

N° 6500^{1G}

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2012-2013

PROJET DE LOI

**concernant le budget des recettes et des dépenses
de l'Etat pour l'exercice 2013**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES SALARIES

(22.11.2012)

SOMMAIRE

| | <i>page</i> |
|---|-------------|
| 1. La situation économique au Luxembourg | 8 |
| 1.1. Evolution du PIB | 8 |
| 1.2. Evolution de l'inflation | 10 |
| 1.3. Evolution de l'emploi et du chômage | 10 |
| 1.4. Evolution des salaires | 12 |
| 1.5. Evolution des coûts salariaux unitaires | 12 |
| 1.6. Les perspectives économiques | 15 |
| 1.7. Conclusions: un environnement incertain, une compétitivité préservée, une montée du chômage ... mais un budget procyclique | 16 |
| 2. Situation budgétaire saine et loin d'être dramatique dans un environnement certes incertain: les indices convergents | 17 |
| 2.1. Pléthore de critères budgétaires à respecter! | 17 |
| 2.2. Un déficit très faible en comparaison internationale | 19 |
| 2.3. Des recettes courantes qui couvrent les dépenses courantes | 20 |
| 2.4. Des dépenses qui progressent moins que le PIB en 2013 et des recettes en baisse tendancielle | 22 |
| 2.5. Un déficit partiellement fictif et mécanique | 31 |
| 2.6. Une dette faible en comparaison internationale et à prendre à sa juste mesure | 33 |
| 2.7. Conclusion: un AAA | 35 |
| 3. Les ménages de salariés et de retraités portent le fardeau de l'assainissement budgétaire | 36 |
| 3.1. Un train de mesures inacceptable | 36 |
| 3.2. Le déséquilibre de la contribution | 38 |
| 3.3. Effet des mesures sociofiscales entre 2006 et 2011 | 42 |
| 3.4. Rejet des mesures fiscales annoncées qui affectent davantage les classes moyennes | 43 |
| 3.5. Investissements en recul? | 45 |
| 4. Les amendements gouvernementaux | 49 |

| | |
|--|----|
| 5. Pour une réforme d'envergure et structurée de la politique fiscale: d'autres options possibles pour respecter les engagements européens | 59 |
| 5.1. Solution structurelle au niveau des recettes: un réagencement du barème fiscal | 60 |
| 5.1.1. Impact de la non-adaptation du barème à l'inflation | 60 |
| 5.1.2. Réformer l'impôt sur le revenu des personnes physiques | 61 |
| 5.2. Accentuer la contribution des revenus du capital | 65 |
| 5.2.1. Abolir respectivement l'exonération de 1.500, voire de 3.000 euros au niveau des revenus des capitaux | 66 |
| 5.2.2. Imposer la totalité des dividendes | 66 |
| 5.2.3. Réintroduire l'impôt sur la fortune sur les personnes physiques | 66 |
| 5.2.4. Augmentation de moitié des recettes de retenue à la source sur les intérêts | 68 |
| Conclusion: pour une réforme fiscale d'envergure | 68 |
| 1. Annexe 1: Situation financière du Fonds pour l'emploi | 70 |
| 2. Annexe 2: Impact des mesures sociofiscales de 2006 à 2011 | 72 |
| 3. Annexe 3: Impact des mesures annoncées | 75 |
| 3.1. Non-ajustement du barème | 75 |
| 3.2. Pertes de 4 unités de frais de déplacement | 78 |
| 3.3. Pertes liées à l'augmentation de l'impôt de solidarité | 82 |
| 3.4. Pertes cumulées | 85 |
| 4. Annexe 4: Au sujet du TSCG et du solde structurel | 89 |
| 4.1. Avis de la CSL sur le TSCG du 22 octobre 2012 | 89 |
| 4.2. Du solde structurel | 91 |

TABLEAUX

| | <i>page</i> |
|--|-------------|
| Tableau 1: Corrélation des recettes et dépenses avec le PIB en valeur et en volume | 9 |
| Tableau 2: Acquis de croissance pour 2012 | 10 |
| Tableau 3: Dernières estimations du taux de croissance du PIB en volume | 10 |
| Tableau 4: Perspectives économiques du Luxembourg et de la zone euro | 15 |
| Tableau 5: Impact calculé par le Statec des mesures proposées en mai (%) | 16 |
| Tableau 6: Contribution à la croissance réelle du PIB de différents agrégats en 2011 | 17 |
| Tableau 7: Critères budgétaires à respecter au niveau européen | 17 |
| Tableau 8: Evolution des estimations du solde public structurel 2011 au fil des années | 18 |
| Tableau 9: Comptes généraux de l'Etat (en millions d'euros) | 20 |
| Tableau 10: Projet de budget 2013 | 21 |
| Tableau 11: Epargne brute de l'Administration centrale | 22 |
| Tableau 12: Variation des dépenses et du PIB en valeur en 2013 | 23 |
| Tableau 13: Progression des recettes et dépenses totales en 2013 | 24 |
| Tableau 14: Montants transférés à la Sécurité sociale et impôts payés par les ménages | 26 |

| | |
|---|----|
| Tableau 15: Progression des transferts de revenus en % | 27 |
| Tableau 16: Progression des dépenses par fonction depuis 2000 | 28 |
| Tableau 17: Situation du Fonds d'équipement militaire | 30 |
| Tableau 18: Déficit de l'Administration centrale | 31 |
| Tableau 19: Evolution des principales recettes en 2013 | 38 |
| Tableau 20: Evolution des principales recettes depuis 2000 | 39 |
| Tableau 21: Mesures destinées aux entreprises (2006-2011) | 40 |
| Tableau 22: Programme de stabilité du Grand-Duché de Luxembourg, 2012-2015 | 41 |
| Tableau 23: Mesures d'assainissement budgétaire proposées au printemps et lors du dépôt du projet de budget (hors amendements) | 41 |
| Tableau 24: Impact cumulé de différentes mesures: 2 SSM qualifiés (4.430 euros par mois); Revenu imposable annuel de 40.740 euros, classe d'impôt 2 | 44 |
| Tableau 25: Impact de différentes mesures: 2 fois 3.500 euros par mois; Revenu imposable annuel de 68.172 euros | 45 |
| Tableau 26: Investissements annoncés et réalisés (en millions) | 46 |
| Tableau 27: Evolution des dépenses projetées en 2013 des principaux fonds d'investissement (prévisions pour 2013 datant d'automne 2011 pour la première colonne et d'automne 2012 pour la deuxième colonne) | 47 |
| Tableau 28: Ensemble des mesures de consolidation budgétaire proposées | 49 |
| Tableau 29: Classe 1 sans enfants | 51 |
| Tableau 30: Classe 2 avec deux salaires identiques dans le couple | 52 |
| Tableau 31: Impact de la réduction d'un tiers de l'allocation de rentrée scolaire | 56 |
| Tableau 32: Impact des mesures sur un ménage avec 2 SSM qualifiés | 57 |
| Tableau 33: Impact des mesures sur un ménage avec 2 salaires de 3.500 euros | 57 |
| Tableau 34: Impact des mesures sur un ménage de pensionnés (I) | 58 |
| Tableau 35: Impact des mesures sur un ménage de pensionnés (II) | 59 |
| Tableau 36: Barème de l'impôt sur le revenu de l'année 2011, classe 1 | 62 |
| Tableau 37: Le phénomène du „Mittelstandsbuckel“ | 62 |
| Tableau 38: Exemple de réforme de la structure d'imposition des personnes physiques | 63 |
| Tableau 39: Effets d'un tel rééchelonnement de l'impôt | 64 |
| Tableau 40: Impact des mesures sur le revenu minimal exonéré | 65 |
| Tableau 41: Imposition des dividendes | 66 |
| Tableau 42: Abolition de l'impôt sur la fortune des personnes physiques | 67 |
| Tableau 43: Impôt sur la fortune | 68 |
| Tableau 44: Situation 2006 pour un ménage à deux SSM qualifiés | 72 |
| Tableau 45: Situation 2011, à législation inchangée, d'un ménage à deux SSM qualifiés | 73 |

| | |
|--|----|
| Tableau 46: Situation 2011, à législation actuelle, d'un ménage à deux SSM qualifiés | 73 |
|--|----|

GRAPHIQUES

| | <i>page</i> |
|--|-------------|
| Graphiques 1 et 2: Variations annuelles du PIB en volume et en valeur depuis 2007 | 8 |
| Graphique 3: Taux de croissance des dépenses et recettes des administrations publiques et du PIB en valeur et corrélations | 9 |
| Graphiques 4, 5, 6 et 7: Evolutions des PIB en volume et en valeur | 9 |
| Graphique 8: Evolution du taux d'inflation depuis 2010 | 10 |
| Graphique 9: Evolution de l'emploi depuis 2011, variations annuelles corrigées des variations saisonnières, en milliers de personnes | 11 |
| Graphique 10: Evolution du taux de chômage depuis 2011 | 11 |
| Graphique 11: Répartition des chômeurs selon leurs caractéristiques, août 2011 et 2012 | 11 |
| Graphique 12: Coûts salariaux nominaux et réels (variation annuelle en %) | 12 |
| Graphique 13: Evolution des coûts salariaux unitaires réels et nominaux depuis 2000 | 13 |
| Graphique 14: Evolution du CSU nominal et du CCU nominal | 13 |
| Graphiques 15 et 16: Augmentation du CSU et changement de la part de marchés mondiaux (gauche)/du commerce intra-européen (droite) | 14 |
| Graphique 17: Progression annuelle du coût salarial moyen | 15 |
| Graphique 18: Progression annuelle du niveau de la valeur ajoutée par emploi | 15 |
| Graphique 19: Evolutions des estimations des soldes structurels 2007 de différents pays | 18 |
| Graphique 20: Solde des administrations publiques 2011 | 19 |
| Graphique 21: Déficits publics en % du PIB prévus en 2013 | 20 |
| Graphique 22: Dépenses et recettes des Administrations publiques (% du PIB) | 23 |
| Graphique 23: Recettes et dépenses en % du PIB | 24 |
| Graphique 24: Progression des transferts de revenus (en millions EUR) | 27 |
| Graphique 25: Répartition par nature des dépenses de défense (millions) | 30 |
| Graphique 26: Dette publique en % du PIB | 33 |
| Graphique 27: Composition de la dette publique | 33 |
| Graphique 28: Comparaison des soldes de l'Administration centrale avec l'évolution de la dette publique | 34 |
| Graphique 29: Charges et revenus de la propriété des Administrations publiques | 34 |
| Graphique 30: Intérêts payés en tant que charge de la dette publique en % des dépenses publiques | 35 |
| Graphique 31: Dépenses des administrations publiques en % du PIB (2011) | 37 |

| | |
|---|----|
| Graphique 32: Répartition de la contribution fiscale | 39 |
| Graphique 33: Impact des mesures sociofiscales depuis 2006 | 42 |
| Graphique 34: Suppression de la déduction forfaitaire kilométrique, classe d'impôt 1, Perte de salaire annuelle en euros | 43 |
| Graphique 35: Suppression de la déduction forfaitaire kilométrique, classe d'impôt 1, Perte de salaire en pourcentage | 43 |
| Graphique 36: Impact de l'augmentation de l'impôt de solidarité de 2 points, classe d'impôt 1, Perte de salaire annuelle en euros | 44 |
| Graphique 37: Impact de l'augmentation de l'impôt de solidarité de 2 points, classe d'impôt 1, Perte de salaire en pourcentage | 44 |
| Graphique 38: Pertes de salaires annuelles pour un brut mensuel donné en raison de la non-adaptation du barème | 45 |
| Graphique 39: Pertes annuelles en euros pour des raisons fiscales | 52 |
| Graphique 40: Perte de salaire net mensuel en pourcentage du mensuel net avec barème adapté | 53 |
| Graphique 41: Perte de salaire net annuel en pourcentage du mensuel net avec barème adapté | 53 |
| Graphique 42: Evolution du nombre des préretraites par catégorie (au 31 décembre) | 54 |
| Graphique 43: Perte de salaire annuelle en euros | 61 |
| Graphique 44: Perte de salaire en pourcentage | 61 |
| Graphique 45: Impôts et taxes (y compris sur le capital) en pourcentage du revenu brut | 66 |
| Graphique 46: Dépenses du Fonds pour l'emploi | 70 |
| Graphique 47: Recettes du Fonds pour l'emploi | 70 |
| Graphique 48: Avoir du Fonds pour l'emploi | 71 |
| Graphique 49: Indemnités de chômage et taux de chômage | 71 |
| Graphique 50: Impact des mesures sociofiscales depuis 2006 | 74 |
| Graphique 51: Barème 2012: Classe 1 – Aucun frais de déplacement au-delà du forfait – Euros | 75 |
| Graphique 52: Barème 2012 ajusté: Classe 1 – Aucun frais de déplacement au-delà du forfait – Euros | 75 |
| Graphique 53: Perte de salaire annuelle en euros | 76 |
| Graphique 54: Perte de salaire en pourcentage | 76 |
| Graphique 55: Barème 2012: Classe 1a – Aucun frais de déplacement au-delà du forfait – Euros | 76 |
| Graphique 56: Barème 2012 ajusté, Classe 1a – Aucun frais de déplacement au-delà du forfait – Euros | 76 |
| Graphique 57: Perte de salaire annuelle en euros | 77 |
| Graphique 58: Perte de salaire en pourcentage | 77 |
| Graphique 59: Barème 2012: Classe 2 – Aucun frais de déplacement au-delà du forfait – Euros | 77 |
| Graphique 60: Barème 2012 ajusté: Classe 2 – Aucun frais de déplacement au-delà du forfait – Euros | 77 |
| Graphique 61: Perte de salaire annuelle en euros | 78 |
| Graphique 62: Perte de salaire en pourcentage | 78 |

| | | |
|---------------|--|----|
| Graphique 63: | Barème 2012: Classe 1 – Aucun frais de déplacement au-delà du forfait – Euros | 78 |
| Graphique 64: | Barème 2012 avec perte de 4 unités de frais de déplacement, Classe 1 – Aucun frais de déplacement au-delà du forfait – Euros | 79 |
| Graphique 65: | Perte de salaire annuelle en euros | 79 |
| Graphique 66: | Perte de salaire en pourcentage | 79 |
| Graphique 67: | Barème 2012: Classe 1a – Aucun frais de déplacement au-delà du forfait – Euros | 80 |
| Graphique 68: | Barème 2012 avec perte de 4 unités de frais de déplacement – Classe 1a – Aucun frais de déplacement au-delà du forfait – Euros | 80 |
| Graphique 69: | Perte de salaire annuelle en euros | 81 |
| Graphique 70: | Perte de salaire en pourcentage | 81 |
| Graphique 71: | Barème 2012, Classe 2 – Aucun frais de déplacement au-delà du forfait – Euros | 81 |
| Graphique 72: | Barème 2012 avec perte de 4 unités de frais de déplacement, Classe 2 – Aucun frais de déplacement au-delà du forfait – Euros | 81 |
| Graphique 73: | Perte de salaire annuelle en euros | 82 |
| Graphique 74: | Perte de salaire en pourcentage | 82 |
| Graphique 75: | Barème 2012: Classe 1 – Aucun frais de déplacement au-delà du forfait – Euros | 82 |
| Graphique 76: | Barème 2012 avec impôt de solidarité à 7% – Classe 1 – Aucun frais de déplacement | 83 |
| Graphique 77: | Perte de salaire annuelle en euros | 83 |
| Graphique 78: | Perte de salaire en pourcentage | 83 |
| Graphique 79: | Barème 2012 – Classe 1a – Aucun frais de déplacement au-delà du forfait – Euros | 83 |
| Graphique 80: | Barème 2012 avec impôt de solidarité à 7% et 9%, Classe 1a – Aucun frais de déplacement au-delà du forfait – Euros | 84 |
| Graphique 81: | Perte de salaire annuelle en euros | 84 |
| Graphique 82: | Perte de salaire en pourcentage | 84 |
| Graphique 83: | Barème 2012, Classe 2 – Aucun frais de déplacement au-delà du forfait – Euros | 84 |
| Graphique 84: | Barème 2012 avec impôt de solidarité à 7%, Classe 2 – Aucun frais de déplacement au-delà du forfait – Euros | 85 |
| Graphique 85: | Perte de salaire annuelle en euros | 85 |
| Graphique 86: | Perte de salaire en pourcentage | 85 |
| Graphique 87: | Pertes annuelles en euros pour des raisons fiscales | 85 |
| Graphique 88: | Perte de salaire net mensuel en pourcentage du mensuel net avec barème adapté | 86 |
| Graphique 89: | Perte de salaire net annuel en pourcentage du mensuel net avec barème adapté | 86 |
| Graphique 90: | Pertes annuelles en euros pour des raisons fiscales | 87 |
| Graphique 91: | Perte de salaire net mensuel en pourcentage du mensuel net avec barème adapté | 87 |

| | |
|--|----|
| Graphique 92: Perte de salaire net annuel en pourcentage du mensuel net avec barème adapté | 88 |
| Graphique 93: Pertes annuelles en euros pour des raisons fiscales | 88 |
| Graphique 94: Perte de salaire net mensuel en pourcentage du mensuel net avec barème adapté | 89 |
| Graphique 95: Perte de salaire net annuel en pourcentage du mensuel net avec barème adapté | 89 |
| Graphique 96: Comparaison évolutions PIB en valeur et PIB en volume multiplié par le taux d'inflation (en mio euros) | 93 |

SCHEMA

| | |
|--|-------------|
| | <i>page</i> |
| Schéma 1: Passage du solde du budget de l'Etat au solde de l'Administration centrale | 32 |

*

Par lettre du 2 octobre 2012, Monsieur Luc Frieden, ministre des Finances, a soumis le projet de loi sous rubrique à l'avis de la Chambre des salariés.

Par lettre du 6 novembre 2012, Monsieur Luc Frieden, ministre des Finances a soumis les amendements gouvernementaux sous rubrique à l'avis de la Chambre des salariés.

Le présent avis comprend cinq parties et une conclusion.

La première partie comporte une brève description de la situation économique qui n'est certainement pas bonne au Luxembourg, mais en tout cas pas pire qu'à l'étranger; cette situation économique impliquerait en fait une politique budgétaire expansionniste. Or, d'après le Statec, les mesures annoncées par le Gouvernement ont un effet négatif sur la conjoncture économique.

La deuxième partie est consacrée à l'analyse de la situation budgétaire qui s'est certes et logiquement dégradée au vu de la conjoncture économique, mais qui reste particulièrement bonne si on la place dans une comparaison internationale.

La troisième partie décrit les mesures de consolidation budgétaire (hors amendements budgétaires) et leur impact sur les ménages; elle montre que ces mesures renforcent un déséquilibre déjà existant et croissant au cours des années passées en ce qui concerne la contribution aux finances publiques des entreprises et des ménages.

La quatrième partie traite des amendements budgétaires ainsi que de l'impact global de l'ensemble des mesures proposées depuis le printemps sur la situation des ménages.

Finalement, la cinquième partie propose des mesures alternatives pour corriger la tendance à la baisse relative des recettes publiques en % du PIB depuis quelques années.

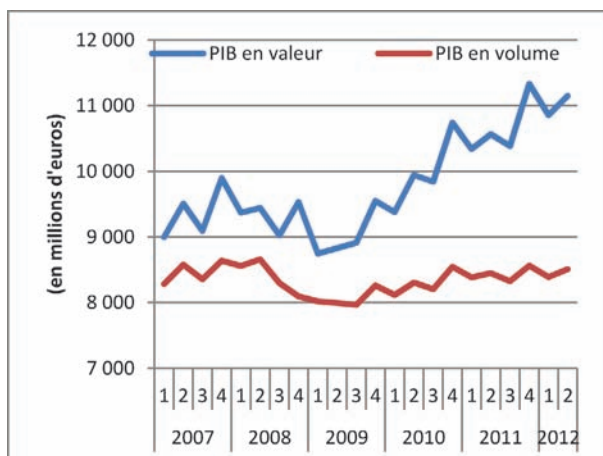
*

1. LA SITUATION ECONOMIQUE AU LUXEMBOURG

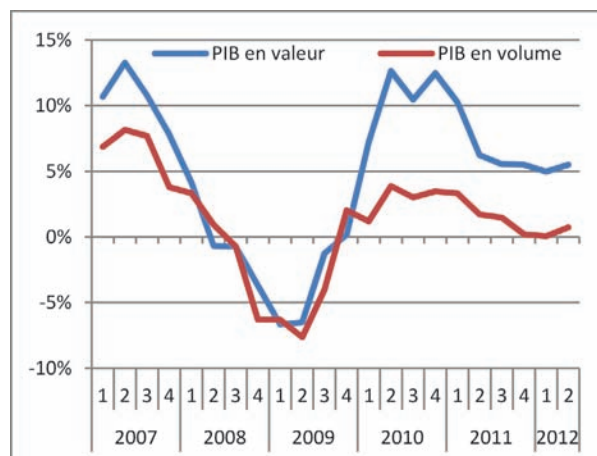
1.1. Evolution du PIB

Suite à la reprise de l'activité économique en 2009, la croissance du PIB a été plutôt maussade avec une stagnation du PIB entre la fin 2011 et le premier trimestre de cette année.

Graphiques 1 et 2: Variations annuelles du PIB en volume et en valeur depuis 2007



Source: Statec, Calculs CSL



Source: Statec, Calculs CSL

Pour l'évolution des finances publiques, il importe de considérer le PIB en valeur et non pas en volume, les recettes fiscales dépendant de l'évolution du premier. Or, on observe un grand décalage entre les deux depuis 2009, ce qui peut avoir une incidence sur les commentaires concernant l'évolution des finances publiques, présente et future.

Ainsi, l'année 2010 a affiché une croissance du PIB de 10,8% (!), soit la deuxième plus forte progression depuis l'an 2000, pendant que le PIB a crû de 6,8% en 2011, la sixième meilleure performance sur 12.

Pour 2013, la croissance en valeur est estimée à un ton en dessous, à 3,8% (voire 2,5%), ce qui ne correspondrait certes pas à l'évolution généralement admise, mais serait sans doute tout de même, selon le résultat final, supérieur à la croissance de 2001, victime de l'éclatement de la bulle technologique.

La différence entre volume et valeur provient du fait que le PIB en volume ne considère que l'évolution du PIB sans intégrer les hausses du PIB imputables à l'évolution des prix, cherchant de la sorte à quantifier la création de richesse en termes de volume (hors hausse des prix des biens et services dont on tente de neutraliser les effets sur l'évolution du PIB).

Ceci implique, particulièrement au Luxembourg, un décalage croissant entre les mesures effectuées en termes réels selon une convention (PIB en volume) et nominaux (PIB en valeur) alors même que les prévisions de croissance pour les années à venir sont habituellement exprimées en termes de PIB réel.

Ainsi, même si le PIB en volume a peu augmenté au cours des dernières années, il n'en est pas de même pour le PIB en valeur, qui sert de valeur de référence pour bon nombre d'indicateurs économiques: le solde des administrations publiques ou le niveau de la dette publique sont par exemple fréquemment exprimés en pourcentage du PIB en valeur. Il existe d'ailleurs une meilleure corrélation des dépenses/recettes publiques avec le PIB en valeur qu'avec le PIB en volume:

Graphique 3: Taux de croissance des dépenses et recettes des administrations publiques et du PIB en valeur et corrélations

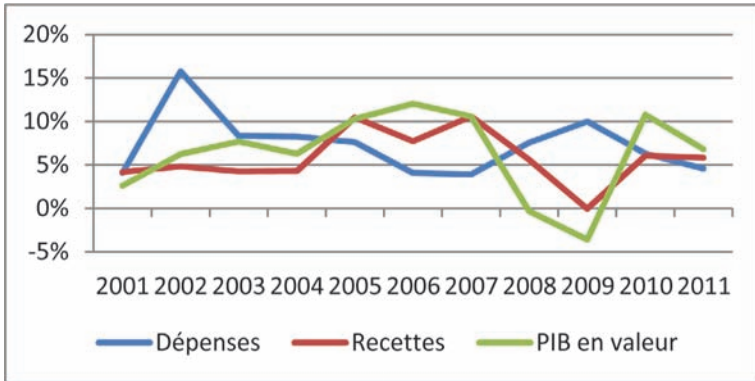


Tableau 1: Corrélation des recettes et dépenses avec le PIB en valeur et en volume

| Corrélations | PIB (valeur) | PIB (volume) |
|--------------|--------------|--------------|
| Dépenses | 0,964 | 0,916 |
| Recettes | 0,990 | 0,953 |

Source: Statec

Cela paraît logique, vu que les recettes et dépenses des administrations publiques se font en euros courants et non pas en euros constants aux prix de 2000 ou de 2005 (années de référence pour le calcul du PIB en volume).

Les graphiques suivants montrent que ce phénomène est beaucoup plus prononcé au Luxembourg que dans d'autres pays.

Graphiques 4, 5, 6 et 7: Evolutions des PIB en volume et en valeur

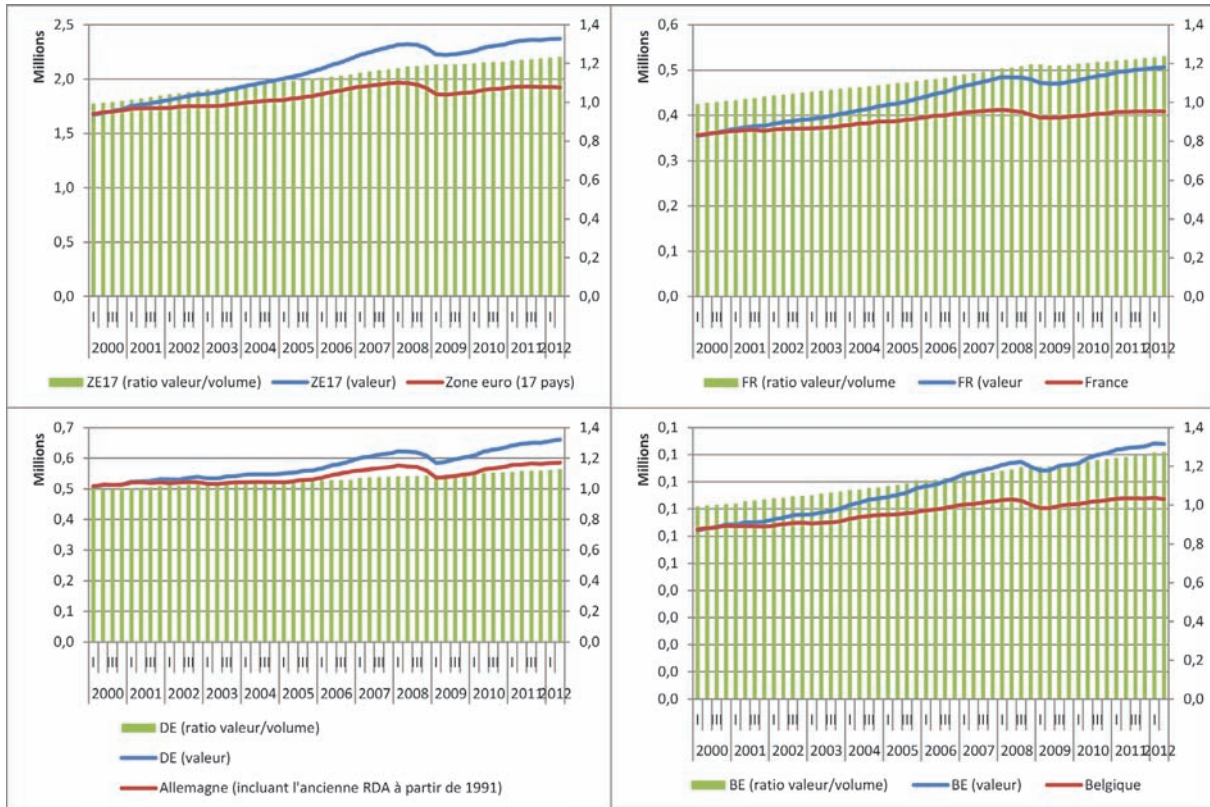


Tableau 2: Acquis de croissance pour 2012

| UE27 | UE15 | ZE17 | BE | DE | FR | LU |
|--------|--------|--------|--------|-------|-------|--------------|
| -0,21% | -0,31% | -0,30% | -0,14% | 0,89% | 0,15% | 0,38% |

Source: Eurostat, Calculs CSL

Tableau 3: Dernières estimations du taux de croissance du PIB en volume

| | 2010 | 2011 | 2011 | | 2012 | |
|-------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | | | T3 | T4 | T1 | T2 |
| Précédentes estimations | +2,7% | +1,7% | +2,5% | +1,0% | 0,0% | / |
| Nouvelles estimations | +2,9% | +1,6% | +1,3% | +0,2% | +0,1% | +0,8% |

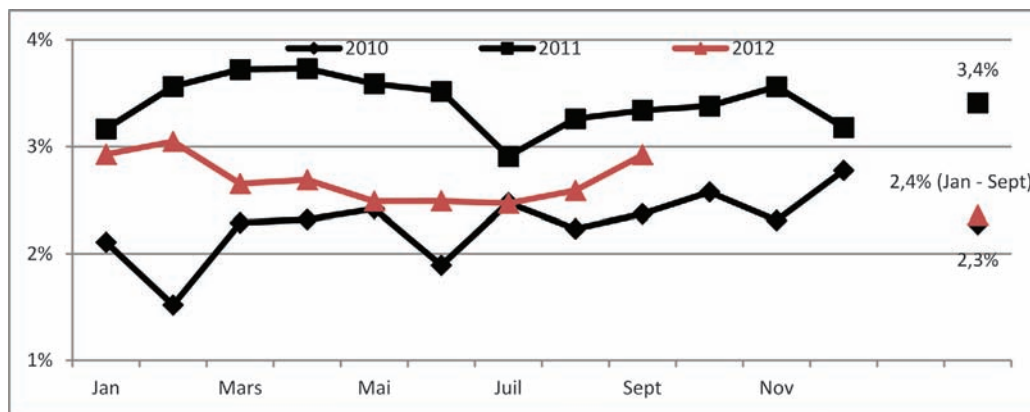
Source: Statec Statnews 38/2012

Au deuxième trimestre 2012, on note une légère amélioration, qui fait que l'acquis de croissance pour cette année est déjà nettement plus favorable au Luxembourg que dans l'Union européenne ou chez ses voisins (sauf l'Allemagne).

1.2. Evolution de l'inflation

Le taux d'inflation au Luxembourg suit depuis le début de l'année une évolution nettement plus modérée qu'en 2011, ce qui laisse penser que le taux d'inflation pour l'année 2012 se situera à un niveau intermédiaire entre les taux de 2010 (+2,3%) et de 2011 (+3,4%) aux alentours de 2,7%, comme le prévoit le Statec dans le projet de budget 2013.

