'IPCH vers le haut.

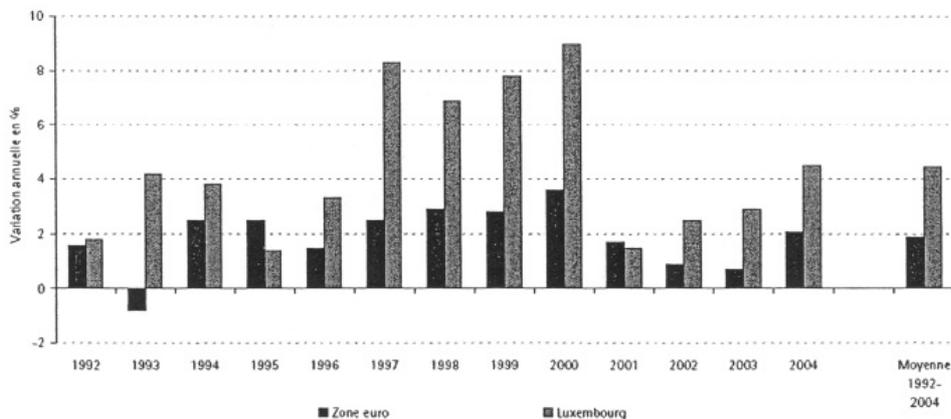
Ainsi, le Statec estime que „si l'on considère l'inflation telle qu'elle ressort de l'IPCN et non de l'IPCH, il s'avère que le Luxembourg montre sur la période 1992-2004 un résultat quasi-identique à celui de la zone euro, c'est-à-dire une inflation légèrement supérieure à 2%. Le différentiel d'inflation apparaît cependant plus important sur la période 2000-2004: 2,2% pour la zone euro en moyenne sur cette période, contre 2,4% pour le Luxembourg“.

1.3.2. L'inflation supérieure résulte notamment de la croissance économique supérieure

Afin d'apprécier de manière correcte le niveau de l'inflation au Luxembourg, il convient de considérer également la croissance économique.

Ainsi, les années 1997 à 2000 sont caractérisées par une très forte croissance du PIB au Luxembourg, proche de 8% en moyenne.

Graphique 2: Croissance du PIB – Luxembourg vs. zone euro



Source: Eurostat, Statec

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

La hausse de la demande adressée aux entreprises ne se répercute cependant pas immédiatement sur le niveau des salaires. Au début d'une phase de reprise, les demandeurs d'emplois sont encore relativement nombreux sur le marché du travail et en forte concurrence. Ce n'est qu'à partir du moment où ils se raréfient (cela peut arriver rapidement pour les qualifications les plus demandées) que les entreprises doivent augmenter les salaires sous peine de ne pouvoir recruter les profils recherchés.

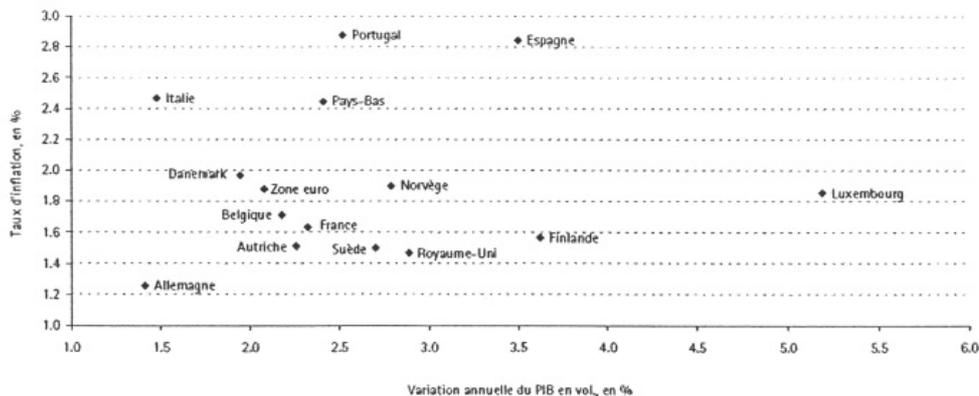
Au Luxembourg, le marché de l'emploi est resté très dynamique jusqu'en 2001 (et même jusqu'au début de 2002), avec une progression annuelle de l'emploi salarié proche de 6%, et donc en décalage avec l'activité qui avait déjà fortement ralenti. Les années 2001 et 2002 sont d'ailleurs celles où le coût salarial unitaire a le plus progressé (7,3% et 4,2%) sur les dix dernières années, alors qu'en terme de croissance économique elles comptent parmi les années les plus faibles. D'une manière générale, on retrouve toujours ce décalage entre activité et emploi en économie“.

1.3.3. Une inflation peu élevée au regard de la croissance économique

Le graphique suivant place un certain nombre de pays en fonction de leur taux d'inflation et de la croissance du PIB de 1996 à 2004.

En ce qui concerne la croissance économique, le Luxembourg occupe une position à l'écart des autres pays, c'est-à-dire avec une croissance largement supérieure en moyenne à tous les autres pays.

Graphique 3: Inflation et croissance, moyennes de 1996 à 2004



Source: Eurostat, Statec

Et en dépit de cette croissance remarquable, le Grand-Duché occupe, en matière d'inflation, une position tout à fait intermédiaire et sous la moyenne de la zone euro. L'Irlande, qui n'est pas reprise sur le graphique, présente des données plus extrêmes que le Luxembourg: une inflation moyenne de 3,1% et une croissance moyenne de 7,6%.

C'est ainsi que la croissance luxembourgeoise, bien que largement supérieure, dispose de l'intensité inflationniste la moins forte.

En dehors de ces moyennes, le Statec distingue trois périodes dans la comparaison de l'inflation du Luxembourg avec celle de la zone euro: l'inflation luxembourgeoise a été inférieure à celle de la zone euro de 1996 à 1999, supérieure en 2000 et 2001, et sensiblement identique de 2002 à 2004.

En ce qui concerne les données sur la zone euro, le Statec indique par ailleurs que „l'évolution de la zone euro est souvent influencée par l'évolution des grands pays qui la composent. L'Allemagne par exemple compte pour presque un tiers dans le calcul de l'agrégat „zone euro“, que ce soit pour le PIB ou les prix à la consommation. Or, il est possible que cette forte pondération de l'Allemagne,

dont les variables économiques sont très influencées par le processus de réunification sur cette période, écrase en quelque sorte l'évolution des autres pays de la zone euro“.

1.3.4. L'„inflation endogène“ parfaitement maîtrisée

Le Luxembourg a donc connu à partir de 2000 une certaine accélération de son inflation: alors que l'IPCN a progressé entre 1995 et 1999 de 1,1% par an en moyenne, entre 2000 et 2004, ce taux est passé à 2,4%.

Si certains ont voulu y voir les conséquences de l'application des tranches indiciaires, c'est pour mieux occulter qu'un nombre certain de causes exogènes sont, pour large partie, responsables de cette hausse de l'IPCN.

Nous venons de voir que la croissance est une source naturelle de tensions inflationnistes, tout en étant moins génératrice d'inflation au Luxembourg qu'ailleurs dans l'UE-15. Il n'est dès lors pas inutile de remettre l'église au milieu du village.

Les prix de plusieurs produits, alors qu'ils ne sont pas déterminés au Luxembourg, provoquent de l'inflation importée avec un impact croissant. Si, durant la période 1995-2000, leur impact s'est avéré particulièrement négligeable, puisque l'inflation sous-jacente a évolué au même rythme que l'IPCN, pour la période 2000-2004, l'inflation sous-jacente est en moyenne de 0,2% inférieure à l'IPCN, traduisant l'impact croissant de l'inflation importée principalement en raison de la hausse des produits pétroliers.

Parmi les autres éléments ayant pesé sur l'inflation luxembourgeoise, on ne peut ignorer les hausses des prix administrés, définis par la BCL comme „les mesures discrétionnaires des administrations publiques ayant un impact direct sur les prix à la consommation et relevant principalement des modifications des prix réglementés et de la fiscalité indirecte“¹. Selon cette étude, les prix administrés ont augmenté en moyenne de 3,2% par an sur la période 2000-2004. Avec une pondération de 10,9% dans l'IPCN, l'impact des prix administrés n'est donc pas négligeable sur l'évolution générale des prix.

Dans ces prix administrés sont notamment compris:

- collecte des déchets et des eaux usées;
- services médicaux, paramédicaux, dentaires et hospitaliers;
- transport des passagers par chemin de fer;
- services postaux;
- enseignement;
- protection sociale;
- alimentation en eau;
- produits pharmaceutiques, autres produits médicaux, appareils et matériel thérapeutiques;
- frais de stationnement, contrôle technique et leçons de conduite;
- location de véhicule sans chauffeur;
- transport de personnes par autobus, par taxi, par air et combiné par rail et route;
- services de transports divers;
- services sportifs et récréatifs;
- théâtres et autres;
- services de télévision et de rediffusion;
- location de matériel et biens culturels et autres services culturels;
- voyages à forfait par chemin de fer;
- cantines;
- internats.

Au regard du tableau suivant, l'inflation que l'on pourrait qualifier d'„endogène“ (puisque directement influencée par les agents économiques nationaux), c'est-à-dire l'inflation sous-jacente moins les prix administrés, s'en trouve nettement réduite.

¹ Bulletin de la BCL 2004/3, p. 76.

Tableau 3: Impact des prix administrés sur l'IPCN

	IPCN (1)	Inflation sous-jacente (1)	Prix administrés (2)	Inflation „endogène“
2000	3,2	1,9	0,3	1,6
2001	2,7	2,8	0,4	2,4
2002	2,1	2,5	0,1	2,4
2003	2,0	2,1	0,3	1,8
2004 (6 mois)	2,2	1,8	0,4	1,4

(1) Source: Statec

(2) Source: BCL

Si l'on note bien une accélération de l'inflation „endogène“ en 2001 et 2002, celle-ci est nettement moindre que l'accélération de l'IPCN. En 2000 et 2004, les fortes augmentations des prix des produits pétroliers ont fortement pesé sur l'IPCN comme le montre le différentiel avec l'inflation sous-jacente. A cela s'est ajouté l'impact des prix administrés qui, 2002 mis à part, ont fortement pesé sur l'inflation.

Sur l'ensemble de la période 2000-2004, seule l'année 2002 voit une inflation „endogène“ supérieure à l'IPCN. Toutefois, la tendance montre bien une maîtrise accrue de l'inflation et une économie nationale en fin de compte pas particulièrement créatrice d'inflation.

Selon la BCL, „les résultats indiquent que la contribution des mesures budgétaires à l'inflation globale s'est accélérée au cours de la période de 2000 à 2004 par rapport à la période de 1996 à 1999. Malgré cette accélération, la performance relative du Luxembourg en cette matière ne se présente cependant pas de manière désavantageuse en raison d'importantes mesures fiscales prises chez nos voisins. L'analyse indique également qu'en l'absence de nouvelles mesures, leur impact sur la progression des prix à la consommation va décélérer en 2005“².

Tout en ne perdant pas de vue que les prix aujourd'hui „administrés“ augmenteraient également, voire peut-être plus, s'ils étaient déterminés librement par le marché, il importe donc de mettre en exergue que certaines augmentations de prix relèvent de décisions administratives.

Si les augmentations des prix administrés peuvent certainement se justifier par des contraintes budgétaires, il y a toutefois lieu de s'interroger sur le choix du moment pour augmenter des prix administrés dans un contexte caractérisé par une inflation qui s'accélère.

Chapitre 2 – Politique budgétaire

Le projet de budget affiche des recettes totales de l'ordre de 7,3 milliards d'euros, alors que les dépenses totales prévues dépassent ce montant pour s'établir à environ 7,6 milliards d'euros.

² BCL, Bulletin 2004/3, p. 81.

Tableau 4: Orientations générales du budget de l'Etat

	Compte 2004	Budget définitif 2005	Projet de budget 2006	Variation	
				en euros	en %
Budget courant					
Recettes	6.618.749,6	6.828.678,0	7.223.692,0	395.014,0	+ 5,78%
Dépenses	<u>5.968.159,0</u>	<u>6.303.056,0</u>	<u>6.852.208,6</u>	<u>549.152,6</u>	<u>+ 8,71%</u>
Excédents	650.590,6	525.622,0	371.483,4	- 154.138,6	...
Budget en capital					
Recettes	116.042,2	73.789,0	104.342,8	30.553,8	+ 41,41%
Dépenses	<u>920.922,2</u>	<u>706.124,0</u>	<u>777.121,6</u>	<u>70.997,6</u>	<u>+ 10,05%</u>
Excédents	- 804.880,0	- 632.335,0	- 672.778,8	- 40.443,8	...
Budget total					
Recettes	6.734.791,8	6.902.467,0	7.328.034,8	425.567,8	+ 6,17%
Dépenses	<u>6.889.081,2</u>	<u>7.009.180,0</u>	<u>7.629.330,2</u>	<u>620.150,2</u>	<u>+ 8,85%</u>
Excédents	- 154.289,4	- 106.713,0	- 301.295,4	- 194.582,4	...

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

Les pourcentages représentent les taux de variation du projet de budget pour 2006 en comparaison avec le budget définitif pour 2005.

Source: Ministère des Finances, Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2006

Le projet de budget prévoit donc un déficit budgétaire d'à peu près 300 millions d'euros pour l'exercice 2006, ce qui représenterait le double du déficit de 2004.

2.1. Une situation budgétaire globalement saine

Notons d'abord que, sans la dotation supplémentaire aux Fonds d'investissement, l'exercice 2004 aurait connu un excédent budgétaire. En effet, le solde budgétaire avant affectation des plus-values de recettes s'établit à + 71 millions d'euros à la fin de l'exercice 2004.

Ce solde positif fait abstraction des dotations supplémentaires délibérées de 225 millions d'euros allouées en cours d'exercice aux fonds spéciaux suivants de l'Etat:

- Fonds de la coopération au développement (+10 millions d'euros);
- Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture (+20,5 millions d'euros);
- Fonds des routes (+70 millions d'euros);
- Fonds du rail (+50 millions d'euros);
- Fonds de la dette publique (+75 millions d'euros).

Pour ce qui est de l'exercice 2006, le déficit budgétaire prévu de 300 millions d'euros représente seulement environ 1% du PIB.

Ce déficit n'est pas à confondre avec les chiffres que le Gouvernement doit communiquer à la Commission européenne dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance.

2.1.1. Tenir compte des spécificités luxembourgeoises

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. Au Luxembourg, l'Administration centrale, c'est-à-dire l'Etat, est responsable du déficit qu'affiche le solde de l'Administration générale.

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

Tableau 5: Déficit public selon méthodologie „Maastricht“

	2003	2004 <i>provisoire</i>	2005 <i>estimation</i>	2006 <i>projections</i>
<i>en millions d'euros</i>				
Administration générale	49,0	- 158,1	- 618,5	- 537,1
Administration centrale	- 407,4	- 652,4	- 1.128,8	- 1.204,9
Communes	- 5,9	- 31,2	3,3	87,4
Sécurité sociale	462,2	525,5	507,0	580,4
<i>en % du PIB</i>				
Administration générale	0,2%	- 0,6%	- 2,3%	- 1,8%
Administration centrale	- 1,7%	- 2,5%	- 4,2%	- 4,1%
Communes	0,0%	- 0,1%	0,0%	0,3%
Sécurité sociale	1,9%	2,0%	1,9%	2,0%

Source: Projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2006

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

Le principal facteur explicatif de la différence du déficit de l'Etat central version „Maastricht“ avec le déficit de l'Etat central version „nationale“ se situe au niveau des fonds d'investissement de l'Etat.