Graphique 8: Evolution du taux d'inflation depuis 2010

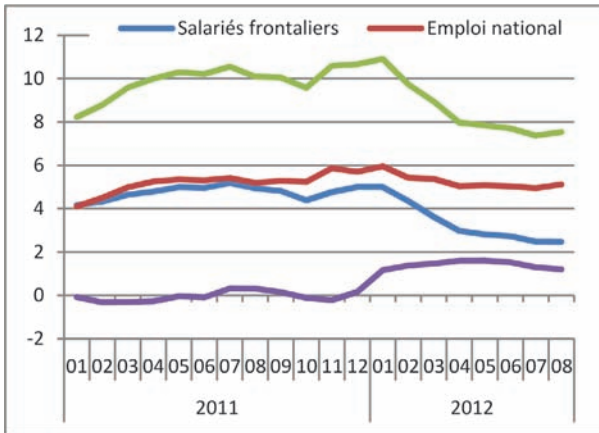


Source: Statec

1.3. Evolution de l'emploi et du chômage

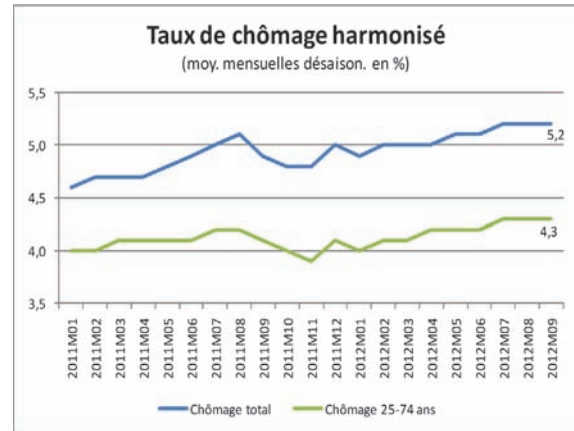
Depuis le début de l'année, le marché du travail a connu une période d'accalmie, qui fait que, en variation annuelle on assiste à un ralentissement de la croissance de l'emploi intérieur dû au ralentissement de l'embauche de salariés frontaliers.

Graphique 9: Evolution de l'emploi depuis 2011, variations annuelles corrigées des variations saisonnières, en milliers de personnes



Source: Statec/ADEM, Calculs CSL

Graphique 10: Evolution du taux de chômage depuis 2011



Source: Eurostat

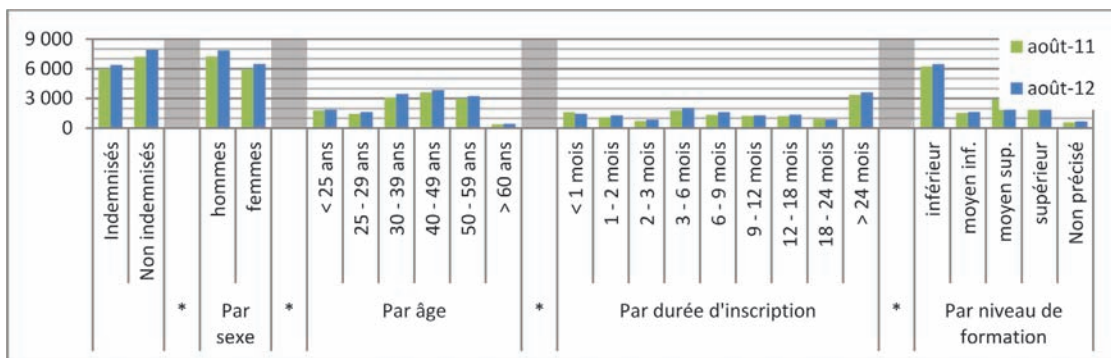
Quant à l'emploi national, depuis le début de l'année, celui-ci croît à un rythme modéré mais stable d'environ +5.000 postes par rapport au même mois de l'année précédente.

Ces évolutions ne suffisent pourtant pas à enrayer la hausse du taux de chômage (hors frontaliers) qui, depuis le début de l'année, a dépassé le cap des 5% (contre 11,8% en zone euro). Ce paradoxe apparent s'explique notamment au vu du profil des chômeurs, qui sont souvent âgés (plus d'un quart ont plus de 50 ans) et peu qualifiés (environ la moitié d'entre eux n'a que la scolarité obligatoire).

On constatera aussi que le taux de chômage total est supérieur d'1 point au chômage des travailleurs de plus de 25 ans, ceci résultant d'un chômage des jeunes ayant explosé sur la période (4,3 points, à 18,3%). Néanmoins, il convient de ne pas perdre de vue à ce sujet les tendances de fond sur le marché de l'emploi: le taux d'activité des jeunes a en effet diminué d'un quart (de 34,1 à 24,9%) entre 2000 et 2011 et, dans le même temps, la proportion de jeunes ayant un emploi a été divisée presque par 2 (de 31,9 à 20,7%), alors que celle des chômeurs double (de 2,2 à 4,2%). En plus d'une influence probable de la conjoncture économique, ces évolutions contraires font par conséquent exploser le taux de chômage des jeunes sur la période (cf. CSL flash 2/12).

Notons également que le chômage de longue durée (plus de 12 mois), voire de très longue durée (plus de 24 mois) continue sa progression. Rappelons que le renforcement des critères pour l'obtention d'une pension d'invalidité et le mauvais fonctionnement de la procédure de reclassement n'y sont évidemment pas étrangers.

Graphique 11: Répartition des chômeurs selon leurs caractéristiques, août 2011 et 2012



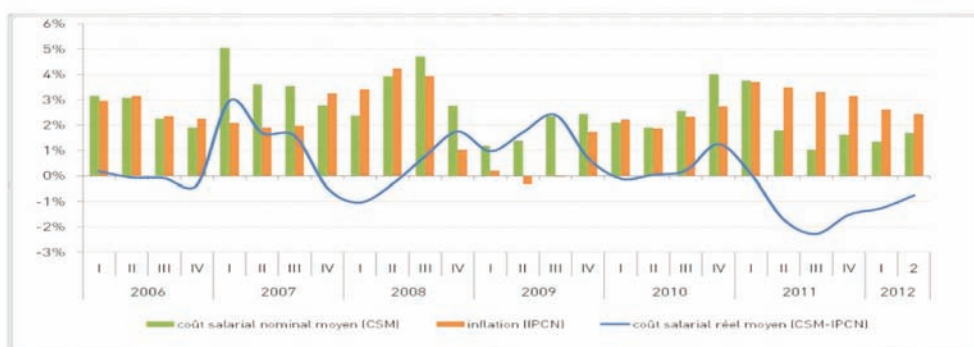
Source: ADEM

1.4. Evolution des salaires

Comme ce fut le cas fin 2007 et au cours de la première moitié de 2008, la variation des salaires réels¹ depuis le deuxième trimestre 2011 est à nouveau négative, avec une croissance des salaires nominaux faible et une inflation plus rapide. Alors qu'en 2008 l'évolution des coûts salariaux réels redevint rapidement positive, à présent, la reprise tarde à se manifester: la croissance des prix à la consommation reste supérieure à celle des salaires nominaux.

Les salaires réels diminuent donc toujours au deuxième trimestre 2012.

Graphique 12: Coûts salariaux nominaux et réels (variation annuelle en %)



Données: Statec, comptes nationaux trimestriels

1.5. Evolution des coûts salariaux unitaires

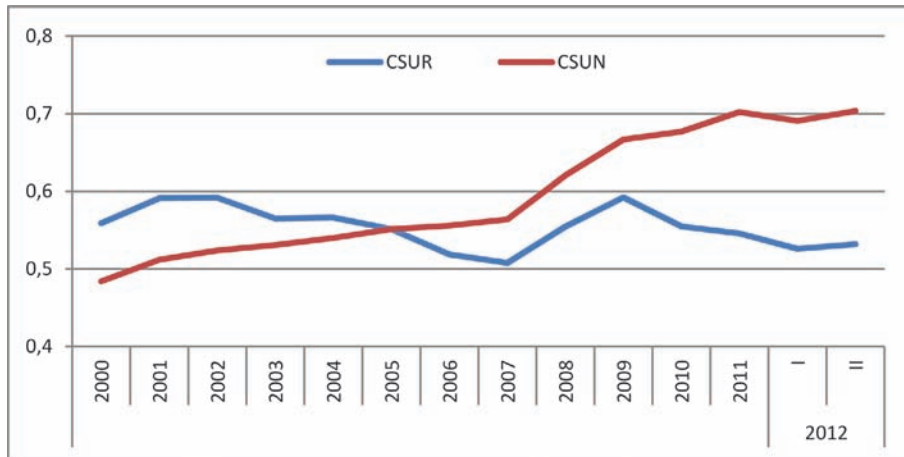
Au niveau des coûts salariaux unitaires *nominaux* (préférés au CSU *réel* depuis quelques années notamment par les organisations patronales et certains économistes²), on constate que, suite à une activité économique ralentie, ceux-ci n'ont évolué que très modérément après la forte hausse de 2008/2009 (imputable à l'effondrement de la valeur ajoutée brute suite au début de la crise).

Le constat est encore plus clair si l'on se réfère aux coûts salariaux unitaires *réels*. En effet, à part deux hausses transitoires, **le CSUR se trouve, aujourd'hui, à son niveau de 2005, ce qui signifie donc qu'il stagne depuis presque une décennie.**

1 A comprendre comme les salaires bruts et les charges patronales, soit les coûts salariaux corrigés de l'inflation.

2 Coût salarial unitaire (CSU): il s'agit ici des coûts salariaux décrits plus haut, non corrigés de l'inflation cette fois, mis en rapport avec la productivité. Par unitaire, il faut comprendre une unité de salaire rapportée à une unité de production, soit l'évolution des salaires par salarié par rapport à la productivité. On distingue entre le CSU *réel*, où tous les termes sont exprimés à prix courants, et le *nominal*, où les salaires sont à prix courants et la productivité à prix constants. Le second CSU, en comparant les salaires de l'année en cours avec la productivité d'une année passée (par exemple aux prix de 2005), déforme fortement la perception que l'on peut avoir de l'évolution des salaires par rapport à une quantification de la productivité qui n'est plus d'actualité. Or, ce sont bien les termes nominaux (en valeur courante) qui importent, à la fois dans l'optique de compétitivité et de répartition. De même qu'il serait malvenu qu'une entreprise règle à un prestataire une facture émise en 2012 sur la base des prix facturés en 2005 ou que l'on demande à un salarié de juger le pouvoir d'achat de son salaire de 2012 selon le prix du pain en 2005, il n'est pas recevable de comparer les salaires courants à une productivité passée.

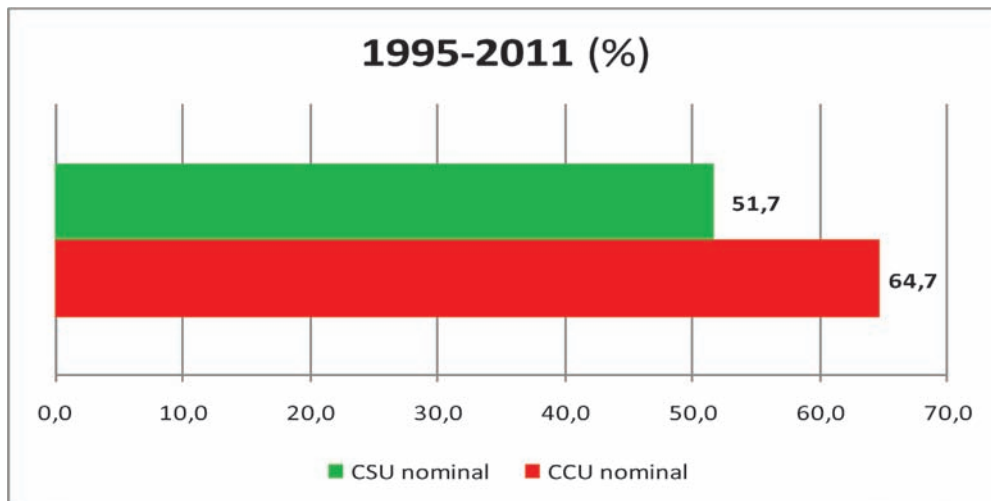
Graphique 13: Evolution des coûts salariaux unitaires réels et nominaux depuis 2000



Source: Statec, Calculs: CSL

Dans ce contexte, se pose **la question de la rentabilité des entreprises, qui**, jugée par les outils mêmes de la Commission européenne, **a progressé plus rapidement que les salaires tant décriés**. Si l'on rapporte la rentabilité des entreprises à la productivité, comme on le fait avec les salaires à travers le coût salarial unitaire *nominal*, on obtient l'inverse de celui-ci, autrement dit la marge unitaire nominale (ou encore le „coût du capital unitaire nominal“, CCU). On constate ainsi que la marge unitaire a progressé 1,3 fois plus vite que le salaire unitaire entre 1995 et 2011 (+64,7%).

Graphique 14: Evolution du CSU nominal et du CCU nominal

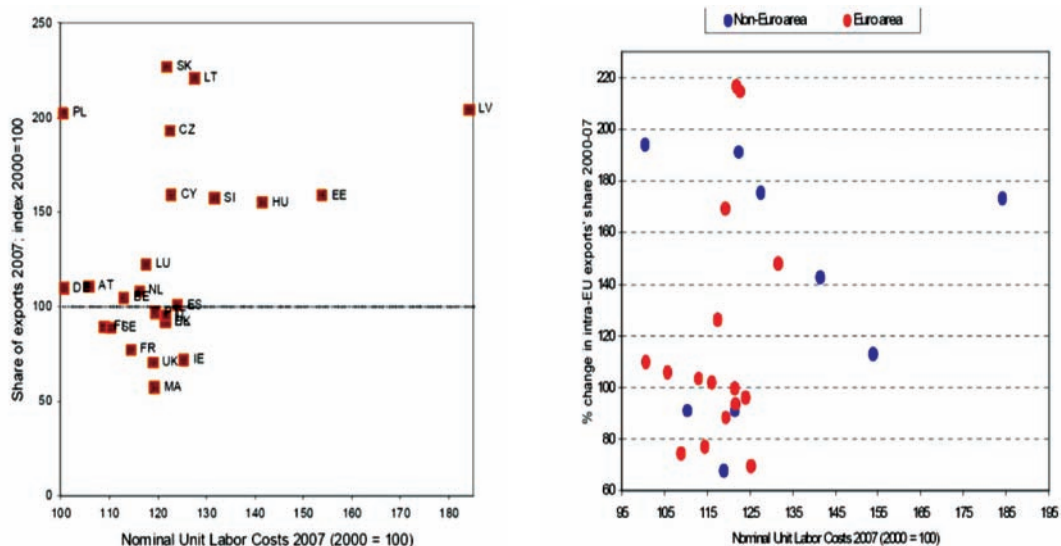


La Commission européenne explique que, si elle se penche avec tant d'empressement sur le CSU nominal, c'est parce qu'„une hausse du coût salarial unitaire nominal d'une économie donnée correspond à une hausse des coûts du travail qui excède l'augmentation de la productivité du travail“. Selon elle, cela peut potentiellement constituer une menace pour la compétitivité-coût de cette économie, si d'autres coûts (par exemple le coût du capital) ne sont pas ajustés en compensation“.

Que faut-il dès lors penser de l'évolution de la marge unitaire nominale? Il paraît cohérent, dans la logique de la Commission et du Conseil, de conclure que l'ajustement compensatoire à la progression trop rapide de la marge unitaire s'opère en réalité par lesdits coûts salariaux ... Et c'est ce que l'analyse du CSU réel, c'est-à-dire de la productivité et des salaires en termes nominaux, confirme en vérité, puisque celui-ci a baissé de 4% sur la même période.

Selon la Commission européenne, il n'existe par ailleurs pas de lien entre coûts salariaux et performances à l'exportation. „Lorsque l'on compare les parts du marché international à l'évolution du CSU, il n'y a pas de relation évidente. En bref, [...] la preuve est insaisissable. [...] S'il existe une relation entre coûts salariaux unitaires et performances à l'exportation, elle est faible et du second ordre par rapport à la dégradation de la balance commerciale (et donc les premiers ne peuvent être la cause des secondes.“

Graphiques 15 et 16: Augmentation du CSU et changement de la part de marchés mondiaux (gauche)/du commerce intra-européen (droite)



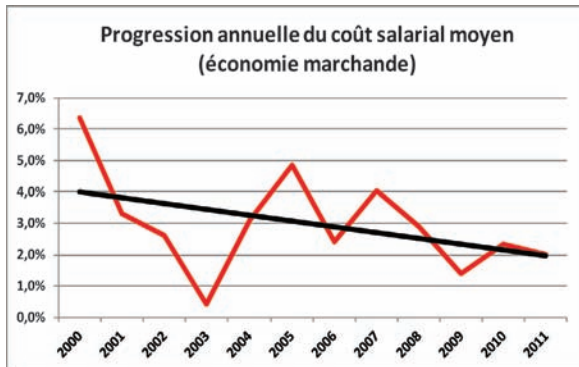
Source: Commission staff working document, SEC(2010) 1276 final

„L'accent mis sur le CSU est généralement justifié par l'ouverture de nos économies. Cependant les performances à l'exportation (quantifiées par la part du marché mondial) ne semblent pas non plus devoir être affectées par les augmentations des coûts salariaux, même si cela semble théoriquement fondé, au moins dans la zone euro.“

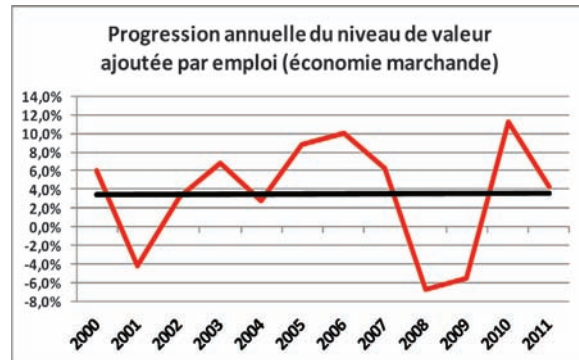
Elle affirme même par ailleurs, en revenant sur le taux de change effectif réel (TCER), autre indicateur dominant de compétitivité reposant sur le CSU, que „plus de 60% du différentiel de parts de marché entre les pays ne peut pas s'expliquer par les évolutions du TCER“.

L'indexation des salaires est souvent remise en cause pour des questions de finances publiques et de compétitivité, et ce tout particulièrement depuis le début de la crise. **Pourtant, la crise que connaît actuellement le Luxembourg n'est pas une crise liée à une perte intrinsèque de compétitivité, mais bien une crise conjoncturelle européenne dont le Luxembourg, petite économie très ouverte, ne peut que subir les conséquences aux origines extrinsèques.** Ainsi, la progression annuelle du niveau de valeur ajoutée brute demeure sur un trend constant de 4% en moyenne.

Graphique 17: Progression annuelle du coût salarial moyen



Graphique 18: Progression annuelle du niveau de la valeur ajoutée par emploi



Source: Statec; calcul CSL

Au niveau européen, **la part salariale luxembourgeoise, à savoir le coût du travail par unité produite, est donc une des plus faibles d'Europe.** Le pendant de cette situation est donc bien évidemment un taux de marge (EBE rapporté à la valeur ajoutée au coût des facteurs) parmi les plus élevés en Europe.

Qui plus est, d'après les calculs de la Banque centrale effectués en 2006, **l'incidence du saut d'une tranche indiciaire, c'est-à-dire l'annulation d'une tranche indiciaire due, sur la situation des finances des Administrations publiques serait nulle. Dans le cas d'un plafonnement** de l'index touchant pour l'essentiel des revenus pour lesquels le bénéfice est plus grand pour l'Etat que pour le salarié, **il est possible que l'impact sur les finances publiques soit même négatif.** Une évaluation de ce phénomène nécessite toutefois une analyse approfondie ainsi qu'une actualisation de la structure des salaires 2006.

1.6. Les perspectives économiques

En ce qui concerne l'évolution de la conjoncture économique au Luxembourg, les dernières prévisions du Statec concernant le taux de croissance du PIB en volume pour 2013 sont en ligne avec les prévisions d'octobre du FMI.

Tableau 4: Perspectives économiques du Luxembourg et de la zone euro

| | 2012 | 2013 |
|---------------------------|--------------|-------------------|
| PIB en volume ZE17 | | |
| Statec ¹ | -0,6% | 1,0% |
| IMK ² | -0,5% | -0,7% |
| FMI ³ | -0,4% | 0,2% |
| BCL/BCE ⁴ | -0,6 à -0,2% | -0,4 à 1,4% |
| PIB en volume LU | | |
| Statec ¹ | 0,1% | 1,7% |
| Statec ⁵ | | 0,5 à 1,0% |
| FMI ³ | 0,2% | 0,7% |
| Inflation LU | | |
| Statec ¹ | 2,7% | 2,0% |
| FMI ³ | 2,5% | 2,3% |
| BCL ⁴ | 2,7% | 2,2% (T1 à T3) |

| | 2012 | 2013 |
|---------------------|------|------|
| Chômage LU | | |
| Statec ¹ | 6,2% | 6,8% |
| FMI ³ | 6,2% | 6,1% |

1 Projet de budget 2013

2 IMK Report 74, septembre 2012

3 FMI, World economic outlook, octobre 2012

4 BCL, Bulletin BCL 2012-03

5 Statec, Audition par la Commission des Finances et du Budget de la Chambre (cf. Wort du 17/10/12, p. 65)

Toutefois, force est de constater que le FMI et la Banque centrale luxembourgeoise estiment que l'inflation sera légèrement plus élevée que ne le prévoit le Statec.

Le même constat vaut pour l'évolution du taux de chômage. En effet, si le Statec prévoit une aggravation de la situation, le FMI table plutôt sur une stagnation du taux de chômage à un niveau légèrement inférieur au taux actuel.

1.7. Conclusions: un environnement incertain, une compétitivité préservée, une montée du chômage ... mais un budget procyclique

Contre toute attente, le projet de budget, qui s'inscrit dans le cadre du nouveau „semestre européen“, ne contient pas de dispositions visant à mener une politique budgétaire expansionniste en temps de faible conjoncture, comme c'est le cas actuellement. La conjoncture n'étant pas bonne, a priori, il conviendrait de planifier de manière concertée des budgets européens de relance comprenant des mesures discrétionnaires favorables au redressement conjoncturel.

Or, non seulement le budget ne sera-t-il pas expansionniste en 2012 et 2013, mais il ajoute même une couche supplémentaire de rigueur, sans avoir attendu le retour de la croissance et, qui plus est, sans focaliser l'effort de consolidation sur les ménages les plus aisés, les entreprises et le capital: les mesures de consolidation annoncées au Luxembourg nuisent au pouvoir d'achat (alors que les salaires réels baissent déjà) et réduisent la dépense publique, ce qui affecte la demande intérieure.

Le seul résultat positif tangible de cette consolidation budgétaire se fait sentir sur le solde budgétaire, qui devient de facto l'objectif politique ultime de l'action publique.

Tableau 5: Impact calculé par le Statec des mesures proposées en mai (%)

| Impact | 2013 | 2014 | 2015 |
|------------------|------|------|------|
| PIB Volume | -0,3 | -0,4 | -0,4 |
| Emploi | -0,1 | -0,3 | -0,5 |
| Solde budgétaire | 1,2 | 1,0 | 1,0 |

Source: Statec

Il convient de rappeler que, particulièrement en période de faible conjoncture, la demande interne luxembourgeoise joue pourtant un rôle stabilisateur sur la croissance comme l'illustre par exemple l'évolution entre 2010 et 2011. Sans les dépenses des ménages et des Administrations, la croissance du PIB à prix constants aurait été diminuée d'un point.

Tableau 6: Contribution à la croissance réelle du PIB de différents agrégats en 2011

| | Contribution à la croissance 2011/2012 (%) | Points de croissance de PIB (%) |
|--|--|---------------------------------|
| Dépenses de consommation finale | 60,6 | 1,0 |
| Dont dépenses des ménages | 36,7 | 0,6 |
| FBCF | 191,0 | 3,2 |
| Total demande intérieure | 251,6 | 4,2 |
| Solde export-import | -151,6 | -2,5 |
| PIB | 100,0 | 1,7 |

Source: Statec

*

2. SITUATION BUDGETAIRE SAIN ET LOIN D'ETRE DRAMATIQUE DANS UN ENVIRONNEMENT CERTES INCERTAIN: LES INDICES CONVERGENTS

La CSL juge l'état des finances publiques luxembourgeoises relativement sain compte tenu de la dynamique conjoncturelle européenne et mondiale actuelle. Plusieurs indices convergents permettent de dresser ce constat.

2.1. Pléthore de critères budgétaires à respecter!

Sans vouloir prétendre être exhaustive, la CSL énumère sept (!) critères qui doivent actuellement être respectés par les Etats membres de la zone euro en matière budgétaire.

Tableau 7: Critères budgétaires à respecter au niveau européen

| Critères | Seuil | Luxembourg 2011 | Luxembourg 2013 |
|---|-----------------------------------|-----------------|-----------------|
| Solde nominal | -3% du PIB | -0,3% | -1,5% |
| Solde structurel | -0,5% du PIB | 0,6% | 0,1% |
| Objectif de moyen terme (OMT) structurel | 0,5% du PIB | 0,6% | 0,1% |
| Evolution annuelle du solde structurel | 0,5% du PIB | 1,2% | 0,1% (?) |
| Croissance des dépenses admises pour 2013 | 3,65% | - | 2,7% |
| Dettes publique | 60% du PIB | 18,3% | 26% (?) |
| Dettes publique > 60% | Réduire l'écart d'1/20e par année | - | - |

Source: projet de budget 2013, comptes nationaux, 12e et 13e actualisation du PSC

Les quatre critères *nominaux* sont tous largement respectés par le Luxembourg (déficit inférieur à 3% du PIB, dette publique inférieure à 60% ou encore norme de croissance des dépenses).

Les trois autres critères exprimés en termes *structurels* (hors effets du cycle économique, soit en neutralisant l'influence de la bonne ou de la mauvaise conjoncture) sont également respectés en 2011, voire en 2013 pour au moins l'un d'entre eux. **Ces critères reposent toutefois tous sur une croissance „potentielle“ du PIB dont la mesure fait l'objet de beaucoup d'incertitudes et de controverses entre économistes.**

En outre, ces critères structurels sont soumis à des révisions encore plus substantielles que les critères nominaux, comme la CSL a déjà eu l'occasion de le souligner à maintes reprises.

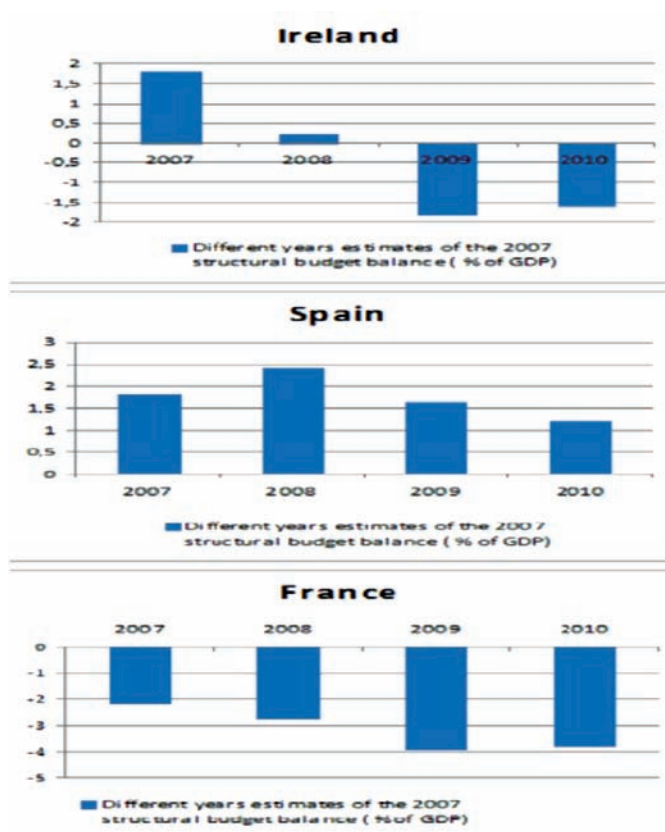
Tableau 8: Evolution des estimations du solde public structurel 2011 au fil des années

| En % du PIB | 10e actualisation | 11e actualisation | 12e actualisation | 13e actualisation |
|------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Solde public structurel 2011 | 2 | -4,6 | 0,1 | 0,6 |

Par exemple, entre la 12e et la 13e actualisation du Programme de stabilité, le solde *structurel* public prévisionnel de l'année 2011 s'est amélioré de 0,5 point entre les deux communications, du fait de la révision des données macroéconomiques de base³, le Luxembourg retrouvant une position conforme. Ceci vaut évidemment aussi pour l'année 2013 qui passe d'un -4,2% à la 11e actualisation à 0,1% lors de la 13e actualisation.

Ce phénomène se produit aussi dans d'autres pays, comme le graphique ci-dessous en rend parfaitement compte pour l'estimation du solde structurel de 2007 avec des fluctuations tout aussi spectaculaires qu'au Luxembourg.

Graphique 19: Evolutions des estimations des soldes structurels 2007 de différents pays



Source: Garnier et Pisani-Ferry, Les Echos, 26 mai 2010

De l'avis de la CSL, vouloir dès lors orienter une politique budgétaire sur un critère structurel établi aujourd'hui pour 2013 paraît par conséquent hautement contestable, voire irresponsable, car cette politique risquerait bien de se baser sur des prémisses totalement irréalistes, faisant reposer la politique budgétaire sur du sable.

³ Notons aussi que selon les nouveaux comptes nationaux d'octobre 2012, une rapide estimation fait baisser l'amélioration du solde structurel en 2011 à +/- 0,5 point de % (plutôt que 1,2% comme annoncé au printemps 2012).

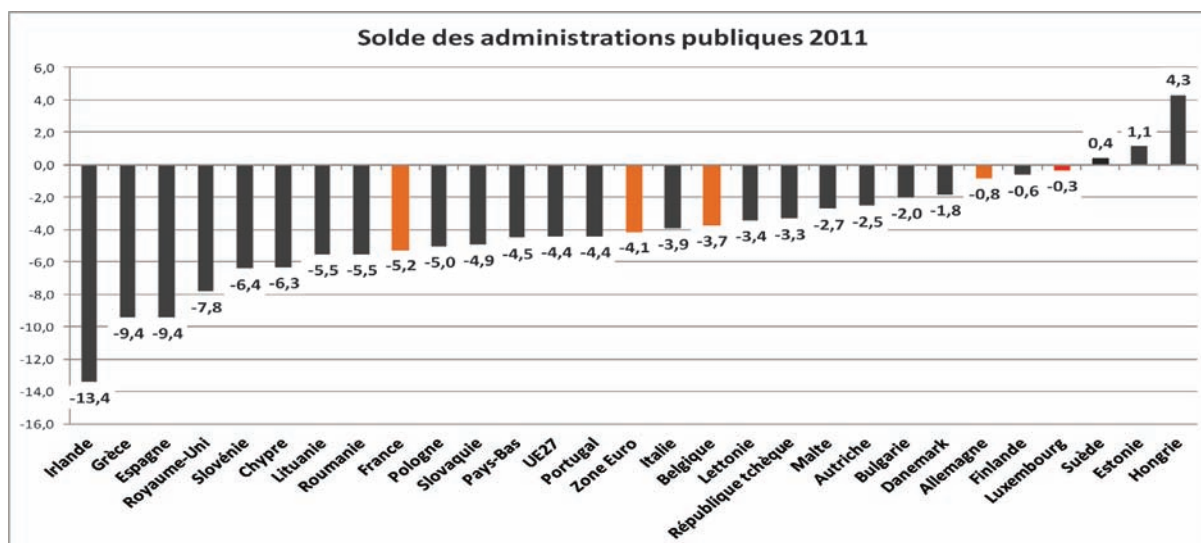
2.2. Un déficit très faible en comparaison internationale

Selon Eurostat (22 octobre 2012), „en 2011, les déficits publics les plus faibles, par rapport au PIB, ont été enregistrés au **Luxembourg** (-0,3%), en **Finlande** (-0,6%) et en **Allemagne** (-0,8%), tandis que la **Hongrie** (+4,3%), l'**Estonie** (+1,1%) et la **Suède** (+0,4%) ont affiché un excédent public. Dix-sept Etats membres ont enregistré un déficit supérieur à 3% du PIB: l'**Irlande** (-13,4%), la **Grèce** et l'**Espagne** (-9,4% chacun), le **Royaume-Uni** (-7,8%), la **Slovénie** (-6,4%), **Chypre** (-6,3%), la **Lituanie** et la **Roumanie** (-5,5% chacun), la **France** (-5,2%), la **Pologne** (-5,0%), la **Slovaquie** (-4,9%), les **Pays-Bas** (-4,5%), le **Portugal** (-4,4%), l'**Italie** (-3,9%), la **Belgique** (-3,7%), la **Lettonie** (-3,4%) et la **République tchèque** (-3,3%). Au total en 2011 par rapport à 2010, 25 Etats membres ont enregistré une amélioration de leur solde public, par rapport au PIB, et deux une détérioration.