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

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

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 ne seraient plus abondantes.

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

Or, d'après le système maastrichtien, les dépenses des fonds d'investissements, en partie financées par des dotations budgétaires antérieures, sont comptabilisées dans le solde budgétaire de l'Administration centrale en tant que dépenses pour l'exercice visé et contribuent, de ce fait, au déficit budgétaire annuel de l'Etat.

La méthodologie „maastrichtienne“ est donc quelque peu inadaptée à la situation spécifique du Luxembourg, alors que le pays a mené une politique budgétaire anticyclique telle que prônée par les autorités européennes en constituant, dans une période de forte croissance économique, des réserves budgétaires générées par des rentrées fiscales abondantes.

La Chambre des Employés Privés estime que cette situation particulière du Luxembourg devrait être prise en considération dans l'appréciation des finances publiques dans le cadre de la procédure dite de déficit excessif et que le Gouvernement luxembourgeois devrait intervenir à cette fin auprès des instances européennes concernées.

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.

Remarquons par ailleurs que, même si l'on considère uniquement les soldes des Administrations publiques établis selon la méthode „Maastricht“, la situation des finances publiques luxembourgeoises

reste encore bonne par rapport à la moyenne des pays composant la zone euro, comme le montre le tableau suivant.

Tableau 6: Capacité (+)/besoin (-) de financement en % du PIB

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
<i>Administrations publiques</i>								
EUR-12							- 4,3	- 2,6
LUX	4,8	1,2	0,2	1,5	2,7	2,1	1,9	3,2
<i>Administrations centrales</i>								
EUR-12							- 3,7	- 2,4
LUX	2,3	- 0,5	- 1,6	0,2	1,2	0,2	0,5	1,9
<i>Administrations locales</i>								
EUR-12							0,0	0,1
LUX	- 0,1	0,0	- 0,7	- 0,3	0,1	0,4	0,5	0,5
<i>Administrations de la Sécurité Sociale</i>								
EUR-12							- 0,1	0,1
LUX	2,6	1,7	2,5	1,6	1,4	1,5	0,9	0,8

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<i>Administrations publiques</i>							
EUR-12	- 2,2	- 1,3	0,1	- 1,9	- 2,5	- 3,0	- 2,7
LUX	3,2	3,7	6,0	6,1	2,1	0,2	- 0,6
<i>Administrations centrales</i>							
EUR-12	- 2,2	- 1,6	- 0,4	- 1,7	- 2,1	- 2,3	- 2,3
LUX	1,5	2,0	2,8	2,9	- 0,5	- 1,7	- 2,5
<i>Administrations locales</i>							
EUR-12	0,1	0,1	0,1	0,0	- 0,2	- 0,2	- 0,3
LUX	0,3	0,2	0,6	0,2	0,1	0,0	- 0,1
<i>Administrations de la Sécurité Sociale</i>							
EUR-12	0,1	0,4	0,5	0,3	0,2	0,0	0,1
LUX	1,4	1,5	2,6	3,0	2,5	1,9	2,0

Source: Eurostat

EUR-12 = EUR-11 plus GR jusqu'au 31.12.2000 / EUR-12 à partir du 1.1.2001

Le tableau suivant permet d'indiquer que le déficit „maastrichtien“ de 2006 ne sera probablement pas aussi élevé que prévu dans le projet de budget pour l'exercice 2006.

En effet, comme nous l'avons vu, le déficit établi selon les critères de Maastricht prend en considération les dépenses des fonds d'investissement de l'Etat.

Or, le tableau ci-dessous révèle que les dépenses d'investissement planifiées dans le projet de budget pour un exercice donné ne sont, en général, pas réalisées dans leur intégralité.

Si cette tendance se confirme en 2006, le déficit de l'Administration centrale sera moins élevé que prévu.

Tableau 7: Dépenses des principaux fonds d'investissements en milliers d'euros

	<i>Projet 2003</i>	<i>Compte 2003</i>	<i>Projet 2004</i>	<i>Compte 2004</i>	<i>Projet 2005</i>	<i>Budget voté 2005</i>	<i>Budget 2006</i>
Administratif	173.972	87.325	84.038	107.684	119.298	112.559	115.067
Scolaire	102.833	65.361	75.007	66.290	104.545	83.801	100.024
Sanitaire	37.269	3.820	8.001	9.324	14.755	12.017	24.916
Fonds des routes	176.900	151.774	130.250	91.526	141.195	80.141	137.431
Monuments historiques	16.370	16.376	14.000	12.364	14.101	14.371	11.900
Fonds du rail	142.769	91.370	136.000	106.782	173.024	70.200	138.550
Total	650.113	416.026	447.296	393.970	566.918	373.089	527.888

Source: Projets de budget 2003-2006

2.1.2. Les avoirs des fonds spéciaux d'investissement restent considérables

Le tableau suivant révèle que la situation financière des Fonds spéciaux de l'Etat n'est pas dramatique, loin s'en faut. Après les dépenses programmées en 2006, il restera plus de 800 millions d'euros sur les fonds.

Cette somme reste considérable, bien qu'elle représente néanmoins une forte baisse du niveau des avoirs par rapport aux exercices budgétaires précédents.

En effet, depuis la fin de l'exercice 2002, les avoirs des fonds sont en constante diminution.

Les données pour l'exercice 2006 doivent toutefois être interprétées avec prudence. Comme nous l'avons vu ci-dessus, les dépenses programmées au niveau des fonds spéciaux ne sont normalement pas entièrement réalisées.

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

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

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

Tableau 8: Avoir des Fonds spéciaux d'investissement en millions d'euros

	2002	2003	2004	2005	2006
Fonds de la coopération au développement	25,4	10,2	10,0	0	0
Fonds d'équipement militaire	1,1	4	8,8	18	30,4
Fonds pour les monuments historiques	12	8,6	6,3	1,9	0
Fonds de crise	21,7	21,7	21,7	21,7	21,7
Fonds de la dette publique	329,7	178,6	207,8	69,2	- 76,9
Fonds des pensions	15,4	3,7	0,8	0	0
Fonds communal de péréquation conjonct.	41,7	42,8	43,7	44,6	45,6
Fonds communal de dotation financière	0	0	0	0	0
Fonds spécial de la pêche	0,4	0,5	0,5	0,3	0,1
Fonds cynégétique	0,5	0,6	0,6	0,6	0,7
Fonds pour la gestion de l'eau	94,1	120,5	115,5	90,5	55,5
Fonds spécial des eaux transfrontalières	1,4	1,5	1,5	1,4	1,3
Fonds d'équipement sportif national	0,2	19,7	30,7	23,5	12,4
Fonds pour les investissements socio-familiaux	144,2	157,2	160,9	123,9	68,6
Fonds d'assainissement surendettement	0,1	0,3	0,4	0,4	0,3
Fonds d'invest. publics sanitaires et sociaux	62,4	69,6	66,3	60,9	42,5
Fonds des investissements hospitaliers	334,1	324,3	280,2	196,2	109,1
Fonds spécial de la chasse	0	0	0	0	0
Fonds pour la protection de l'environnement	79,4	69,8	61,4	38,3	22
Fonds de financement des mécanismes de Kyoto	-	-	-	0	0
Fonds pour l'emploi	109,2	152,1	87,1	8,2	- 32
Fonds d'orientation écon. et soc. pour l'agric.	2,9	3,2	11,5	9	3,5
Fonds d'investissements publics administratifs	377,7	300,4	201,7	99,1	22
Fonds d'investissements publics scolaires	276,9	276,5	255,2	216,4	166,4
Fonds des routes	161,3	80,6	62,6	92,5	65,1
Fonds du rail	142,7	151,4	128,8	217,3	198,5
Fonds des raccordements ferroviaires internat.	111,7	121,7	50	15	5
Fonds pour la loi de garantie	189,4	175,7	149,2	103,7	63,1
Fonds pour la promotion touristique	0	0,8	0	0	0
Total	2.561,7	2.296,0	1.963,2	1.452,6	824,9
Variation du total		- 10%	- 14%	- 26%	- 43%

Source: Projets de budget de l'Etat pour les exercices 2004-2006

Les avoirs pour les années respectives sont indiqués en fin d'exercice.

Dans ce contexte, la CEP•L regrette par ailleurs que le projet de budget soumis pour avis n'indique plus le montant actuel de la réserve budgétaire et ne précise pas dans quelle mesure l'Etat a recouru à cette réserve budgétaire en 2004. Pourquoi cette donnée informative classique a-t-elle disparu?

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

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

2.1.3. Les partenariats public-privé: une fausse bonne solution?

Les auteurs du projet de loi sous rubrique annoncent que, dans le cadre de ses travaux budgétaires, le Gouvernement a 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 de 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 conventions de prestations.

Selon la Commission européenne³, 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.

Les PPP seraient caractérisés par les éléments suivants:

- durée relativement longue de la relation;
- mode de financement du projet, assuré pour partie par le secteur privé, parfois par le biais de montages complexes entre divers acteurs. Des financements publics, parfois très importants, peuvent néanmoins venir s'ajouter aux financements privés;
- rôle important de l'opérateur économique, qui participe à différents stades du projet (conception, réalisation, mise en oeuvre, financement). Le partenaire public se concentre essentiellement sur la définition des objectifs à atteindre en termes d'intérêt public, de qualité des services offerts, de politique des prix et assure le contrôle du respect de ces objectifs;
- répartition des risques entre le partenaire public et le partenaire privé, sur lequel sont transférés des aléas habituellement supportés par le secteur public. Les PPP n'impliquent toutefois pas nécessairement que le partenaire privé assume tous les risques ou la part la plus importante des risques liés à l'opération. La répartition précise des risques s'effectue au cas par cas, en fonction des capacités respectives des parties en présence à évaluer, contrôler et gérer ceux-ci.

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.

La Chambre des Employés Privés salue le fait que le ministre du Budget a annoncé que cette forme de coopération entre le public et le privé sera d'abord soumise à une évaluation via un projet-pilote avant que le Gouvernement ne se lance définitivement dans cette voie.

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.

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“.

³ Livre vert sur les partenariats public-privé et le droit communautaire des marchés publics et des concessions.

Outre que ce retrait de l'Etat de l'activité économique risque néanmoins de nous entraîner vers des privatisations, 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.

Ces types de PPP soulèvent, selon la Commission européenne, une multitude de questions quant aux modalités d'application concrète des PPP dans le contexte du droit communautaire.

L'analyse détaillée de ces modalités dépasse le cadre du présent avis. La CEP•L se réserve toutefois le droit de revenir ultérieurement plus en détail sur la question des partenariats public-privé.

2.2. Un budget courant excédentaire

On constate à la lecture des tableaux suivants que, depuis quelques exercices, les recettes budgétaires progressent moins rapidement que les dépenses courantes.

Ce phénomène se manifeste en effet à partir de l'exercice 2001.

Cette évolution fait évidemment détériorer le solde au niveau du budget courant qui reste toutefois largement excédentaire en 2006.

Le budget courant pour l'exercice 2006 présente en effet un excédent de 371 millions d'euros qui ne permet toutefois pas de compenser le déficit de 673 millions d'euros au niveau du budget en capital.

Tableau 9: Evolution des recettes budgétaires de 1997 à 2006

Exercice	Recettes totales	Recettes courantes		Recettes en capital	
		En absolu	Taux de croissance	En absolu	Taux de croissance
1997	4.515	4.484	10,9%	31	8,5%
1998	4.726	4.593	2,4%	133	328,3%
1999	4.976	4.950	7,8%	25	- 80,8%
2000	5.687	5.641	14,0%	46	79,3%
2001	5.709	5.677	0,6%	32	- 29,1%
2002	6.200	6.149	8,3%	51	57,4%
2003	6.563	6.505	5,8%	59	15,7%
2004	6.735	6.619	1,8%	116	96,6%
2005	6.902	6.829	3,2%	74	- 36,2%
2006	7.328	7.224	5,8%	104	40,5%

Note: En millions d'euros
1980-2004: Comptes généraux, sauf 2000 (Compte provisoire); 2005: Budget définitif;
2006: Projet de budget

Sources: Ministère des Finances, Projets de budget de l'Etat 1975-2006; Trésorerie de l'Etat

Pour le Gouvernement, l'évolution récente des recettes et dépenses budgétaires, retracée dans les tableaux précédent et suivant, est dangereuse. Les autorités politiques estiment dès lors qu'il faut d'urgence remédier à cette évolution non concordante.

Pour cette raison, l'évolution des recettes et des dépenses courantes de l'Etat fera l'objet d'une analyse plus détaillée dans les sous-chapitres suivants et dans la partie 3 du présent avis.

Tableau 10: Evolution des dépenses budgétaires depuis 1997

	Dépenses totales	Dépenses courantes			Dépenses en capital		
		En absolu	Taux de croissance	Contribution dans dépenses totales	En absolu	Taux de croissance	Contribution dans dépenses totales
1997	4.384	3.683	8,0%	84,0%	701	18,6%	16,0%
1998	4.676	3.771	2,4%	80,6%	905	29,1%	19,4%
1999	4.855	3.937	4,4%	81,1%	919	1,5%	18,9%
2000	5.595	4.366	10,9%	78,0%	1.229	33,8%	22,0%
2001	5.707	4.786	9,6%	83,9%	921	-25,1%	16,1%
2002	6.200	5.247	9,6%	84,6%	953	3,5%	15,4%
2003	6.563	5.656	7,8%	86,2%	907	-4,8%	13,8%
2004	6.889	5.968	5,5%	86,6%	921	1,5%	13,4%
2005	7.009	6.303	5,6%	89,9%	706	-23,3%	10,1%
2006	7.629	6.852	8,7%	89,8%	777	10,0%	10,2%

Note: Montants en millions d'euros
1973-2004: Comptes généraux; 2005: Budget définitif; 2006: Projet de budget

Sources: Ministère des Finances, Projets de budget de l'Etat 1975-2006; Trésorerie de l'Etat

2.2.1. Recettes courantes

Les recettes provenant des trois impôts suivants constituent les plus grands postes des recettes courantes:

- impôt retenu sur les traitements et salaires;
- impôt sur le revenu des collectivités;
- taxe sur la valeur ajoutée.

Les recettes provenant de l'impôt sur les traitements et salaires connaissent au cours des derniers exercices une forte croissance. En effet, après des années de faible progression, voire de recul, dues notamment à la réforme fiscale 2001-02 mais également à la plus faible croissance de l'emploi, ce poste de recettes a renoué avec des forts taux de croissance.