A la fin de 2011, les plus bas niveaux de dette publique par rapport au PIB ont été relevés en **Estonie** (6,1%), en **Bulgarie** (16,3%), au **Luxembourg** (18,3%), en **Roumanie** (33,4%), en **Suède** (38,4%) et en **Lituanie** (38,5%). Quatorze Etats membres ont affiché un ratio de dette publique supérieur à 60% du PIB: la **Grèce** (170,6%), l'**Italie** (120,7%), le **Portugal** (108,1%), l'**Irlande** (106,4%), la **Belgique** (97,8%), la **France** (86,0%), le **Royaume-Uni** (85,0%), la **Hongrie** (81,4%), l'**Allemagne** (80,5%), l'**Autriche** (72,4%), **Chypre** (71,1%), **Malte** (70,9%), l'**Espagne** (69,3%) et les **Pays -Bas** (65,5%). Au total en 2011 par rapport à 2010, six Etats membres ont enregistré une amélioration de leur dette publique, exprimée en pourcentage du PIB, et 21 une détérioration“.

Le Luxembourg fait partie des pays dont la dette et le déficit publics en % du PIB ont baissé en 2011!

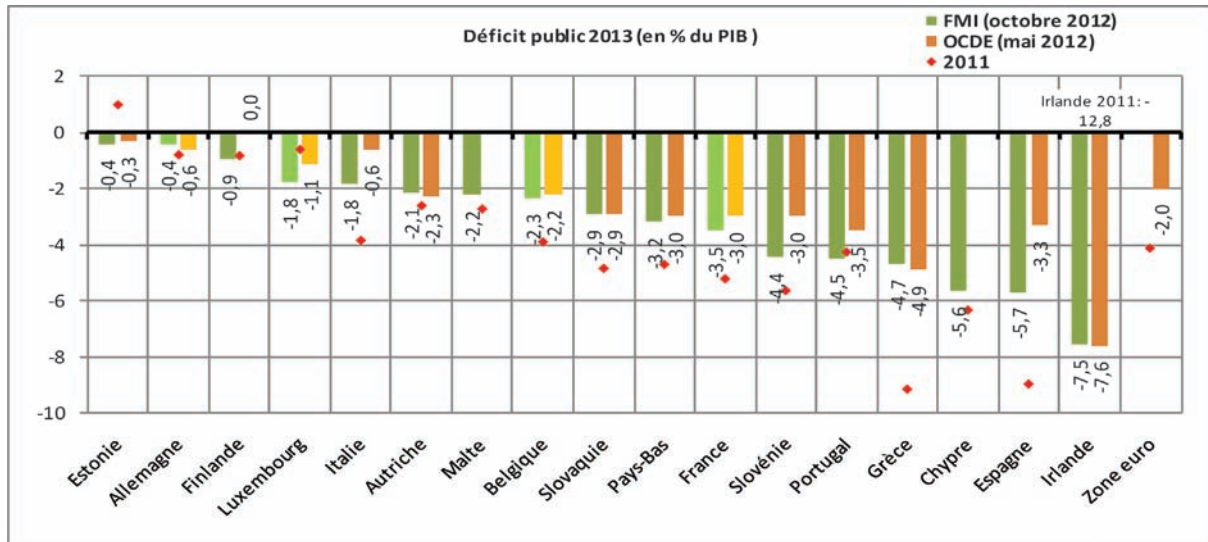
Graphique 20: Solde des administrations publiques 2011



En 2011, dernières données „plus ou moins“ définitives, **l'on est donc pratiquement à l'équilibre (-0,3%), bien que l'investissement public total représente cette année-là 5% du PIB** (2,13 milliards)! Alors qu'en opération courante, la position était excédentaire, si les Administrations publiques avaient donc investi 1/15e en moins de ce qu'elles ont consenti comme dépenses d'investissement (soit à concurrence du solde négatif de 140 millions), la position publique aurait été à l'équilibre en 2011.

En 2013, le Luxembourg reste bien placé en comparaison européenne.

Graphique 21: Déficits publics en % du PIB prévus en 2013



La crise actuelle, à laquelle fait face le Luxembourg, reste toujours conjoncturelle, puisqu'elle touche l'ensemble de l'Union avec plus ou moins de vigueur, et n'est en rien structurellement propre au Luxembourg, cas de figure où le Luxembourg serait alors isolé avec ses problèmes économiques dont découleraient des déficits publics de nature structurelle.

2.3. Des recettes courantes qui couvrent les dépenses courantes

Pour 2013, comme c'était le cas en 2011, 2012 et, en vérité, lors de chaque exercice, la loi budgétaire – „Les recettes provenant de l'émission d'emprunts ne peuvent servir qu'au financement de projets d'investissements de l'Etat“ – ainsi que la „règle d'or des finances publiques“ sont respectées: **les recettes courantes couvrent les dépenses courantes!**

Tableau 9: Comptes généraux de l'Etat (en millions d'euros)

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|------------------|----------|--------|----------|--------|----------|---------------------|--------------------------|
| Solde courant | 1.186,1 | 891,1 | 902,1 | 848,2 | 650,6 | 96,0 | 850,7 |
| Solde en capital | -1.183,9 | -888,7 | -901,9 | -847,9 | -804,9 | -790,3 | -598,9 |
| Solde total | 2,2 | 2,4 | 0,2 | 0,3 | -154,3 | -694,3 | 251,8 |
| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 Budget voté | 2013 Projet de budget |
| Solde courant | 1.367,6 | 988,1 | 246,7 | 361,5 | 773,3 | 457,4 | 194,7 |
| Solde en capital | -916,0 | -904,5 | -1.032,2 | 549,3 | -1.134,5 | -853,2 | -915,3 |
| Solde total | 451,6 | 83,6 | -785,5 | 910,8 | -361,2 | -395,8 | -720,6 |

Il convient bien sûr de préciser que les données 2013 relatives au budget de l'Etat central tiennent compte de mesures d'austérité déjà annoncées, mais ceci est également vrai de l'année 2011 (233 mil-

lions d'effort d'ajustement sur le solde courant) et 2012 (175 millions)⁴. Or, le volume financier annoncé pour l'année 2011 n'expliquerait que 30% de l'excédent courant alors réalisé, ce qui revient à dire que le solde courant aurait tout de même été positif de 500 millions en 2011 sans mesures budgétaires supplémentaires, soit davantage qu'en 2005, 2009 ou 2010. Pour 2012, il s'agirait de 38%, avec un solde courant hors mesures de quelque 280 millions, mieux qu'en 2009.

Nonobstant, le déficit résiduel programmé pour l'exercice 2013 est, en conséquence, entièrement imputable à la politique d'investissement du gouvernement (dépenses en capital) comme l'illustre clairement aussi le tableau suivant repris dans le projet de budget.

Tableau 10: *Projet de budget 2013*

| | 2011 <i>Compte</i> | 2012 <i>Budget</i> | 2013 <i>Projet</i> | Variations | |
|--------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-------------|-------|
| | | | | en millions | en % |
| Budget courant | | | | | |
| Recettes | 10.266,4 | 10.632,5 | 10.964,5 | +332,0 | +3,1% |
| Dépenses | 9.493,1 | 10.175,1 | 10.767,6 | +592,5 | +5,8% |
| Excédents | +773,3 | +457,4 | +196,9 | - | - |
| Budget en capital | | | | | |
| Recettes | 100,9 | 59,8 | 57,4 | -2,5 | -4,1% |
| Dépenses | 1.235,4 | 913,1 | 974,9 | +61,8 | +6,8% |
| Excédents | -1.134,5 | -853,2 | -917,5 | - | - |
| Budget total | | | | | |
| Recettes | 10.367,3 | 10.692,4 | 11.021,9 | +329,5 | +3,1% |
| Dépenses | 10.728,6 | 11.088,2 | 11.742,5 | +654,3 | +5,9% |
| Excédents | -361,2 | -395,8 | -720,6 | - | - |

Note: – Les chiffres de ce tableau sont exprimés en millions d'euros et ne tiennent pas compte des recettes d'emprunts.

Si cette politique est saluée par notre Chambre du fait de la nécessité de consentir des efforts pour développer les capacités productives du pays à la fois pour aujourd'hui et pour les prochaines générations d'agents économiques, la CSL regrette néanmoins que le gouvernement ne communique pas mieux sur les raisons des déficits constatés.

Soulignons ici à titre d'indication supplémentaire que le solde courant de l'Etat central a représenté en moyenne 70% des dépenses en capital (investissement) entre 2000 et 2010. En 2011, ce ratio s'élève à 62,6%, pratiquement le double par rapport à 2010. Le cumul sur ces 10 années des soldes courants a permis d'autofinancer 63% des dépenses en capital cumulées. Ainsi, au niveau du seul Etat central (hors établissements publics et dépenses des fonds spéciaux), le gouvernement aura délibérément choisi ou fut contraint par ses engagements de dépenser quelque 40% de plus que le résidu de ses opérations courantes sur la période. **Si le gouvernement a estimé qu'il était alors utile et approprié d'investir en recourant à l'emprunt, pourquoi, à la fois, cette méthode et ce volontarisme politique ne seraient-ils soudainement plus acceptables aujourd'hui?**

4 Contrairement aux données fournies par le gouvernement en termes d'impact budgétaire des mesures décidées dans le cadre de la „stratégie de sortie“ européenne, il faut omettre la contribution de crise disparue en 2012, l'ajustement des pensions en 2011 et 2012, qui ne concerne que pour une part infime l'Etat, de même que les moindres dépenses d'investissement en 2011 et 2012 qui n'ont pas d'influence sur le solde courant (ils sont comptabilisés selon la norme de Maastricht). Observons aussi à titre subsidiaire que, l'impact étant quantifié pour ces années par rapport à l'Administration centrale (respectivement publique), les investissements en 2011 auront été inférieurs de 110 millions au volume prévu dans le projet de budget, alors que l'effort proposé était de 380 millions. Certes, il s'agissait d'une disposition par rapport à la planification pluriannuelle, si bien que l'on pourrait même argumenter que l'effet fut non pas de 380 mais de 490 millions vis-à-vis des dépenses pluriannuelles programmées précédemment. En réalité, les seules données tangibles pour quantifier l'effort réalisé en matière d'investissement sont les prévisions lors du dépôt de budget et la notification du compte national définitif.

Ce qui vaut pour l'Etat central ci-dessus vaut également pour l'Administration centrale. Le recours aux données de la comptabilité nationale sur l'épargne publique le confirme. **En dépit du catastrophisme qui règne habituellement à propos de son besoin de financement récurrent, l'Administration centrale est en réalité excédentaire après ses opérations courantes. Ainsi l'Administration centrale a-t-elle toujours affiché depuis 1995 une épargne positive.**

Tableau 11: Epargne brute de l'Administration centrale

| % du PIB | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|-----------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Epargne brute de l'AC | 4,1 | 3,9 | 4,6 | 5,0 | 4,8 | 6,0 | 5,0 | 3,8 | 2,6 | 1,6 | 3,1 | 3,3 | 4,2 | 3,1 | 1,0 | 1,5 | 1,2 |

Source: Statec

Le tableau ci-dessus montre que, tout au long de la période, l'Administration centrale luxembourgeoise, après avoir mené ses activités de production et de redistribution des revenus par le biais notamment des transferts à la Sécurité sociale, dispose elle aussi d'une capacité d'épargne positive, ce qui constitue une performance inégalée en Europe.

Mentionnons ici aussi le taux moyen de 82% que représente le solde courant de l'AC (l'épargne) par rapport à ses investissements. D'un taux de 87% en 2008, le ratio est passé à 26,6% en 2009, puis 35,1% en 2010 et 33,6% en 2011. L'investissement de l'AC est néanmoins resté dynamique, en dépit de ce recul du solde courant positif, passant de 12,5% des dépenses totales en 2008 à 13,8% des dépenses en 2010 et à 12,4% en 2011, soit au même niveau qu'en 2008 où le solde courant couvrait 87% de l'investissement (contre 34% en 2011)! En 2011, alors qu'elle dégagait un excédent courant de 1,2% du PIB, l'Administration centrale (dont le gouvernement fait partie) a opté pour une dépense d'investissement à hauteur de 3,7% du PIB, créant un déficit de quelque 2,3%.

Dit autrement, sur la période 2000-2010, 72% des investissements cumulés ont été autofinancés par l'épargne cumulée de l'AC, mais aussi, pour une part supplémentaire, par le recours aux avoirs des fonds où sont thésaurisées d'année en année les plus-values de recettes.

Signalons enfin que le Luxembourg compte **parmi les pays qui affichent les plus hauts taux d'investissements publics en % du PIB⁵**, tandis qu'il range parmi les pays aux plus faibles dépenses totales en % du PIB. Dès lors, le Luxembourg connaît un des ratios les plus élevés entre ses investissements et ses dépenses publics. **Ceci est-il justifié par une quelconque efficacité économique? D'aucuns ne se privent en effet pas pour affirmer que les prestations sociales sont inefficaces au Luxembourg. Pourtant, la protection sociale ne représente que 18,3% du PIB contre 20,3% pour l'UE15 et même jusqu'à 20,6% en Allemagne et 24,2% en France. De même, les dépenses de santé sont jugées inefficaces par certains, alors qu'elles ne représentent pourtant que 4,9% du PIB contre 7,6% dans l'UE15. S'il faut se pencher du côté de l'efficacité des dépenses, encore convient-il de les regarder toutes.**

On pourra objecter que les investissements sont proportionnellement plus élevés pour des raisons de coûts plus importants. Cependant, cette objection vaut aussi pour les prestations sociales. En effet, si le coût est plus élevé pour les investissements, il l'est également pour les habitants. Par conséquent, les prestations sociales doivent aussi refléter ce coût et ce niveau de vie, et une comparaison des dépenses avec le PIB indique mieux que n'importe quel autre indicateur (du genre „dépenses par habitant“ par exemple), quelle est la part de richesse nationale consacrée à telle ou telle dépense.

2.4. Des dépenses qui progressent moins que le PIB en 2013 et des recettes en baisse tendancielle

Les dépenses publiques croîtront de 2,7%, tandis que, pour leur part, les dépenses totales de l'Administration centrale et de l'Etat central ne progresseront respectivement que de 1,8 et 1,4%, soit **largement moins que la croissance anticipée du PIB** en valeur de 3,8%.

⁵ Jean-Claude Juncker, Etat de la Nation 2012: „Au Luxembourg, la part des investissements publics dans le PIB est plus importante que dans aucun autre pays de la zone euro.“

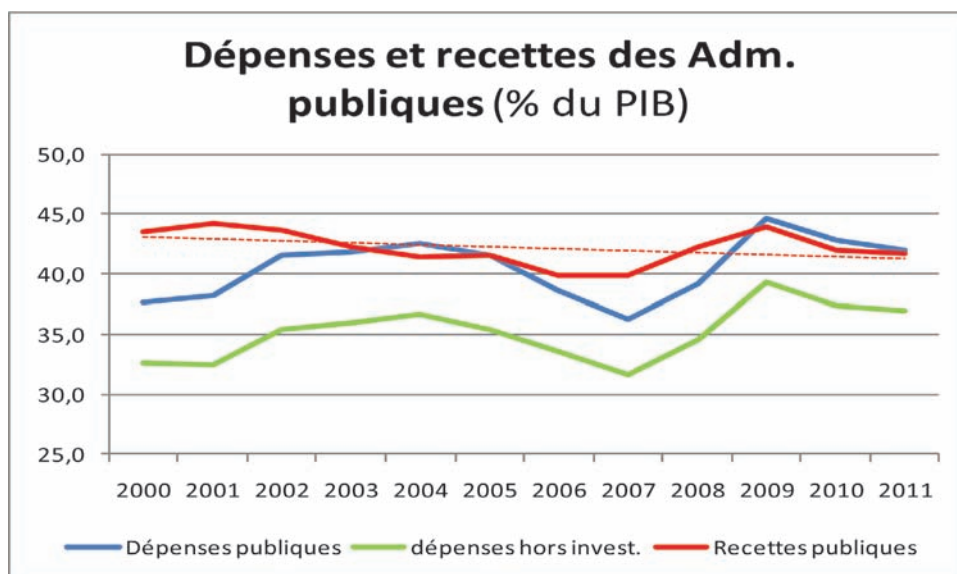
Selon les propos mêmes des auteurs du projet de budget 2013, „Pour ce qui est maintenant du respect de la règle précitée relative à la croissance des dépenses de l'Administration publique, il convient de noter que d'après la réglementation en vigueur, le taux d'accroissement maximum des dépenses de l'Administration publique entre 2012 et 2013 s'élève à 3,65%. D'après les prévisions actuelles au sujet de l'évolution de la situation financière de l'Administration publique au Luxembourg, le total des dépenses de ces 3 secteurs ne progresse cependant que de 2,7% entre 2012 et 2013, soit à un taux inférieur au taux maximum précité de 3,65%“.

Tableau 12: Variation des dépenses et du PIB en valeur en 2013

| | Variation 2013/2012 |
|---|---------------------|
| PIB en valeur | 3,8% |
| Dépenses totales des Administrations publiques | 2,7% |
| Dépenses totales de l'Administration centrale | 1,8% |
| Dépenses totales de l'Etat central (Budget classique) | 1,4% |

Le poids de l'Etat dans l'économie devrait donc diminuer en 2013; il était certes sur une tendance ascendante au cours des quatre dernières années, ce qui s'explique tout à fait logiquement et est souhaitable en pleine crise économique. Pourtant, vu sur le plus long terme (dix dernières années), **le poids des dépenses dans le PIB est relativement constant (voire en légère baisse;** cf. les deux graphiques suivants) et, de toute façon, très faible en comparaison internationale. **Aux yeux des partisans du „moins d'Etat“, le Luxembourg apparaît en fait déjà comme un modèle.**

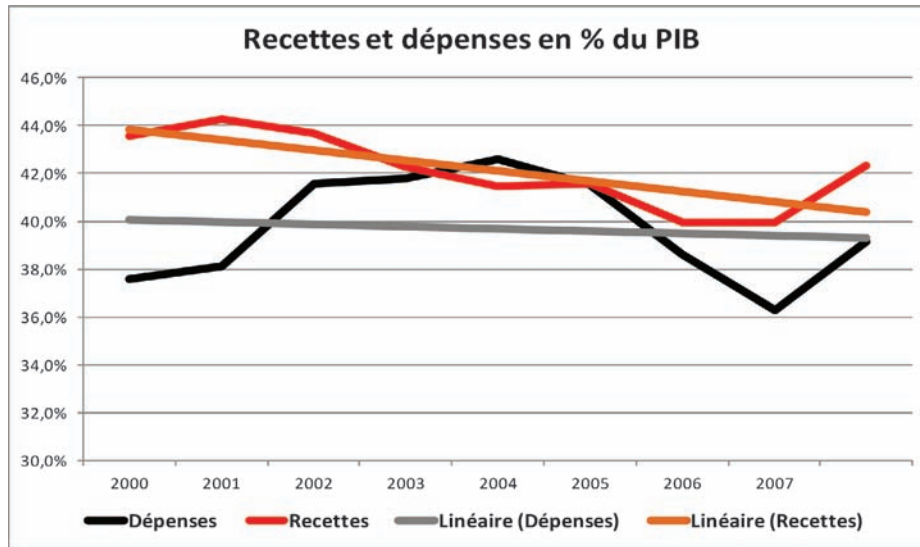
Graphique 22: Dépenses et recettes des Administrations publiques (% du PIB)



En revanche, même si les recettes courantes couvrent le volume des dépenses courantes (hors investissements), il n'en reste pas moins que, globalement, les recettes publiques (exprimées en % du PIB) affichent une certaine propension tendancielle à la baisse. **Le problème budgétaire luxembourgeois actuel réside donc notamment, en plus des problèmes méthodologiques survolés ci-après, du côté des recettes.**

Répetons que la situation de crise crée tout de même un trompe-l'œil: non seulement les dépenses étaient-elles en baisse jusqu'à la crise, mais, **en outre il existe un phénomène de baisse des recettes plus marquée que la baisse des dépenses,** ce qui est particulièrement visible au cours de la période d'avant-crise, avant que les années suivantes ne bouleversent la donne.

Graphique 23: Recettes et dépenses en % du PIB



Pour 2013, il semblerait que, en valeur absolue, on connaisse le phénomène inverse pour l'Administration centrale. **Si, à son niveau, l'hypothèse des recettes progressant en 2013 plus rapidement que les dépenses, se vérifie, le déficit 2013 pourrait être moins élevé que celui de 2012.**

Tableau 13: Progression des recettes et dépenses totales en 2013

| | 2011 Compte | 2012 Prévisions | 2013 Prévisions | Variation* | |
|-----------------------|----------------|--------------------|--------------------|------------|-------|
| | | | | en mio. | en % |
| Dépenses totales | 12.732,9 | 13.975,3 | 14.222,1 | +246,8 | +1,8% |
| Recettes totales | 11.735,7 | 12.327,2 | 12.929,2 | +602,0 | +4,9% |
| Besoin de financement | -997,2 | -1.648,1 | -1.292,9 | +355,2 | - |

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

– * Variation des prévisions de 2013 par rapport aux prévisions de 2012.

Rappelons ici que **la question de l'indexation en matière de dépenses publiques est en réalité inappropriée**. D'après les calculs de la Banque centrale effectués en 2006, l'incidence du saut d'une tranche indiciaire, c'est-à-dire l'annulation d'une tranche indiciaire due, sur la situation des finances des Administrations publiques serait nulle. Dans le cas d'un plafonnement de l'index touchant pour l'essentiel des revenus pour lesquels le bénéfice est plus grand pour l'Etat que pour le salarié, il est possible que l'impact sur les finances publiques soit même négatif. Une évaluation de ce phénomène nécessite toutefois une analyse approfondie ainsi qu'une actualisation de la structure des salaires 2006.

Au sujet des recettes en matière de TVA

A ce propos, la Chambre des salariés souhaite mettre en exergue que **les difficultés budgétaires structurelles annoncées pour 2015 en raison d'un manque à gagner sur la TVA issu du commerce électronique, ne seront pas nécessairement aussi dramatiques que l'on pourrait penser**, comme le souligne une note de la Confédération générale de la fonction publique (CGFP) du 17 octobre 2012⁶.

En effet, du fait de l'imposition dans le pays de destination à partir de 2015, des moins-values de recettes de TVA devraient affecter le rendement de cet impôt. D'après le rapport d'activité de l'Administration de l'enregistrement et des domaines (AED), en 2011, les recettes nettes de TVA relatives au

6 <http://www.cgfp.lu/download/6695/note%20commerce%20electronique.doc>

commerce électronique s'élevaient à 546,3 millions EUR, en hausse de 137,2 millions EUR par rapport à l'année 2010. Pour 2012, l'AED s'attend également à une augmentation considérable des rentrées fiscales en la matière.

Or, à partir de 2015, le Luxembourg devra verser 70% de ses recettes de TVA provenant du commerce électronique aux pays de destination des services vendus. Etant donné toutefois les différences de taux entre les différents pays, les moins-values fiscales pourraient être beaucoup plus faibles que la somme équivalant à 70% des recettes totales actuelles dues au commerce électronique. En effet, pour un livre numérique téléchargé par un client suédois, actuellement, un taux de TVA de 3% est dû et revient entièrement au Luxembourg; la recette luxembourgeoise étant donc de 3% du prix avant taxe.

A l'avenir, en 2015, une TVA de 25% sera due, dont le Luxembourg touchera 30%. La recette nette luxembourgeoise sera donc de 7,5% du prix avant taxe, donc 150% plus élevée qu'à l'heure actuelle. Dans l'hypothèse d'un taux de TVA dans le pays de destination de 19% (Allemagne), la recette pour le Luxembourg sera toujours en augmentation, alors qu'elle diminue pour les transactions avec la France où les livres électroniques sont taxés au taux de 7% ($7\% * 0,3 - 3 = -0,9\%$). Notons toutefois que la Commission européenne a adressé une lettre de mise en demeure au Luxembourg et à la France, étant donné que la baisse récente des taux de TVA appliqués par ces deux pays aux livres numériques serait contraire à la directive TVA.

Nonobstant, dans le cas d'un autre produit électronique taxé à 15% au Luxembourg, qui est fourni à un client particulier domicilié en Suède, actuellement, un taux de TVA de 15% est dû et revient entièrement au Luxembourg; la recette luxembourgeoise est donc de 15% du prix avant taxe.

A partir de 2015, un taux de 25% sera dû, dont le Luxembourg touchera 30%; la recette luxembourgeoise sera de 7,5% du prix avant taxe. La recette baisse donc de 50%. Pour un pays de destination avec un taux de TVA de 19% ou 21%, le Luxembourg touche 5,7% ou 6,3%, contre 15% actuellement. Dans ces cas, la recette effective recule de 62% ou de 58%, mais la moins-value de recettes n'est jamais de 70%.

Etant donné le taux de croissance rapide du volume imposé, le recul en termes de taux pourrait, du moins en partie, être contrebalancé par une augmentation de l'assiette et la moins-value totale pourrait bien être inférieure à la somme annoncée de 500 millions EUR. D'autre part, il existe encore de grandes incertitudes quant à la vérification du pays de destination. En matière de commerce électronique, comment peut-on facilement repérer le pays de destination si le consommateur final achète ses services par voie d'adresse électronique et qu'il a également un compte bancaire dans un autre pays que son pays de résidence?

En tout état de cause, l'ampleur de ce problème est finalement difficile à apprécier. **Nonobstant, la CSL aviserait négativement toute velléité d'augmenter la TVA en vue de compenser le manque à gagner sur le commerce électronique.** Non seulement le phénomène pourrait-il ne pas être si tranché que cela, mais en outre, la TVA étant forfaitaire par rapport au revenu, elle affectera davantage les revenus bas et moyens que les hauts revenus qui ont une moindre propension à consommer que les premiers.

Par ailleurs, la CSL voudrait faire remarquer que dépendre de plus en plus de l'impôt sur les traitements et salaires et la TVA pour financer les dépenses publiques fait courir le risque d'une réduction de ces dernières face aux difficultés de financement des politiques publiques liées à la conjoncture médiocre et, présentement, aux soucis d'équilibres budgétaires et financiers générés par la législation européenne (OMT).

Les transferts de l'Etat: des „dépenses“ tout à fait particulières

A cet égard, la CSL donne à considérer que présenter les transferts que l'Administration centrale réalise au profit de la Sécurité sociale comme un coût ou encore comme le plus important ensemble de dépenses de l'Etat relève d'une vision quelque peu déformée de la nature de ces flux financiers. Comme le précise à juste titre la nomenclature budgétaire, ces flux ne constituent aucunement des „dépenses“ subies par les autorités publiques mais bien des „transferts“ volontaires à la sécurité sociale dans le respect du contrat social luxembourgeois.

La nuance est en réalité de taille. Certes, en matière de fiscalité, le principe de la non-affectation des recettes doit de toute évidence prévaloir mais il n'en reste pas moins que ces transferts sont bien opérés à partir de recettes qui proviennent en large partie de la contribution fiscale des salariés et

pensionnés ainsi que de la consommation finale. **Le montant des transferts vers la Sécurité sociale émanant des autres secteurs publics (3,4 milliards en 2011), essentiellement de l'Administration centrale dont le solde de financement préoccupe la classe politique, est d'ailleurs largement couvert par les recettes générées par l'impôt sur les ménages salariés (4,6 milliards en 2011), soit les impôts sur les traitements et salaires ainsi que sur les dépenses de consommation des salariés/retraités (en incluant seulement la partie de la TVA découlant du commerce électronique qui reviendra au Luxembourg et hors accises) et abstraction faite des cotisations sociales salariales.**

Tableau 14: Montants transférés à la Sécurité sociale et impôts payés par les ménages

| | <i>mio €</i> |
|----------------------------------|--------------|
| | 2011 |
| Transferts à la Sécurité sociale | 3.361,2 |
| Impôts sur les ménages* | 4.634,7 |

* Rendement de l'ITS et de la TVA agrégés (avec seulement 30% des recettes du commerce électronique), abstraction faite des accises et des contributions sociales salariales ou encore des droits de succession. En écartant encore la TVA du tourisme à la pompe, on tournerait autour d'un rendement de 4,4 milliards en 2011.

En d'autres termes, comme la CSL a déjà eu l'occasion de le formuler, **en prélevant des recettes et en effectuant des dépenses collectives, l'Etat ne joue donc en réalité rien de plus que le rôle d'une chambre de compensation ou d'intermédiaire financier** entre les contribuables, d'une part, et les citoyens, les assurés sociaux ou les agents économiques en général, de l'autre, mettant ainsi en œuvre les principes politiques de solidarité, y compris sur un plan économique, au cœur de l'Etat social. **Les transferts ainsi réalisés rendent la société efficace parce qu'ils permettent de stabiliser les revenus, de développer les infrastructures, d'assurer le fonctionnement des institutions ou encore de former et de soigner la population.** Les dépenses de prestations sociales ne répondent pas d'ailleurs uniquement à un besoin d'efficacité, mais également à une nécessité sociale permettant de diffuser le haut niveau de vie luxembourgeois auprès de l'ensemble de la population et des ménages, familles, actifs et non-actifs. En outre, elles sont indissociables des bons résultats économiques du Luxembourg.

Si la CSL encourage certes toute recherche d'efficacité accrue des dépenses publiques là où celle-ci pourrait faire défaut (efficacité par ailleurs très difficilement quantifiable), **il convient cependant de ne pas confondre l'efficacité souhaitée des dépenses avec leur simple rationnement en vertu d'un raisonnement purement budgétaire et comptable, voire régressif et réactionnaire. A noter, à cet égard, que si la sélectivité des transferts sociaux permet de résoudre des difficultés éventuelles de comptabilité nationale, elle n'aurait en revanche aucun effet sur les mécanismes et les conditions qui conduisent à la nécessité d'une correction par la redistribution; elle laisserait, de manière quelque peu cynique, inchangées les causes de l'inégalité sociale.** En matière de sécurité sociale, cette seule efficacité de la dépense publique, ou l'absence de celle-ci, ne peut d'ailleurs suffire à justifier ou à délégitimer ni l'existence d'un système de protection sociale ni la place que celui-ci accaparerait dans les finances publiques.

Une analyse de l'évolution entre 2003 et 2013 des transferts de revenu au sens de la comptabilité de l'Etat, c'est-à-dire des ressources que l'Etat transfère à d'autres agents (sécurité sociale, ménages, entreprises, communes ...), hors aides en capital (transferts de capitaux) indique d'ailleurs que les transferts sociaux n'évoluent pas de manière démesurée, bien au contraire.

Les dépenses courantes de l'Etat ont progressé de 66% sur cette période. Tandis que certaines catégories de transferts de revenus ont progressé plus ou moins dans le même ordre de grandeur (transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation aux entreprises, transferts de revenus aux administrations privées, transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale), il y en a d'autres qui ont augmenté plus fortement.