Tableau 11: Recettes provenant de l'impôt retenu sur les traitements et salaires (en millions d'euros)

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
916,9	1.035,6	1.166,6	1.200,6	1.115,0	1.190,5	1.330,0	1.400,0	1.570,0
	+ 12,9%	+ 12,6%	+ 2,9%	- 3,8%	+ 3,1%	+ 11,7%	+ 5,3%	+ 12,1%

Note: 1998-2004: Compte général
2005: Budget voté
2006: Projet de budget 2006

Source: Ministère des Finances, Projets de budget de l'Etat pour les exercices 2004, 2005 et 2006

Au niveau des recettes provenant de l'impôt sur les traitements et salaires (ITS), l'Etat affiche dans son compte provisoire des plus-values de 85 millions d'euros en 2004 par rapport au projet de budget pour l'exercice 2004.

L'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette présente des plus-values de l'ordre de 59 millions d'euros.

Ce scénario va probablement se répéter pour l'année 2005 comme l'indique le développement ci-dessous.

Tableau 12: Impôt général sur le revenu

	<i>Exercices entiers</i>				
	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>
a) Assiette	255,0	240,0	282,4	298,9	350,0
b) Salaires	1.200,6	1.155,0	1.190,5	1.330,0	1.400,0
c) Collectivités	1.124,0	1.199,0	1.311,1	1.068,6	1.125,0
d) Capitaux	90,9	95,0	130,8	142,8	120,0
e) Non-résidents	1,9	2,2	1,3	1,4	1,5
Total	2.672,4	2.691,2	2.916,1	2.841,7	2.996,5
	<i>Premiers semestres</i>				
	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>
a) Assiette	124,8	123,3	138,2	141,9	160,8
b) Salaires	661,8	595,2	618,7	693,0	759,7
c) Collectivités	454,8	516,0	504,6	438,7	481,4
d) Capitaux	75,8	84,1	96,2	104,2	99,3
e) Non-résidents	1,1	1,0	1,1	1,4	1,7
Total	1.318,4	1.319,6	1.358,8	1.379,2	1.502,8

Note: Les chiffres sont exprimés en millions d'euros

Source: Projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2006

Tableau 13: Recettes provenant de l'impôt général sur le revenu

	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>
Exercices entiers	2.672	2.691	2.916	2.842	2.996
Premiers semestres	1.318	1.320	1.359	1.379	1.503
% du total réalisé au premier semestre	49,3%	49,1%	46,6%	48,5%	50,2%

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

Calculs: CEP•L

Source: projets de budget pour l'exercice 2005 et 2006

Au cours des exercices 2001-2004, les recettes provenant de l'impôt général sur le revenu du premier semestre représentaient en moyenne 48,4% du total de ces recettes pour l'exercice en question.

Si ce pourcentage se réalise en 2005, les recettes totales pour ce poste sont alors quelque peu sous-évaluées et devraient passer de 2.996 millions d'euros à 3.105 millions d'euros. L'Etat réalisera alors, le cas échéant, une plus-value de plus de 100 millions d'euros au niveau de ce poste de recettes.

Cette plus-value serait due pour moitié à l'impôt sur les salaires et traitements.

Tableau 14: Evolution des recettes provenant de l'impôt retenu sur les traitements et salaires

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Exercices entiers	1.035,6	1.166,6	1.200,6	1.155	1.190,5	1.330	1.400
Premiers semestres	535,7	609,6	661,8	595,2	618,7	693	759,7
Premier semestre en % de l'exercice entier	51,7%	52,3%	55,1%	51,5%	52,0%	52,1%	54,3%

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

Calculs: CEP•L

Source: projets de budget pour l'exercice 2005 et 2006

En effet, les recettes réalisées au premier semestre 2005 correspondent à 54,3% des recettes estimées pour l'exercice entier, alors que, dans les années passées, ce pourcentage est en moyenne de 52,45%.

Si cette moyenne se réalise en 2005, les recettes totales pour le poste en question s'élèveront à 1.448 millions d'euros, c'est-à-dire 48 millions de plus-values.

En ce qui concerne les recettes provenant de l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC), elles tendent à se rapprocher à nouveau du niveau de l'année 2002 après une stagnation en 2003 suivie d'une chute en 2004.

Tableau 15: Recettes provenant de l'impôt sur le revenu des collectivités (en mio d'euros)

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
917,0	895,9	1.008,7	1.124,0	1.312,5	1.311,1	1.068,6	1.125,0	1.250,0
	-2,3%	+12,6%	+11,4%	+16,8%	-0,1%	-18,5%	+5,3%	+11,1%

Note: 1998-2004: Compte général

2005: Budget voté

2006: Projet de budget 2006

Source: Ministère des Finances, Projets de budget de l'Etat pour l'exercice 2005 et 2006

Pour ce qui est des recettes provenant de la TVA, le projet de budget 2006 annonce une forte régression en 2006.

Tableau 16: Recettes provenant de la taxe sur la valeur ajoutée (en mio d'euros)

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
656,1	858,4	973,3	1.009,2	1.141,7	1.262,1	1.421,5	1.588,9	1.352,3
	+30,8%	+13,4%	+3,7%	+13,1%	+10,5%	+12,6%	+11,8%	-14,9%

Note: Montants en milliers d'euros aux erreurs d'arrondi près.

Sources: Ministère des Finances, Projets de budget de l'Etat 1975-2006;

Trésorerie de l'Etat

Par ailleurs, les auteurs du projet sous avis estiment que les recettes au poste de la TVA prévues pour 2005 ne seront pas réalisées. L'Administration de l'enregistrement et des domaines escompte pour l'ensemble de l'année 2005 une recette de 1.460 millions d'euros, soit une moins-value de 537 millions d'euros par rapport à la prévision de 2005.

Ces moins-values correspondent au produit brut de la TVA qui comprend encore les quotes-parts à verser aux Communautés européennes et au Fonds communal de dotation financière.

Si les moins-values ne sont donc pas entièrement imputables au budget de l'Etat, la plus grande partie sera néanmoins à supporter par le budget des recettes courantes.

2.2.2. Lutter contre le phénomène de l'„optimisation fiscale“

Dans son avis relatif au projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2005, la CEP•L avait déjà retracé l'évolution de trois types de recettes par rapport à l'année de base 1998, à savoir celle de la TVA, de l'ITS et de l'IRC.

Tableau 17: Evolution des recettes provenant de l'ITS, de l'IRC et de la TVA

	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	122,7	242,2	152,8
2006	136,3	206,1	171,4

Calculs: CEP•L

Source: Projets de budget pour les exercices 2000-2006

Les recettes de la TVA ont plus que doublé entre 1998 et 2006, malgré une forte chute probable en 2006, tandis que les recettes de l'ITS et de l'IRC progressent beaucoup moins vite.

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

En 2006, une progression assez forte est annoncée pour l'ITS et l'IRC, tandis que la TVA tombera en dessous de son niveau de 2004.

Force est néanmoins de constater que, par rapport à l'année 1998, la contribution des salariés et des consommateurs aux dépenses publiques de l'année 2006 augmente beaucoup plus que celle des entreprises.

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

Dans ce contexte, il y a lieu de rappeler les remarques élaborées par notre Chambre dans son avis relatif au projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2005 ainsi que dans son avis relatif au projet de loi portant modification de certaines dispositions de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, de la loi modifiée du 16 octobre 1934 sur l'évaluation des biens et valeurs et de la loi modifiée d'adaptation fiscale du 16 octobre 1934.

Dans ce dernier avis, la CEP•L écrivait que, sous couvert de neutralité en matière de concurrence entre entreprises, de règles fiscales neutres, voire de transparence fiscale, de mise en place de conditions analogues à celles d'un marché intérieur dans la Communauté européenne, facilitant ainsi l'adaptation des entreprises aux exigences du marché commun, des directives européennes ont installé un dispositif dont l'objectif est d'exonérer de retenue à la source les dividendes et autres bénéfices attribués par des filiales à leur société mère et d'éliminer la double imposition économique de ces revenus au niveau de la société mère.

Si l'on ne peut guère s'opposer aux efforts d'élimination de double imposition, qu'ils visent les salariés ou les entreprises, le législateur n'a-t-il pas partant instauré un système légal „d'optimisation fiscale“ (dont le ministre du Budget s'est d'ailleurs plaint lui-même lors du dépôt du projet budgétaire 2005)?

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

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

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

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

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

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

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

Citons par exemple la Belgique qui annonce avoir déjà récupéré au 30.9.2005, en chassant la fraude fiscale, 0,15% de son PIB (pour une estimation finale de 0,2% du PIB fin 2005) dont notamment 0,06% uniquement dans le cadre de la lutte contre les carrousels à la TVA.

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

2.2.3. Dépenses courantes

Parmi les plus grands postes de dépenses courantes, on retrouve les salaires et charges sociales, les transferts de revenus aux administrations de la sécurité sociale ainsi que les dotations de fonds de réserve.

Si les dépenses courantes progressent de 8,7% en 2006 par rapport au budget de 2005, les transferts de revenus aux administrations de la sécurité sociale augmentent de 10,1% et les dotations „courantes“ de fonds de réserve de 15,8% tandis que les salaires et charges sociales progressent, avec 6,0%, moins rapidement que la moyenne des dépenses courantes.

Nous nous concentrons ici sur l'analyse des dotations aux fonds de réserve, les transferts sociaux étant analysés dans un chapitre à part (cf. infra).

Le tableau suivant montre la forte progression des dotations budgétaires aux fonds spéciaux en 2006, constat qui vaut tant pour le budget courant que pour le budget en capital qui était responsable de la chute des dotations totales au cours des exercices précédents.

Le projet de budget 2006 signifie en effet un certain revirement de tendance puisque les dotations budgétaires aux fonds augmentent à nouveau, de manière substantielle par ailleurs, comme c'était le cas lors des années de forte croissance économique 1999-2000. Cette forte progression concerne, rappelons-le, aussi bien les dépenses courantes que les dépenses en capital.

Les dotations totales progressent de 18,6% en 2006, les dotations courantes de près de 16% et les dotations en capital de plus de 27%.

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

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Dépenses totales	5,8%	12,7%	2,0%	8,6%	4,6%	6,2%	1,7%	8,8%
Dotations totales	24,1%	30,4%	-17,4%	-2,1%	0,5%	-4,4%	-6,4%	18,6%
Dépenses courantes	2,4%	7,9%	9,6%	9,7%	7,0%	6,3%	5,6%	8,7%
Dotations courantes	49,6%	7,9%	6,1%	4,4%	8,1%	1,1%	3,3%	15,8%
Dépenses en capital	23,9%	33,7%	-25,1%	3,5%	-9,0%	6,2%	-23,6%	10,4%
Dotations en capital	3,8%	56,3%	-35,9%	-10,5%	-11,1%	-14,8%	-28,0%	27,4%

Source: Projets de budget de l'Etat pour les exercices 2001-2006

Données: Comptes provisoires, sauf 2005 (budget) et 2006 (projet de budget)

Calculs: CEP•L

Tant pour les dépenses courantes que pour les dépenses en capital, les dotations budgétaires aux fonds spéciaux progressent plus rapidement que la moyenne de leur catégorie respective de dépenses.

En 2006, les dotations aux fonds d'investissement voient donc logiquement augmenter leur part dans les dépenses budgétaires totales (cf. tableau ci-dessous), ce qui constitue également un changement de tendance après une baisse relative de la part des dotations aux fonds entamée après l'exercice budgétaire 2000.

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

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Dépenses totales	4.693	4.964	5.595	5.707	6.200	6.484	6.889	7.009	7.629
Dotations totales	984,6	1.221,9	1.593,4	1.316,9	1.289,7	1.296,2	1.238,6	1.159,1	1.374,4
	21,0%	24,6%	28,5%	23,1%	20,8%	20,0%	18,0%	16,5%	18,0%
Dépenses courantes	3.950	4.046	4.366	4.785	5.247	5.616	5.968	6.305	6.852
Dotations courantes	436,4	652,7	704,1	747,2	780,1	843,1	852,4	880,9	1.020,1
	11,0%	16,1%	16,1%	15,6%	14,9%	15,0%	14,3%	14,0%	14,9%
Dépenses en capital	742	919	1.229	921	953	867	921	704	777
Dotations en capital	548,2	569,1	889,4	569,7	509,6	453,1	386,2	278,2	354,3
	73,9%	61,9%	72,4%	61,9%	53,5%	52,3%	41,9%	39,5%	45,6%

Source: Projets de budget de l'Etat pour les exercices 2001-2006; Calculs: CEP•L

Données: Comptes provisoires, sauf 2005 (budget) et 2006 (projet de budget)

Depuis l'année 2000, caractérisée par de fortes plus-values de recettes versées dans les fonds spéciaux, la part des dotations budgétaires à ces fonds affiche une tendance à la baisse. L'année 2006 casse cette tendance: les dotations aux fonds spéciaux forment 18% des dépenses budgétaires totales contre 16,5% en 2005.

Il est donc logique, comme l'indique le tableau ci-dessous, que les dépenses budgétaires augmentent en 2006 moins rapidement hors dotations aux fonds qu'elles le font avec ces dotations.

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

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Dépenses totales	0,9%	6,9%	9,7%	11,8%	5,7%	8,9%	3,5%	6,9%
Dépenses courantes	-3,4%	7,9%	10,3%	10,6%	6,9%	7,2%	6,0%	7,5%
Dépenses en capital	80,5%	-2,9%	3,4%	26,2%	-6,7%	29,2%	-20,4%	-0,7%

Source: Projets de budget de l'Etat pour les exercices 2001-2006

Données: Comptes provisoires, sauf 2005 (budget) et 2006 (projet de budget)

Calculs: CEP•L

Les dépenses totales hors dotations aux fonds de réserve progressent de 6,9% en 2006 contre 8,8% si on inclut les dotations. Pour ce qui est des dépenses courantes, les progressions sont de 7,5% hors dotations et de 8,7% avec dotations.

Le tableau suivant révèle quant à lui que la répartition des dotations budgétaires aux fonds d'investissement entre „dotations courantes“ et „dotations en capital“ a été renversée.

Si, à la fin des années 1990, une large partie, voire plus de la moitié des dotations aux fonds passe par les dépenses en capital, depuis lors, une partie de plus en plus grande sont versées via les dépenses courantes qui comprennent, en 2006, près des trois quarts des dotations aux fonds spéciaux.

Depuis l'exercice 2001, les dotations effectuées par le biais des dépenses en capital sont en diminution. Pour l'exercice 2006, ces dotations augmentent toutefois si fortement qu'elles dépassent le niveau de 2001.

Les „dotations courantes“ progressent pendant toute la période considérée. Après un ralentissement en 2004-2005, elles augmentent à nouveau fortement en 2006.

Tableau 21: Dotations budgétaires aux fonds de réserve

	Dépenses courantes		Dépenses en capital		Dotations budgétaires	
	En absolu	Variation	En absolu	Variation	En absolu	Variation
Compte provisoire 1998	436,4		548,2		984,6	
Compte provisoire 1999	652,7	49,60%	569,1	3,80%	1.221,90	24,10%
Compte provisoire 2000	704,1	7,90%	889,4	56,30%	1.593,40	30,40%
Compte provisoire 2001	747,2	6,10%	569,7	-35,90%	1.316,90	-17,40%
Compte provisoire 2002	780,1	4,40%	509,6	-10,60%	1.289,70	-2,10%
Compte provisoire 2003	843,1	8,08%	453,1	-11,09%	1.296,2	0,50%
Compte provisoire 2004	852,4	1,10%	386,2	-14,76%	1.238,6	-4,4%
Budget 2005	880,9	3,34%	278,2	-27,96%	1.159,1	-6,42%
Crédits 2006	1.020,1	15,80%	354,3	27,35%	1.374,4	18,57%

Note: montants en millions d'euros

Source: ministère des Finances, Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour les exercices 2000-2006

La plus grande partie des dotations budgétaires aux fonds de réserve réalisées via les dépenses courantes revient au Fonds communal de dotation financière (359 millions en 2006, c'est-à-dire + 14% par rapport à 2005).

Ensuite, vient le Fonds des pensions pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents des CFL (282 millions en 2006, c'est-à-dire +8,5%).

Ces deux fonds touchent ensemble plus de 60% de ces dotations, ce qui correspond à 9% des dépenses budgétaires courantes.

Le reste revient principalement au Fonds de la coopération au développement (130 millions, c.-à-d. +16%), au Fonds pour l'emploi et au Fonds du rail (96 millions, à savoir +4%).

Les dotations aux Fonds pour l'emploi sont réparties entre le produit de l'impôt de solidarité et une dotation budgétaire extraordinaire; cette dernière augmente fortement en 2006, à savoir de 500% tandis que le produit de l'impôt de solidarité progresse de 11%.

Tableau 22: Dotations budgétaires des fonds de réserve réalisées via les dépenses courantes en millions d'euros

	2006	2005	2004	2001	1998
Fonds de la coopération au développement	130	112	108	105	67
Crédits contractés sous la garantie de l'Etat	2	1	1	1	0
Fonds des pensions pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents des CFL	282	260	255	210	0
Fonds communal de dotation financière	359	314	296	265	222
Fonds spécial de la chasse + fonds cynégétique + pêche + eaux frontalières	0	0	1	0	1
Fonds pour l'emploi (dotation extraordinaire)	50	10	15	15	19
Fonds pour l'emploi (impôt de solidarité)	102	92	86	78	69
Fonds de remembrement des biens ruraux	0	0	0	2	1
Fonds du rail (prise en charge de la gestion de l'infrastructure ferroviaire)	96	92	90	70	57
Total	1.020	881	852	747	436

Source: Projets de budget de l'Etat pour les exercices 2000-2006

La répartition des dotations budgétaires aux fonds de réserve réalisées via les dépenses courantes est relativement constante au cours des derniers exercices budgétaires, mise à part le quintuplement de la dotation budgétaire extraordinaire au Fonds pour l'emploi, qui représente, en 2006, 5% du total de ce type de dotations.

Dans ce contexte, il serait nécessaire d'entamer une réflexion plus générale quant au financement des dépenses du Fonds pour l'emploi via des ressources propres. Pour une analyse plus détaillée des recettes et dépenses du Fonds pour l'emploi, nous renvoyons au sous-chapitre 2.2.4. du présent avis.

Au vu de ces chiffres et au vu de la progression rapide des dotations courantes au cours des exercices 2005 et 2006 – les dotations courantes augmentent de presque 20% entre 2004 et 2006 contre 14% entre 2001 et 2004 –, la Chambre des Employés Privés estime qu'une analyse approfondie des recettes et dépenses au niveau de ces fonds s'impose.

Les dotations du Fonds communal de dotation financière, par exemple, augmentent de 21% entre 2004 et 2006, alors qu'elles progressent de seulement 12% entre 2001 et 2004.

Tableau 23: Répartition des dotations budgétaires aux fonds de réserve réalisées via les dépenses courantes

	2006	2005	2004	2001	1998
Fonds de la coopération au développement	13%	13%	13%	14%	15%
Crédits contractés sous la garantie de l'Etat	0%	0%	0%	0%	0%
Fonds des pensions pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents des CFL	28%	30%	30%	28%	0%
Fonds communal de dotation financière	35%	36%	35%	35%	51%
Fonds spécial de la chasse + fonds cynégétique + pêche + eaux frontalières	0%	0%	0%	0%	0%
Fonds pour l'emploi (dotation extraordinaire)	5%	1%	2%	2%	4%
Fonds pour l'emploi (impôt de solidarité)	10%	10%	10%	10%	16%
Fonds de remembrement des biens ruraux	0%	0%	0%	0%	0%
Fonds du rail (prise en charge de la gestion de l'infrastructure ferroviaire)	9%	10%	11%	9%	13%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Calculs: CEP•L

Source: Projets de budget de l'Etat pour les exercices 2000-2006

En ce qui concerne le niveau des dotations budgétaires des fonds de réserve réalisées via les dépenses en capital, celles-ci sont plus volatiles et dépendent notamment de la réalisation de plus-values de recettes.

Le Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales obtient la principale dotation en 2006 suivi du Fonds d'investissements publics scolaires.

Pour ce qui est de la répartition de ces dotations, l'on constate que la part revenant au Fonds d'équipement militaire est en forte augmentation depuis 2005. En effet, en 2006, 9% des „dotations en capital“ sont versées à ce fonds.

Le Fonds de routes par contre subit une forte baisse de sa part relative dans les dotations. Il en est de même du Fonds du rail.

Tableau 24: Dotations budgétaires des fonds de réserve réalisées via les dépenses en capital en millions d'euros

	2006	2005	2004	2001	1998
Fonds national de soutien à la production audiovisuelle	0	0	0	3	2
Fonds d'équipement militaire	33	22	5	2	4
Fonds culturel national en vue de la constitution d'une collection d'oeuvres d'art contemporain	0	0	0	0	1
Fonds pour les monuments historiques	10	10	10	10	5
Fonds pour la gestion de l'eau	15	10	20	48	0
Fonds d'équipement sportif national	24	24	21	6	7
Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales	61	53	51	75	0
Fonds spécial des investissements hospitaliers	33	37	41	81	66
Fonds pour la protection de l'environnement	7	5	4	3	71
Fonds de financement des mécanismes de Kyoto	10	5	0	0	0
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	27	17	37	18	17
Fonds de remembrement des biens ruraux	0	0	0	2	1
Fonds pour la promotion touristique	7	7	7	0	0
Fonds d'investissements publics administratifs	38	10	9	37	82
Fonds d'investissements publics scolaires	50	45	45	96	117
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	7	7	6	37	8
Fonds pour la loi de garantie	7	2	1	21	20
Fonds des routes	10	10	70	86	74
Fonds d'urbanisation et d'aménagement du plateau de Kirchberg en vue de garantir le rendement locatif des immeubles réalisés sur la base d'un contrat de location-vente	0	0	0	0	3
Crédits contractés sous la garantie de l'Etat	1	0	0	0	0
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	5	5	10	10	25
Fonds du rail	10	10	50	35	45
Total	354	278	386	570	548

Source: Projets de budget de l'Etat pour les exercices 2000-2006

2.2.4 Le Fonds pour l'emploi

Le Fonds pour l'emploi, pour lequel les dépenses ne sont pas programmables, constitue un cas particulier au niveau des fonds spéciaux de l'Etat puisqu'il dispose aussi de recettes propres considérables.

Les avoirs du Fonds pour l'emploi sont en diminution depuis quelques années, notamment en raison de l'évolution négative du chômage.

En ce qui concerne la structure des recettes du Fonds pour l'emploi, elle s'est considérablement modifiée au cours de la période 1990-2006, notamment à cause de l'introduction de la contribution sociale sur carburants en 1994.

Tableau 25: Recettes du Fonds pour l'emploi, en % des recettes totales

	<i>Impôt de solidarité sur le revenu des personnes physiques</i>	<i>Impôt de solidarité sur le revenu des collectivités</i>	<i>Impôt sur le revenu des communes</i>	<i>Contrib. sociale sur carburants</i>	<i>Remboursements</i>	<i>Aliment. budgétaire</i>	<i>Recettes totales</i>
1990	34,7%	6,5%	6,9%	0,0%	9,8%	42,1%	100,0%
1991	31,3%	5,5%	12,4%	0,0%	4,3%	46,5%	100,0%
1992	36,4%	5,6%	7,6%	0,0%	4,9%	45,6%	100,0%
1993	20,2%	4,3%	3,4%	0,0%	9,7%	62,3%	100,0%
1994	32,2%	18,2%	6,3%	17,6%	5,3%	20,4%	100,0%
1995	20,9%	19,1%	4,3%	25,2%	4,9%	25,7%	100,0%
1996	19,2%	16,2%	4,2%	21,7%	3,2%	35,4%	100,0%
1997	15,1%	15,7%	3,5%	17,6%	3,1%	45,0%	100,0%
1998	21,7%	27,3%	5,2%	26,4%	6,1%	13,3%	100,0%
1999	20,9%	23,7%	5,1%	33,5%	5,0%	11,8%	100,0%
2000	20,1%	23,2%	5,1%	33,0%	8,2%	10,3%	100,0%
2001	18,6%	23,6%	0,0%	29,7%	14,2%	13,9%	100,0%
2002	15,7%	23,3%	0,0%	29,1%	14,8%	17,1%	100,0%
2003	13,2%	20,2%	0,0%	20,1%	12,2%	34,3%	100,0%
2004	17,1%	18,2%	0,0%	44,3%	14,3%	6,1%	100,0%
2005	16,8%	17,6%	0,0%	47,8%	14,1%	3,7%	100,0%
2006	14,8%	15,4%	0,0%	43,4%	11,6%	14,8%	100,0%
2006	50	52	0	147	39	50	338

Note: données des comptes, sauf 1996 et 2005 (budget) et 2006 (projet de budget)

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

Source: projets de budget des exercices 1997-2006

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

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

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

La contribution sociale sur le carburant constitue aujourd'hui, avec 147 millions d'euros, le poste de recettes le plus important du Fonds pour l'Emploi. D'après les estimations ce poste va apporter en 2006 plus de 40% des recettes.

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

Par contre, l'année 2006 sera caractérisée, d'après le projet sous avis, par une forte hausse des dotations budgétaires qui s'établissent à 50 millions d'euros, ce qui équivaut au produit de l'impôt de solidarité payé par les personnes physiques.

Sous réserve du fait que les chiffres pour 2005 et 2006 ne sont pas définitifs, le tableau ci-dessous révèle que les dépenses du Fonds pour l'emploi augmentent chaque année depuis 2001.

Tableau 26: Evolution des dépenses totales du Fonds pour l'emploi

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Dépenses totales	170	160	163	145	213	186	207	263	310	346	379

Note: Chiffres en millions d'euros

Source: Projets de budgets de l'Etat

A noter que, en 2006, les dépenses du Fonds pour l'emploi dépassent ses recettes, comme pour les exercices 2004 et 2005.

Dans ce contexte et en vue de décharger le budget courant, il y a eu lieu, aux yeux de la Chambre des Employés Privés, d'analyser les recettes propres du Fonds pour l'emploi – du reste peu transparentes du fait qu'une partie transite par le budget pour ordre et que le reste est inscrit dans le budget courant – pour les adapter au niveau des dépenses afin de revenir à une certaine autonomie financière de ce fonds.

Pour assurer l'auto-financement du Fonds pour l'emploi, il faudrait en effet soit augmenter les recettes propres existantes, soit trouver de nouvelles ressources propres, ceci notamment au vu de la „création“ de nouvelles dépenses, comme l'indemnité compensatoire en cas de reclassement interne ou externe de travailleurs qui n'ont plus la capacité d'exercer leur dernier poste de travail.

La Chambre des Employés Privés a salué l'introduction de cette indemnité compensatoire et estime que le Gouvernement peut se féliciter de cette initiative.

Or, ces mesures résultant par ailleurs des recommandations des autorités européennes d'augmenter le taux d'emploi des travailleurs âgés, ont évidemment un coût – 8,5 millions en 2006 pour le poste „Aides à l'incapacité de travail et réinsertion professionnelle“. Il revient donc au Gouvernement de se donner les moyens pour compenser ces nouvelles dépenses.

En dehors de l'introduction de nouveaux postes, les dépenses du Fonds pour l'Emploi sont évidemment fonction de la conjoncture économique, et notamment du nombre de demandeurs d'emploi. Ainsi les indemnités de chômage versées augmentent de 6% en 2006.

Les indemnités de chômage représentent la plus grande part des dépenses du Fonds pour l'emploi (147 millions d'euros en 2006).

Elles subissent toutefois une baisse relative dans la part totale des dépenses, comme tous les autres postes d'ailleurs, suite à une forte progression des dépenses liées à la sidérurgie (+27%).

Tableau 27: Dépenses du Fonds pour l'Emploi, en % des dépenses totales

	Indemnités de chômage	Actions pour combattre le chômage des jeunes	Actions en faveur de l'emploi	Section spéciale (Formation)	Sidérurgie	Remboursements comptables extraordinaires	Total
1990	12,5%	14,3%	18,4%	6,7%	48,1%	0,0%	100,0%
1991	19,9%	3,8%	9,4%	7,8%	59,1%	0,0%	100,0%
1992	24,1%	4,0%	9,6%	6,8%	55,5%	0,0%	100,0%
1993	31,0%	3,9%	11,1%	6,8%	47,2%	0,0%	100,0%
1994	35,6%	4,0%	9,1%	6,7%	44,6%	0,0%	100,0%
1995	43,0%	5,5%	13,0%	4,7%	33,8%	0,0%	100,0%
1996	33,6%	4,7%	14,7%	9,2%	37,7%	0,0%	100,0%
1997	33,6%	6,3%	16,2%	5,2%	38,6%	0,0%	100,0%
1998	29,5%	8,5%	21,8%	5,5%	34,6%	0,0%	100,0%
1999	31,6%	9,2%	33,2%	4,5%	21,5%	0,0%	100,0%
2000	19,4%	7,3%	35,9%	5,4%	32,1%	0,0%	100,0%
2001	23,7%	7,2%	43,2%	5,6%	19,8%	0,5%	100,0%
2002	31,1%	8,9%	39,1%	6,1%	14,2%	0,7%	100,0%
2003	36,6%	7,6%	37,1%	2,2%	16,0%	0,5%	100,0%
2004	37,2%	7,5%	37,1%	5,2%	12,6%	0,4%	100,0%
2005	40,3%	7,0%	36,3%	4,4%	12,1%	0,0%	100,0%
2006	39,0%	6,8%	36,2%	4,1%	14,0%	0,0%	100,0%
2006	147	26	137	16	53	0	379

Note: données des comptes, sauf 1996 et 2005 (budget) et 2006 (projet de budget)

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

Source: projets de budget des exercices 1997-2006

Chapitre 3 – Les transferts sociaux

Après une étonnante présentation atypique des accents fondamentaux de la politique budgétaire en 2005, qui présentait les transferts de revenus à la sécurité sociale, pierre angulaire du „contrat social luxembourgeois“, comme un fardeau financier, le Gouvernement réitère ses assertions en 2006 et annonce des réformes austères et apparemment inéluctables du modèle social luxembourgeois, sous couleur de difficultés structurelles mais, en réalité, en application directe des Lignes directrices intégrées (LDI) européennes.