Graphique 24: Progression des transferts de revenus (en millions EUR)

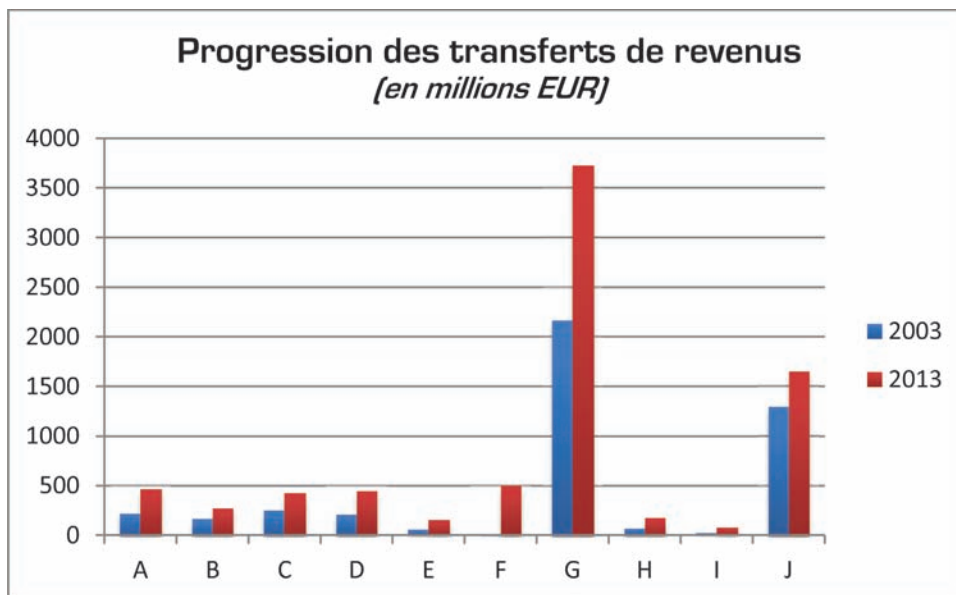


Tableau 15: Progression des transferts de revenus en %

| | Progression en % |
|---|------------------|
| A Subventions d'exploitation | 109 |
| B Transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation aux entreprises | 70 |
| C Transferts de revenus aux administrations privées | 71 |
| D Transferts de revenus aux ménages | 110 |
| E Transferts de revenus à l'étranger | 177 |
| F Transferts de revenus à l'administration centrale | 5.892 |
| G Transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale | 72 |
| H Transferts de revenus aux administrations publiques locales | 138 |
| I Transferts de revenus à l'enseignement privé | 148 |
| J Dotations de fonds de réserve | 28 |
| Dépenses courantes | 66 |

La progression de loin la plus importante concerne les transferts de revenus de l'Etat à l'administration centrale (soit des transferts qu'il se destine à lui-même et à ses établissements publics), qui passent de 8,3 millions EUR en 2003 à presque 500 millions EUR en 2013.

Ces dépenses concernent principalement le financement de l'Université de Luxembourg et des différents centres de recherche publics, mais aussi le centre des technologies de l'information de l'Etat (61 millions en 2013), le fonds national de soutien à la production audiovisuelle (le crédit passe de 20 millions à 40 millions), et la Philharmonie (le crédit passe de 8 millions à 20 millions).

Lorsque l'on regarde à présent les comptes des Administrations publiques, soit les trois sous-secteurs réunis (AC, communes et Sécurité sociale), on notera parmi les dépenses qui ont progressé moins rapidement que la moyenne entre 2000 et 2011 (base 100 en 2000) les services généraux, les affaires économiques, la protection de l'environnement, le logement et les équipements collectifs, ainsi que les loisirs, culture et cultes. Toutes les autres catégories de dépenses ont progressé plus rapidement que la

moyenne, dont la défense ou l'ordre et la sécurité publics qui affichent les plus fortes hausses. On notera la position particulière de la défense qui connaît une très forte progression à partir de 2009 et surtout en 2010. Entre ces deux années, les dépenses sont passées de 114 à 209 millions, soit presque un doublement.

Tableau 16: Progression des dépenses par fonction depuis 2000

| Fonction, base 100 en 2000 | 2011 |
|-------------------------------------|------------|
| Total | 216 |
| Services généraux | 193 |
| Affaires et services économiques | 195 |
| Logement et développement collectif | 200 |
| Loisirs, culture et cultes | 202 |
| Protection de l'environnement | 204 |
| Protection sociale | 224 |
| Santé | 225 |
| Enseignement | 228 |
| Ordre et sécurité publics | 237 |
| Défense | 314 |

Source: Eurostat

Certaines dépenses à ajuster?

– Contribution de l'Etat au financement de la Mutualité des employeurs

Le principe du financement de la Mutualité des employeurs (MDE) est prévu par l'article 56 CSS: *L'Etat intervient dans le financement de la Mutualité par un apport correspondant à 0,3% de la masse cotisable des assurés obligatoires.*

Mais, en vertu du paragraphe (2) de l'article 14 de la loi du 13 mai 2008 sur le statut unique, cette disposition ne s'appliquera qu'à partir de l'exercice budgétaire 2014:

(2) L'article 56 du Code de la sécurité sociale n'est applicable qu'à partir de l'exercice budgétaire 2014. La loi budgétaire déterminera pour les exercices 2012 et 2013 le taux de la contribution de l'Etat à la Mutualité des employeurs, compte tenu des dispositions du paragraphe (1), alinéa 1.⁷

Au 1er janvier 2009 l'Etat mettra à la disposition de la Mutualité des employeurs les ressources nécessaires pour parfaire le fonds de roulement initial prévu à l'article 55, alinéa 1 du Code de la sécurité sociale, compte tenu des autres ressources prévisibles de la Mutualité⁸. Le montant correspondant sera porté en déduction de la participation de l'Etat au titre de l'article 56 du Code de la sécurité sociale et de l'alinéa qui précède.

Le taux d'intervention de l'Etat dans le financement de la Mutualité, prévu à l'article 56 du Code de la sécurité sociale peut être refixé par la loi budgétaire, si le bilan sur les incidences de la généralisation de la continuation de la rémunération en cas de maladie, établi annuellement et pour la première fois en 2010 par l'Inspection générale de la sécurité sociale et validé par un comité ad hoc, composé des ministres ayant dans leurs attributions la Sécurité sociale et le Travail ainsi que des représentants des groupements représentatifs des employeurs et des salariés du secteur privé, constate une augmentation ou une diminution des charges pour l'économie dans son ensemble.

Dans la phase transitoire 2009-2013: – surprime des assurés ouvriers de 2,1% de l'assiette cotisable pour les indemnités pécuniaires de maladie de 2009 à 2011;
– surprime de 1% en 2012;
– surprime de 0,5% en 2013.

⁷ Il s'agit de la surprime.

⁸ 27 millions EUR.

Pour l'exercice 2013, le projet de budget de l'Etat prévoit des crédits d'un montant total de 94,5 millions EUR en faveur de la MDE. Il s'agit d'abord d'un crédit de 25 millions EUR pour la compensation forfaitaire exceptionnelle et transitoire au titre de l'augmentation de certaines charges salariales (crédit 17.8.32.000). 25 millions sont en effet accordés annuellement (de 2011 à 2015) à la Mutualité en vue de compenser la hausse du SSM en 2011.

D'autre part, un crédit de 69,5 millions EUR est introduit au titre des articles 56 CSS et 14(2) de la loi sur le statut unique cités ci-dessus (crédit 17.8.42.000). Dans le cadre des mesures qui ont été prises à la suite des réunions du Comité de coordination tripartite en 2011, le Gouvernement a décidé la suppression de la surprime de 0,5% de la part salariale, dont résulte un besoin de financement additionnel de 20 millions d'euros⁹.

Il reste donc un montant de 49,5 millions EUR qui vient s'ajouter à la participation de l'Etat à la Mutualité des employeurs. Quelle en est la justification? La situation financière de la MDE, telle qu'elle résulte du compte de résultat et du bilan de l'exercice 2011, est en effet des plus confortables. Les recettes courantes de l'exercice 2011 s'élèvent à 327,7 millions EUR pour des dépenses courantes de 275,7 millions EUR. Après dotation à la réserve légale de 1,5 million EUR, l'exercice 2011 s'est donc soldé par un excédent de 50,5 millions EUR.

Quant à la situation bilantaire, le passif du bilan de l'exercice 2011 fait état de réserves d'un montant total de 109 millions EUR. L'actif du bilan montre que 95,8 millions EUR se trouvent sur des comptes financiers. Les recettes de la MDE de l'exercice 2011 comprennent la surprime à raison de 2,1% de l'assiette maladie des salariés effectuant une activité manuelle d'un montant de 75,9 millions EUR.

Pour 2012, cette surprime ne s'élève plus qu'à 1%. En conséquence, l'on peut s'attendre à des recettes courantes inférieures d'environ 40 millions EUR (par rapport à 2011) et, dans l'hypothèse d'une augmentation des dépenses de la MDE, à un compte de résultat proche de l'équilibre. Pour 2013, la surprime de 0,5% aurait encore fourni des cotisations d'un montant de 20 millions EUR. Le défaut de cette somme est compensé par le budget de l'Etat.

La somme additionnelle de quelque 50 millions EUR donne l'impression que l'Etat anticipe sa contribution de 0,3% sur la masse cotisable, contribution qui, en vertu de l'article 56 CSS, n'entrera en vigueur qu'en 2014. En effet, d'après les estimations de la CSL, une proportion de 0,3% de la masse salariale cotisable équivaldrait plus ou moins à 50 millions EUR en 2014.

Or, étant donné que cette contribution ne doit s'appliquer qu'en 2014 et que l'exercice 2011 de la MDE a généré un excédent du même ordre de grandeur (50 millions EUR), la Chambre des salariés ne voit aucune motivation pour une contribution supplémentaire de l'Etat en 2013.

Partant, la réduction du crédit y relatif de 50 millions EUR serait une mesure contribuant à l'amélioration de la situation budgétaire de l'Etat. La CSL rappelle en outre que l'avance de 27 millions EUR que l'Etat a accordée à la MDE doit être déduite de sa contribution en 2014.

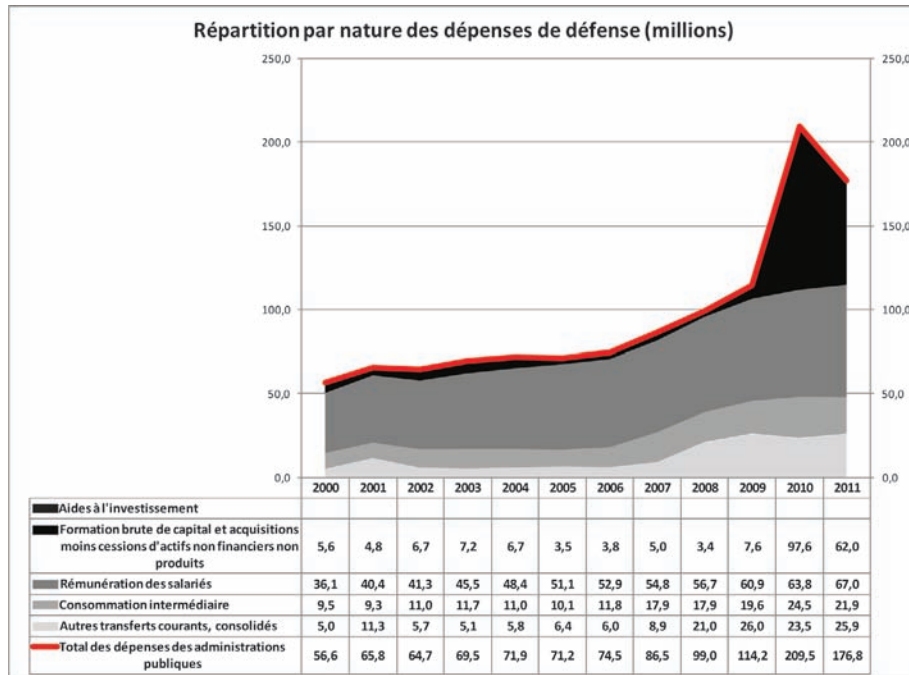
Notons aussi incidemment que les 50 millions qu'est censé rapporter l'impôt minimal pour les entreprises correspond au montant inexécuté qui est versé à la Mutualité des employeurs!

– Dépenses militaires

Les investissements ont provoqué la brusque accélération des dépenses de défense en 2010 et 2011. Alors qu'ils représentaient 7,6 millions en 2009, en 2010 ils se sont montés à 97,6 millions et encore à 62 millions en 2011. **Une économie potentielle de 80 millions en 2010 et 50 millions en 2011 aurait pu être envisagée.**

⁹ P. 28* du projet de budget de l'Etat (vol. I) pour 2013.

Graphique 25: Répartition par nature des dépenses de défense (millions)



Bien qu'il soit délicat de rapprocher les dépenses au sens de Maastricht de celles du budget national, cette progression s'est faite notamment en relation avec le 2ème programme pluriannuel d'équipement militaire voté en 2007. Cette progression est notamment liée au fonds d'équipement militaire et à l'achat de véhicules de reconnaissance.

On peut s'interroger sur le bien-fondé de la réalisation de certains investissements militaires à un moment où les déficits se sont creusés, d'autant plus qu'il ne s'agit en rien d'investissements permettant une quelconque relance de l'économie locale, tout au moins s'agissant des équipements militaires. Notons toutefois que si les dépenses d'investissement ont nettement progressé en 2010, elles sont réparties à la baisse en 2011. Pourtant, illustration de la difficulté de faire concorder les différentes sources, les dépenses en capital, qu'il s'agisse de la direction de la défense ou de la défense nationale, n'ont pas vu leurs dépenses en capital augmenter.

Tableau 17: Situation du Fonds d'équipement militaire

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|-------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Dotations | | 36,4 | 37,0 | 37,0 | 37,0 | 37,0 |
| Autres recettes | | | | | | |
| Voté | | 60,3 | 100,6 | 36,7 | 32,7 | 28,8 |
| Réalisé | 35,0 | 21,8 | 59,7 | 31,3 | 32,7 | |
| Réserve au 31.12. | 139,2 | 153,8 | 131,1 | 136,8 | 141,1 | 149,3 |

Les dotations restent toutefois constantes afin de faire les „provisions“ nécessaires au paiement de l'avion militaire dans les années à venir.

– Les dépenses de la rubrique „médias et communications“

„Au niveau de la section „Médias et Communications“, la dotation du Fonds national de soutien à la production audiovisuelle (article 00.8.41.012) augmentera suite à l'introduction d'un système d'aides directes qui remplace le système actuel des certificats d'investissement audiovisuel. Ledit système permettra d'adapter le soutien au secteur à l'évolution nationale et internationale du

marché audiovisuel et aux besoins des travailleurs du secteur au Luxembourg. A l'avenir, il s'agira du seul soutien étatique dans ce domaine. Le mécanisme des aides financières sélectives (AFS) est facilement adaptable dans un contexte international, ce qui sera un grand avantage au niveau des coproductions. Il se caractérisera notamment par une augmentation des recettes fiscales de l'Etat, une diminution du besoin en préfinancement, l'élimination des commissions intermédiaires, l'élimination de la dépendance des producteurs vis-à-vis des instituts de financement étrangers et une simplification administrative importante.

Cette dotation passe de 6,5 millions en 2011 à 20 millions en 2012 et à 40 millions en 2013.

Aucun chiffrage ou simulation des recettes supplémentaires n'est présenté. Il est donc impossible de juger dans quelle mesure cette augmentation substantielle des dépenses est contre-financée par des recettes supplémentaires.

2.5. Un déficit partiellement fictif et mécanique

Les investissements sont bien sûr utiles, comme la CSL l'a déjà souligné supra, pour les générations actuelles et futures; ne pas les réaliser pourrait même nuire aux secondes.

Or, le déficit du sous-secteur central luxembourgeois provient habituellement pour une bonne part de la volonté d'un investissement public dynamique, qu'il soit direct (pour compte propre) ou indirect (aides à l'investissement), comme nous l'avons vu ci-dessus, par exemple pour l'année 2011 sur l'ensemble des Administrations publiques ou même de l'Administration centrale et de l'Etat central.

Tableau 18: Déficit de l'Administration centrale

| | 2011 Compte | 2012 Prévisions | 2013 Prévisions | Variation* | |
|-----------------------|----------------|--------------------|--------------------|------------|-------|
| | | | | en mio. | en % |
| Dépenses totales | 12.732,9 | 13.975,3 | 14.222,1 | +246,8 | +1,8% |
| Recettes totales | 11.735,7 | 12.327,2 | 12.929,2 | +602,0 | +4,9% |
| Besoin de financement | -997,2 | -1.648,1 | -1.292,9 | +355,2 | - |

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

– * Variation des prévisions de 2013 par rapport aux prévisions de 2012.

Source: projet de budget 2013

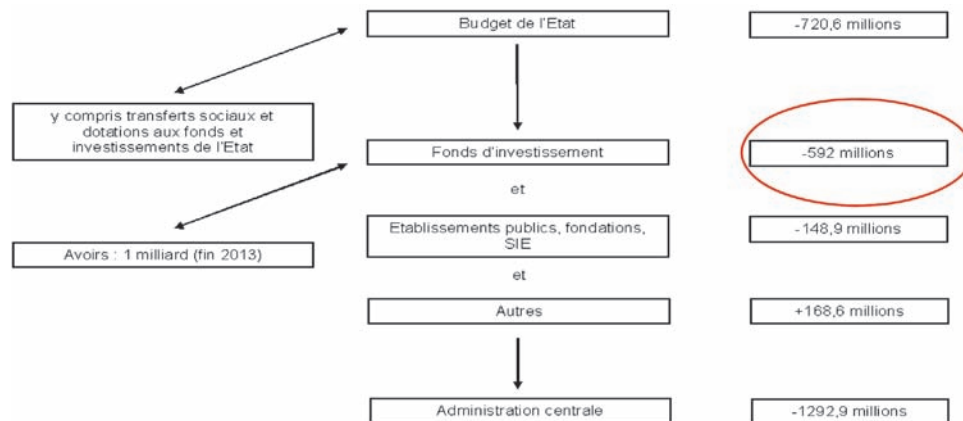
Force est cependant de constater que les investissements annoncés par le gouvernement dans le cadre des procédures du Pacte de stabilité sont souvent surestimés, ce qui a pour conséquence de gonfler le déficit public prévisionnel (utilisé par les instances européennes dans leur analyse des finances publiques et la formulation de leurs recommandations), et particulièrement celui de l'Administration centrale. Pour 2013, cette surestimation pourrait correspondre à 0,4% du PIB en termes d'investissements annoncés mais, in fine, non réalisés (cf. infra).

A ce premier constat, s'ajoute l'effet comptable des règles particulières de budgétisation européennes sur les finances publiques luxembourgeoises. **Le Luxembourg est en effet placé sous une double contrainte (position proche de l'équilibre ou excédentaire à rechercher et déficit constaté en cas d'utilisation des excédents cumulés)** émanant du Pacte de stabilité renforcé, dont la philosophie sous-jacente pourrait être résumée de la sorte: s'il se trouve confronté à des excédents, le „bon père de famille“ n'épargnera pas, il devra gagner moins.

Alors que le Luxembourg a pour habitude de se constituer des réserves lorsque les recettes abondent, celles-ci ne sont pas comptabilisées dans l'appréciation de l'état des finances publiques dans le cadre de la procédure dite de déficit excessif, dont le Luxembourg reste bien loin des seuils d'activation. **Or, selon la méthodologie européenne, tout recours aux réserves à des fins d'investissement accroît le déficit public.**

Ceci est un mécanisme bien connu. Toutefois, la CSL constate que le gouvernement tire quelque peu la couverture à lui en endossant le rôle du „bon père de famille“ qui se ménage des réserves de liquidité, pour les jours difficiles ou pour ses investissements à venir, et découvre dans le même temps le citoyen en demandant l’approbation du corps social pour les coupes budgétaires imposées par le respect de la norme sur le déficit (excessif ou non) des comptes publics, contenue dans le traité budgétaire européen (en cours de ratification) et le Pacte de stabilité; alors que ce déficit peut être en bonne partie provoqué au Luxembourg par l’utilisation de ces mêmes réserves budgétaires.

Schéma 1: Passage du solde du budget de l’Etat au solde de l’Administration centrale



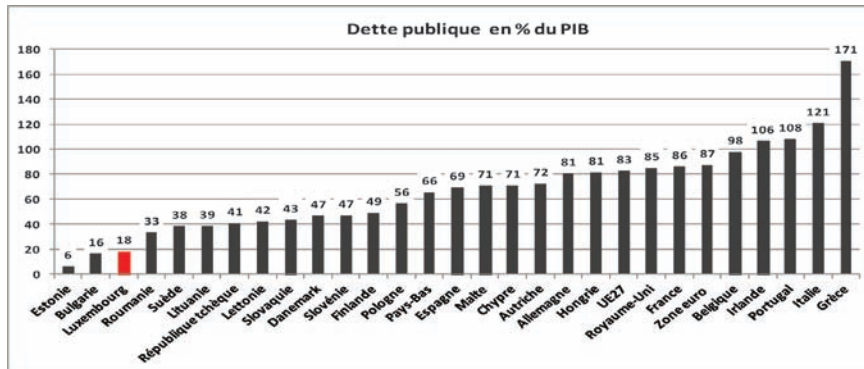
Ainsi, le déficit des fonds spéciaux de l’Etat qui recouperent une partie de l’investissement, soit la différence entre les recettes et les dépenses de ceux-ci, correspond, dans sa version provisoire de près de 600 millions annoncée dans le volume 3 du projet de budget, à la ponction qui s’opérera sur les avoirs desdits fonds (la réserve) d’un montant approximatif de 1,5 milliard à la fin de l’année 2012. **Là encore, les effets d’annonce se vérifient rarement d’exercice en exercice (les avoirs en fin d’année étant généralement supérieurs à la prévision), ce qui se traduit régulièrement par des déficits moindres qu’annoncés préalablement. Entre-temps, l’ampleur des déficits aura servi de justification à une stratégie de consolidation budgétaire, l’euphémisme pour politique de rigueur, voire d’austérité.**

Entre 2009 et 2012, ce sont en moyenne **90% des dépenses** des fonds votées dans le budget qui **ont été effectivement réalisées**. Ainsi, **pour 2013**, si ce ratio était une fois encore respecté, les dépenses des fonds (hors remboursement d’emprunt) ne seraient pas de 3.921 millions, mais de 3.529 millions, soit près de 400 millions de moins, ce qui **ferait passer mécaniquement le déficit de l’administration centrale de 1.293 millions à 900 millions, soit de 2,8 à 2% du PIB.**

2.6. Une dette faible en comparaison internationale et à prendre à sa juste mesure

La dette publique en 2011 reste parmi les plus faibles en Europe.

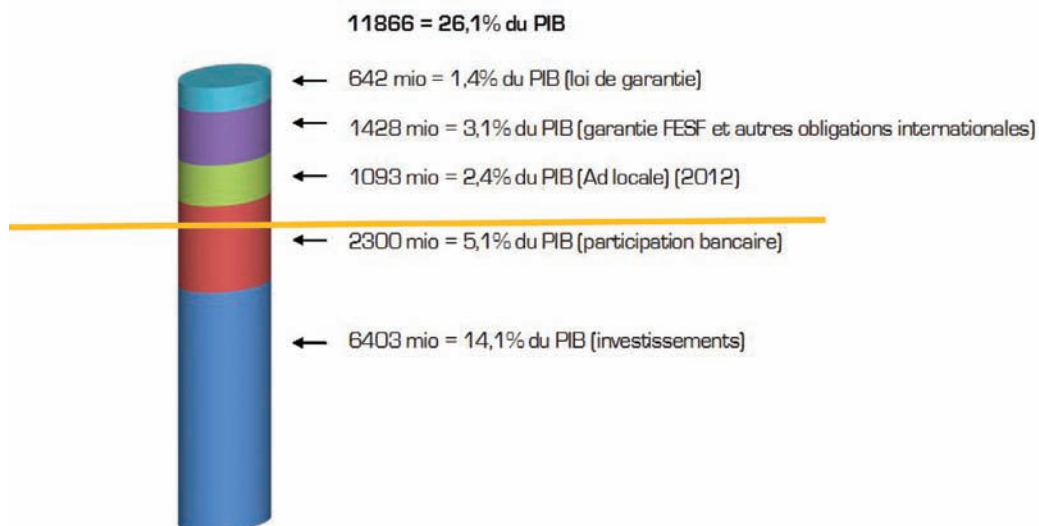
Graphique 26: Dette publique en % du PIB



La progression prétendument importante de la dette publique en 2013 est liée pour une partie seulement au besoin de financement des investissements des administrations, le reste s'expliquant par une volonté d'alimenter la réserve financière à bas prix, de respecter des engagements financiers institutionnels ou pour refinancer la partie de la dette ayant servi à sauver le secteur bancaire.

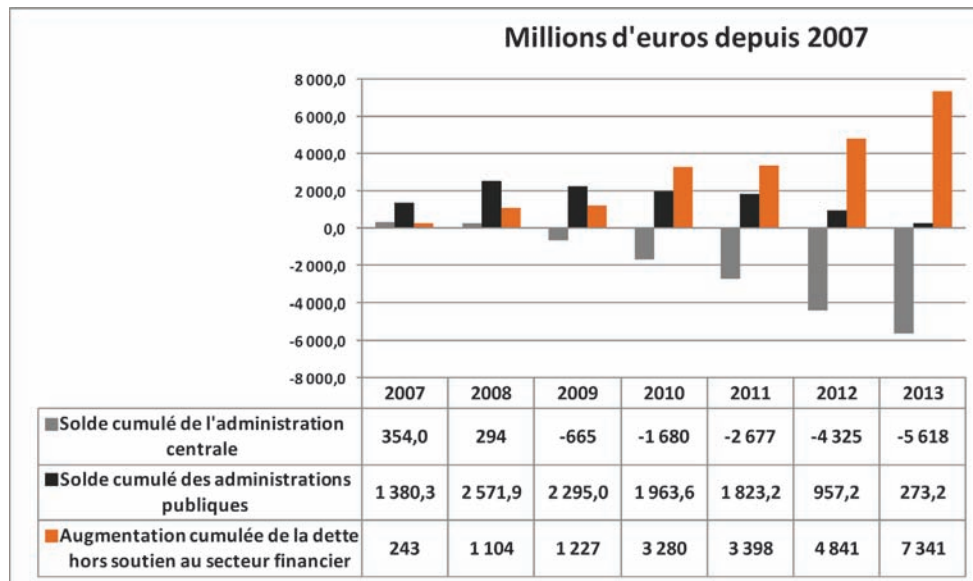
Il est par ailleurs notable que le niveau de la dette repris dans le graphique suivant représente le niveau maximal qui sera autorisé par le Parlement en cas d'adoption du projet de budget dans sa version actuelle. Il se peut toutefois que le Gouvernement ne procède pas à l'émission d'un emprunt couvrant l'intégralité du montant autorisé.

Graphique 27: Composition de la dette publique



Le tableau ci-après montre que la progression du déficit de l'Administration centrale ne correspond pas à celle de la dette de l'Administration centrale. Ceci peut résulter en partie de raisons méthodologiques mais **la CSL insiste à nouveau pour que le Gouvernement montre plus de transparence à ce niveau.**

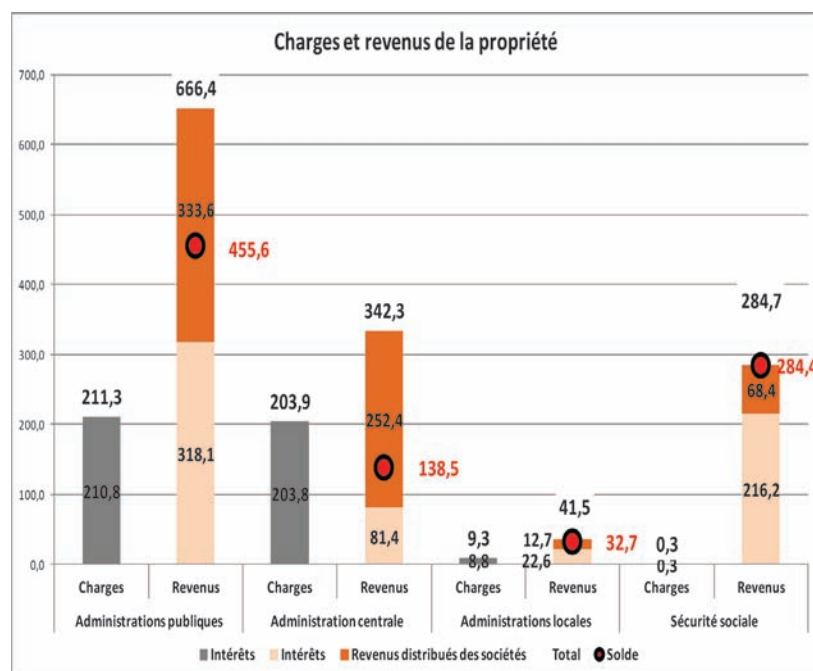
Graphique 28: Comparaison des soldes de l'Administration centrale avec l'évolution de la dette publique



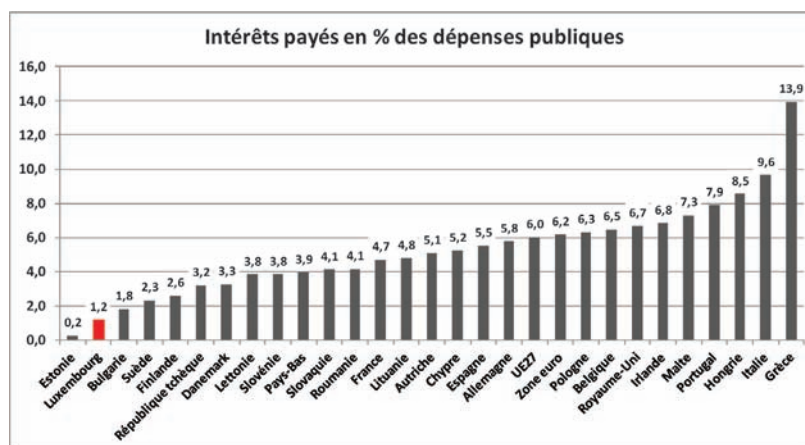
Il faudrait détailler clairement, dans l'exposé des motifs, l'émission des différents emprunts relatifs à leur base légale mais aussi quant à leur utilisation (couvrir des dépenses d'investissement de quelle année; interaction avec le budget classique de l'Etat central; couvrir des participations nationales et/ou européennes; relever des garanties prises en compte pour le calcul de la dette publique).

Il convient de considérer le montant de la dette publique brute dans sa juste proportion ainsi que d'introduire le concept de la dette publique nette tenant compte des avoirs des Administrations publiques. C'est ce qu'illustrent les graphiques suivants: les avoirs rapportent plus aux Administrations publiques que ne leur coûte le service de la dette publique, qui est par ailleurs le deuxième le plus faible de l'Union européenne.

Graphique 29: Charges et revenus de la propriété des Administrations publiques



Graphique 30: Intérêts payés en tant que charge de la dette publique en % des dépenses publiques



2.7. Conclusion: un AAA

La situation de déficit budgétaire n'a donc rien de dramatique; c'est ce que reconnaît même l'agence de notation Fitch qui a maintenu dernièrement l'excellente note relative aux obligations luxembourgeoises tant à long qu'à court terme, avec une perspective stable.

Celle-ci explique la note luxembourgeoise notamment par l'excellent bilan actuel des finances publiques avec une dette publique de 18% en 2011, la plus faible parmi les pays notés AAA, et, en sus, une réserve de la Sécurité sociale à plus de 27% du PIB.