3.1 Protection sociale au Luxembourg: réaffirmons le soutien à un modèle public efficace

Aux yeux de la CEP•L, la gravité qui est attribuée aux questions et problèmes éventuels ou potentiels qui se poseraient au Luxembourg est surfaite, relevant d'un alarmisme quelque peu intempestif, et les réponses données ne correspondent pas forcément aux objectifs d'efficacité et d'équité attendus par la population.

Incohérence ou duperie, les autorités européennes, mais aussi les Etats membres individuellement, appellent invariablement à la „réforme“ ou à la „modernisation“ des systèmes publics de protection sociale. Ceux-ci sont pourtant, en l'état, consubstantiels au „modèle européen“ et luxembourgeois; vouloir les réformer revient donc à vouloir transformer et altérer ce modèle, voire à l'abandonner, ce qui, à terme, risque bien de mener au délitement du lien social et de la citoyenneté.

Cette focalisation inopinée et sans cesse répétée sur les réformes sociales surprend; une note de la Commission datant de 2003, intitulée *Le coût de l'absence de politique sociale*⁴, prévient en effet que: „tous ces constats mènent à la conclusion que la politique sociale est un facteur productif et qu'une économie performante, dynamique et moderne doit reposer sur des fondations sociales solides et sur la justice sociale.

De surcroît, il est à présent bien établi que les comparaisons classiques et simplistes entre le modèle social des Etats-Unis et celui de l'UE – dont l'un est considéré comme peu onéreux et l'autre très coûteux – sont erronées. Les dépenses en matière de santé, d'éducation, de protection sociale et d'autres besoins sociaux sont relativement analogues dans l'ensemble des pays développés à économie de marché, à savoir de l'ordre de 30% du PIB.

La grande différence entre l'UE et les Etats-Unis ne réside pas dans le niveau des dépenses sociales, mais dans la prise en charge collective – au travers de la fiscalité et des assurances publiques – et non individuelle – au moyen de dépenses et d'assurances privées, après impôts. Sur cette base, l'UE n'a pas le moindre désavantage concurrentiel fondamental sur le plan économique, étant donné que les rémunérations nettes s'adaptent généralement en fonction de la présence ou de l'absence de prestations sociales publiques, comme en témoigne le fait que la part totale des salaires dans le PIB n'est pas supérieure dans l'UE à la part des Etats-Unis.

[...] Les prestations de nos systèmes sociaux [sont] réparties d'une manière plus équitable entre nos populations, ce qui se traduit par moins de problèmes sociaux. La structure essentielle du modèle social européen fait preuve d'une grande résistance et bénéficie d'un large soutien populaire. Au sein de l'UE, les économies les plus dynamiques et les plus performantes sont celles des pays dont les politiques économiques et sociales interagissent d'une manière positive. “ Il est ajouté qu' „il existe un risque réel d'engrenage entre des emplois de faible qualité et peu productifs, le chômage et l'exclusion sociale. “

Mettre à mal un système de protection sociale efficace et équitable (le réformer ou le moderniser dans le jargon euphémique européen) serait donc, de l'aveu même de la Commission, contre-productif: la performance économique passe aussi, voire avant tout, par le social.

On constate d'ailleurs que les pays de l'OCDE qui font montre de performances économiques élevées, en moyenne, dépensent plus pour la sécurité sociale (en % du PIB) que les pays les moins performants. En effet, le „capital humain“ d'une nation est optimisé par le bon fonctionnement du système social de ce pays, lequel système permet aux travailleurs de se sentir mieux protégés et crée un sentiment d'appartenance qui stabilise les sociétés et leur donne un sentiment de forte cohésion.

La redistribution fiscale du revenu national ainsi que les transferts sociaux augmentent la cohésion sociale qui favorise elle-même la productivité et les bonnes performances économiques. En d'autres termes, la cohésion sociale est un investissement suscitant des externalités positives pour l'emploi et le niveau de vie; l'équité est la composante de l'efficacité économique.

Les diverses mailles du filet social public luxembourgeois sont donc devenues autant d'instruments indispensables aux salariés mais, qui plus est, à l'excellente performance économique du pays, puisque cohésion/protection sociale et compétitivité sont des notions complémentaires.

3.1.1 Constance des transferts du budget à la sécurité sociale en % du PIB

Si l'on considère le poids de dépenses que l'Etat central effectue en faveur du système de protection sociale luxembourgeois, exprimé par le poste budgétaire „transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale“ (hors transferts en capital), on constate, à la lecture du tableau suivant, que cette participation relativement au PIB est régulière depuis de nombreuses années.

⁴ europa.eu.int/comm/employment_social/news/2003/jan/costofnonsocialpolicy_fr.pdf

Tableau 28: Transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale
en % du PIB à prix courants

	CP* 1985	CP 1990	CP 95	CP 96	CP 97	CP 98	CP 99	CP 2000	CP 01	CP 02	CP 03	CP 04	Budget 2005	Projet 2006
Transferts (% PIB)	6	6,2	7,3	7,8	7,6	7,4	7,8	7,7	8,3	8,8	9	8,9	8,7	8,9
Croissance des transferts	:	+64	+78	+6,1	+8,6	+7,2	+15,6	+12,6	+11,5	+10,3	+7,5	+5,3	+3,5	+10
Croissance du PIB	:	+67,9	+44	+5,4	+11	+9,8	+9,8	+14,5	+3,5	+3,6	+5	+7	+5,8	+7
Croissance des transferts (1995=100)	34,1	56,1	100	106,1	115,2	123,5	142,9	160,8	179,4	197,8	212,7	228,5	231,9	255,2
Croissance du PIB (1995=100)	44	69,5	100	105,4	117,2	128,7	140,6	161	166,6	172,6	181,3	194,2	205,4	220,2

* Compte provisoire

Source: Projets de budget – Statec; calculs CEP•L

Entre 1995 et 2005, le poids des transferts de l'Etat varie dans une fourchette comprise entre 7,3 et 9% du PIB, soit une moyenne de quelque 8% sur la période.

Notons que ces transferts, qui comprennent les frais de fonctionnement des divers organismes impliqués, n'englobent ni le RMG soutenu par le Fonds national de solidarité (transfert de revenu aux ménages de quelque 82 millions € en moyenne depuis l'an 2000), ni le versement des recettes de l'impôt de solidarité et d'une dotation extraordinaire en faveur du Fonds pour l'emploi (\pm 119 millions € en moyenne depuis 2000).

Le tableau précédent permet également d'observer un autre phénomène: la protection sociale n'a pas pour vocation de croître au même rythme que le revenu. En d'autres termes, la variation annuelle des transferts à la sécurité sociale est régulièrement supérieure à la progression du PIB (en moyenne quelque 1,3 points de % entre 1995 et 2005). Si tel ne semble pas devoir être le cas en 2004 et 2005, l'écart prévu, et annoncé avec un certain catastrophisme, pour l'année 2006 n'a donc rien d'exceptionnel et d'alarmant; il s'agit d'une constante de la comptabilité nationale luxembourgeoise déjà présente dans les années 1970 résultant d'une politique volontariste appuyée qui considère la cohésion sociale comme un bien collectif et un atout sociétal.

En matière de protection sociale, il apparaît difficile de raisonner purement en termes de rationalité économique. Ses différents volets, à l'instar de la santé, représentent en effet un „bien supérieur“ et l'aspiration de la population à cette protection sociale est l'affirmation d'un besoin et d'une préférence absolus et profonds de la société.

Les dépenses en la matière connaissent par conséquent une élasticité au revenu supérieure à l'unité, c'est-à-dire que la consommation de ce „bien“ croît plus vite que le revenu. Poser a priori que les dépenses de protection sociale devraient augmenter parallèlement au PIB (élasticité au revenu unitaire) relève du dogme économique et politique. C'est aussi en quelque sorte vouloir nier ou juguler les déterminants du bien-être de notre société, qui repose fortement sur son système de protection sociale.

Insistons tout de même sur le fait que, si la croissance des transferts se réalise légèrement plus prestement que celle du PIB, la part de ces transferts dans le PIB ne devrait s'élever qu'à 8,9% de celui-ci en 2006. Le Luxembourg connaît ce niveau depuis 2002, niveau d'ailleurs inférieur à celui atteint en 2002 par les seules contributions sociales des employeurs et des salariés exprimées en pourcentage du PIB (12,2%).

Les rubriques principales du poste „transferts sociaux“ connaissent d'ailleurs elles-mêmes une continuité certaine depuis 1997 en % du PIB, comme indiqué ci-dessous.

Tableau 29: Evolution des transferts sociaux

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

Source: Projets de budget; calculs: CEP•L

3.1.2 Régularité des transferts courants à la sécurité sociale en % des dépenses budgétaires courantes

Le tableau ci-dessous révèle que la part des transferts courants de revenus (donc hors transferts en capital) aux administrations de sécurité sociale dans les dépenses budgétaires courantes reste également stationnaire.

Tableau 30: Transferts sociaux en % des dépenses budgétaires courantes

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	01	02	03	04	05	06
Transferts (% des dépenses)	30,3	29,7	30,4	31,9	36	37,6	38,2	38,5	38,4	38,3	37,6	38

Source: Projets de budget (comptes provisoires, sauf pour 2005 et 2006)
Calculs CEP•L

Les transferts sociaux en % des dépenses budgétaires courantes gravitent autour d'une moyenne de 37,8% depuis 1999, année marquée par un saut d'un peu plus de quatre points sur lequel nous allons revenir.

De même, les principales rubriques du poste „transferts sociaux“ connaissent, elles aussi, une continuité certaine depuis 1997 en % des dépenses courantes, comme indiqué ci-dessous.

Tableau 31: Evolution des transferts sociaux

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

Source: Projets de budget; calculs: CEP•L

3.1.3 Une progression logique des transferts courants à la sécurité sociale en % des dépenses budgétaires totales

En revanche, il convient d'admettre que la contribution de l'Etat en termes de transferts courants vers la sécurité sociale en pourcentage des dépenses budgétaires totales tend à augmenter. Depuis l'exercice budgétaire de 1990, elle a crû de 12 points de % jusqu'en 2004.

Si l'on se cantonne à l'année 1995, la progression du poids des transferts aux administrations de la sécurité sociale dans les dépenses budgétaires s'élève à 5,6 points de % jusqu'en 2004 (+ 20,4%), comme l'indique le tableau suivant.

Tableau 32: Transferts sociaux en % des dépenses budgétaires totales

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

Source: Projets de budget; calculs CEP•L

On le voit cependant, hormis quelques épiphénomènes, la part que représentent les transferts sociaux dans les dépenses totales de l'Etat n'a évolué que très progressivement entre 1990 et 2006, sur un rythme annuel moyen de $\pm 0,8$ point de % ($\pm 3,6\%$).

Au regard de ce tableau, on observe que les années 1992 et 1995 ont connu une progression rapide de la portion des transferts dans les dépenses totales, respectivement de + 1,9 et + 1,8 point de %. Les années 1996 et 2000 sont en revanche caractérisées par une diminution du ratio (- 1% et - 0,1 point de %), tout comme 2004 (- 0,4 point de %) et c'est à nouveau en 1999 et en 2001 que l'on constate une accélération atypique de + 2,5 et + 2,8 points de %. La progression attendue pour 2006 ne s'élèvera qu'à 0,3 point de %.

Si les transferts sociaux ne grèvent donc pas les finances publiques, leur progression est somme toute logique. Etant donné que l'Etat luxembourgeois a comme priorité affichée une politique sociale forte, celle-ci doit se matérialiser par une diversité de mesures concrètes en vue d'encadrer les citoyens et de leur offrir la protection sociale solide par eux souhaitée. Les transferts sociaux sont le ferment de ces mesures.

3.1.4 *De nombreuses mesures sociales caractéristiques d'une politique volontariste respectueuse du „contrat social“ national*

Avant d'esquisser une ébauche d'explication sur les raisons logiques de la progression des transferts vis-à-vis des dépenses totales, ne perdons pas de vue que les dépenses budgétaires totales en pourcentage du PIB ont, quant à elles, diminué de 4,5% sur la période 1995-2004 et de 11,5% depuis 1990. Cette décroissance, relativement au PIB, s'explique aisément par une diminution relative d'autres types de dépenses budgétaires, qui résulte notamment du retrait de l'Etat de certaines de ses activités antérieures.

La croissance des transferts sociaux en pourcentage des dépenses totales se résume par l'apparition de charges qui n'étaient pas auparavant imputées à l'Etat, à l'instar des allocations familiales ou du forfait d'éducation.

A lui seul, le forfait d'éducation contribue à l'augmentation des transferts sociaux à hauteur de 17% entre 2005 et 2006; alors que les transferts sociaux augmentent de 10,1%, ceux-ci n'auraient progressé que de 8,4% sans le doublement de la provision prévue au titre de la dotation du FNS destinée à couvrir ledit forfait.

Dans ce contexte, il n'est pas inutile non plus de rappeler que la contribution de l'Etat au titre des allocations familiales, près de 577 millions € pour 2006, est due pour une bonne partie aux dispositions prises en 1994 en faveur de l'insatiable quête de compétitivité des entreprises luxembourgeoises.

Cette dernière mesure, comme d'autres, n'a pas seulement eu pour effet de décharger les entrepreneurs luxembourgeois d'un prélèvement obligatoire, mais elle a pareillement contribué à les délester de toute responsabilité sociale, à les déconnecter de la mise en oeuvre des politiques de cohésion sociale en évacuant la question des moyens à utiliser pour arriver à appliquer ces politiques (dont ils bénéficient aussi par ailleurs), quelles soient familiales ou liées à la dépendance.

Quelle peut donc bien être l'utilité sociale des entreprises ou leur contribution à l'accroissement du bien social et du bien-être collectifs, si celles-ci essaient d'échapper constamment, notamment, aux devoirs contributifs qui sont les leurs par l'entremise d'une batterie de mesures constituée (par les dirigeants politiques eux-mêmes) d'incessantes réductions fiscales et d'autres exemptions de paiement en tout genre ou encore de législations facilitant les „optimisations“ fiscales?

Ajoutons ensuite que l'augmentation des transferts sociaux dans le budget s'explique évidemment aussi logiquement par le cercle vertueux dessiné par la progression exceptionnelle de l'emploi intérieur, et donc de la masse salariale, rencontrée au cours des années 1990, qui ne manque pas d'exercer une influence mécanique sur la participation de l'Etat au financement de la sécurité sociale.

En effet, en vertu des taux de cotisation attribués à l'Etat, si la masse salariale évolue à la hausse du fait d'un marché de l'emploi dynamique ou de hausses des rémunérations, la contribution de l'Etat suit machinalement, tout comme ses rentrées fiscales d'ailleurs.

Outre les changements précités au niveau de la structure des dépenses de l'Etat, une série d'autres dispositions, légitimement et profitablement introduites pour renforcer la cohésion sociale et combattre les inégalités, ont également joué un rôle dans le développement du budget social de l'Etat au cours des années 1990, parmi d'autres: l'apparition de l'assurance dépendance, du congé parental, du congé pour raisons familiales, la majoration des allocations familiales ou encore le paiement du différentiel de celles-ci aux frontaliers.

Ainsi, le saut quantitatif observé en 1999 est-il aussi qualitatif, puisqu'il résulte de l'introduction de l'assurance dépendance et de l'augmentation de la participation de l'Etat aux allocations familiales; les quelque 182 millions € provisionnés alors pour ces deux postes constituent à eux seuls la moitié de la hausse constatée.

Peut-on aujourd'hui décemment songer à vouloir réduire ou anéantir ces avancées sociétales, alors qu'elles constituent des éléments cohésifs prépondérants et des outils de la solidarité nationale? La protection sociale publique, financée entre autres par les transferts en provenance de l'Etat, est en effet un bien collectif par le truchement duquel la cohésion nationale est amplement améliorée et les inégalités combattues.

3.2 Répartition des recettes de protection sociale: un équilibre en faveur de la compétitivité des entrepreneurs

Selon la méthodologie européenne, la protection sociale comprend toute intervention d'organisme public ou privé en matière des besoins/risques suivants: maladie/soins de santé, handicap, vieillesse, survie, famille/enfants, chômage, logement, exclusion sociale non répertoriée ailleurs.

Les recettes de protection sociale sont de plusieurs types; elles comprennent les cotisations sociales, les contributions publiques, les transferts entre régimes et les autres recettes (revenus de la propriété, legs, etc.). On entend par „transferts entre régimes“ les transferts sans contrepartie à recevoir d'autres régimes de protection sociale, par exemple les transferts entre régimes visant à réduire le déficit de l'un des régimes.

Quant aux dépenses de protection sociale, elles comprennent les prestations sociales, qui sont des transferts en espèces ou en nature, versés aux ménages et aux individus, pour alléger la charge entraînée par un certain nombre de besoins ou de situations à risque, mais aussi les dépenses de fonctionnement, c'est-à-dire les frais supportés par le programme social pour sa gestion et son fonctionnement, ainsi que les autres dépenses, qui comprennent les frais divers des régimes de protection sociale (paiement du revenu de la propriété et autres).

3.2.1 Une part publique stable dans les recettes de protection sociale

Au regard des recettes totales de la protection sociale, la participation des autorités publiques luxembourgeoises n'est pas majoritaire, comme le montre le tableau suivant.

Tableau 33: Répartition des recettes de protection sociale par type (en % du total)

	Contributions publiques		Cotisations sociales						Autres recettes	
			Total		Employeurs		Personnes protégées (1)			
	1995	2001	1995	2001	1995	2001	1995	2001	1995	2001
EU-25*	:	36,1	:	60,6	:	38,9	:	21,7	:	3,3
EU-15	32,2	36,0	63,8	60,6	39,1	38,9	24,7	21,7	4,0	3,4
BE	26,1	25,3	71,0	72,5	48,9	50,4	22,1	22,1	2,9	2,2
CZ	20,9	23,3	78,0	75,4	53,4	50,8	24,6	24,6	1,2	1,3
DK	69,7	62,6	24,0	30,4	10,2	9,3	13,8	21,1	6,3	7,0
DE	28,5	32,4	68,9	65,6	40,2	37,9	28,7	27,7	2,6	2,1
EE	:	27,0	:	72,8	:	72,8	:	0,0	:	0,2
EL	29,0	27,8	60,9	62,0	37,4	38,5	23,5	23,5	10,0	10,2
ES	30,3	26,6	67,1	69,3	50,0	53,0	17,1	16,3	2,7	4,1
FR	21,5	30,4	74,9	66,7	47,4	45,9	27,5	20,8	3,5	2,8
IE	62,8	60,3	36,3	38,3	22,3	24,4	14,0	13,9	0,8	1,4
IT	30,0	41,0	67,6	57,5	50,3	42,8	17,3	14,7	2,3	1,5
CY	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
LV	:	25,2	:	74,8	:	74,8	:	0,0	:	0,0
LT	:	38,6	:	59,9	:	53,7	:	6,2	:	1,5
LU	47,0	42,4	47,8	52,7	25,9	27,4	21,9	25,3	5,2	4,9
HU	:	33,2	:	58,7	:	45,6	:	13,1	:	8,2
MT	:	27,4	:	70,3	:	48,5	:	21,8	:	2,3
NL	17,1	16,3	63,8	66,9	21,0	31,5	42,8	35,4	19,2	16,8
AT	34,7	33,0	64,4	65,3	38,4	38,5	26,0	26,8	0,9	1,8
PL	:	46,4	:	53,1	:	29,7	:	23,4	:	0,4
PT	31,9	37,8	53,6	54,4	35,9	36,4	17,7	18,0	14,5	7,8
SI	:	32,6	:	65,8	:	26,5	:	39,3	:	1,5
SK	35,5	32,5	62,6	65,1	46,4	46,6	16,2	18,5	1,9	2,5
FI	45,8	42,7	47,4	50,3	33,7	38,8	13,7	11,5	6,9	6,9
SE	49,5	45,3	42,6	52,4	37,3	43,1	5,3	9,3	7,9	2,3
UK	50,5	48,5	48,7	49,7	25,4	30,2	23,3	19,5	0,9	1,8

(1) Salariés, travailleurs indépendants, retraités et autres personnes; * EU-25 sauf Chypre

Source: Eurostat

Pour le Luxembourg, la participation de l'Etat représente en 2001 42,4% des recettes totales de la protection sociale contre 52,7 pour les cotisations; le contributeur public luxembourgeois se trouve donc en septième position sur 25, eu égard à la fiscalisation des recettes de protection sociale.

Si l'on rentre dans le détail de la série temporelle 1990-2002 illustrée par le tableau ci-dessous, on constate que la participation publique, après avoir atteint un sommet en 1997, a chuté jusqu'en 2001 pour, selon la prévision, progresser à nouveau de 0,9 point de % en 2002, soit quasiment au même niveau que 1990.

Tableau 34: Comparaison de la part de la contribution publique dans l'ensemble des recettes de la protection sociale en % du total

	1990	91	92	93	94	95	96	97	98	99	2000	01	02
UE-15	29,8	30,9	31,4	32,8	32,7	32,2	32,4	32,9	35,1	35,7	35,6p	36e	36,8e
Belgique	23,8	21,4	21,1	21,2	19,5	26,1	25,3	25,8	25,4	25,8	25,2p	25,3e	25,3e
Danemark	80,1	81,7	82,0	81,5	73,0	69,7	68,0	66,8	66,2	65,2	63,9	62,6	62,4
Allemagne	25,2	26,9	27,2	29,3	28,7	28,5	30,3	30,2	31,2	32,8	32,1	32,4p	33,9p
France	17,0	17,6	18,1	19,9	21,5	21,5	21,9	23,9	30,9	30,4	30,5	30,4	30,4p
Lux.	41,5	40,6	41,6	42,0	43,7	47,0	47,6	48,0	47,3	47,1	46,9	42,4	43,3p
Pays-Bas	25,0	23,9	22,4	21,7	16,7	17,1	16,9	16,5	15,9	14,8	14,4	16,3	18,5p
Finlande	40,6	44,1	44,6	45,4	46,3	45,8	44,4	44,4	43,7	43,4	43,2	42,7	43,4p
Suède	:	:	:	51,1	51,4	49,5	47,0	46,5	45,5	48,2	45,6	45,3	46,8p
UK	42,6	44,6	47,6	52,5	51,0	50,5	49,5	48,0	46,4	46,9	46,4	48,5	48,4p

Source: Eurostat

De 1990 à 2001, l'apport du budget de l'Etat a été rehaussé d'à peine 2,2% au Luxembourg, alors que la moyenne européenne a connu une hausse du concours de l'impôt de 20,8% sur la même période.

Ainsi donc, après avoir dû constater la régularité des transferts de l'Etat luxembourgeois par rapport au PIB et aux dépenses budgétaires courantes et après avoir pris connaissance des raisons logiques de la croissance des transferts de l'Etat à la sécurité sociale vis-à-vis des dépenses budgétaires totales, ce nouvel indicateur confirme que la participation de l'Etat au régime de sécurité sociale est stable au cours des années.

Cette stabilité est telle qu'il est permis de s'interroger sur les récentes déclarations gouvernementales; pourquoi les autorités voudraient-elles ouvrir la boîte de Pandore et cesser de soutenir le système de protection sociale en enrayant les mécanismes de financement actuels et marquer ainsi un premier coup d'arrêt au modèle luxembourgeois? S'agit-il tout simplement d'une crise de panurgisme, c'est-à-dire une imitation aveugle, probablement à leurs dépens, de ce qu'elles voient faire par les moutons européens ou les pouvoirs publics sont-ils à ce point pieds et poings liés face aux orientations européennes?

Alors que la fiscalisation de la protection sociale est, dans une certaine mesure, garante de la compétitivité de l'économie, comme nous le verrons ci-après, où devrait donc mener la défiscalisation de la protection sociale qui s'amorce? Vers un système public défaillant dont le seul salut serait d'être réformé en système privé?

Passer d'un système de protection sociale public à un système plus classique d'assurance privée, comme le préconisent les orientations européennes, par exemple en matière de retraite, conduirait à entraver la politique de redistribution efficace et forte que nous connaissons actuellement.

Alors que, globalement, les recettes prélevées dans le système public obligatoire de protection sociale le sont en fonction du revenu, les prestations sont, elles, généralement liées au risque subi, tandis que dans un système privé, l'assuré paye en fonction des risques qu'il encourt. Il est dès lors aisé de pressentir les dérives inégalitaires inhérentes à ce système. Ajoutons que, si dans un système privé d'assurance sociale, les cotisations ne sont plus „obligatoires“, elles s'avèrent évidemment largement indispensables si l'assuré veut se prémunir des risques de la vie et liés à l'emploi.

3.2.2 Répartition des recettes de protection sociale: part patronale en baisse

De son côté, la contribution des employeurs luxembourgeois, on le voit ci-dessous, a diminué, que l'on prenne 1980 ou 1990 comme année de référence. Alors qu'elle se situait à un taux de 35,43% en 1980, elle se trouve, en 2002, à seulement 24,7% du total des recettes, loin en dessous de la moyenne de l'UE-15.

Entre 1990 et 2002, seuls la Belgique, le Danemark, le Royaume-Uni, les Pays-Bas et la Suède connaissent une hausse de ce taux de financement dans l'UE, la Grèce étant stationnaire.

Tableau 35: Part des cotisations des employeurs dans l'ensemble des recettes de la protection sociale en % du total

	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
UE-15	:	:	42,3	41,4	41,1	39,6	38,9	39,1	38,9	38,5	38,3	38,0	38,6p	38,9e	38,9e
Belgique	44,45	40,15	41,5	43,7	43,8	42,8	41,7	48,9	48,8	48,7	49,6	49,7	50,0p	50,4e	50,1e
Danemark	10,02	10,05	7,9	7,2	7,0	6,9	10,1	10,2	10,3	8,8	8,9	9,2	9,1	9,3	9,7
Allemagne	41,41	40,94	43,7	42,2	41,9	40,0	40,6	40,2	38,1	37,9	37,5	36,8	38,0	37,9p	37,0p
France	55,52	52,26	51,0	50,4	50,3	48,6	47,7	47,4	46,8	46,6	46,2	46,4	46,1	45,9	45,9p
Luxembourg	35,43	33,44	29,5	29,8	29,5	29,0	28,0	25,9	26,3	25,4	25,5	24,6	24,7	27,4	27,4p
Pays-Bas	37,05	31,92	20,0	20,1	20,2	20,5	18,9	21,0	21,1	20,6	28,7	28,6	29,4	31,5	33,2p
Finlande	:	:	44,1	40,9	36,7	34,7	33,0	33,7	34,9	35,3	37,0	37,5	37,7	38,8	39,4p
Suède	:	:	:	:	:	38,5	38,0	37,3	39,2	39,1	39,6	37,4	40,6	43,1	41,7p
UK	:	:	28,1	27,9	27,5	26,1	25,8	25,4	25,7	26,1	27,3	28,0	29,9	30,2	31,2

Source: Eurostat

Ajoutons que, parallèlement, la participation des salariés augmente de 4,2 points entre 1990 et 2002 pour atteindre 21,2% du total des recettes. Après avoir légèrement reculé à 19,9% en 2000, elles croissent à nouveau en 2001 et 2002.

Si l'on regarde la part de l'ensemble des personnes protégées au Luxembourg en % du total, en ce compris les indépendants, les retraités et les autres personnes, elle s'élève à 25% en 2002, soit légèrement moins que la part patronale aux recettes totales de protection sociale (27,4%). Les autres recettes, quant à elles, se chiffrent à 4,3% du total en 2002 sur un total de 100.

Notons incidemment que la participation des employeurs luxembourgeois aux recettes de protection sociale, exprimée en pourcentage du PIB, s'élève à 6,9% en 2002 (en diminution de 0,4 point de %, soit - 5,5% depuis 1990) pour un taux de 5,3% du PIB concernant la contribution des salariés (en augmentation de 1,1 point de %, soit + 26,2% depuis 1990).

En dépit de cette position favorable au regard de la comparaison européenne (troisième plus faible contributeur patronal en 2001), les employeurs luxembourgeois seraient-ils tout de même pénalisés par leurs contributions à la sécurité sociale? Une brève analyse de la structure des coûts de la main-d'oeuvre nous montre que, là encore, les entrepreneurs luxembourgeois sont idéalement placés; la „compétitivité luxembourgeoise“ est réelle.

3.3 Coûts de la main-d'oeuvre au Luxembourg: un environnement concurrentiel pour les entrepreneurs

Les coûts totaux de la main-d'oeuvre sont ventilés en trois composantes: „salaires et traitements“, „cotisations sociales à la charge des employeurs“ et „autres coûts de la main-d'oeuvre“.

Le tableau suivant présente la ventilation des coûts totaux de la main-d'oeuvre dans l'industrie et les services (sections C à K de la NACE, hors administration) entre les composantes „salaires et traitements“ et „cotisations sociales à la charge des employeurs“, exprimées toutes deux en pourcentage des coûts totaux de la main-d'oeuvre. L'ensemble de ces deux composantes du coût de la main-d'oeuvre représente un total de 96,6% pour la France, 97,78% pour la Belgique, 98,5% pour le Luxembourg et 99,3% pour l'Allemagne, ce qui place le Luxembourg en position intermédiaire vis-à-vis de ses concurrents partenaires directs.

La catégorie résiduelle „autres coûts de la main-d'oeuvre“ est égale à la différence entre 100 et la somme des deux premières composantes et représente généralement un faible pourcentage des coûts totaux; elle correspond à des éléments tels que les frais de formation professionnelle ou de recrutement

ou les impôts basés sur la masse salariale, dont on soustrait aussi les subventions au bénéfice de l'employeur.