En dépit de cette situation budgétaire relativement saine, les règles budgétaires européennes (Pacte de stabilité renforcé par le „six-pack“, le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG) ainsi que par la procédure relative aux déséquilibres macroéconomiques) donnent néanmoins l'occasion au ministre des Finances d'exiger des réformes incisives pour préserver une situation budgétaire saine en corrigeant tout écart par rapport à l'OMT (objectif de moyen terme; cas de figure pressenti en 2013), sous peine de sanctions européennes. Ces objectifs structurels sont encore plus restrictifs que les critères nominaux (l'équilibre ou, si l'OMT l'indique, l'excédent), alors que leurs fondements tiennent à la fois du mythe (passif implicite du système de pension par répartition) et d'une méthodologie douteuse (croissance potentielle).

Qu'il soit donc permis de s'interroger sur ce nouvel objectif structurel imposé au Luxembourg. La 12e actualisation du Programme de stabilité indique que „l'objectif budgétaire à moyen terme de +0,5% du PIB l'an, permettra, s'il est atteint, de préfinancer partiellement la future augmentation des dépenses publiques liées au vieillissement démographique“.

Or, à l'exemple de 2011, alors que le besoin de financement des Administrations publiques correspondait à 0,3% du PIB, le solde structurel (hors effets du cycle économique) affichait, dans un parfait respect de l'OMT, une capacité de financement de 0,6% du PIB. La norme budgétaire virtuelle (théorique) est respectée en 2011; le Luxembourg ne sera pas poursuivi pour infraction à la loi budgétaire européenne. Mais, avec cette position structurelle excédentaire, vers quelle réserve le cash-flow de 256 millions ainsi dégagé a-t-il bien pu être dirigé pour „préfinancer“ la dette cachée des pensions, alors que la position nominale (c'est-à-dire réelle, sonnante et rébuchante) est au même moment déficitaire de 128 millions?

Certes, la règle structurelle ne s'applique pas uniquement à un moment donné du cycle, mais en moyenne sur le cycle, pour qu'en contrepartie, dans les phases hautes du cycle, l'excédent supérieur au solde structurel de 0,5% vienne compenser les situations de creux de cycle. Dont acte, mais existe-t-il alors réellement un intérêt de façonner des mesures de rigueur dans l'inter-valle, qui s'avèrent procycliques et économiquement contre-productives?

3. LES MENAGES DE SALARIES ET DE RETRAITES PORTENT LE FARDEAU DE L'ASSAINISSEMENT BUDGETAIRE

3.1. Un train de mesures inacceptable

La crise actuelle, à laquelle fait face le Luxembourg, touche l'ensemble de l'Union avec plus ou moins de vigueur, et n'est en rien propre au Luxembourg, cas de figure où le Luxembourg serait alors isolé avec ses problèmes économiques dont découleraient des déficits publics récurrents. Constatons néanmoins qu'au regard des plus récentes prévisions du FMI et du Statec, la croissance économique luxembourgeoise en volume de 2013, si elle restera certes molle, pourrait être cinq fois supérieure à celle de la zone euro.

Or, nous avons observé que, jusqu'en 2011 (budgets réalisés et données tangibles), les déficits publics ne peuvent pas être qualifiés de „structurels“, puisque ceux-ci sont liés à la politique volontariste d'investissement public (dépenses en capital) et que, hors investissements, les comptes publics courants sont „structurellement“ excédentaires; de ce fait le respect de la véritable règle d'or des finances publiques est une constante du budget luxembourgeois. En outre, la dette brute (abstraction faite des contreparties et du patrimoine) est relativement faible et, au niveau de 2011, pour moitié seulement imputable aux besoins cumulés de financement de l'investissement.

En dépit de cette situation budgétaire relativement peu dramatique ainsi que du fait que le Luxembourg devrait respecter une majorité des critères budgétaires européens en 2013, les règles budgétaires européennes instaurées par le Pacte de stabilité renforcé (qui, constatons-le, n'a plus grand-chose de son deuxième objectif „de croissance“) imposent au Luxembourg d'entreprendre des réformes incisives pour préserver une „situation budgétaire saine en corrigeant tout écart par rapport à son OMT“ (cas de figure pressenti en 2013), sous peine de sanction.

Ainsi, non contents de faire respecter des critères nominaux de déficit public qui n'ont guère de justification économique, les Etats membres s'imposent dorénavant de respecter des objectifs structurels encore plus restrictifs (l'équilibre ou, si l'OMT l'indique, l'excédent), dont les fondements reposent sur un mythe (passif implicite du système de pension par répartition) et sur une méthodologie douteuse (croissance potentielle).

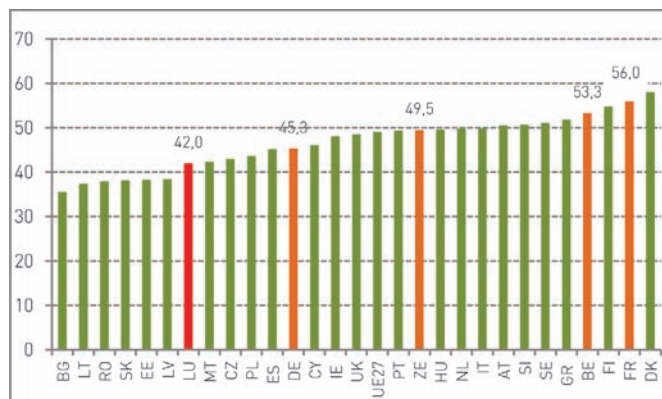
Ce coup de maître politique, qui perpétue une logique d'austérité salariale et budgétaire automatique dans l'UE, constitue une avancée idéologique des partisans du „moins d'Etat“ et du „plus de marché libre“. L'option privilégiée par les autorités européennes pour y parvenir se loge en effet dans une baisse continue des dépenses, y compris de l'investissement à moins que celui-ci ne soit complètement autofinancé.

Certes, au Luxembourg, les prévisions budgétaires de 2013 tiennent compte de mesures de consolidation déjà annoncées qui transforment de facto le potentiel déficit courant engendré par le retournement économique en une capacité de financement. Il n'en reste pas moins que, d'une part, l'investissement (à hauteur de quelque 4% du PIB) sera à nouveau l'élément prépondérant dans le déficit anticipé pour l'exercice 2013 (-1,5% pour les AP et -2,8% du PIB en ce qui concerne l'AC)¹⁰. D'autre part, l'option de la réduction des dépenses, particulièrement si elles sont sociales, est erronée dans le cas luxembourgeois, alors que les dépenses publiques représentent un des plus faibles niveaux de l'UE-27 et le plus faible de l'UE-15. Le problème budgétaire luxembourgeois actuel réside notamment du côté des recettes qui sont en relative perte de vitesse depuis l'an 2000 (cf. partie 2).

Avec 42% du PIB en 2011, les dépenses publiques luxembourgeoises sont parmi les plus faibles de l'UE et de la zone euro (ZE). Seuls quelques nouveaux Etats membres ont un taux inférieur.

¹⁰ Dans l'hypothèse où l'investissement prévu en 2013 (1.738 millions) serait nul, le besoin de financement de l'AC (1.292,9 millions) serait transformé en capacité de financement de 445 millions. Rappelons que le Luxembourg compte parmi les pays qui affichent les plus hauts taux d'investissements publics en % du PIB, tandis qu'il range parmi les pays aux plus faibles dépenses totales en % du PIB. Dès lors, le Luxembourg connaît un des ratios les plus élevés entre ses investissements et ses dépenses publiques. Ceci est-il justifié par une quelconque efficacité économique (cf. partie 2)? Gardons en outre à l'œil que les exercices budgétaires 2011 et 2012 ont également suivi une trajectoire d'ajustement qui n'expliquent que seulement 30 à 40% du solde courant dégagé ces années-là.

Graphique 31: Dépenses des administrations publiques en % du PIB (2011)



Source: Eurostat

En matière de recettes publiques, **le Gouvernement ne peut guère se contenter de constater, à l'instar de son ministre des Finances, que celles-ci ne progressent pas suffisamment vite pour couvrir les dépenses.** Pourquoi le paramètre des recettes devrait-il rester fixé de manière inamovible à un niveau insuffisant relativement à la conjoncture actuelle ou être condamné à la baisse perpétuelle pour des raisons de „compétitivité“? **Pour combler le déficit prévisionnel et pour que le Luxembourg soit aussi performant en comparaison européenne qu'il ne l'est en matière de dépenses (qui, elles, respectent en outre la norme budgétaire européenne ad hoc en 2013), il paraît par conséquent urgent de réaliser un effort en matière de recettes.** Ceci aurait l'avantage de continuer à faire figurer le pays parmi les meilleurs élèves européens en termes de dette publique brute, à un niveau de 18% du PIB en 2011.

Pour corriger cette périlleuse trajectoire des recettes qui progressent tendanciellement moins vite que les dépenses, la CSL recommande au gouvernement de saisir le taureau par les cornes et d'élaborer une réforme structurelle d'envergure de la politique fiscale, plutôt que de lancer des trains de mesurètes au jour le jour, que l'on ajoute ou que l'on retire au gré des prévisions et révisions du Stateg, qui vont et qui viennent sans objectif précis autre que comptable.

Le projet de budget prévoit des mesures de consolidation qui sont à la fois excessives (si l'on veut bien admettre que les normes budgétaires structurelles (OMT) sont peu fiables et qu'il convient de se recentrer sur les critères nominaux), peu structurées, pour le moins déséquilibrées en termes de justice fiscale et, en outre, économiquement contre-productives à l'échelle européenne (et nationale), pesant sur la reprise économique globale.

L'obligation à laquelle s'est soumis le gouvernement luxembourgeois de respecter **des critères comptables de plus en plus restrictifs, fruit d'une discipline budgétaire hors sol**, c'est-à-dire sans que le système racinaire de la politique budgétaire soit en contact avec son environnement naturel, à savoir la situation conjoncturelle du moment et les politiques sociales et économiques dans leur ensemble censément promues en faveur du développement humain, **pousse à réformer la politique budgétaire de manière trop incisive relativement à une situation saine et pour le moins enviable.**

A une époque où la plupart des économies tournent toujours faiblement et où le taux de chômage atteint des niveaux intolérablement élevés (11,6% en septembre 2012), **cette priorité absolue aux règles rigides (et économiquement injustifiées) est d'autant plus insoutenable qu'elle pousse les Etats membres à mener des politiques fiscales procycliques préjudiciables.** Une politique budgétaire globalement restrictive est a fortiori d'autant plus malvenue que l'économie européenne ne sera pas parvenue au plein emploi. Force est de regretter que **les dirigeants européens ont renoncé à soutenir l'activité pour se concentrer sur la lutte contre une prétendue indiscipline budgétaire des Etats membres.**

Cette stratégie de l'austérité s'inscrit évidemment dans le contexte européen où elle s'avère contre-productive, voire funeste: le PIB en volume de la zone euro au premier et deuxième trimestres 2012 est toujours inférieur au niveau du pic qu'a représenté le premier trimestre 2008 (-1,5 à -1,7%), les

prévisions restant pour l'ensemble plutôt pessimistes; l'endettement n'a pas non plus diminué et ne devrait pas le faire à l'avenir. „Il n'existe pas d'exemple d'une économie – et l'Europe est la première économie de la planète – qui ait redémarré grâce à l'austérité“ nous prévient Joseph Stiglitz. La pire cécité affecte ceux qui ne veulent pas voir: „le compte à rebours a commencé pour l'Europe“, ajoute-t-il.

En outre, le train de mesures luxembourgeois renforce davantage les déséquilibres entre les charges portées par les entreprises et les ménages, particulièrement en défaveur des classes moyennes. Au fil des exercices budgétaires, il se confirme en effet que les recettes fiscales et les baisses des dépenses sont davantage assumées par les salariés et les consommateurs, alors que les bénéfices des entreprises augmentent plus rapidement que les salaires.

D'une manière générale, tout changement dans les déductibilités possibles ou la non-adaptation du barème sont favorables aux plus aisés, s'il n'y a pas de transformation du barème lui-même, que ce soit par modification ou ajout de tranches d'imposition. Ceci est d'autant plus vrai qu'au-delà de la tranche marginale d'imposition, le montant payé par le contribuable est fixe et décroît donc proportionnellement avec le revenu. Même si l'augmentation de l'impôt de solidarité touche davantage les revenus élevés, le mix fiscal choisi par le gouvernement fait payer la crise aux classes moyennes et non aux plus riches, tandis que les entreprises sont moins touchées.

Si l'on veut inverser la tendance en matière de rendement de l'impôt, d'autres pistes sont pourtant possibles afin de rétablir une certaine justice fiscale entre les agents économiques. La CSL en avance quelques-unes dans le chapitre suivant, après avoir mis en avant les raisons de son refus des mesures gouvernementales.

3.2. Le déséquilibre de la contribution

Le programme de consolidation budgétaire annoncé s'inscrit dans une longue série de mesures qui affectent davantage les ménages que les entreprises. A titre d'exemple, citons le nouvel effort consenti au niveau de l'impôt de solidarité soutenu à 70% par les ménages. Observons d'ailleurs que, malgré la hausse de l'impôt de solidarité, l'avoir du Fonds pour l'emploi tend vers zéro, ce qui imposerait que l'effort des entreprises soit plus en phase avec les besoins des pouvoirs publics (cf. annexe).

La CSL donne à considérer que les salariés et les consommateurs soutiennent en effet pour une part croissante les finances publiques, alors qu'elles-mêmes sont déployées en partie pour nourrir, soutenir et faire prospérer la „compétitivité“ des entreprises, au détriment souvent des contributeurs principaux et de la société in globo (modération salariale, inflation, „retranchement“ de l'Etat social), tandis que, pour leur part, **les entreprises sont de plus en plus exonérées de contributions**. Les salariés sortent finalement deux fois perdant de ce processus, en amont et en aval.

Dans ce contexte de situation budgétaire relativement saine, notamment en comparaison européenne, une série de mesures sont annoncées qui s'inscrit dans la continuité: **les salariés et retraités sont pénalisés par rapport aux entreprises**. C'est ce que l'on voit, à l'aide des tableaux suivants: au fil des dernières années, une part de plus en plus grande des recettes fiscales provient des ménages salariés et des consommateurs, alors que les bénéfices des entreprises progressent plus rapidement que les salaires.

Le présent projet de budget illustre d'ailleurs clairement les phénomènes tendanciels en jeu: en 2013, l'IRC recule de 3% en 2013, la taxe d'abonnement est en léger repli d'1%, alors que l'ITS et la TVA progressent respectivement de 8 et 7%.

Tableau 19: Evolution des principales recettes en 2013

| | Compte 2011 | Prévisions 2012 | Projet 2013 | Variation en % |
|---|----------------|--------------------|----------------|-------------------|
| Impôt sur le revenu des collectivités | 1.573,8 | 1.550,0 | 1.510,0 | -3% |
| Impôt sur les traitements et salaires | 2.314,2 | 2.400,0 | 2.595,0 | +8% |
| Taxe sur la valeur ajoutée (montant net) | 2.233,4 | 2.453,2 | 2.624,7 | +7% |
| Taxe d'abonnement sur les titres de société | 617,9 | 606,0 | 600,0 | -1% |

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

Si cette évolution en 2013 peut certes s'expliquer par les turbulences conjoncturelles actuelles, elle s'inscrit néanmoins dans **une tendance de longue durée**. Ainsi, depuis l'an 2000, **bien que le revenu brut des entreprises (EBERM) progresse plus rapidement** que celui des ménages et que le PIB, **les premières auront moins contribué aux recettes fiscales** que les seconds. En effet, la TVA et l'ITS (résumé dans l'agrégat IRM, hors rendement par voie d'assiette) auront de loin surpassé le rendement de l'IRC ou de l'IRS, soit l'ensemble des recettes perçues sur le revenu des sociétés (IRC, ICC et solidarité).

Tableau 20: Evolution des principales recettes depuis 2000

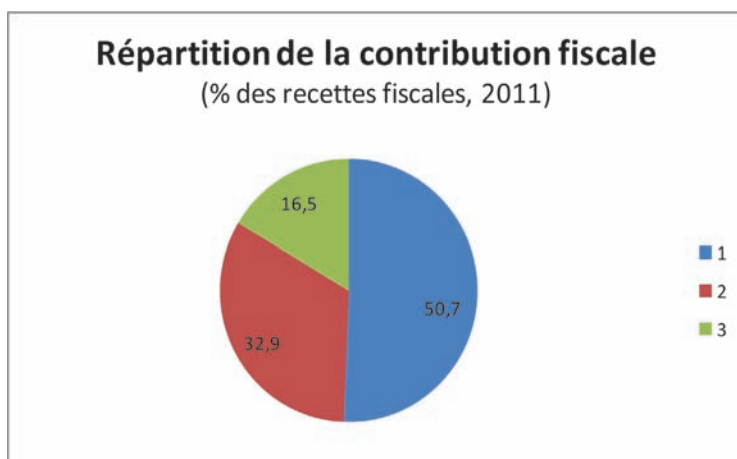
| | 2000 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|-----------------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| TVA | 100 | 151,0 | 158,8 | 174,7 | 190,5 | 196,0 | 202,9 | 218,0 |
| ITS | 100 | 127,7 | 141,4 | 162,1 | 180,4 | 169,5 | 181,4 | 197,6 |
| IRM* | 100 | 136,6 | 165,3 | 173,9 | 199,5 | 185,2 | 198,8 | 221,9 |
| IRC | 100 | 120,5 | 111,8 | 134,0 | 133,0 | 138,9 | 159,7 | 133,7 |
| IRS | 100 | 114,3 | 109,6 | 128,9 | 130,7 | 135,4 | 150,7 | 140,1 |
| PIB val. | 100 | 137,6 | 154,2 | 170,5 | 169,9 | 163,8 | 181,4 | 193,8 |
| EBERM | 100 | 140,3 | 167,3 | 188,7 | 172,9 | 154,4 | 185,6 | 202,2 |
| Salaires | 100 | 137,3 | 146,2 | 158,8 | 172,3 | 177,3 | 185,3 | 194,6 |
| IRM* (%) | 20,6 | | | | | | | 26,2 |
| IRS (%) | 24,0 | | | | | | | 19,3 |

* Hors voie d'assiette

Certes, le revenu des entreprises a reculé par rapport à la masse salariale en 2011, ce qui est aisément explicable par la crise de 2008-2009, mais il ne faut pas oublier qu'en 2007, le rapport était inversé (l'EBE était devenu supérieur à la masse salariale), et, à contribution relativement égale, le rendement de l'imposition des entreprises était plutôt faible sur la période. **Cette tendance se vérifie d'ailleurs dans la comparaison de la part de l'IRM dans les recettes fiscales qui passe de 20,6 à 26,2% entre 2000 et 2011 et celle de l'IRS qui recule de 24 à 19,3%.**

Si l'on élargit le spectre à toutes les recettes fiscales, et que l'on répartit la contribution en trois sous-ensembles, à savoir les ménages, les entreprises et les autres impôts payés de manière mixte (dont la grosse partie est constituée d'accises), **on voit ainsi à l'aide du graphique suivant que, en 2011, les ménages (1) ont participé à hauteur de 50,7% du total des recettes fiscales, contre 32,9% pour les entreprises (2).**

Graphique 32: Répartition de la contribution fiscale



Note: 1 = agrégation de la TVA, de l'impôt sur le revenu des ménages (hors IPP) et droits de succession; 2 = impôt sur le revenu/bénéfices des sociétés, + impôt sur la fortune + IPP + autres impôts sur la production (taxe d'abonnement); 3 = impôt foncier+ impôts sur les produits + impôts sur les importations + autres impôts courants

Le solde des autres impôts (3), tantôt payés par les uns, tantôt par les autres, est constitué à près de 80% de taxes du genre „accises“, les 20% restant, s'ils comprennent davantage de recettes mixtes (enregistrement, ...) sont tout de même à mettre pour une bonne part au compte des ménages.

Selon les auteurs du projet, en 2013, le Gouvernement continuera à soutenir activement les entreprises à l'aide notamment d'instruments traditionnels (lois-cadres économiques et classes moyennes, plan quinquennal touristique), mais également par une politique d'investissement ambitieuse.

Si la CSL ne se prononce pas contre des efforts mis en œuvre pour développer des entreprises au Luxembourg, elle estime néanmoins qu'il convient de distinguer entre des mesures ciblées qui soutiennent des activités précises et des versements sans objet concret visant tout simplement à augmenter les bénéfices des entreprises.

La CSL a largement démontré dans la première partie du présent avis, ainsi que par d'autres publications, que des mesures visant à diminuer le poids du coût de la main-d'œuvre en tant que charge pour les entreprises sont superflues, les entreprises luxembourgeoises étant globalement parmi les plus rentables d'Europe. Il serait préférable de procéder à des analyses sectorielles détaillées et de créer des instruments de soutien ciblés visant à aider au développement d'entreprises en difficulté.

Le tableau ci-après, certainement non exhaustif, comprend des mesures extraordinaires (en faveur ou en défaveur des entreprises). Il montre que le Gouvernement a, au cours des dernières années, témoigné amplement de sa volonté de soutenir les entreprises luxembourgeoises.

Rappelons que l'effort de redressement budgétaire d'après-crise a été porté en grande majorité par les ménages. Et n'oublions pas que toutes ces mesures se situent dans un contexte dans lequel les entreprises contribuent, en termes relatifs, de moins en moins aux recettes fiscales, à l'inverse de la contribution des salariés-consommateurs.

Tableau 21: Mesures destinées aux entreprises (2006-2011)

| | <i>Mesure</i> | <i>Impact sur entreprises</i> |
|------|---|-------------------------------|
| 2006 | Report indexation 4 mois | 92 |
| 2007 | Report indexation 3 mois | 75 |
| 2008 | Report indexation 8 mois | 217 |
| 2009 | Adaptation IRC (1 %) | 85 |
| 2009 | Droit d'apport | 100 |
| 2011 | Report indexation 5 mois | 149 |
| 2011 | Compensation de la hausse du SSM pour 5 ans | 125 |
| 2011 | Cotisations Assurance accident pour 3 ans | 60 |
| 2011 | Hausse impôt de solidarité | -14 |
| 2011 | Impôt organismes collectifs | -50 |
| 2011 | Taux unique assurance accident | 17,4 |
| 2011 | Hausse cotisation CNS | -12,5 |

Note: les montants ne valent que pour l'année d'introduction et certains sont approximatifs; les effets cumulatifs ne sont donc pas pris en considération. Les montants sont exprimés en millions d'euros.

Il serait par ailleurs intéressant à cet égard de connaître le montant finalement perçu au niveau de l'imposition forfaitaire de certains organismes collectifs!

Les mesures annoncées par le gouvernement pour le budget 2013 (350 millions d'euros de réduction des dépenses et 185 millions d'euros d'augmentation des impôts) concernent les chèques-services (augmentation de la participation des familles), l'ajustement des pensions, la hausse de l'impôt de solidarité, des accises, de l'impôt des entreprises ou la baisse de l'investissement. La clé de répartition est de 35% d'efforts sur les recettes et un objectif de 65% d'efforts en termes de dépenses publiques.

Tableau 22: Programme de stabilité du Grand-Duché de Luxembourg, 2012-2015

| Mesures de consolidation budgétaire pour la période 2013-2015 et effet (ex ante/brut) sur le solde de financement de l'administration publique en 2013 | | |
|--|------------|-------------|
| | en mio. € | en % du FID |
| Dépenses | | |
| 1) Consommation intermédiaire (frais de fonctionnement) | 60 | 0.1% |
| 2) Dépenses d'investissement | 125 | 0.3% |
| 3) Mesures d'atténuation de l'évolution des salaires dans l'administration publique | 55 | 0.1% |
| 4) Subventions à payer (p.ex. primes écologiques) | 10 | 0.0% |
| 5) Prestations sociales en espèces (p.ex. Transferts/subventions aux ménages, retraites) | 100 | 0.2% |
| Total dépenses | 350 | 0.8% |
| Recettes | | |
| 1) Accises: tabac et essence | 35 | 0.1% |
| 2) Impôts de solidarité: augmentation de 2% (ménages & entreprises) | 100 | 0.2% |
| 3) Introduction d'un impôt minimal sur les entreprises | 50 | 0.1% |
| Total recettes | 185 | 0.4% |
| TOTAL RECETTES & DEPENSES | 535 | 1.2% |

Diagramme illustrant la répartition des dépenses et recettes en pourcentage du FID :

- Les dépenses totales (350 mio. €) représentent 0.8% du FID. Elles sont regroupées en deux catégories : 65% (soit 227.5 mio. €) pour les dépenses 1 à 5, et 35% (soit 122.5 mio. €) pour les dépenses 1 à 3.
- Les recettes totales (185 mio. €) représentent 0.4% du FID. Elles sont regroupées en deux catégories : 35% (soit 64.75 mio. €) pour les recettes 1 et 2, et 65% (soit 120.25 mio. €) pour les recettes 2 et 3.

L'impôt de solidarité qui sera rehaussé est une manifestation parmi d'autres du déséquilibre de la contribution entre les personnes physiques et les personnes morales, puisque 70% du rendement supplémentaire sera versé par les ménages.

On peut dorénavant ajouter quelques mesures additionnelles annoncées lors du dépôt du budget en vue de consolider le redressement budgétaire imposé par les normes de Maastricht.

Les nouvelles mesures, depuis 2012, sont à nouveau essentiellement à charge des ménages et, qui plus est, comme le montrent les pages suivantes, à charge des classes moyennes.

Tableau 23: Mesures d'assainissement budgétaire proposées au printemps et lors du dépôt du projet de budget (hors amendements)

| Dispositions (Mio €) | Ménages | | Entreprises | |
|--------------------------------------|---------|---------|-------------|----------|
| | Crédit | Débit | Crédit | Débit |
| 2012 | | | | |
| Report index | | 284 | +/-250 | |
| Non-adaptation barème | | >170? | | |
| 2013 | | | | |
| Annulation ajustement* | | 75 | | |
| Chèques-service (triple mesure) | | 3+8= 11 | | |
| Impôt solidarité | | 68 | | 32 |
| Primes auto | | 17 | | |
| Forfait d'éducation | | 7 | | |
| Evolution salaires fonction publique | | 55 | | |
| Bus et trains et parking | | 8 | | |
| Déduction forfait kilométrique | | 35 | | |
| Déduction intérêts débiteurs | | 7 | | |
| Accises | | 35 | | |
| Impôt minimal + assiette | | | | 50 |
| Report index | | 284 | +/-250 | |
| Aide au réemploi | | ? | | |
| Rentrée scolaire – livres | 2,5 | | | |
| Baisse investissements | | | | 0 à 250? |

La somme de 75 millions EUR représente la moins-value de recettes des ménages (tous régimes de pension) en raison de l'annulation de l'ajustement en 2013. L'économie en termes de dépenses pour le budget de l'Etat ne s'élève qu'à 12 millions EUR. C'est la somme équivalant à l'ajustement des pensions des fonctionnaires. Il n'y a pas d'économies en termes de transferts à la sécurité sociale, étant donné que l'Etat verse de toute façon sa contribution (8% de la masse salariale cotisable) à l'assurance pension du régime général.

Il convient de dire également dans ce contexte que le non-ajustement des pensions représente par ailleurs une perte substantielle de recettes fiscales pour l'Administration centrale. En appliquant un taux d'imposition moyen, certes hypothétique de 15% aux 75 millions (diminuées des cotisations sociales pour prestation de soins), l'on trouve des recettes fiscales de l'ordre de 11 millions, correspondant donc presque aux 12 millions épargnées. Ces 11 millions ne correspondent certainement pas à la réalité (le taux moyen pouvant être moins ou plus élevé et des déductions fiscales peuvent également jouer); il n'en reste pas moins que, si le gouvernement n'a pas du tout tenu compte de ce phénomène au niveau des recettes, le montant d'économies annoncées par le Gouvernement n'est certainement pas exact et constitue un autre exemple de la politique de communication non transparente.

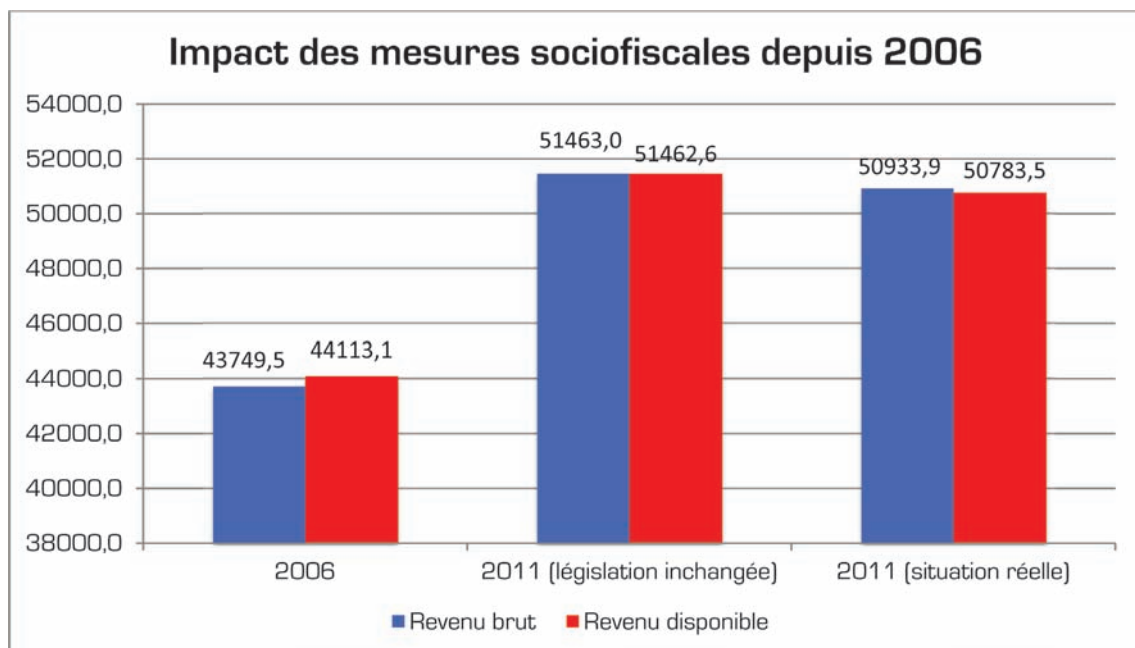
Notons que les 50 millions censés provenir de l'impôt minimal pour les entreprises correspondent, au montant inexplicé qui est versé à la **Mutualité des employeurs** (cf. partie suivante).

L'indexation des salaires est souvent remise en cause pour des questions de finances publiques et de compétitivité, et ce tout particulièrement depuis le début de la crise. Comme vu dans la première partie, **la crise que connaît actuellement le Luxembourg n'est pas une crise liée à une perte intrinsèque de compétitivité, mais bien une crise conjoncturelle européenne dont le Luxembourg, petite économie très ouverte, ne peut que subir les conséquences aux origines extrinsèques.** Ainsi, la progression annuelle du niveau de valeur ajoutée brute demeure sur un trend constant de 4% en moyenne. La part salariale luxembourgeoise, à savoir le coût du travail par unité produite, est donc une des plus faibles d'Europe. Le pendant de cette situation est donc bien évidemment un taux de marge (EBE rapporté à la valeur ajoutée au coût des facteurs) parmi les plus élevés en Europe.

3.3. Effet des mesures sociofiscales entre 2006 et 2011

Le graphique qui suit résume l'impact des mesures sociofiscales mises en vigueur depuis 2006 et comment celles-ci peuvent affecter les ménages salariés.

Graphique 33: Impact des mesures sociofiscales depuis 2006



Ménage avec deux enfants, chaque conjoint ou partenaire touchant le SSM qualifié

L'application de toutes les mesures prises depuis 2006 fait que le revenu disponible d'un ménage de deux adultes et deux enfants dont les adultes touchent chacun le SSM qualifié ne correspond plus qu'à 99,7% du revenu brut. En outre, le revenu disponible net de ce ménage type est près de 2% moindre que ce qu'il aurait valu à législation constante à partir de 2006, période où a commencé le cycle de mesures antisalariales¹¹.