Tableau 36: Composantes des coûts de la main-d'oeuvre dans l'industrie et les services en pourcentage des coûts totaux de la main-d'oeuvre (1996-2002)

	Salaires et traitements (%)							Cotisations sociales des employeurs (%)						
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
CZ	72,6	72,9	73,1	72,7	72,0	72,0	70,0	25,8	25,7	25,6	26,0	26,6	26,6	26,8
DK	:	90,7	89,4	89,6	89,3	87,7	87,4		7,1	8,0	7,8	8,1	9,4	10,0
DE	76,5	76,2	76,3	76,6	76,5	76,5	76,4	22,8	23,2	23,0	22,7	22,8	22,8	22,9
EE	73,8	73,8	73,8	73,9	73,1	73,1	72,8	26,0	26,0	26,0	25,9	25,5	25,5	25,8
EL	75,2	75,5	75,9	76,4	76,9	77,5	78,1	24,0	23,8	23,5	23,2	22,9	22,5	22,1
ES	74,0	:	:	:	74,7	:	73,7	24,4	:	:	:	24,5	:	26,0
FR	67,4	67,7	67,8	67,7	68,2	68,5	:	28,7	28,5	28,4	28,8	28,2	28,1	:
CY	84,3	84,3	84,4	84,4	84,5	84,3	84,2	15,8	15,7	15,6	15,6	15,5	15,7	15,9
LV	:	77,4	77,1	77,1	77,3	77,9	77,9	:	22,6	22,8	22,8	22,4	21,8	21,8
LT	74,6	74,6	75,2	75,0	72,0	72,0	72,1	24,6	24,7	24,0	24,2	27,6	27,6	27,5
LU	84,0	84,2	83,9	84,0	84,6	84,5	84,4	14,6	14,4	14,7	14,6	14,0	14,0	14,1
HU	64,2	64,5	64,7	67,0	67,1	69,1	70,0	32,6	32,5	32,5	30,3	30,3	28,6	27,7
PL	61,1	:	:	:	76,2	:	:	29,3	:	:	:	16,2	:	:
PT	75,6	76,7	77,8	79,0	80,1	79,9	79,9	21,1	20,6	20,1	19,7	19,2	19,4	19,4
SI	80,2	79,1	78,8	78,5	81,4	80,8	80,6	17,7	17,5	17,8	18,1	14,1	14,5	14,6
SK	71,4	70,1	69,6	70,3	72,6	72,5	73,6	27,1	26,3	26,4	27,6	26,2	26,3	25,4
FI	75,5	75,8	75,8	75,9	77,1	77,2	77,4	22,2	21,9	21,9	21,8	21,3	21,3	21,1
SE	67,8	67,8	67,8	67,8	66,5	66,5	66,5	29,5	29,5	29,5	29,5	29,6	29,6	29,6
UK	83,0	82,0	82,0	82,0	82,0	82,0	82,0	17,0	16,0	16,0	16,0	16,0	16,0	16,0
RO	73,7	71,7	70,9	66,6	66,7	68,4	69,0	22,1	21,7	25,0	28,5	29,9	26,8	25,8

Source: Eurostat

Comme l'indique le tableau précédent, la composante „salaires et traitements“ représente toujours la part la plus importante des coûts totaux dans tous les pays. En 2002, les parts les plus élevées pour la composante „salaires et traitements“ ont été observées au Danemark, au Luxembourg et à Chypre (respectivement 87,4%, 84,4% et 84,2%), les plus basses étant en Suède, en Roumanie, en République tchèque et en Hongrie (respectivement 66,5%, 69,0% et 70,0%).⁵

Nous venons d'observer précédemment que les employeurs luxembourgeois sont l'un des plus faibles contributeurs aux recettes totales de la sécurité sociale en Europe (3/24 en 2001). Le tableau ci-dessus confirme lui que les employeurs luxembourgeois ont eu le moins de charges sociales à payer dans l'UE-19 sur la période donnée et que, en sus, leurs cotisations sociales sont passées de 14,6% du coût total de la main-d'oeuvre en 1996 à 14,1% en 2002, soit une réduction de quelque 3,5%. Le Luxembourg se situe loin devant les quatre principaux partenaires économiques.

Chez ces derniers, la part des cotisations patronales dans le coût total de la main-d'oeuvre varie de 20,4% pour les Pays-Bas à 30,6% pour la Belgique, soit plus du double du Luxembourg.

Si l'on considère plus spécifiquement les voisins directs sur la même période, ceux-ci ont vu leur taux augmenter de quelque 0,4% pour l'Allemagne (22,9% du coût total en 2002), tandis que les employeurs français ont vu diminuer la part de leurs cotisations sociales de ± 2% (28,1% en 2001). A un niveau régional, on constate la distance qui sépare les composantes de la Grande Région du Luxembourg, où les entrepreneurs sont touchés par de moindres prélèvements; la Région wallonne

⁵ A noter que la Belgique, absente de ce tableau, se situerait à un taux de 67,2% pour la part des salaires en 2002.

connaît en effet un taux de cotisations sociales patronales de 32,5%, la Sarre de 23,2%, la Rhénanie-Palatinat de 24,7% et l'Est français de 28,1%⁶.

La „tête de classe“ européenne, le Danemark, dont les cotisations sociales représentent 10% du coût total de la main-d'oeuvre, a vu, à l'inverse, cette part augmenter de $\pm 40\%$ entre 1997 et 2002.

A la lecture du tableau précédent, on peut conclure également que le coût supplémentaire ainsi entraîné au Luxembourg par le différentiel au niveau de la variable „salaires et traitements“ (entre 8 et 17,25 points par rapport aux voisins) est donc, en moyenne, quasiment compensé par la médaille d'argent luxembourgeoise au niveau des cotisations sociales. Ainsi, des salaires bruts éventuellement plus élevés au Luxembourg sont donc compensés par le faible taux de cotisations en vigueur.

Quant à la variable résiduelle „autres coûts de la main-d'oeuvre“, elle ne pèse, pour ces pays, qu'entre 0,7 et 3,4% du total. A la limite, on pourrait même avancer que les entrepreneurs luxembourgeois, épargnés par l'impôt sur la masse salariale compris dans ces „autres coûts de la main-d'oeuvre“ et qui touche encore partiellement, par exemple, les entreprises françaises, se donnent de la sorte un avantage compétitif supplémentaire sur leurs proches compétiteurs en consacrant une partie résiduelle du coût de la main-d'oeuvre à la formation de ses personnels ou au recrutement d'une force de travail adaptée.

Par conséquent, les craintes patronales de perte de compétitivité, manifestées encore récemment par le dépôt d'une proposition de loi ayant pour objet le plafonnement du taux des cotisations patronales à l'assurance maladie pour la période 2005 à 2009, paraissent bien injustifiées, ceci d'ailleurs d'autant plus que la compétitivité n'est pas une simple affaire de coût (comme les représentants des entreprises le laissent entendre). Cette proposition des deux chambres professionnelles ne saurait évidemment pas avoir pour effet de préserver la pérennité du système de protection sociale et, partant, de la cohésion sociale (sic!), puisque l'objectif serait de plafonner les rentrées de l'assurance maladie et de rendre ainsi caduque son fonctionnement.

Certes, la décision de procéder à une hausse des cotisations à l'assurance maladie a été adoptée en novembre 2004, mais la marge est encore ample. Cependant, le tableau précédent montre bien qu'il est quelque peu déplacé de vouloir enrayer l'évolution continuelle, soi-disant, à la hausse des charges sociales accessoires (Lohnnebenkosten), en particulier des cotisations patronales obligatoires dues en vertu du régime légal d'assurance maladie.

En effet, sur la période observée, si les salaires ont augmenté leur part de 0,4 point dans le coût total de la main-d'oeuvre au Luxembourg, les cotisations sociales ont baissé, de leur côté, de 0,5 point. Les autres coûts ayant dès lors progressé de 0,1 point, ceci revient à dire que l'équilibre est de rigueur.

Après avoir baissé en 2002, la part patronale à l'assurance maladie a légèrement progressé à la fin de 2004 jusqu'à 5,05% pour les ouvriers et 2,8% pour les employés, mais il ne faut pas perdre de vue que, entre 1990 et 2003, la contribution aux allocations familiales à charge des employeurs du privé a été abolie (1994), que celle à charge des non-salariés a disparu (1999) et que le taux moyen de cotisation à l'assurance contre les accidents a été baissé. Sans oublier non plus que les cotisations sociales des entreprises peuvent également être déduites de l'impôt.

Non seulement la part des charges sociales dans le coût total de la main-d'oeuvre est-elle concurrentielle au Grand-Duché, mais, logiquement, la participation des employeurs au financement de la protection sociale est faible comparativement aux autres Etats membres.

L'IGSS le confirme de son côté avec des données encore plus favorables aux entreprises: entre 1990 et 2003, la part contributive des employeurs du secteur privé luxembourgeois au financement de la sécurité sociale est en baisse (de 23,8% à 20,4%, soit une diminution de 14,3%). La participation des personnes protégées est, quant à elle, plus qu'inversement proportionnelle (+ 18,5%)⁷.

L'IGSS indique encore que le souci européen de „maintenir les cotisations d'employeur au niveau du passé ou même de les réduire a incité les pays à rechercher d'autres formes de financement et à réévaluer l'équilibre entre cotisations sociales et taxation ou à déplacer le poids des cotisations vers les salariés qui ont bénéficié, en guise de compensation, d'une majoration des salaires“. C'est ainsi

6 Données de 2000.

7 Souvenons-nous que, selon Eurostat, la part des employeurs belges se situe à quelque 50,1% des recettes totales en 2002, celles des employeurs français à 45,9% et que l'on tourne à $\pm 37\%$ pour les Allemands et à 33,2% pour les Pays-Bas.

que, dans l'Union européenne, le fléchissement de la part des cotisations d'employeur aux recettes de protection sociale reste le trait marquant de la période 1990-2001.

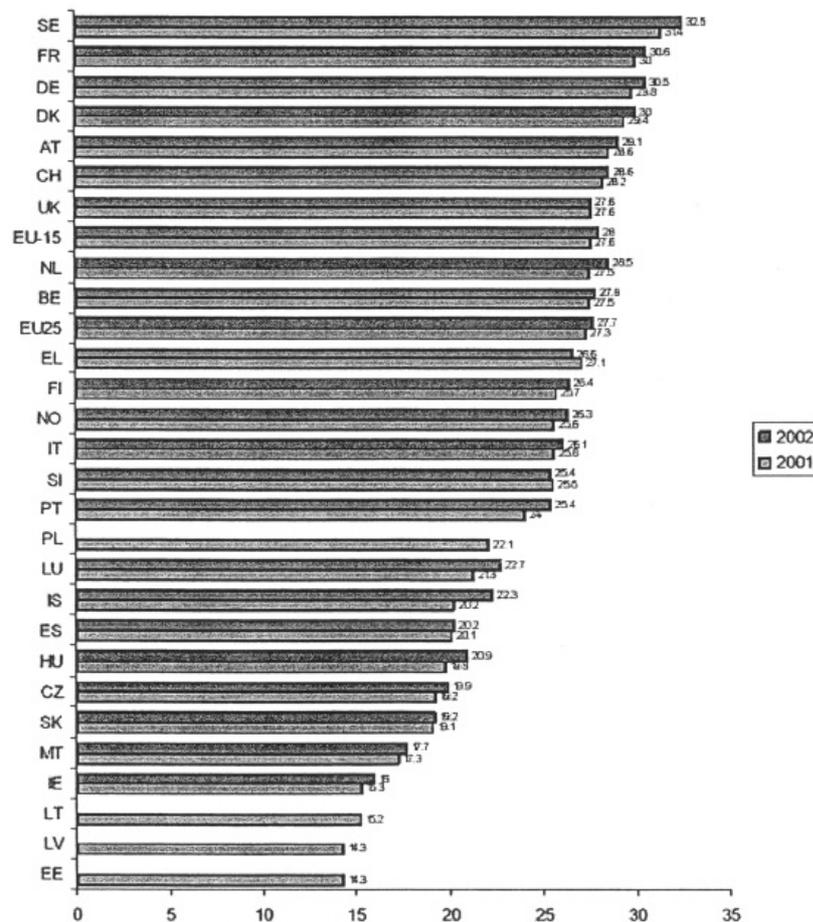
Considérant les cotisations patronales supérieures dans les pays voisins, peut-on dès lors vraiment parler de coûts du travail ou d'un niveau des salaires (et a fortiori du SSM) trop élevés au Luxembourg? En effet, plus que le niveau du salaire brut, ce qui compte pour l'entreprise, c'est le coût total. Or, nous venons de prendre acte que le Luxembourg connaît des taux de cotisations aux différents organismes sociaux qui sont généralement plus faibles que dans les autres pays.

Certes il s'agit de taux moyens, mais, même si dans certains pays les cotisations patronales sont, par exemple, plus faibles pour le salaire minimum que pour les salaires élevés, les cotisations globalement plus faibles au Luxembourg relativisent le niveau du coût global des salaires et du SSM et ne manquent donc pas de minorer le coût global de la main-d'oeuvre. Les entreprises luxembourgeoises sont, par conséquent, hautement concurrentielles en la matière⁸.

3.4 Dépenses totales de protection sociale en % du PIB: le statu quo

Continuons à nous intéresser à la politique budgétaire „sociale“ du Luxembourg en le comparant à quelques-uns des membres de l'UE. Considérons maintenant le poids des dépenses totales de protection sociale du pays (frais de fonctionnement compris) par rapport à son PIB.

Graphique 4: Dépenses totales de protection sociale en % du PIB



Source: Eurostat

⁸ Voir à ce propos le *dialogue analyse* de la CEP•L d'octobre 2005 intitulé *Les coûts salariaux au Luxembourg: reflet d'une économie hautement compétitive*.

Le niveau de dépenses sociales au Luxembourg n'est pas particulièrement élevé par rapport à son environnement européen, bien au contraire. Le Luxembourg, souvent taxé d'une trop grande générosité sociale, apparaît bien loin derrière ses partenaires et sous la moyenne de l'UE-15, et ce depuis de nombreuses années.

Tableau 37: Dépenses totales de protection sociale en % du PIB

	1990	91	92	93	94	95	96	97	98	99	2000	01	02
UE-25	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	27,0p	27,3e	:
UE-5	25,4	26,4	27,7	28,7	28,4	28,2	28,4	28	27,5	27,4	27,3p	27,6e	28e
Eurozone	:	:	:	:	28	27,9	28,2	27,8	27,4	27,4	27,2p	27,4e	27,9e
Luxembourg	21,4	22	22,5	23,3	22,9	23,7	24,1	22,8	21,7	21,7	20,3	21,3	22,7p
Allemagne	25,4	26,1	27,6	28,4	28,3	28,9	29,9	29,5	29,3	29,6	29,6	29,8	30,5p
Belgique	26,4	27	27,7	29,3	28,7	28,1	28,6	27,9	27,6	27,3	26,9p	27,5e	27,8e
France	27,9	28,4	29,3	30,7	30,5	30,7	31	30,8	30,5	30,2	29,8	30,0	30,6p
Pays-Bas	31,1	31,2	31,9	32,3	31,7	30,9	30,1	29,4	28,4	28	27,4	27,5	28,5p
Danemark	28,7	29,7	30,3	31,9	32,8	32,2	31,4	30,4	30,2	30	29,2	29,5	30
Finlande	25,1	29,8	33,6	34,5	33,8	31,7	31,6	29,2	27,2	26,8	25,5	25,8	26,4p
Suède	33,1	34,3	37,1	38,2	36,7	34,6	33,9	33	32,2	31,8	30,7	31,3p	32,5p

(p): valeur provisoire - (e): valeur estimée

Source: Eurostat

Force est de constater que, entre 1990 et 2001, les dépenses totales de protection sociale, en % du PIB, sont restées inchangées à 21,3%. De son côté, la moyenne de l'UE-15 a grimpé de 8,7% (de 25,4 à 27,6%). Selon l'IGSS, la hausse observée à partir de 2001 au Grand-Duché serait due pour partie à la chute de la croissance du PIB, mais également à une croissance des dépenses courantes des prestations sociales, dépenses qui restent cependant inférieures au sommet atteint en 1999.

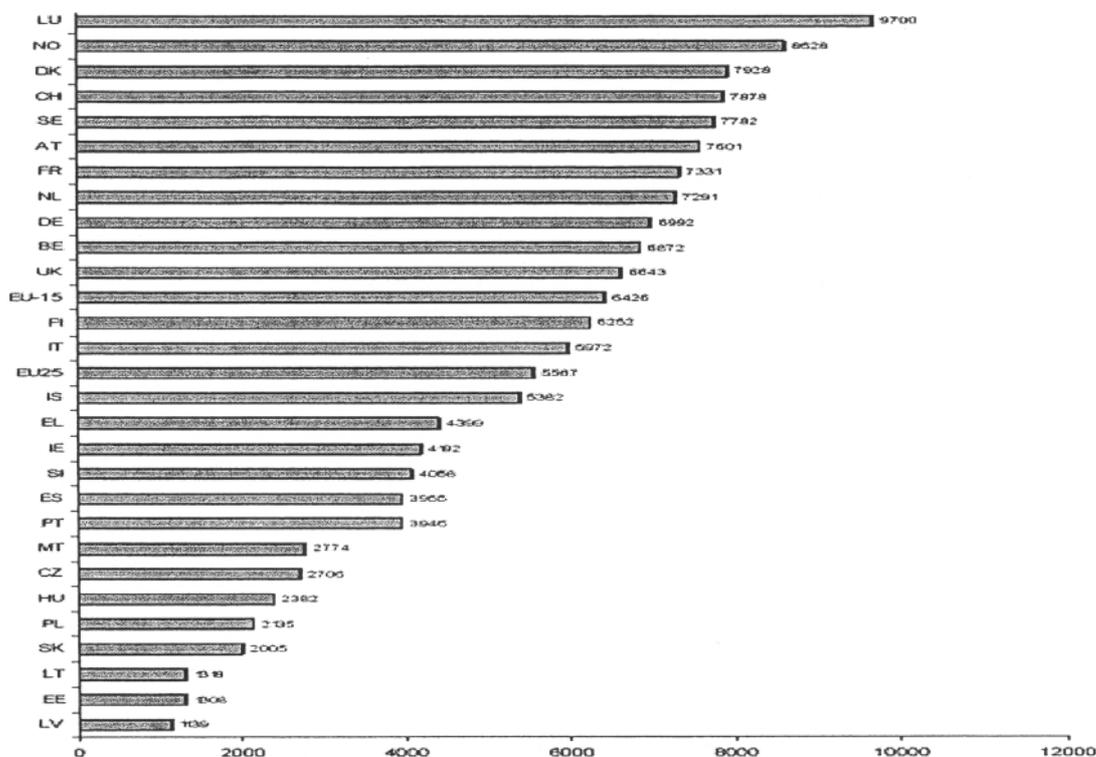
Si l'on se restreint aux seules prestations de protection sociale en % du PIB (hors frais de fonctionnement), le taux du Luxembourg est alors de 22,2% en 2002, également en légère hausse.

3.5 Dépenses totales de protection sociale en SPA par habitant: une efficacité remarquable en Europe

C'est une fois rapporté au nombre d'habitants que le résultat du Luxembourg semble contraster, puisque celui-ci serait alors le pays qui dépense le plus pour ses habitants; de toute évidence, cela ne constitue évidemment pas a priori une tare, mais cela atteste d'une volonté politique empreinte de solidarité visant la plus grande cohésion sociale nationale.

Si l'on observe les dépenses totales de protection sociale exprimées en SPA (standard de pouvoir d'achat) par habitant au sein de l'UE-25, le Luxembourg a la plus forte dépense en 2001, 9.700 SPA/habitant, suivi du Danemark (7.928 SPA/habitant).

Graphique 5: Dépenses totales de protection sociale en SPA/habitant (2001)



Source: Eurostat

En 2002, le montant luxembourgeois s'élèverait à 10.503 SPA (ou 11.596 € courants).

Il convient toutefois de relativiser fortement ces données. En effet, le Luxembourg présente une particularité dans la mesure où une part importante de ses prestations est versée à des personnes vivant en dehors du pays (principalement des dépenses de santé, de pension et des prestations familiales) et, comme souvent, cette problématique des frontaliers vient biaiser les résultats du Luxembourg. Les dépenses de protection sociale sont, en d'autres termes, dopées par les quelque 115.000 frontaliers actifs au pays tout en étant rapportées à la population résidente.

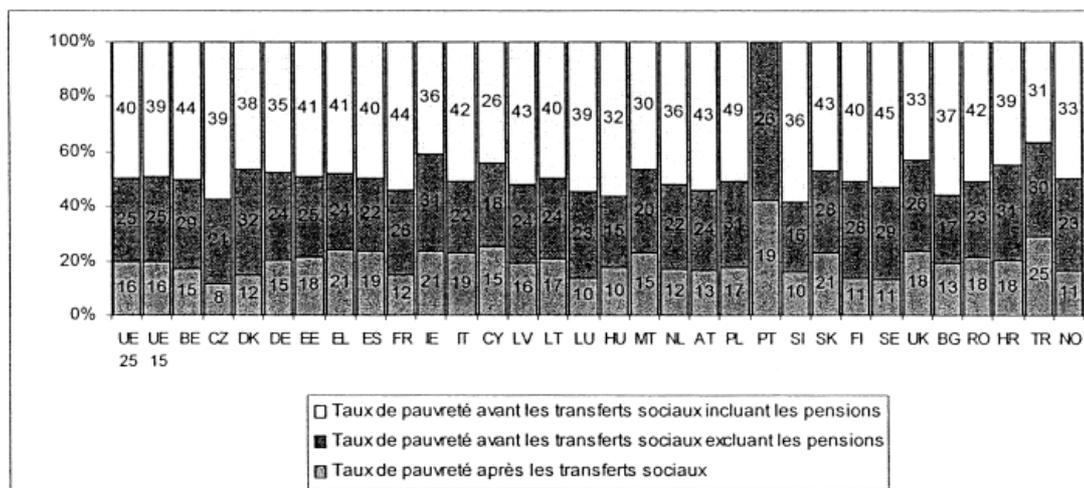
Corrigée de cette particularité, la dépense totale de protection sociale en 2001 est ramenée à environ 8.000 SPA par habitant, soit toujours le système le plus altruiste de l'UE-25 mais quasiment à égalité avec le Danemark.

Ensuite, il importe de soupeser la performance de la redistribution des richesses et l'effet des dépenses de protection sociale au Luxembourg sur la réduction de la pauvreté. En effet, ce n'est pas tellement la charge absolue que représente la dépense sociale d'un Etat, rapportée par exemple au nombre d'habitants, qui compte, mais c'est la façon dont cette dépense est ciblée.

Dans ce cas précis, le rendement de la politique de redistribution est excellent au Luxembourg, d'autant plus que les dépenses sociales sont relativement faibles au regard du PIB (22,7%).

Les dépenses sociales luxembourgeoises sont largement marquées du sceau de l'efficacité, puisqu'elles contribuent à réduire fortement les inégalités et le risque de pauvreté. En 2001, le taux de pauvreté de 40% avant transferts sociaux est passé à 12% après transferts; pour 2003, on constate une réduction du taux de 39% à 10% grâce aux transferts sociaux.

Graphique 6: Taux de risque de pauvreté de l'UE-25 avant et après transferts sociaux en 2003⁹



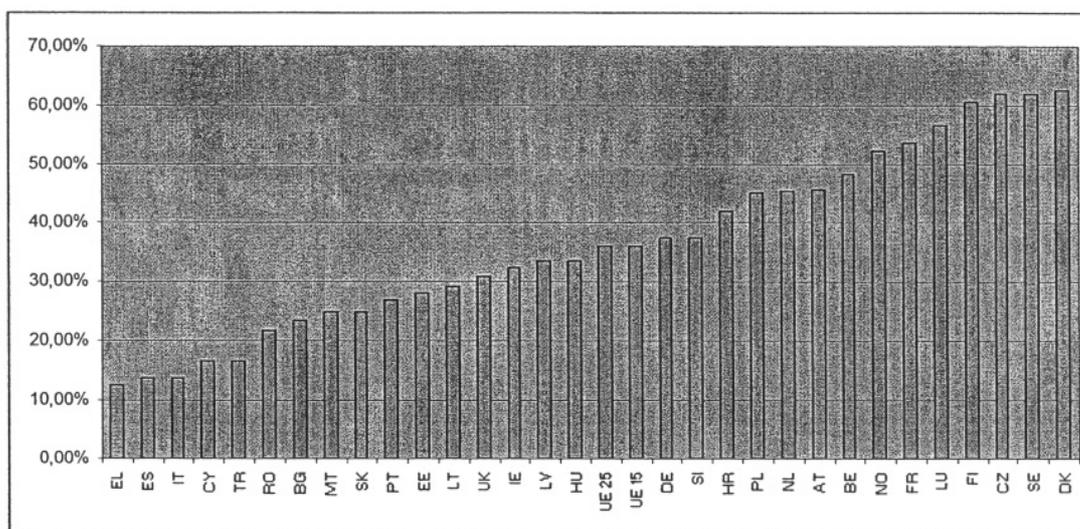
Source: Eurostat

Pour comparer l'efficacité de la protection sociale sur la pauvreté, celle-ci peut être exprimée en %.

Ainsi, selon le graphique qui suit, le Luxembourg connaît un taux de réduction du risque de pauvreté de 56,5% en 2003, soit l'un des meilleurs d'Europe. On observe que les pays scandinaves sont à nouveau aux premières loges, avec l'apparition de la République tchèque qui obtient une honorable troisième place.

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

Graphique 7: Baisse du taux de risque de pauvreté (en excluant les pensions des transferts) en 2003



Source: Eurostat

Notons que la réduction de pauvreté la plus payante ne se fait pas forcément dans les pays qui dépensent le plus en matière de protection sociale. Certains pays, tout en dépensant plus que la moyenne européenne relativement au PIB, ne parviennent pas à réduire les inégalités qui affectent leur population de manière aussi efficace que le Luxembourg. La moyenne de l'UE-15 est de 36% d'efficacité pour 28% du PIB.

Pour comparer dans le détail les dépenses en % du PIB en liaison avec le degré d'efficacité de l'action sociale, nous nous concentrerons sur la dernière année pour laquelle nous disposons d'informations définitives, c'est-à-dire 2003 pour l'efficacité et 2002 pour les dépenses relatives au PIB.

On constate par exemple que l'Allemagne, en dépensant 30,5% de son PIB, réduit son taux de pauvreté de seulement 37,5%, tandis que la France obtient une réduction de 53,8% pour 30,6% de son PIB, dépenses supérieures à la moyenne dans les deux cas.

Le Royaume-Uni connaît de son côté un taux de réduction de sa pauvreté de seulement 30,7%, alors qu'il a par ailleurs dépensé 27,6% de son PIB en 2002, soit plus que le Luxembourg. Nous l'avons vu, le Grand-Duché, qui dépense relativement peu de sa richesse pour la protection sociale, seulement 22,7% du PIB, obtenait une cinquième place notable en matière d'efficacité en 2003.

Dans l'UE-15, ce sont les pays scandinaves qui parviennent à des réductions de pauvreté les plus remarquables. Le Danemark et la Suède dépensent certes aussi plus que la moyenne européenne, mais ils obtiennent des résultats de respectivement 62,5 et 62%. Alors que la Finlande connaît des dépenses relatives au PIB sous la moyenne européenne, elle atteint quant à elle un taux de réduction de la pauvreté de 60,7%.

Chapitre 4 – Conclusion

La gravité des problématiques soulevées par le Gouvernement et reprises dans l'introduction du présent avis est, aux yeux de la Chambre des Employés Privés, quelque peu excessive.

La situation économique du Grand-Duché reste globalement bonne. Même si son économie n'atteint plus les taux de croissance fabuleux de la fin des années 1990, elle a renoué avec une croissance économique largement supérieure à la moyenne de ses pays voisins.

Il est donc contre-productif de dresser une image négative de l'environnement économique du pays qui pourrait justement avoir comme conséquence de briser le moral des consommateurs ainsi que des investisseurs et de nuire, de cette manière, à la conjoncture économique.

Ceci concerne notamment la description de l'inflation dont le niveau est régulièrement décrié par les milieux patronaux ainsi que par nombre de représentants gouvernementaux.

Or, l'inflation au Luxembourg n'est pas systématiquement plus élevée que dans nos pays voisins. D'ailleurs, selon une étude du Statec, elle ne constitue pas un mal en soi, mais serait plutôt le résultat d'une croissance économique soutenue et supérieure à la plupart des autres pays de la zone euro, mais moins créatrice d'inflation au regard d'une forte croissance.

En ce qui concerne la situation budgétaire et financière de l'Etat, il est évident qu'elle n'est plus aussi favorable qu'il y a quelques années encore. Elle n'est toutefois en rien alarmante et ne justifie pas une politique d'austérité ou un recours aveugle à de nouveaux modes de financement. Par ailleurs, les avoirs sur les fonds de réserve restent considérables.

Il convient également de préciser les spécificités luxembourgeoises en matière de politique budgétaire qui permettent de nuancer la situation du Luxembourg notamment au regard des critères de Maastricht, qui ne prennent pas en considération la politique budgétaire prudente et contra-cyclique qu'a menée le Gouvernement luxembourgeois.

Dans la ligne de mire des politiques d'austérité apparemment inévitables se trouve notamment le niveau des transferts sociaux qui ne sont pourtant pas l'unique composante des dépenses budgétaires. Les dotations budgétaires aux fonds d'investissement constituent également un poste accélérateur des dépenses budgétaires.

Une brève analyse de ces transferts sociaux a montré que leur évolution récente n'est absolument pas exceptionnelle et se situe totalement dans la norme des exercices précédents.

De plus, les transferts luxembourgeois ne sont pas particulièrement élevés si on les compare à ceux réalisés dans d'autres pays.

Par ailleurs, il importe tout de même de relever que les transferts sociaux ne peuvent être considérés comme une dépense budgétaire normale comparable à l'achat de matériel bureautique. Ils découlent du „contrat social“ national et sont constitutifs du modèle social luxembourgeois, qui a fait ses preuves et qui est jusqu'à ce jour un facteur incontestable de compétitivité de l'économie luxembourgeoise qu'il serait imprudent de remettre en cause de manière irréfléchie.

Luxembourg, le 16 novembre 2005

Pour la Chambre des Employés Privés,

Le Directeur,
Norbert TREMUTH

Le Président,
Jean-Claude REDING