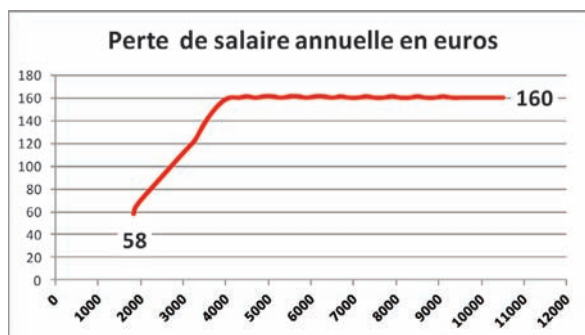
3.4. Rejet des mesures fiscales annoncées qui affectent davantage les classes moyennes

Le détail de l'impact des mesures fiscales annoncées se trouve en annexe.

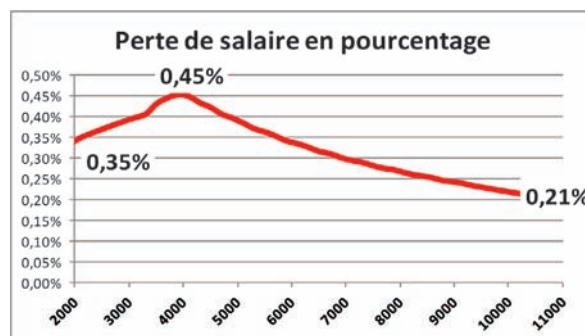
Il est clair que la structure du barème favorise les revenus élevés en laissant jouer la progressivité de l'imposition uniquement au niveau des revenus moyens; de ce fait, des mesures diminuant les possibilités de déduction à caractère plutôt social pénalisent proportionnellement plus les classes moyennes.

Tel est le cas, notamment, de la suppression de la réduction de la déduction concernant le forfait kilométrique.

Graphique 34: Suppression de la déduction forfaitaire kilométrique, classe d'impôt 1
Perte de salaire annuelle en euros



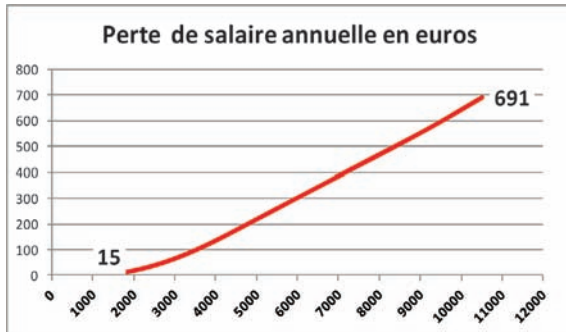
Graphique 35: Suppression de la déduction forfaitaire kilométrique, classe d'impôt 1
Perte de salaire en pourcentage



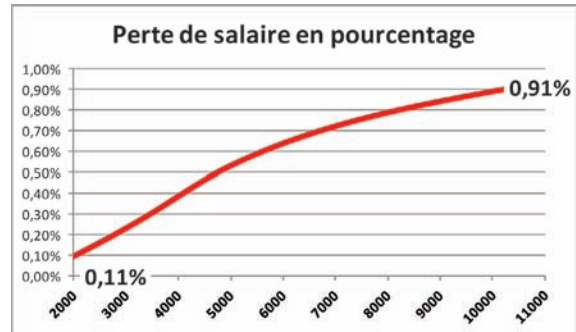
La perte absolue de salaire net devient constante à 160 euros à partir d'un certain niveau, vu la structure du barème; ceci implique que la perte relative diminue à partir d'un certain niveau au fur et à mesure que le salaire augmente.

¹¹ Cf. annexe 2 pour le détail de la méthode de calcul.

Graphique 36: Impact de l'augmentation de l'impôt de solidarité de 2 points, classe d'impôt 1, Perte de salaire annuelle en euros



Graphique 37: Impact de l'augmentation de l'impôt de solidarité de 2 points, classe d'impôt 1, Perte de salaire en pourcentage



L'impôt de solidarité à payer est proportionnel à la côte d'impôt due; la perte au niveau du salaire net devient de plus en plus grande avec un salaire croissant, tant en valeur absolue que relative.

Même pour des salaires pas trop élevés (2 SSM par ménage ou 2 fois 3.500 euros par ménage), la perte au niveau du salaire net est sensible, et d'autant plus, si on rajoute la suppression de la possibilité de déduire les intérêts sur prêts à la consommation (dans l'exemple, plafond pour un ménage de quatre personnes).

Pour commencer, supposons un ménage percevant deux SSM qualifiés (4.430 euros par mois), dont le revenu imposable annuel sera de 40.740 euros et qui bénéficie du maximum de la déduction fiscale des intérêts sur les prêts à la consommation. Ce ménage voit sa contribution fiscale progresser de 28%.

Tableau 24: Impact cumulé de différentes mesures:
2 SSM qualifiés (4.430 euros par mois); Revenu imposable annuel de 40.740 euros,
classe d'impôt 2

| | Impôt à payer |
|--|---------------|
| Frais de déplacement: 40 unités | 1.593 |
| Frais de déplacement: 32 unités | 1.709 |
| Intérêts débiteurs: 2.688 euros | 1.666 |
| Intérêts débiteurs: 1.344 euros | 1.880 |
| Cumul des deux: aujourd'hui | 1.200 |
| Cumuls des deux: 2013 | 1.513 |
| Avec augmentation de l'impôt de solidarité | 1.542 |

Ce ménage paiera 342 EUR d'impôts en plus (comprenant une adaptation de l'impôt de solidarité de 2 points seulement).

Prenons le cas d'un autre ménage ayant un revenu égal à deux fois 3.500 euros par mois (revenu imposable annuel de 68.172 euros). Celui-ci voit, pour sa part, une progression de sa contribution fiscale progresser de 11%.

Tableau 25: Impact de différentes mesures: 2 fois 3.500 euros par mois;
Revenu imposable annuel de 68.172 euros

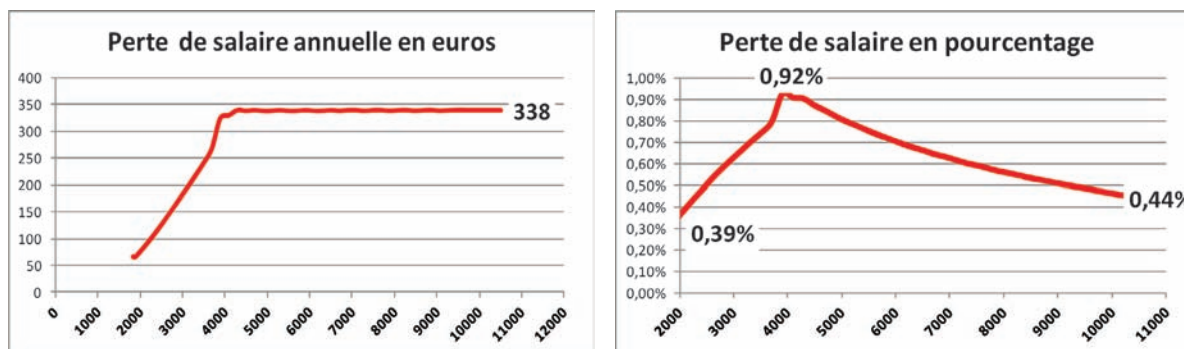
| | Impôt à payer |
|--|---------------|
| Frais de déplacement: 40 unités | 7.768 |
| Frais de déplacement: 32 unités | 8.011 |
| Intérêts débiteurs: 2.688 euros | 7.901 |
| Intérêts débiteurs: 1.344 euros | 8.323 |
| Cumul des deux: aujourd'hui | 6.982 |
| Cumuls des deux: 2013 | 7.608 |
| Avec augmentation de l'impôt de solidarité | 7.754 |

Ce ménage paiera 772 EUR d'impôts supplémentaires (comprenant une adaptation de l'impôt de solidarité de 2 points seulement).

Si un ménage a des problèmes pour joindre les deux bouts notamment à cause de prêts à rembourser, cette mesure va encore renforcer ses problèmes. Il convient donc au moins de prévoir cette réduction uniquement pour les prêts contractés à partir du 1er janvier 2013.

Ajoutons ici qu'une mesure d'assainissement du projet de budget, et non des moindres, a été la non-adaptation du barème d'impôt sur le revenu des personnes physiques (cf. infra pour plus de détails). La violation de la loi commise par le Gouvernement et décrite ci-après entraîne des recettes fiscales supplémentaires d'une très grande envergure, et ceci, surtout aux dépens des classes moyennes, comme le démontrent les calculs en annexe. Les salariés peuvent ainsi constater concrètement et directement l'emprise du carcan budgétaire idéologique européen en matière de finances publiques sur l'état de droit et l'application des lois des pays membres (une loi nationale est violée avec pour justification le respect de la législation et des normes budgétaires européennes), de même que sur leurs finances personnelles.

Graphique 38: Pertes de salaires annuelles pour un brut mensuel donné
en raison de la non-adaptation du barème



3.5. Investissements en recul?

La CSL donne aussi à observer que la principale mesure au débit des entreprises serait le recul de l'investissement à hauteur de quelque 250 millions d'euros. Or, le passé récent nous montre que les effets d'annonce en matière d'investissements anticipés qui, par ailleurs, influencent le solde prévisionnel de financement des Administrations publiques notifié dans le cadre de la procédure du Pacte de stabilité, ne sont pas toujours suivis dans les faits.

Sur la période 2006-2011, le différentiel moyen de dépenses d'investissement total (direct et indirect) par rapport à la projection au dépôt du projet de budget est de -200 millions.

Tableau 26: Investissements annoncés et réalisés (en millions)

| Année | Prévisions | Réalisé | Différence |
|-------|------------|---------|------------|
| 2006 | 1.170 | 1.290 | 119 |
| 2007 | 1.653 | 1.330 | -323 |
| 2008 | 1.661 | 1.320 | -341 |
| 2009 | 1.775 | 1.417 | -355 |
| 2010 | 1.874 | 1.689 | -182 |
| 2011 | 1.689 | 1.579 | -109 |
| 2012 | 1.857 | 1.883 | 26 |
| 2013 | 1.738 | ? | ? |

- 200 millions en moyenne

En 2013, un tel différentiel négatif représenterait 0,4% du PIB, ce qui voudrait dire que le déficit de l'Administration centrale, en cas de non-respect du volume projeté d'investissement à concurrence du différentiel moyen constaté ces dernières années, s'élèverait en réalité à -2,4% (contre -2,8% affichés). **Ce phénomène est l'un des artifices qui entachent la crédibilité du déficit annoncé lors du dépôt annuel du budget.**

Si, pour 2012, il semblerait que la prévision d'octobre 2012 corresponde au volume projeté en octobre 2011 (+26 millions), on se doit de manifester une certaine prudence à la lumière de ce qui s'est produit en 2011. En effet, le projet de budget pour l'exercice 2011 annonçait 1.689 millions de dépenses totales, alors que le projet pour l'exercice suivant (2012), soit un an plus tard et pratiquement à la clôture dudit exercice 2011, parlait lui de 1.821 millions d'euros d'investissement direct et indirect. En avril 2012, le Statec révélait que ce montant n'aurait été que de 1.687 millions, conformément à la première prévision et non à la prévision gouvernementale d'octobre 2011. En outre, la toute dernière notification du Statec de début octobre 2012 corrige de nouveau ce montant à la baisse (1.579 millions), soit un différentiel de -110 millions par rapport au projet de budget ad hoc. **Ceci pourrait très bien se reproduire pour l'année 2012 et ne permet donc pas de prendre les montants prévisionnels de 2012 comme définitifs et à l'équilibre.**

Le phénomène de non-réalisation de certains investissements, entre 2009 et 2012, autrement illustré: ce sont en moyenne 90% des dépenses des fonds votées dans le budget qui ont été effectivement réalisées. Ainsi, pour 2013, **si ce ratio était une fois encore respecté**, les dépenses des fonds (hors remboursement d'emprunt) ne seraient pas de 3.921 millions, mais de 3.529 millions, soit près de 400 millions de moins **faisant passer mécaniquement le déficit de l'administration centrale de 1.293 millions à 900 millions, soit de 2,8 à 2% du PIB.**

Enfin, il est à remarquer que **les 250 millions de réduction de l'investissement que le ministre des Finances a annoncé sont somme toute virtuels pour le moment, puisqu'il s'agit d'une révision des prévisions pluriannuelles d'investissement**, celles-ci passant en 2013 de 1.996 à 1.738 millions d'euros (cf. point suivant). Or, bon an mal an, les moins-values de dépenses d'investissements tournent déjà autour de ce volume non réalisé. **Quel est donc l'effort supplémentaire consenti, à termes égaux avec les ménages, en matière d'investissements publics?**

Il n'est pas vain de signaler de nouveau ici, que le Luxembourg compte parmi les pays qui affichent les plus hauts taux d'investissements publics en % du PIB, tandis qu'il range parmi les pays aux plus faibles dépenses totales en % du PIB. Dès lors, le Luxembourg connaît un des ratios les plus élevés entre ses investissements et ses dépenses publics. **Ceci est-il justifié par une quelconque efficacité économique? D'aucuns ne se privent en effet pas pour affirmer que les prestations sociales sont inefficaces au Luxembourg. Pourtant, la protection sociale ne représente que 18,3% du PIB contre 20,3% pour l'UE15 et même jusqu'à 20,6% en Allemagne et 24,2% en France. De même, les dépenses de santé sont jugées inefficaces par certains, alors qu'elles ne représentent pourtant que 4,9% du PIB contre 7,6% dans l'UE15. S'il faut se pencher du côté de l'efficacité des dépenses, encore convient-il de les regarder toutes.**

On pourra objecter que les investissements sont proportionnellement plus élevés pour des raisons de coûts plus importants. Cependant, cette objection vaut également pour les prestations sociales. En effet, si le coût est plus élevé pour les investissements, il l'est également pour les habitants. Par conséquent, les prestations sociales doivent aussi refléter ce coût et ce niveau de vie, et une comparaison des dépenses avec le PIB indique mieux que n'importe quel autre indicateur (du genre „dépenses par habitant“ par exemple), quelle est la part de richesse nationale consacrée à telle ou telle dépense.

Si l'on tente une analyse détaillée de ces 250 millions prévisionnels, le projet de budget 2013 fait ressortir quelque 225 millions d'euros d'économies liées aux fonds.

Le fonds du rail est le poste qui fait apparaître le plus d'économies (environ 70 M€), suivi des fonds d'investissements publics scolaires (50 M€) et d'investissements hospitaliers (47 M€), du fonds des routes (45 M€), des fonds d'investissements publics administratifs (15 M€) et d'investissements publics sanitaires et sociaux (13 M€) et enfin du fonds d'équipement militaire (0,5 M€). Le seul fonds où les prévisions de dépenses sont actuellement plus élevées que les prévisions faites auparavant est celui relatif aux investissements sociofamiliaux (dépenses additionnelles d'environ 15 M€). Le fonds des raccordements ferroviaires internationaux ne connaît, quant à lui, pas de variations des dépenses prévisionnelles étant donné qu'il s'agit là de dépenses engagées en partenariat avec les pays voisins sur lesquelles le gouvernement n'a pas d'influence directe.

Il est à noter aussi que les économies réalisées ne sont pas des suppressions définitives de dépenses, mais peuvent résulter d'un report desdites dépenses dans le temps. Le tableau ci-dessous dresse le détail des économies et des dépenses additionnelles pour 2013. Les économies apparaissent en vert et les dépenses additionnelles en rouge.

Tableau 27: Evolution des dépenses projetées en 2013 des principaux fonds d'investissement (prévisions pour 2013 datant d'automne 2011 pour la première colonne et d'automne 2012 pour la deuxième colonne)

| | <i>PB 2012</i> | <i>PB 2013</i> | |
|--|----------------|----------------|---------|
| Fonds du rail | | | |
| Gestion de l'infrastructure | 159.850 | 133.228 | -26.622 |
| Investissements | 292.566 | 248.450 | -44.116 |
| Etudes | 13.625 | 14.854 | 1.229 |
| Economies | | | -69.509 |
| Fonds d'investissements publics scolaires | | | |
| Projets en réalisation: projets | 29.034 | 28.455 | -579 |
| Projets en réalisation: loi budgétaire | 24.580 | 20.166 | -4.414 |
| Projets en élaboration: projets | 46.660 | 26.568 | -20.092 |
| Projets en élaboration: loi budgétaire | 3.000 | 15.750 | 12.750 |
| Autres projets: projets | 4.750 | 850 | -3.900 |
| Autres projets: loi budgétaire | 39.550 | 4.750 | -34.800 |
| Nouveaux projets | 0 | 750 | 750 |
| Economies | | | -50 284 |
| Fonds d'investissements hospitaliers | | | |
| CHL – pédiatrie | 0 | 1.325 | 1.325 |
| CHL – centre mère-enfant | 8.000 | 5.000 | -3.000 |
| CHL – hôpital municipal | 25.000 | 227 | -24.773 |
| CHL – nouvelle crèche | 0 | 500 | 500 |
| Kirchberg – psychiatrie juvénile | 3.000 | 680 | -2.320 |
| Hôpital Ste Marie Esch | 4.000 | 3.000 | -1.000 |
| Clinique St Joseph Wiltz | 9.717 | 5.000 | -4.717 |

| | <i>PB 2012</i> | <i>PB 2013</i> | |
|---|----------------|----------------|---------|
| CHEM Esch | 5.000 | 4.000 | -1.000 |
| Zitha – clinique | 5.000 | 6.000 | 1.000 |
| Frais d'experts | 500 | 300 | -200 |
| Intérêts et frais financiers | 2.000 | 1.500 | -500 |
| Frais d'études | 300 | 1.500 | 1.200 |
| CHNP (loi de 1999) | 5.000 | 1.000 | -4.000 |
| CHEM Esch – renf site aigu, mise en sécurité et modernisation, prise en charge de proximité et gériatrique dans la région Sud | 15.000 | 0 | -15.000 |
| CHL – INNCCI extension annexe 2 | 0 | 1.000 | 1.000 |
| CHEM – mise en sécurité Niederkorn | 0 | 4.000 | 4.000 |
| CHEM – site unique | 0 | 500 | 500 |
| Economies | | | -46.985 |
| Fonds des routes | | | |
| Liaison à la Sarre | 6.000 | 1.100 | -4.900 |
| Route du Nord | 34.250 | 29.350 | -4.900 |
| Autres projets | 95.880 | 53.809 | -42.070 |
| Ban de Gasperich | 7.100 | 5.100 | -2.000 |
| Mise à 2x3 voies de l'A3 et de l'A6 | 11.000 | 7.100 | -3.900 |
| Liaison Micheville | 35.000 | 33.625 | -1.375 |
| Voirie normale | 33.000 | 61.000 | 28.000 |
| Pont Adolphe et passerelle à Luxembourg | 12.329 | 9.764 | -2.565 |
| Ouvrages d'art | 44.907 | 33.251 | -11.656 |
| Economies | | | -45.366 |
| Fonds d'investissements publics administratifs | | | |
| Projets en réalisation: projets | 88.586 | 74.603 | -13.983 |
| Projets en réalisation: loi budgétaire | 7.932 | 26.854 | 18.922 |
| Projets en élaboration: projets | 1.000 | 1.200 | 200 |
| Projets en élaboration: études | 10.000 | 6.400 | -3.600 |
| Projets en élaboration: loi budgétaire | 26.510 | 8.950 | -17.560 |
| Nouveaux projets | 6.300 | 6.710 | 410 |
| Economies | | | -15.611 |
| Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux | | | |
| Projets en cours de réalisation: projets | 5.529 | 5.562 | 33 |
| Projets en cours de réalisation: loi budgétaire | 1.200 | 2.900 | 1.700 |
| Projets en élaboration: projets | 7.200 | 2.605 | -4.595 |
| Projets en élaboration: loi budgétaire | 3.400 | 1.300 | -2.100 |
| Autres projets: loi budgétaire | 12.580 | 6.460 | -6.120 |
| Nouveaux projets: autres projets | 3.000 | 1.300 | -1.700 |
| Economies | | | -12.783 |

| | <i>PB 2012</i> | <i>PB 2013</i> | |
|--|--|----------------|----------|
| Fonds d'équipement militaire | | | |
| Moyens de communication et capacités satellitaires | 10.971 | 17.279 | 6.308 |
| Autres investissements | 5.500 | 1.102 | -4.398 |
| Réaménagement Bleesdall | 2.012 | 2.500 | 488 |
| Divers investissements | 10.000 | 0? | |
| Véhicules tactiques | 2.300 | 1.500 | -800 |
| Nouveaux programmes majeurs | 2.000 | 0 | -2.000 |
| Economies | | | -402 |
| Fonds d'investissements sociofamiliaux | | | |
| Infrastructures pour enfants | 20.730 | 26.500 | 5.770 |
| Infrastructures pour réfugiés | 1.100 | 5.300 | 4.200 |
| Infrastructures pour handicapés | 33.300 | 26.071 | -7.229 |
| Infrastructures pour personnes âgées | 43.081 | 42.326 | -755 |
| Maisons-relais | 29.277 | 32.327 | 3.050 |
| Jeunesse | 1.146 | 6.412 | 5.266 |
| Ministère de l'égalité des chances | 1.146 | 1.315 | 169 |
| Adaptation aux normes ITM | 0 | 5.000 | 5.000 |
| Economies | | | 15.471 |
| Fonds des raccordements internationaux | pas de variations par rapport aux prévisions | | |
| Economies totales dues aux fonds | | | -225.468 |

*

4. LES AMENDEMENTS GOUVERNEMENTAUX

Par lettre du 7 novembre 2012, le ministre des Finances a transmis à la Chambre des salariés les amendements gouvernementaux sous rubrique qui ne sont pas pris en compte dans les calculs des chapitres précédents.

Tous ces amendements ne peuvent être analysés en détail par notre Chambre, car pour beaucoup d'entre eux il manque encore les modalités exactes de mise en œuvre.

Tableau 28: Ensemble des mesures de consolidation budgétaire proposées

| | <i>Avril 2012</i> | <i>Projet Budget 2013</i> | <i>Mesures suppl.</i> | <i>Total</i> |
|--|-------------------|---------------------------|-----------------------|--------------|
| Dépenses | | | | |
| 1) Consommation intermédiaire (frais de fonctionnement) | -60 | -60 | - | -60 |
| 2) Dépenses d'investissement directes et indirectes | -125 | -257 | -30 | -287 |
| 3) Atténuation de l'évolution de la masse salariale de la Fonction publique | -55 | -58 | -5 | -63 |
| 4) Subventions et primes | -10 | -10 | - | -10 |
| 5) Prestations sociales | -100 | -83 | -20 | -103 |
| – Ajustement pension: 70 mio | | | | |
| – Forfait d'éducation: 9 mio | | | | |
| – Chèques-service: 13 mio | | | | |
| – Alloc. rentrée scol.: 11 mio | | | | |
| 83 mio | | | | |
| 20 mio | | | | |
| 6) Mesures au niveau du Fonds pour l'emploi (réemploi, préretraite-solidarité) | - | - | -15 | -15 |
| Total dépenses | -350 | -468 | -70 | -538 |

| | Avril 2012 | Projet Budget 2013 | Mesures suppl. | Total |
|--|---------------|--------------------------|-------------------|-------|
| Recettes | | | | |
| 1) Impôt sur le revenu des collectivités: | | | | |
| – <i>Soparfi</i> | - | - | +50 | +50 |
| – <i>Diminution de la bonification d'impôt sur investissements (Répercussion budgétaire: 20 mio à partir de 2014)</i> | - | - | - | - |
| – <i>Impôt minimal à charge des entreprises</i> | +50 | +50 | - | +50 |
| 2) Impôt sur le revenu des personnes physiques: | | | | |
| – <i>Ajout d'un échelon taxé à 40% au barème d'imposition (A partir de 2014, la recette supplémentaire est estimée à 20 mio)</i> | - | - | +15 | +15 |
| – <i>Adaptation du régime des stock-options</i> | - | - | +50 | +50 |
| – <i>Intérêts débiteurs sur la consommation</i> | - | +7 | - | +7 |
| – <i>Forfait kilométrique (suppression de la déduction forfaitaire pour les 4 premiers km)</i> | - | +35 | - | +35 |
| – <i>Forfait kilométrique (suppression de la déduction forfaitaire pour les 4 premiers km)</i> | | +6 | - | +6 |
| 3) Taxe sur les véhicules automoteurs | | | | |
| 4) Impôts de solidarité: | +100 | +100 | - | +100 |
| – <i>Augmentation de 2 points de % (ménages & entreprises)</i> | - | - | +46 | +46 |
| – <i>Augmentation supplémentaire de 1 point de % (ménages)</i> | - | - | +20 | +20 |
| 5) TVA sur le logement (réduction du montant maximum remboursable) | +35 | +35 | - | +35 |
| 6) Accises tabac et diesel | | | | |
| Total recettes | +185 | +233 | +181 | +414 |
| Amélioration du solde | +535 | +701 | +251 | +952 |

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

Des amendements qui ne corrigent pas les déséquilibres

Premièrement, il convient de constater que ces amendements renforcent clairement la politique d'austérité déjà mise en place et qu'ils constituent donc, de manière générale et d'un point de vue économique, purement et simplement un non-sens dans la situation conjoncturelle actuelle. Ils vont amplifier l'effet négatif sur la croissance et l'emploi des premières mesures annoncées au printemps déjà calculé par le Statec.

Deuxièmement, si certains amendements rectifient quelque peu le tir au niveau fiscal par rapport au projet de budget initial (traitement fiscal des stock-options, imposition des Soparfi, introduction d'une tranche de 40% pour le revenu des personnes physiques à partir de 100.000, respectivement 200.000 euros), en redressant un peu les déséquilibres entre entreprises et ménages d'un côté, et au sein des ménages de l'autre côté, il n'en reste pas moins que les mesures dans leur entièreté restent socialement injustes et économiquement contre-productives: en gros un peu plus d'un tiers du montant des mesures annoncées ne concernent directement ni les ménages, ni les entreprises (investissements, dépenses de fonctionnement de l'Etat, impôt de solidarité au niveau des communes).

Plus de 45% du total des 952 millions d'euros de mesures sont à charge des ménages: atténuation de l'évolution de la masse salariale de la Fonction publique, subventions et primes, prestations sociales, mesures au niveau du Fonds pour l'emploi, ajout d'un échelon taxé à 40% au barème d'imposition, adaptation du régime des stock-options, intérêts débiteurs sur la consommation, forfait kilométrique, taxe sur les véhicules automoteurs, majeure partie de l'impôt de solidarité, TVA sur le logement, au moins la moitié des accises tabac et diesel.

Seuls 16-17% du montant en jeu relèvent d'une contribution des entreprises: Soparfi, diminution de la bonification d'impôt sur investissements, impôt minimal à charge des entreprises, une partie de l'impôt de solidarité et des accises sur tabac et diesel.

Notons que selon la notification du ministre, l'ajout d'un échelon taxé à 40% au barème d'imposition rapporterait 15 millions d'euros en 2013; le projet de loi n° 6497 estime les recettes supplémentaires

à 18,5 millions d'euros. Entre autres, cette incohérence explique le calcul approximatif de la CSL sur les pourcentages indiqués ci-avant.

Les amendements rajoutent même un nouveau volet au démantèlement social en s'attaquant aux dispositifs de la politique d'emploi, à certains aspects de la politique familiale ainsi qu'au volet fiscal. Par ailleurs, le phénomène du „Mittelstandsbuckel“ illustré dans le chapitre précédent est ignoré.

La diminution de 60.000 euros à 50.000 euros du montant maximum remboursable au titre de la TVA-logement constitue une surcharge financière énorme pour les ménages qui comptaient en bénéficier l'année prochaine. Il s'agit par ailleurs d'un bon exemple d'incohérence politique, le Gouvernement venant de décider il y a quelques années seulement l'augmentation de ce montant de 50.000 à 60.000 euros.

Rappelons dans ce contexte que les prix des terrains et des logements ne sont pas pris en compte au niveau de la compensation de la perte de pouvoir d'achat que constitue l'indexation automatique des salaires.

Impact de l'ensemble des mesures fiscales sur le revenu des ménages

Les tableaux et graphiques suivants illustrent les pertes mensuelles dues aux adaptations fiscales, isolées et cumulées, prévues pour 2013 pour différents niveaux de salaires bruts, amendements budgétaires compris.

Classe 1 sans enfants

Tableau 29: Classe 1 sans enfants

| | | SSM (1) | SSM qualifié | 2SSM | Salaire moyen (2) | 2SSM qualifiés | |
|--------------------------------------|---|--------------|-----------------|--------------|----------------------|-------------------|--------------|
| Données actuelles | Brut | 1.874 | 2.249 | 3.748 | 4.100 | 4.498 | 8.100 |
| | Net actuel (3) | 1.612 | 1.884 | 2.830 | 3.018 | 3.223 | 5.077 |
| | Net avec actualisation du barème (4) | 1.617 | 1.892 | 2.852 | 3.045 | 3.251 | 5.105 |
| Perte – impôt sur les salaires | Non-actualisation du barème | 5,5 | 7,9 | 22,1 | 27,0 | 28,1 | 28,2 |
| | Perte de 4 unités de frais de déplacement | 4,9 | 6,2 | 12,2 | 13,2 | 13,4 | 13,3 |
| | Baisse des dépenses spéciales | 4,2 | 5,5 | 10,9 | 11,9 | 11,8 | 11,9 |
| Impôt de solidarité | | 2,0 | 3,7 | 14,6 | 18,1 | 22,3 | 59,8 |
| Net après mesures d'austérité | | 1.601 | 1.869 | 2.792 | 2.975 | 3.175 | 4.992 |
| Perte totale en euros | | 16,6 | 23,2 | 59,8 | 70,1 | 75,6 | 113,1 |
| Perte totale en pourcentage | | 1,0 | 1,2 | 2,1 | 2,3 | 2,3 | 2,2 |

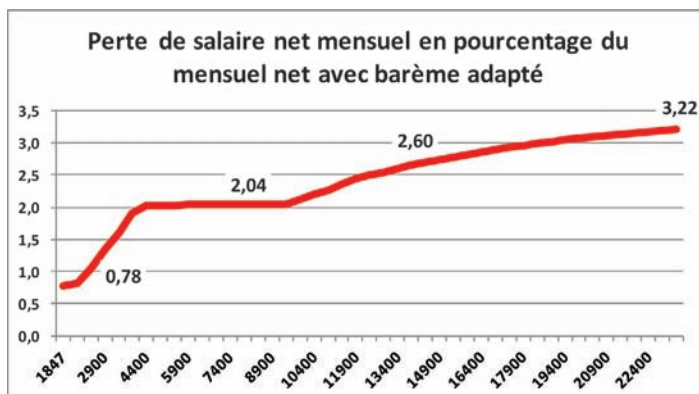
(1) Au 1er janvier 2013 (tenant compte de la réévaluation de 1,5%)

(2) Salaire moyen 2011 (ensemble de l'économie)

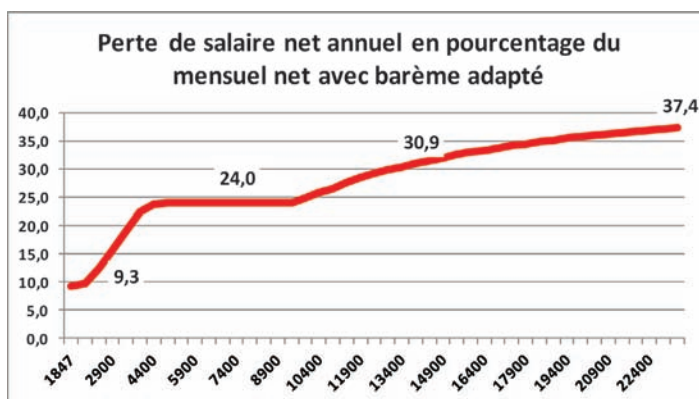
(3) Avec dépenses spéciales au maximum, soit 672 euros par personne vivant au foyer
Pour la classe 1, il est considéré qu'il s'agit d'une personne seule sans enfants

(4) Actualisation du barème de 3,5%

Graphique 40: Perte de salaire net mensuel en pourcentage du mensuel net avec barème adapté



Graphique 41: Perte de salaire net annuel en pourcentage du mensuel net avec barème adapté



Note: ces graphiques indiquent des pertes au niveau du net en % du mensuel net pour un salaire brut donné

On constate donc que la perte relative due aux mesures fiscales augmente avec le revenu. Les mesures qui touchent proportionnellement plus les classes moyennes, telles que la suppression du forfait kilométrique et la non-adaptation du barème sont contrebalancées par des mesures plus progressives à l'instar de l'augmentation de l'impôt de solidarité et l'introduction d'une nouvelle tranche à partir de 100.000 euros de revenu imposable en classe 1 imposée à un taux de 40%.

Les graphiques montrent néanmoins que la structure du barème n'est pas saine et que c'est uniquement grâce à „l'artifice“, par ailleurs salué par la CSL, de l'introduction de cette tranche supplémentaire qu'une certaine progressivité réapparait.

Elle réapparait pour un revenu de l'ordre de 9.000 euros bruts par mois et n'existe plus au-delà (sauf en raison de l'impôt de solidarité). Entre 4.400 euros bruts (à peu près) et 9.000 euros, il n'y a pas non plus de progressivité.

Si ce nouveau taux marginal maximal de 40% à partir de 100.000 est donc à saluer puisqu'il rend l'ensemble des mesures fiscales prévues socialement plus justes, il n'est pas suffisant et ne correspond pas aux attentes de la CSL qui demande une refonte structurelle du barème d'imposition plus amplement développée au chapitre 5 du présent avis.

Mise en cause d'instruments sociaux et de politique de l'emploi

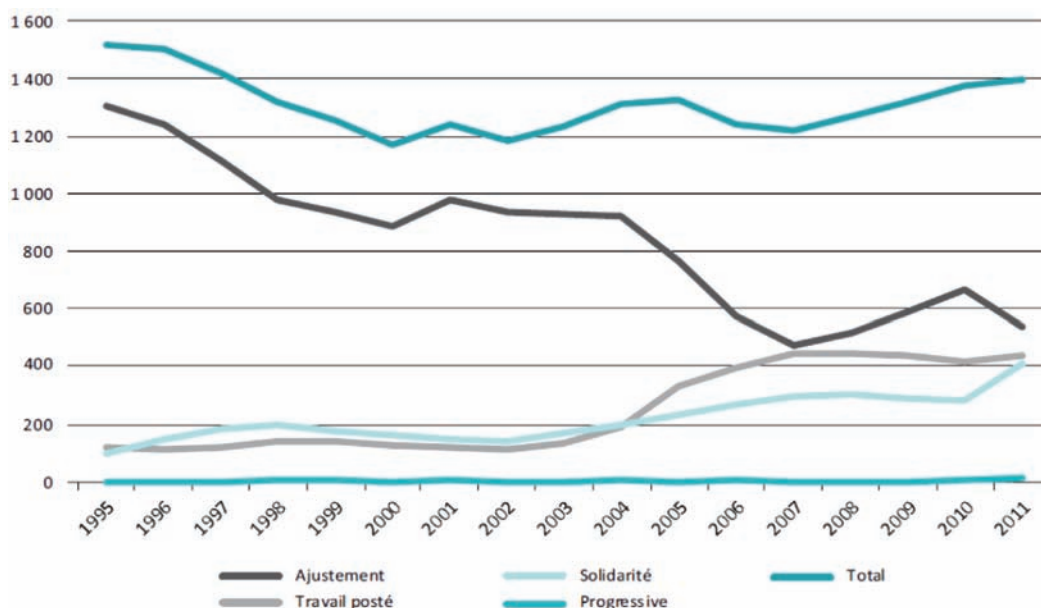
La réforme de l'aide au réemploi probablement et l'abolition de la préretraite-solidarité certainement sont aux dépens des salariés concernés.

La Chambre des salariés tient d'ores et déjà à prononcer son profond désaccord avec la suppression de la préretraite-solidarité qui constitue aussi bien un instrument social qu'un instrument important de la politique de l'emploi.

Rappelons que le bénéfice de la préretraite-solidarité est réservé aux salariés âgés de cinquante-sept ans accomplis au moins. En plus, ils doivent remplir les conditions pour avoir droit à une pension de vieillesse (anticipée) dans les trois ans suivant le début de la préretraite.

L'employeur, de son côté, doit compenser le départ en préretraite-solidarité par l'embauche, via contrat de travail à durée indéterminée ou contrat d'apprentissage, d'un demandeur d'emploi sans emploi ou d'un salarié/apprenti provenant d'une entreprise confrontée à des difficultés structurelles et exposé au risque d'un licenciement.

Graphique 42: Evolution du nombre des préretraites par catégorie (au 31 décembre)



Source: IGSS, Aperçus, septembre 2012

Au vu des données de l'IGSS (cf. graphique précédent), à peu près 400 personnes bénéficient d'une préretraite-solidarité au 31 décembre 2011; cela veut dire également que 400 embauches compensatrices ont eu lieu.

Sans ces embauches compensatrices, 400 personnes de plus se trouveraient donc potentiellement au chômage, ce qui constitue également un coût pour les finances publiques.

Au vu des taux de chômage particulièrement élevés des jeunes ainsi que des problèmes des personnes âgées de plus de 50 ans pour retrouver un emploi, la suppression de la préretraite solidarité paraît absolument inappropriée, le tout pour économiser moins de 15 millions d'euros.

Quant aux abus éventuels existant au niveau de l'aide au réemploi, il convient de préciser que le patron en est responsable le cas échéant s'il paye un salaire trop faible moyennant l'argument que le salarié peut bénéficier d'une aide au réemploi pour revenir au niveau de son ancien salaire. Le salarié étant en position de faiblesse doit accepter ce salaire afin d'avoir une chance pour obtenir un emploi. Une réforme à venir concernant cet instrument ne doit donc pas pénaliser le salarié par rapport à la situation actuelle, mais il convient de trouver une solution qui empêche des abus en contrôlant mieux les patrons.

Une politique familiale incohérente

Si le développement des infrastructures familiales constitue une des priorités affichées par le Gouvernement, quelques bémols sont nécessaires en ce qui concerne la politique familiale en général:

- désindexation des prestations familiales;

- chèques-services limités aux enfants résidents de moins de 13 ans;
- suppression des allocations familiales à partir de 18 ans compensée, voire surcompensée surtout pour les ménages résidents aisés;
- division de fait du boni pour enfants par deux pour les étudiants universitaires.

D'un autre côté, le développement des nouvelles mesures en matière d'encadrement de l'enfance et le fort déploiement des infrastructures et services „éducation et accueil pour enfants“, fait en effet évoluer les crédits y relatifs en conséquence (participation de l'Etat en matière de chèques-service accueil, crédits concernant les frais de fonctionnement des structures d'éducation et d'accueil évoluent).

La CSL accueille favorablement les efforts du Gouvernement en faveur de la multiplication des structures de garde pour enfants. Elle ne peut toutefois accepter que les prestations familiales en espèces soient durablement gelées en matière d'indexation. En effet, le chapitre 3 de la loi du 27 juin 2006 adaptant certaines modalités d'application de l'échelle mobile des salaires et des traitements a modifié les modalités de calcul du forfait d'éducation et des prestations versées par la caisse nationale des prestations familiales en inscrivant les montants des prestations dans la loi sans référence à l'indexation.

Le gouvernement semble maintenant faire quelque part marche arrière en réduisant de manière sensible l'accès aux chèques services, ceci non seulement pour les ménages aisés, mais aussi pour les classes moyennes. C'est d'ailleurs aussi un retour sur une mesure qui était censée constituer une compensation pour la désindexation des salaires.

Dans son avis du 27 août 2012 relatif au projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal du 13 février 2009 instituant le „chèque-service accueil“, la CSL estimait que *„du fait de l'augmentation de la participation des parents au CSA (d'un ménage à revenu imposable de 5.700 euros), les dépenses mensuelles afférentes de ce ménage augmentent de 124 EUR ou de 14%.*

Or, les revenus de ce ménage ne se situent pas dans les tranches élevées de salaires au Luxembourg. Etant donné qu'un revenu imposable du ménage de 5.700 euros correspond à deux salaires bruts de 3.165 euros (nous négligeons les déductions fiscales), on est encore très loin des salaires moyens. En effet, en 2010, le salaire moyen brut mensualisé au Luxembourg a été de 4.274 euros (source: Statec).

La Chambre des salariés ne peut accepter le renforcement de la sélectivité sociale à partir de seuils qui se situent dans la moitié inférieure de la distribution des revenus au Luxembourg.

En effet, le revenu médian mensualisé au Luxembourg se situe à 5.660 euros pour un ménage de 2 adultes avec 2 enfants de moins de 14 ans. Comme on peut le constater, des ménages gagnant moins sont déjà frappés par un coût supplémentaire en raison de l'augmentation de la participation au CSA, augmentation de l'ordre de 14% pour un ménage dont les deux enfants bénéficient de 38 heures d'accueil dans une structure conventionnée.

Pour des ménages avec trois enfants, l'aspect „antisocial“ est encore plus grand, étant donné que pour ces ménages, le revenu médian est encore plus élevé que le revenu imposable qui, contrairement au revenu médian, ne repose pas sur le revenu équivalent, mais est le même indépendamment du nombre d'enfants au ménage.

La sélectivité sociale renforcée voulue par le Gouvernement commence donc déjà pour les classes moyennes inférieures. En effet, d'après une typologie adoptée par le Statec, les classes moyennes inférieures sont constituées des ménages ayant un revenu net disponible par équivalent-adulte compris entre 70% et 110% du revenu médian, les classes moyennes supérieures sont constituées des ménages ayant un revenu net disponible par équivalent-adulte compris entre 110% et 150% du revenu médian et les classes supérieures sont constituées des ménages ayant un revenu net disponible par équivalent-adulte supérieur à 150% du revenu médian“.

Par rapport à ce projet initial, le Gouvernement a augmenté finalement le seuil à partir duquel jouent les dégradations. Il n'en reste pas moins que les ménages aisés touchant des revenus super-élevés ne sont pas plus touchés que de nombreux ménages appartenant aux classes moyennes.

La suppression projetée des trois premières heures gratuites annoncée le sera également à partir de ce niveau de revenu et touche donc proportionnellement plus les ménages des classes moyennes que les ménages aisés.

De plus le Gouvernement franchit une nouvelle étape en allant au-delà de la simple désindexation de toutes les prestations familiales – qui par ailleurs a déjà eu un effet néfaste sur le revenu

disponible de certains types de ménages – en réduisant carrément d’un tiers l’allocation de rentrée scolaire. Ceci, à ce qu’il paraît pour tous les ménages, peu importe leur situation financière. Bel exemple de sélectivité encore!

Tableau 31: Impact de la réduction d’un tiers de l’allocation de rentrée scolaire

| <i>Montant de l’allocation de rentrée scolaire</i> | <i>Montant en € à l’indice actuel</i> | <i>Nouveau montant</i> |
|--|---------------------------------------|------------------------|
| 1 enfant de 6 ans | 113,15 | 75,43 |
| 1 enfant de 12 ans | 161,67 | 107,78 |
| chaque enfant de 6 ans d’un groupe de 2 enfants | 194,02 | 129,35 |
| chaque enfant de 12 ans d’un groupe de 2 enfants | 242,47 | 161,65 |
| chaque enfant de 6 ans d’un groupe de 3 enfants ou plus | 274,82 | 183,21 |
| chaque enfant de 12 ans d’un groupe de 3 enfants ou plus | 323,34 | 215,56 |

Par ailleurs, notre Chambre tient à insister que le Gouvernement procède à l’augmentation des seuils du revenu minimum garanti et à celles de l’allocation pour personnes gravement handicapées.

Impact des mesures d’austérité suite aux amendements budgétaires

Nous avons comparé deux types de ménage d’après la législation constante et la législation avec les mesures d’austérité applicables à partir de 2013.

Législation constante:

- Adaptation du barème d’impôt sur le revenu de 3,5% à partir de janvier 2012
- Tranche indiciaire à payer à partir de février 2013
- Maintien du plafond de l’abattement pour dépenses spéciales
- Maintien du forfait pour frais de déplacement
- Impôt de solidarité de 4%
- Maintien de l’allocation de rentrée scolaire
- Maintien de la TVA logement et des accises
- Maintien des dispositions en matière de chèques-service accueil (CSA)
- Ajustement des pensions de 1,5% au 1er janvier 2013
- Forfait d’éducation de 86,54 EUR

Législation avec mesures d’austérité:

- Maintien du barème d’impôt sur le revenu avec ajout d’une tranche supplémentaire à 40%
- Tranche indiciaire à payer à partir d’octobre 2013
- Réduction du plafond de l’abattement pour dépenses spéciales
- Suppression du forfait pour frais de déplacement (4 km)
- Impôt de solidarité de 7%
- Réduction de 1/3 de l’allocation de rentrée scolaire
- Diminution de 60.000 à 50.000 EUR du montant maximum remboursable en matière de TVA logement
- CSA: nouvelle réglementation et suppression des 3 premières heures gratuites pour les ménages à revenu imposable supérieur à 3,5 fois le SSM
- Pas d’ajustement des pensions au 1er janvier 2013
- Forfait d’éducation de 75,00 EUR

1er cas: Ménage avec 2 SSM qualifiés (2 x 2.249,03 EUR au 1.1.2013)

Le ménage a deux enfants, âgés respectivement de 8 et 10 ans

Tableau 32: Impact des mesures sur un ménage avec 2 SSM qualifiés

| Législation constante | | Mesures d'austérité | |
|---------------------------------|---------------|---------------------------------|---------------|
| Revenu annuel brut | 55.214 | Revenu annuel brut* | 54.314 |
| Cot. soc. | -6.101 | Cot. soc. | -6.002 |
| Abatt. extraprof. | -4.500 | Abatt. extraprof. | -4.500 |
| FD 2 x 20 km | -3.960 | FD 2 * 16 | -3.168 |
| Frais d'obtention (forfait) | -1.080 | Frais d'obtention (forfait) | -1.080 |
| Dépenses spéciales (plafond) | -2.688 | Dépenses spéciales (plafond) | -1.344 |
| Revenu imposable ajusté | 36.885 | Revenu imposable ajusté | 38.220 |
| Impôt | -1.420 | Impôt | -1.744 |
| Impôt solidarité | -57 | Impôt solidarité | -122 |
| Contrib. dépendance | -612 | Contrib. dépendance | -602 |
| CIS | 600 | CIS | 600 |
| Alloc. fam. + boni enf. | 7.513 | Alloc. fam. + boni enf. | 7.513 |
| Alloc. rentr. scol. | 388 | Alloc. rentr. scol. | 259 |
| Revenu annuel disponible | 55.525 | Revenu annuel disponible | 54.216 |

* Le brut diminue à cause de la modulation de l'index.

Ce ménage subit une perte de revenu de 1.309 EUR par an, soit 109 EUR par mois en moyenne.

Il est à noter au passage que l'augmentation de l'impôt de solidarité de 3 points compense presque l'abolition de l'impôt de crise applicable en 2011. L'impôt de crise pour notre ménage représenterait 72 EUR en 2013 alors que la hausse de l'impôt de solidarité s'élève à 65 EUR.

Si le ménage a construit ou rénové un logement, il pourrait en outre perdre jusqu'à 10.000 EUR de subvention en matière de TVA. Il convient de préciser que ceci ne vaut toutefois que pour des logements dont le prix dépasse 416.667 euros.

Quant à l'augmentation des accises sur le diesel, si le ménage fait des trajets de 30.000 km l'an (rien que pour le travail, il y a déjà 18.080 km à circuler) avec des voitures qui consomment 7 l par 100 km, une augmentation du prix au litre de 1,5 cent représenterait 31,5 euros en plus par an¹². Nous supposons que le ménage utilise 20 heures de CSA par enfant par semaine. Il n'est pas touché par l'augmentation de sa participation en raison de son revenu.

2e cas: Ménage avec 2 salaires de 3.500 EUR chacun au 1.1.2013

Le ménage a deux enfants, âgés respectivement de 8 et 10 ans

Tableau 33: Impact des mesures sur un ménage avec 2 salaires de 3.500 euros

| Législation constante | | Mesures d'austérité | |
|------------------------------|---------------|------------------------------|---------------|
| Revenu annuel brut | 85.925 | Revenu annuel brut | 84.525 |
| Cot. soc. | -9.495 | Cot. soc. | -9.340 |
| Abatt. extraprof. | -4.500 | Abatt. extraprof. | -4.500 |
| FD 2 * 20 | -3.960 | FD 2 * 16 | -3.168 |
| Frais d'obtention (forfait) | -1.080 | Frais d'obtention (forfait) | -1.080 |
| Dépenses spéciales (plafond) | -2.688 | Dépenses spéciales (plafond) | -1.344 |

¹² En 2011, d'après l'Administration des douanes et des accises, 2.221.246.502 litres de diesel routier avaient été vendus, l'augmentation globale des accises pour le tabac et le diesel donnerait des recettes supplémentaires de 35 millions d'euros

| | | | |
|---------------------------------|---------------|---------------------------------|---------------|
| Revenu imposable ajusté | 64.202 | Revenu imposable ajusté | 65.093 |
| Impôt | -7.088 | Impôt | -7.718 |
| Impôt solidarité | -284 | Impôt solidarité | -540 |
| Contrib. dépendance | -1.042 | Contrib. dépendance | -1.025 |
| CIS | 600 | CIS | 600 |
| Alloc. fam. + boni enf. | 7.513 | Alloc. fam. + boni enf. | 7.513 |
| Alloc. rentr. scol. | 388 | Alloc. rentr. scol. | 259 |
| Revenu annuel disponible | 76.517 | Revenu annuel disponible | 74.274 |

Ce ménage subit une perte de revenu de 2.243 EUR par an ou 187 EUR par mois en moyenne. L'impôt de crise s'élèverait à 314 EUR en 2013, alors que l'augmentation de l'impôt de solidarité n'équivaut qu'à 256 EUR.

Si le ménage a construit ou rénové un logement, il pourrait en outre perdre jusqu'à 10.000 EUR de subvention en matière de TVA. Il convient de préciser que ceci ne vaut toutefois que pour des logements dont le prix dépasse 416.667 euros.

De même que pour le premier ménage, ce ménage subirait une augmentation des coûts de transport de 31,5 EUR par an du fait de la hausse des accises sur le diesel.

Si ce ménage utilise aussi 20 heures de CSA par enfant par semaine, il n'est pas touché par l'augmentation de sa participation en raison de son revenu imposable toujours inférieur à 3,5 fois le salaire social minimum.

3e cas: Ménages de pensionnés; un conjoint touche une pension de 3.100 EUR¹³, l'autre le forfait d'éducation

Tableau 34: Impact des mesures sur un ménage de pensionnés (I)

| <i>Législation constante</i> | | <i>Mesures d'austérité</i> | |
|---------------------------------|---------------|---------------------------------|---------------|
| Revenu brut | 39.662 | Revenu brut | 38.333 |
| Cot. soc. | -1.111 | Cot. soc. | -1.073 |
| Frais d'obtention (forfait) | -600 | Frais d'obtention (forfait) | -600 |
| Dépenses spéciales (plafond) | -1.344 | Dépenses spéciales (plafond) | -672 |
| Revenu imposable ajusté | 36.607 | Revenu imposable ajusté | 35.987 |
| Impôt | -1.380 | Impôt | -1.311 |
| Impôt solidarité | -55 | Impôt solidarité | -92 |
| Contrib. dépendance | -394 | Contrib. dépendance | -378 |
| CIP | 300 | CIP | 300 |
| Revenu annuel disponible | 37.022 | Revenu annuel disponible | 35.779 |

Ce ménage subit une perte de revenu de 1.243 EUR par an ou 104 EUR par mois en moyenne.

¹³ Pension moyenne résidents en 2010

4e cas: Ménage de deux pensionnés; un conjoint touche une pension de 3.100 EUR, l'autre une pension de 2.000 EUR

Tableau 35: Impact des mesures sur un ménage de pensionnés (II)

| <i>Législation constante</i> | | <i>Mesures d'austérité</i> | |
|------------------------------|---------------|------------------------------|---------------|
| Revenu brut | 63.542 | Revenu brut | 61.583 |
| Cot. soc. | -1.779 | Cot. soc. | -1.724 |
| Frais d'obtention (forfait) | -600 | Frais d'obtention (forfait) | -600 |
| Dépenses spéciales (plafond) | -1.344 | Dépenses spéciales (plafond) | -672 |
| Revenu imposable ajusté | 59.818 | Revenu imposable ajusté | 58.586 |
| Impôt | -5.904 | Impôt | -5.930 |
| Impôt solidarité | -236 | Impôt solidarité | -415 |
| Contrib. dépendance | -676 | Contrib. dépendance | -661 |
| CIP | 600 | CIP | 600 |
| Revenu disponible | 55.546 | Revenu disponible | 53.452 |

Ce ménage subit une perte de revenu de 2.094 EUR par an ou 175 EUR par mois en moyenne.

Rappelons que la somme de 75 millions EUR, soi-disant économisée en raison de l'annulation de l'ajustement en 2013, représente la moins-value de recettes des ménages (tous régimes de pension). L'économie en termes de dépenses pour le budget de l'Etat ne s'élève qu'à 12 millions EUR. C'est la somme équivalant à l'ajustement des pensions des fonctionnaires. Il n'y a pas d'économies en termes de transferts à la sécurité sociale, étant donné que l'Etat verse de toute façon sa contribution (8% de la masse salariale cotisable) à l'assurance pension du régime général.

Il convient de dire également dans ce contexte que le non-ajustement des pensions représente par ailleurs une perte substantielle de recettes fiscales pour l'Administration centrale. En appliquant un taux d'imposition moyen, certes hypothétique de 15% aux 75 millions (diminuées des cotisations sociales pour prestation de soins), l'on trouve des recettes fiscales de l'ordre de 11 millions, correspondant donc presque aux 12 millions épargnées. Ces 11 millions ne correspondent certainement pas à la réalité (le taux moyen pouvant être moins ou plus élevé et des déductions fiscales peuvent également jouer); il n'en reste pas moins que, si le gouvernement n'a pas du tout tenu compte de ce phénomène au niveau des recettes, le montant d'économies annoncées par le Gouvernement n'est certainement pas exact et constitue un autre exemple de la politique de communication non transparente.

*

5. POUR UNE REFORME D'ENVERGURE ET STRUCTUREE DE LA POLITIQUE FISCALE: D'AUTRES OPTIONS POSSIBLES POUR RESPECTER LES ENGAGEMENTS EUROPEENS

De manière générale, **la CSL est d'avis de ne pas alourdir la fiscalité sur les revenus du travail des salariés des classes moyennes ni la fiscalité indirecte qui n'est pas progressive.** Alors qu'ils contribuent déjà pour une part essentielle aux recettes publiques, les ménages ont subi ces dernières années l'introduction et l'augmentation de diverses taxes; une augmentation supplémentaire grèverait de manière trop importante les budgets des ménages.

Avant d'aborder plus en détail la structure du barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ainsi que la faible imposition des revenus des capitaux, la CSL tient à relever deux problématiques qui ne pourront pas être traitées en détail dans le présent avis mais qui sont néanmoins fondamentales.

La première concerne l'imposition des sociétés: il y a quelques années le Premier ministre, lors d'un discours sur l'état de la nation et à l'occasion duquel une baisse du taux d'imposition du revenu des entreprises était annoncée, a déclaré qu'en contrepartie l'assiette d'imposition de ce revenu serait

étendue (car moins visible lors de comparaisons internationales d'attractivité fiscale qui se focalisent souvent sur le taux d'imposition facial), ceci alors que toutes les études internationales montrent clairement que le taux d'imposition effectif au Luxembourg est largement inférieur au taux facial. Le ministre des Finances a d'ailleurs confirmé cette situation en déclarant que 80% des entreprises ne payent pas d'impôt. Faut-il en déduire que 80% des entreprises ne font pas de bénéfice? C'est pourquoi la CSL tient à insister sur la nécessité de cet élargissement annoncé de l'assiette de l'imposition des revenus des entreprises qui pourrait contribuer à rétablir l'équilibre en matière d'imposition des ménages et des entreprises.

Deuxièmement, notre Chambre aimerait que soient rendues publiques les données relatives à la problématique non seulement des arriérés d'impôts et de la fraude fiscale, mais aussi de l'optimisation fiscale que le ministre du Budget avait également thématiqué il y a quelques années. Il serait intéressant de disposer d'évaluation des montants de déchets fiscaux qui relèvent de ces phénomènes. Si la fraude relève de pratiques illégales auxquelles il convient, le cas échéant, que le Gouvernement mette fin, les arriérés et l'optimisation sont des pratiques tolérées voire légalement systématisées, mais dont l'opinion publique ignore tout alors qu'elle serait en droit, pour mener un débat démocratique serein et éclairé, de connaître l'ampleur.

5.1. Solution structurelle au niveau des recettes: un réagencement du barème fiscal

5.1.1. Impact de la non-adaptation du barème à l'inflation

Une mesure d'assainissement du projet de budget, et non des moindres, a été la non-adaptation du barème d'impôt sur le revenu des personnes physiques. La violation de la loi commise par le Gouvernement et décrite ci-après entraîne des recettes fiscales supplémentaires d'une très grande envergure, et ceci, surtout aux dépens des classes moyennes, comme le démontrent les calculs en annexe.

Le Gouvernement aurait dû tenir compte de l'inflation et alléger la charge fiscale du contribuable pour 2012.

La loi concernant l'impôt sur le revenu prévoit un mécanisme d'adaptation du barème d'impôt aux variations de l'indice général des prix.

Ainsi l'article 125 L.I.R.¹⁴ tel que modifié par la loi du 28 décembre 1995¹⁵ dispose que „*Lorsque la moyenne de l'indice des prix à la consommation des six premiers mois d'une année accuse par rapport à la moyenne de l'indice des prix des six premiers mois de l'année précédente une variation de 3,5 pour cent au moins, le tarif de l'impôt sur le revenu des personnes physiques applicable à compter de l'année d'imposition suivante est à réviser en raison de la variation de l'indice des prix constatée. A cette fin le Gouvernement soumettra à la Chambre des Députés le projet de tarif de l'impôt dûment adapté.*“

Avant la modification de l'article 125 L.I.R. par la loi de 1995 précitée, la loi ne contenait pas de mécanisme d'adaptation automatique du barème en fonction de l'évolution des prix.

La loi prévoyait simplement l'obligation pour le Gouvernement de proposer, en conformité avec les besoins budgétaires à apprécier par la Chambre des Députés, par projet de loi, un nouveau tarif d'impôt à appliquer à partir de l'année d'imposition suivante, chaque fois que l'indice du coût de la vie avait enregistré une variation de cinq pour cent au moins. La variation s'établissait en raison de la moyenne de l'indice des prix des six premiers mois d'une année par rapport à celle de l'année ayant précédé l'entrée en application du tarif en vigueur.

Alors que cette formule a été jugée insatisfaisante parce que trop peu conséquente et que le seuil de 5 pour cent à la base de l'adaptation a souvent été jugé trop élevé en cas de période d'inflation peu prononcée, le projet de loi 4069¹⁶ prévoit en 1995 le déclenchement pratiquement automatique, en instaurant le principe qu'une révision du tarif d'impôt doit nécessairement intervenir dès que la moyenne de l'indice des prix à la consommation des six premiers mois d'une année a varié de 3,5 pour cent au moins par rapport à la même moyenne de l'indice de l'année précédente.

14 Loi du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu

15 Mém. A 101 du 28.12.1995 P. 2555

16 Documentation parlementaire n° 4069 page 12

La solution proposée donnerait aux contribuables, selon le commentaire des articles du projet de loi en question, la garantie que, lors d'une variation annuelle des prix, sur la période de référence, de 3,5 pour cent, le tarif d'impôt à mettre en vigueur pour l'année d'imposition suivante serait adapté au taux de variation interannuelle. Des considérations de politique budgétaire ne sauraient tenir en suspens ou ne faire réaliser que partiellement l'ajustement indiciaire du tarif d'impôt.

Ainsi est-il précisé dans le projet de loi qu'il n'y aura plus, en matière d'adaptation du tarif à l'indice des prix, de compétence discrétionnaire d'élaboration ou de disposition. En effet, il n'appartiendrait au Gouvernement que de constater le coefficient de variation annuelle et de déterminer par la suite – dans l'hypothèse d'une variation égale ou supérieure à 3,5 pour cent – le tarif de l'impôt sur le revenu des personnes physiques en vue de son vote par la Chambre des Députés dans le cadre normal de la loi budgétaire.

Le même projet de loi précisait encore: „Il convient toutefois de relever que le Gouvernement peut, en dehors de l'article 125 L.I.R., proposer des adaptations tarifaires en cas de taux d'inflation plus modéré que de 3,5% ou des adaptations allant au-delà du taux de variation constaté.“.

L'obligation pour le gouvernement de procéder à l'adaptation du barème d'impôt dès que la moyenne de l'indice des prix à la consommation des six premiers mois d'une année accuse par rapport à la moyenne de l'indice des prix des six premiers mois de l'année précédente une variation de 3,5 pour cent au moins, est partant clairement confirmée par les travaux préparatoires de la loi de 1995 ayant mené à la version actuelle de l'article 125 L.I.R.

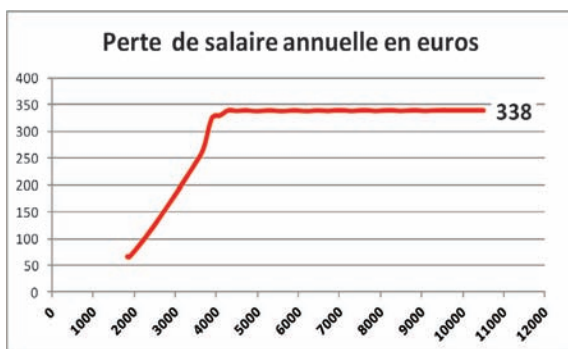
Or, il se trouve que la moyenne de l'indice des prix à la consommation des six premiers mois de l'année 2011 a progressé de 3,52% par rapport à la moyenne de l'indice des prix des six premiers mois de l'année 2010.

Le Gouvernement aurait donc dû soumettre à la Chambre des députés un projet de loi adaptant le tarif de l'impôt déjà dès l'année 2012! Or, cela n'a pas été réalisé. Les salariés peuvent ainsi constater concrètement et directement l'emprise du carcan budgétaire idéologique européen en matière de finances publiques sur l'état de droit et l'application des lois des pays membres (une loi nationale est violée avec pour justification le respect de la législation et des normes budgétaires européennes), de même que sur leurs finances personnelles.

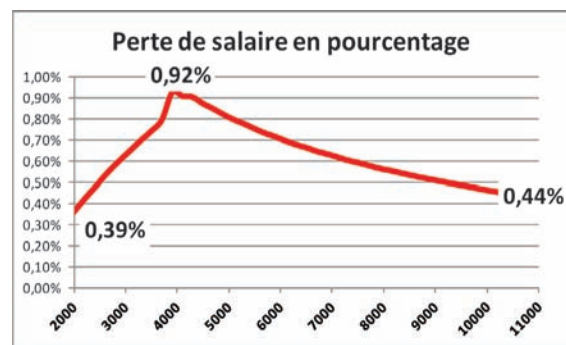
En effet, lors de la dernière reconduction du barème d'impôt fixé à l'article 118 L.I.R. par la loi budgétaire, aucune adaptation en adéquation avec l'article 125 L.I.R. n'a été faite.

Tout comme la suppression du forfait kilométrique, cette omission touche proportionnellement plus les classes moyennes (cf. pour la classe 1 ci-après).

Graphique 43: Perte de salaire annuelle en euros



Graphique 44: Perte de salaire en pourcentage



5.1.2. Réformer l'impôt sur le revenu des personnes physiques

L'impôt sur le revenu des personnes physiques est actuellement pénalisant pour les classes moyennes. Il serait dès lors souhaitable d'aménager le barème d'imposition des revenus des personnes physiques **en augmentant le nombre de tranches ainsi que le taux marginal maximal.**

Dans sa structure actuelle, la progression du tarif luxembourgeois se déroule pour les revenus de la classe d'impôt 1 entre 11.250 euros et 41.800 euros, soit sur une largeur allant de 1 à 3,72. La progression du tarif est répartie en 18 tranches.

Tableau 36: Barème de l'impôt sur le revenu de l'année 2011, classe 1

| Echelon de revenu | | Formule à appliquer | |
|-------------------|--------------|---------------------|-----------|
| 0,00 | 11.250,00 | 0,00 R - | 0,000 |
| 11.300,00 | 13.150,00 | 0,08 R - | 901,200 |
| 13.200,00 | 15.050,00 | 0,10 R - | 1.164,660 |
| 15.100,00 | 16.950,00 | 0,12 R - | 1.466,280 |
| 17.000,00 | 18.850,00 | 0,14 R - | 1.806,060 |
| 18.900,00 | 20.800,00 | 0,16 R - | 2.184,000 |
| 20.850,00 | 22.700,00 | 0,18 R - | 2.600,100 |
| 22.750,00 | 24.600,00 | 0,20 R - | 3.054,360 |
| 24.650,00 | 26.500,00 | 0,22 R - | 3.546,780 |
| 26.550,00 | 28.400,00 | 0,24 R - | 4.077,360 |
| 28.450,00 | 30.300,00 | 0,26 R - | 4.646,100 |
| 30.350,00 | 32.250,00 | 0,28 R - | 5.253,000 |
| 32.300,00 | 34.150,00 | 0,30 R - | 5.898,060 |
| 34.200,00 | 36.050,00 | 0,32 R - | 6.581,280 |
| 36.100,00 | 37.950,00 | 0,34 R - | 7.302,660 |
| 38.000,00 | 39.850,00 | 0,36 R - | 8.062,200 |
| 39.900,00 | 41.750,00 | 0,38 R - | 8.859,900 |
| 41.800,00 | 9.999.999,99 | 0,39 R - | 9.277,830 |

Aussi est-il intéressant de rappeler que le taux d'imposition marginal maximum s'élevait à 56% en 1990 pour un revenu de plus de 1.321.200 LUF, c'est-à-dire 32.752 euros, soit 52.285 euros de 2011, avec un échelonnement en 25 tranches. En 1913, la progressivité de l'impôt mobilier révisé, ancêtre de l'impôt sur le revenu, reposait sur 128 tranches (cf. la loi du 8 juillet 1913 portant révision de la législation sur l'impôt mobilier). Actuellement, le taux maximal n'est que de 39% à partir d'un revenu de 41.800 euros, d'après un barème en 18 tranches et une progression linéaire de deux points de %, excepté pour la dernière tranche qui ne progresse que d'un point. En outre, l'envergure actuelle de la progressivité n'est plus que de 31 points de % entre le taux minimal et le taux maximal, alors qu'elle était encore de 40 points en 2000 et de 46 en 1990.

Comme nous l'avons rappelé dans les parties précédentes, à l'aide d'exemples concrets, actuellement, le système fiscal est pénalisant pour les classes moyennes, entendues ici comme des groupes intermédiaires de revenus. Il sera par conséquent souhaitable d'aménager le barème d'imposition des revenus des personnes physiques en augmentant le nombre de tranches ainsi que le taux marginal maximal. Cette modification de la structure viserait aussi à élargir les tranches afin d'enlever de la progressivité pour les classes moyennes et notamment ajouter des tranches supplémentaires pour les revenus élevés. De la même manière, celle-ci permettrait de rendre les augmentations indiciaires de salaires plus „sociales“, pour satisfaire ainsi les besoins de justice sociale que certains regrettent dans le mécanisme de l'indexation des salaires.

Le tarif actuel crée un phénomène connu sous le nom de „Mittelstandsbuckel“, illustré par le tableau suivant.

Tableau 37: Le phénomène du „Mittelstandsbuckel“

| | Revenu imposable mensuel | Revenu imposable annuel | Impôt à payer en classe 1 |
|-------------|--------------------------|-------------------------|---------------------------|
| Revenu A | 1.500 | 18.000 | 713 |
| Revenu B | 5.000 | 60.000 | 14.122 |
| Rapport B/A | 3,33 | 3,33 | 19,81 |

| | | | |
|-------------|---------------------------------|--------------------------------|----------------------------------|
| | <i>Revenu imposable mensuel</i> | <i>Revenu imposable annuel</i> | <i>Impôt à payer en classe 1</i> |
| Revenu A | 2.500 | 30.000 | 3.153 |
| Revenu B | 5.000 | 60.000 | 14.122 |
| Rapport B/A | 2 | 2 | 4,48 |
| | <i>Revenu imposable mensuel</i> | <i>Revenu imposable annuel</i> | <i>Impôt à payer en classe 1</i> |
| Revenu A | 5.000 | 60.000 | 14.122 |
| Revenu B | 10.000 | 120.000 | 37.522 |
| Rapport B/A | 2 | 2 | 2,66 |

On constate que les salaires/revenus plus élevés subissent proportionnellement moins la progressivité du barème. Le phénomène du „Mittelstandsbuckel“ se décrit de la sorte: tandis que le revenu imposable double ou triple, la charge fiscale progresse beaucoup plus rapidement, augmentant d'autant plus la pression sur les classes moyennes. Ceci n'est toutefois plus vrai à partir d'un certain niveau de salaire où la progressivité du barème ne joue plus.

En vue d'accroître le processus redistributif, il conviendrait de procéder à une adaptation structurelle du barème en augmentant et élargissant le nombre des tranches et, de ce fait, le taux d'imposition marginal maximal.

Dès lors, une modification de la structure comme suit pourrait déjà atténuer le phénomène énoncé:

Tableau 38: Exemple de réforme de la structure d'imposition des personnes physiques

| <i>Tranches</i> | | | <i>Taux marginal</i> | <i>Impôt dû</i> |
|-----------------|------------|----------------|----------------------|-----------------|
| <i>min</i> | <i>max</i> | <i>largeur</i> | | |
| 0 | 11.265 | 11.265 | 0,00 | 0 |
| 11.265 | 12.765 | 1.500 | 0,08 | 120 |
| 12.765 | 14.265 | 1.500 | 0,09 | 135 |
| 14.265 | 15.765 | 1.500 | 0,10 | 150 |
| 15.765 | 17.265 | 1.500 | 0,11 | 165 |
| 17.265 | 18.765 | 1.500 | 0,12 | 180 |
| 18.765 | 20.265 | 1.500 | 0,13 | 195 |
| 20.265 | 21.765 | 1.500 | 0,14 | 210 |
| 21.765 | 23.265 | 1.500 | 0,15 | 225 |
| 23.265 | 24.765 | 1.500 | 0,16 | 240 |
| 24.765 | 26.265 | 1.500 | 0,17 | 255 |
| 26.265 | 27.765 | 1.500 | 0,18 | 270 |
| 27.765 | 29.265 | 1.500 | 0,19 | 285 |
| 29.265 | 30.765 | 1.500 | 0,20 | 300 |
| 30.765 | 32.265 | 1.500 | 0,21 | 315 |
| 32.265 | 33.765 | 1.500 | 0,22 | 330 |
| 33.765 | 35.265 | 1.500 | 0,23 | 345 |
| 35.265 | 36.765 | 1.500 | 0,24 | 360 |
| 36.765 | 38.265 | 1.500 | 0,25 | 375 |
| 38.265 | 39.765 | 1.500 | 0,26 | 390 |
| 39.765 | 41.265 | 1.500 | 0,27 | 405 |

| <i>Tranches</i> | | | <i>Taux marginal</i> | <i>Impôt dû</i> |
|-----------------|------------|----------------|----------------------|-----------------|
| <i>min</i> | <i>max</i> | <i>largeur</i> | | |
| 41.265 | 42.765 | 1.500 | 0,28 | 420 |
| 42.765 | 44.265 | 1.500 | 0,29 | 435 |
| 44.265 | 45.765 | 1.500 | 0,30 | 450 |
| 45.765 | 47.265 | 1.500 | 0,31 | 465 |
| 47.265 | 48.765 | 1.500 | 0,32 | 480 |
| 48.765 | 50.265 | 1.500 | 0,33 | 495 |
| 50.265 | 51.765 | 1.500 | 0,34 | 510 |
| 51.765 | 53.265 | 1.500 | 0,35 | 525 |
| 53.265 | 54.765 | 1.500 | 0,36 | 540 |
| 54.765 | 56.265 | 1.500 | 0,37 | 555 |
| 56.265 | 57.765 | 1.500 | 0,38 | 570 |
| 57.765 | 59.265 | 1.500 | 0,39 | 585 |
| 59.265 | 60.765 | 1.500 | 0,40 | 600 |
| 60.765 | 62.265 | 1.500 | 0,41 | 615 |
| 62.265 | 63.765 | 1.500 | 0,42 | 630 |
| 63.765 | 65.265 | 1.500 | 0,43 | 645 |
| 65.265 | 66.765 | 1.500 | 0,44 | 660 |
| 66.765 | 68.265 | 1.500 | 0,45 | 675 |
| 68.265 | 9.999.999 | 9.931.734 | 0,46 | 4.568.595 |

Effets d'un tel rééchelonnement de l'impôt

Tableau 39: Effets d'un tel rééchelonnement de l'impôt

| | | | |
|-----------|-----------------------|----------------------|--------------|
| | <i>Revenu mensuel</i> | <i>Revenu annuel</i> | <i>impôt</i> |
| | 1.500 | 18.000 | 658,2 |
| | 5.000 | 60.000 | 11.574 |
| variation | 3,33 | 3,33 | 17,58 |
| | <i>Revenu mensuel</i> | <i>Revenu annuel</i> | <i>impôt</i> |
| | 2.500 | 30.000 | 2.577 |
| | 5.000 | 60.000 | 11.574 |
| variation | 2,00 | 2,00 | 4,49 |
| | <i>Revenu mensuel</i> | <i>Revenu annuel</i> | <i>impôt</i> |
| | 5.000 | 60.000 | 11.574 |
| | 10.000 | 120.000 | 38.903 |
| variation | 2,00 | 2,00 | 3,36 |

En comparant ce tableau avec le tableau analogue précédent, on constate que la pression fiscale augmente moins rapidement dans les catégories inférieures de revenu, si ceux-ci progressent vers des tranches supérieures, alors que la progression devient un peu plus forte dans des tranches élevées de revenus.

Certes, dans notre exemple, la pression fiscale sur les classes inférieures et moyennes continuerait à exister, mais elle serait amoindrie. Il serait également possible de moduler les taux inférieurs, notamment le taux d'entrée ou le seuil d'entrée ou encore d'amoindrir encore plus la progressivité pour les revenus moyens.

Un tel barème restructuré pourrait constituer alors un instrument qui permettrait de réagir plus facilement à une dégradation de la situation des finances publiques puisque le Gouvernement pourrait procéder à des adaptations linéaires, voire des modifications ponctuelles au niveau des abattements et des dépenses spéciales qui ne toucheraient alors plus en premier lieu les classes moyennes, mais plutôt les ménages les plus aisés.

Le barème tarifaire présenté est bien sûr tout à fait hypothétique, et vu l'absence de données publiques sur la composition des ménages et leurs revenus respectifs, il est impossible de calculer les éventuels déchets fiscaux d'une telle restructuration. En outre, le tarif se veut illustratif et ne saurait être utilisé en tant que proposition concrète de la Chambre des salariés. Dans le souci d'une plus grande transparence, mais aussi, au bout du compte, de démocratie, il serait d'ailleurs souhaitable que les administrations fiscales rendent publiques ces données sous forme anonyme.

Des simulations quant à l'effet global sur les finances publiques de différentes structures de barèmes devraient être faites de manière transparente par l'Administration des contributions directes.

Relevons encore pour finir que la non-adaptation du barème ainsi que la perte des 4 unités de déduction fiscale au niveau des frais de déplacement font également baisser le seuil à partir duquel l'on commence à payer des impôts de 75 euros pour la classe 1 et de 112 euros pour la classe 2.

Tableau 40: Impact des mesures sur le revenu minimal exonéré

| | <i>Avec dispositions actuelles</i> | <i>Avec perte de 4 unités</i> | <i>Avec non-adaptation du barème</i> | <i>Différence</i> |
|-----------|------------------------------------|----------------------------------|---------------------------------------|---------------------------|
| Classe 1 | 1.208 (impôt annuel de 13 euros) | 1.167 (impôt annuel de 13 euros) | 1.242 (impôt annuel de 13 euros) | 1.242 – 1.167 = 75 euros |
| Classe 1a | 2.255 (impôt annuel de 12 euros) | 2.221 (impôt annuel de 17 euros) | 2.329 (avec impôt annuel de 13 euros) | 2.329 – 2.221 = 108 euros |
| Classe 2 | 2.260 (impôt annuel de 12 euros) | 2.221 (impôt annuel de 12 euros) | 2.333 (impôt annuel de 13 euros) | 2.333 – 2.221 = 112 euros |

5.2. Accentuer la contribution des revenus du capital

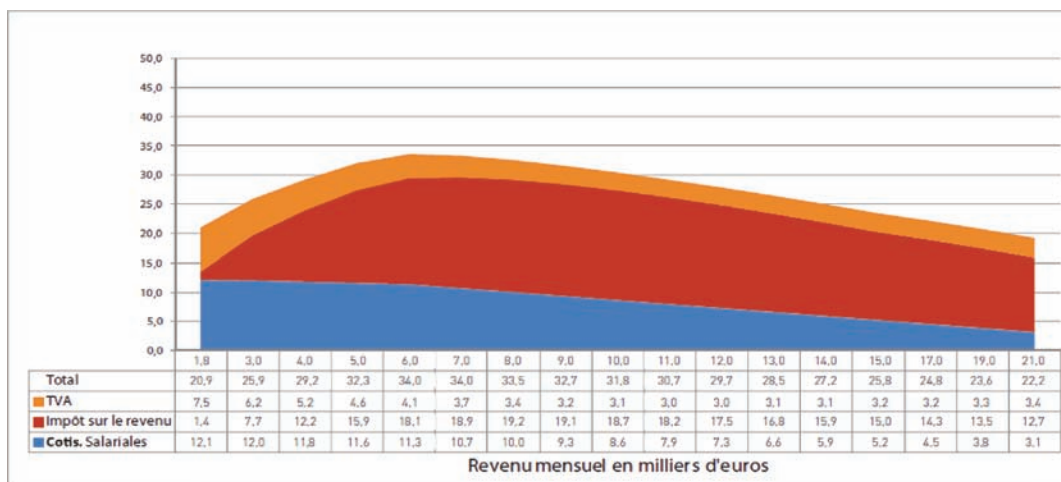
Le graphique ci-dessous est issu du Panorama social 2012 de la CSL. L'intégralité des hypothèses de travail peut y être consultée. Pour illustrer la dégressivité de la fiscalité à mesure que le contribuable dispose de revenus du capital, nous supposons que les ménages les plus modestes ne disposent que d'un revenu salarial, puisqu'à partir de 2.500 euros s'ajoute un revenu des intérêts augmentant progressivement avec le revenu, puisque ce sont les dividendes qui prennent une place de plus en plus importante.

Il s'agit bien entendu, faute de transparence sur les données fiscales, d'un exemple fictif.

Dans une telle configuration, on constate qu'à partir d'un certain seuil, le taux global d'imposition décroît. C'est le cas dès le départ avec la TVA et, compte tenu d'une propension à consommer qui décroît avec le revenu, ce phénomène vient s'amplifier avec la montée en puissance de la part des revenus des capitaux dans le revenu total.

Si cet exemple, faute de transparence, ne repose pas sur une analyse concrète des données fiscales luxembourgeoises, ce travail a été réalisé pour la France par trois économistes (Camille Landais, Thomas Piketty et Emmanuel Saez). Ce travail met clairement en évidence la dégressivité du taux d'imposition global des ménages à partir d'un certain seuil, les ménages les plus aisés en venant même à payer moins d'impôts, en pourcentage de leur revenu, que les moins nantis!

Graphique 45: Impôts et taxes (y compris sur le capital) en pourcentage du revenu brut



5.2.1. Abolir respectivement l'exonération de 1.500, voire de 3.000 euros au niveau des revenus des capitaux

Vu la faible imposition des revenus des capitaux en comparaison des revenus du travail, une abolition de cette exonération serait parfaitement imaginable. Les recettes fiscales supplémentaires en résultant doivent être chiffrées par l'Administration des contributions directes.

5.2.2. Imposer la totalité des dividendes

Le projet de budget 2006 précise que, sur les 142,8 millions d'euros de recettes en provenance de l'impôt retenu sur les revenus de capitaux, environ 13 sont dus aux intérêts. Les autres, soit environ 90% des recettes en capital, sont donc dus aux dividendes. Sachant que les prévisions de recettes en capital sont de 230 millions d'euros pour l'année 2013, on peut estimer que 207 millions d'euros sont prélevés sur les dividendes avec le mécanisme d'imposition actuellement en vigueur (on suppose ici que la personne physique est imposée au taux marginal de 39%) :

Tableau 41: Imposition des dividendes

| Système actuel: exonération du demi-dividende | | Nouveau système proposé: élimination du mécanisme de demi-dividende | |
|--|---------|---|---------|
| Dividende versé | 1.061,5 | Dividende versé | 1.061,5 |
| Retenue (15% * 1061,5) | 159,2 | Retenue (15% * 1061,5) | 159,2 |
| Dividende encaissé | 902,3 | Dividende encaissé | 902,3 |
| Impôt (39% du demi-dividende) | 207 | Impôt (39% du dividende versé) | 414 |
| Dividende net après impôt | 854,5 | Dividende net après impôt | 647,5 |
| Recettes additionnelles avec le nouveau système proposé = 414 – 207 = 207 M€ | | | |

Ainsi, en éliminant l'exonération de 50% des dividendes versés, les recettes fiscales seraient doublées et rapporteraient plus de 200 millions d'euros supplémentaires.

D'autres mécanismes, intermédiaires, sont également envisageables afin de contrebalancer quelque peu le déséquilibre entre revenus des capitaux et revenus du travail.

5.2.3. Réintroduire l'impôt sur la fortune sur les personnes physiques

L'introduction de la retenue libératoire sur certains intérêts générés par les produits de l'épargne mobilière des personnes physiques résidentes (2006) fut réalisée dans un souci de rendre plus simple

le système d'imposition des revenus de capitaux dans le cadre du secret bancaire ainsi que d'encourager l'épargne par la réduction de la charge fiscale pour tous les contribuables bénéficiaires de revenus d'intérêts. En outre, l'introduction d'une retenue libératoire combinée à l'abolition de l'impôt sur la fortune des personnes physiques (résidentes et non résidentes) devait permettre à la place financière de développer de nouvelles activités internationales de gestion du patrimoine.

Selon les auteurs du projet ad hoc, le rendement de l'impôt sur le revenu des personnes physiques relatif aux intérêts, imposables par voie d'assiette, était évalué à quelque 15 millions d'euros par an (jusqu'en 2005)¹⁷, tandis que les recettes budgétaires provenant de l'impôt sur la fortune des personnes physiques s'élevaient à quelque 22 millions d'euros par année d'imposition (jusqu'en 2005).

Cumulées à la part des recettes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques relative aux intérêts de quelque 15 millions d'euros, qui a disparu avec l'introduction de la retenue libératoire, le total des moins-values se chiffrait à 37 millions d'euros générées par la modification de ces deux impôts directs. Observons cependant qu'il s'agit d'une hypothèse de travail plutôt basse en vertu d'une sous-estimation probable des déchets relatifs aux intérêts de l'épargne de l'époque¹⁸.

Toujours est-il que le total de ces moins-values devait être contrebalancé par des recettes de quelque 40 millions d'euros par an découlant de cette retenue libératoire.

Tableau 42: Abolition de l'impôt sur la fortune des personnes physiques

| Mio. € | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|--|------|------|------|------|------|------|
| Déchets fiscaux agrégé (ISFPP + RI) | 37 | 37 | 37 | 37 | 37 | 37 |
| Retenue libératoire nationale sur les intérêts | 36,3 | 59,9 | 73,7 | 42,2 | 31,4 | 36,7 |
| à politique 2005 inchangée? | - | - | - | - | - | 74 |

En moyenne, le rendement de la retenue libératoire aura représenté 46,7 millions d'euros annuels entre 2006 et 2011. En 2011, la recette aura à peu près compensé les déchets liés à la suppression de l'impôt sur la fortune des personnes physiques et de l'impôt sur les intérêts.

Néanmoins, il est permis de se demander si la perte n'est tout de même pas plus grande en 2011. En effet, ceteris paribus (notamment que cette stratégie n'aurait pas augmenté l'attractivité fiscale du Luxembourg auprès des *high net worth individuals* (HNWI) à travers le monde)¹⁹, l'impôt sur la fortune des personnes physiques, à proportion moyenne inchangée en 2011, aurait pu s'élever à 44 millions en 2011 et la retenue sur le capital à 30 millions (74 millions en tout), soit un manque à gagner de quelque 40 millions d'euros (1,6 milliard LUF), que ce soit par rapport à la législation d'avant 2006,

17 Ce montant devait vraisemblablement être sous-estimé en raison du fait qu'une large partie des contribuables ne déclarait alors pas ses revenus d'intérêts: „Etant donné „les comportements de non-déclaration d'impôt de capitaux ou de revenus sur capitaux par beaucoup de contribuables dans le passé“ “ (Conseil d'Etat, cité par le député Lucien Thiel, le 21.12.2005).

18 En effet, si tous les contribuables avaient correctement déclaré leurs revenus d'intérêts à l'époque, le rendement fiscal provenant des revenus d'intérêts aurait été supérieur au moment de la suppression de cet impôt, et les recettes auraient en fait sans doute baissé après l'introduction de la retenue libératoire du fait que les contribuables sont dorénavant imposés au taux proportionnel de 10%, alors qu'ils l'étaient auparavant à un taux résultant de l'application du tarif progressif (maximum 38% à l'époque, le taux d'imposition moyen étant évalué à 20% en 2011).

19 Selon les informations du Lëtzebuurger Land, „la réforme (...), qui s'était notamment traduite par l'abolition de l'impôt sur la fortune pour les personnes physiques et l'introduction d'une retenue à la source libératoire de 10 pour cent sur les revenus des capitaux, a fait jusqu'à présent peu d'émules parmi la jet-set de la „Vieille Europe“. Un groupe de réflexion constitué d'opérateurs du secteur financier proches du ministre du Trésor et du Budget de l'époque, Luc Frieden, CSV, avait même tiré des plans sur la comète et pensait qu'en dix ans, le Luxembourg s'enrichirait de la venue de 8.000 à 12.000 familles HNWI, dont la présence à résidence aurait eu un effet sur le produit national brut entre 420 millions et 1,2 milliard d'euros par an. Ils auraient rapporté chaque année aux recettes publiques entre 72 et 198 millions d'euros. C'eût été aussi le jackpot pour les banques, qui espéraient à leur tour tirer près de 400 millions d'euros de recettes supplémentaires par an de la manne des exilés fiscaux. Dix ans après, le tableau de chasse reste plutôt modeste: peu de Français ont accroché à l'hameçon. Davantage d'Allemands, bien qu'ils ne fassent pas légion non plus. Sur la rive luxembourgeoise de la Moselle, quelques agents immobiliers se sont essayés à promouvoir les belles demeures, mais sans grand succès. Les Européens de l'Est et les ressortissants de Russie ou d'Ukraine ont en revanche montré de bonnes dispositions à choisir le Luxembourg comme lieu de résidence principale. L'œuvre des banques allemandes principalement, qui se sont montrées plutôt agressives dans le démarchage de cette clientèle surtout séduite par le côté sécuritaire qu'offre un déménagement au Grand-Duché.“

où l'ISFPP et la retenue progressive sur intérêts existaient toujours ou par rapport à la seule retenue libératoire.

Une autre piste possible pour augmenter les recettes fiscales serait d'augmenter le nombre de critères nécessaires à l'exonération de l'impôt sur la fortune pour les sociétés mères et filiales. En effet, pour prétendre à l'exonération de la retenue sur les dividendes versés entre sociétés mères et filiales, deux critères sont à respecter, tandis que l'exonération de l'impôt sur la fortune n'en prévoit qu'un seul.

Tableau 43: Impôt sur la fortune

| | Critères pour accéder au privilège des sociétés mères et filiales | |
|-------------------------|---|--|
| | en matière de dividendes | en matière d'impôt sur la fortune |
| Système actuel | La participation entre la société mère et la filiale doit être minimum de: – 12 mois consécutifs – 10% du capital ou 1,2 M€ | La participation entre la société mère et la filiale doit être minimum de: – 10% du capital ou 1,2 M€ |
| Nouveau système proposé | idem | Ajout du critère de délai de détention minimal de 12 mois |

En ajoutant ce critère de délai de détention minimal, moins de participations entre sociétés mères et filiales pourraient prétendre à l'exonération de l'impôt sur la fortune.

5.2.4. Augmentation de moitié des recettes de retenue à la source sur les intérêts

- Le taux passerait de 10% à 15% pour les résidents.
- Le taux passerait à 52,5% pour les non-résidents.

Cette mesure rapporterait 0,08% du PIB

*

CONCLUSION: POUR UNE REFORME FISCALE D'ENVERGURE

La situation budgétaire luxembourgeoise est loin d'être dramatique:

- le déficit et la dette publics sont faibles en comparaison européenne;
- les recettes courantes couvrent les dépenses courantes et le déficit sert uniquement à financer des investissements importants bénéficiant également aux générations futures;
- il existe une contrepartie de la dette publique sous forme de participations et d'infrastructures;
- il en résulte que les recettes de la propriété dépassent largement le service de la dette.

Toutefois, la situation économique actuelle n'est pas rose bien que, de manière générale et en comparaison internationale, le Luxembourg se situe plutôt favorablement. La productivité reste d'ailleurs une des plus élevées du monde.

Néanmoins, la CSL ne méconnaît pas qu'un certain nombre de risques systémiques – comme des opportunités systémiques d'ailleurs – existent: conséquences éventuelles des engagements financiers au niveau européen, évolution du secteur financier, restructurations de l'industrie dans un contexte de mondialisation, incertitudes sur l'avenir du secteur de l'aviation et, par ricochet, de la logistique, etc.

Dans ce contexte, la Chambre des salariés estime qu'une réduction des dépenses publiques constitue une solution de facilité pour les finances publiques à court terme et ne représente certainement pas la réponse appropriée aux problèmes structurels qui pourraient se poser.

Rappelons d'ailleurs que la part des dépenses publiques dans le PIB est déjà une des plus faibles dans l'Union européenne; réduire continuellement les dépenses parce que les recettes ne seraient pas suffisantes réduit le rôle de l'Etat à un niveau minimal.

La Chambre des salariés est d'avis qu'il convient – notamment au vu de la baisse tendancielle des recettes dans le PIB – de réfléchir sur un nouveau modèle de solidarité pour sauvegarder les acquis sociaux, c'est-à-dire notamment à une réforme fondamentale de la fiscalité, qui, pour ce qui est de

l'imposition du revenu des personnes physiques, pourrait s'inspirer de l'impôt de solidarité créé pour alimenter le Fonds pour l'emploi.

Cette réforme devrait réparer deux déséquilibres nés au fil des dernières décennies: le premier rééquilibrage devrait se faire au niveau de la contribution des entreprises, qui est en diminution relative constante par rapport à celle des ménages, en augmentation constante. Le deuxième rééquilibrage devrait se faire entre les ménages à revenus faibles et moyens et les ménages à revenus élevés, étant donné que les classes moyennes portent, relativement parlant, une partie de plus en plus grande des charges, ce qui est dû à la structure du barème d'imposition, mais aussi à la faible imposition des revenus des capitaux.

En ce qui concerne le premier déséquilibre, la CSL propose au gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour que, d'une part, l'assiette fiscale des entreprises soit revue comme le Premier ministre en avait parlé jadis, lors de la dernière baisse de leur taux d'imposition, et, d'autre part, pour que les phénomènes d'arriérés d'impôt, de fraude et d'optimisation fiscales soient étudiés et mis à jour.

En ce qui concerne le deuxième déséquilibre, la CSL recommande au gouvernement d'élaborer une réforme structurelle d'envergure de la politique fiscale, plutôt que de se contenter de mesurées peu structurées, qui vont et qui viennent au gré des prévisions et révisions du Statec. A l'exemple de la suppression du forfait de quatre unités kilométriques pour frais de déplacement et la non-adaptation à l'inflation de l'impôt, ces mesures sont déséquilibrées en termes de justice fiscale car touchant surtout les classes moyennes.

En effet, d'une manière générale, la CSL invite de nouveau le gouvernement à procéder à un rééchelonnement de l'imposition des revenus qui diminuerait à la fois la pression fiscale sur les classes moyennes, pour la répartir plus équitablement entre les ménages, en créant une nouvelle progressivité pour les revenus élevés.

Une telle structure du barème, acceptée comme „juste“, permettrait de réagir facilement en cas de besoin au niveau des finances publiques, à l'instar du fonctionnement de l'impôt de solidarité. Une adaptation linéaire (ou une non-adaptation) du barème serait alors socialement plus juste.

La CSL estime que nous disposons actuellement d'un système de protection sociale bien développé en comparaison internationale – bien que des failles existent – qui ne protège pas uniquement contre la pauvreté, mais constitue également un filet de secours permettant de maintenir un certain niveau de vie en cas des accidents de la vie (chômage, maladie, vieillesse, accident, etc.).

Il convient d'être solidaire pour pouvoir maintenir ce système et, le cas échéant, accepter une charge fiscale plus élevée qui doit toutefois être socialement équilibrée, c'est-à-dire être fonction de la capacité contributive de chacun.

Dans ce contexte, aux yeux de la CSL, les revenus du capital devraient également contribuer plus largement aux recettes publiques afin d'éviter une diminution du taux global d'imposition (dégressivité) des contribuables disposant de revenus du capital élevés. Très souvent, ces revenus du capital bénéficient d'un traitement fiscal de faveur, alors que les revenus du travail, surtout salarial, bénéficient de peu de déductions fiscales et sont en outre imposés à la source.

Si la CSL constate et salue le fait que certains des amendements dont elle a été saisie rectifient quelque peu le tir sur le plan fiscal par rapport au projet de budget initial (traitement fiscal des stock-options, imposition des Soparfi, introduction d'une tranche de 40% pour le revenu des personnes physiques à partir de respectivement 100.000 et 200.000 euros), il n'en reste pas moins que ceux-ci rajoutent un nouveau volet au démantèlement social en s'attaquant aux dispositifs de la politique de l'emploi (préretraite et aide au réemploi) ainsi qu'à certains transferts de la politique familiale (allocation de rentrée scolaire).

Pour la Chambre des salariés,

La Direction,
René PIZZAFERRI
Norbert TREMUTH

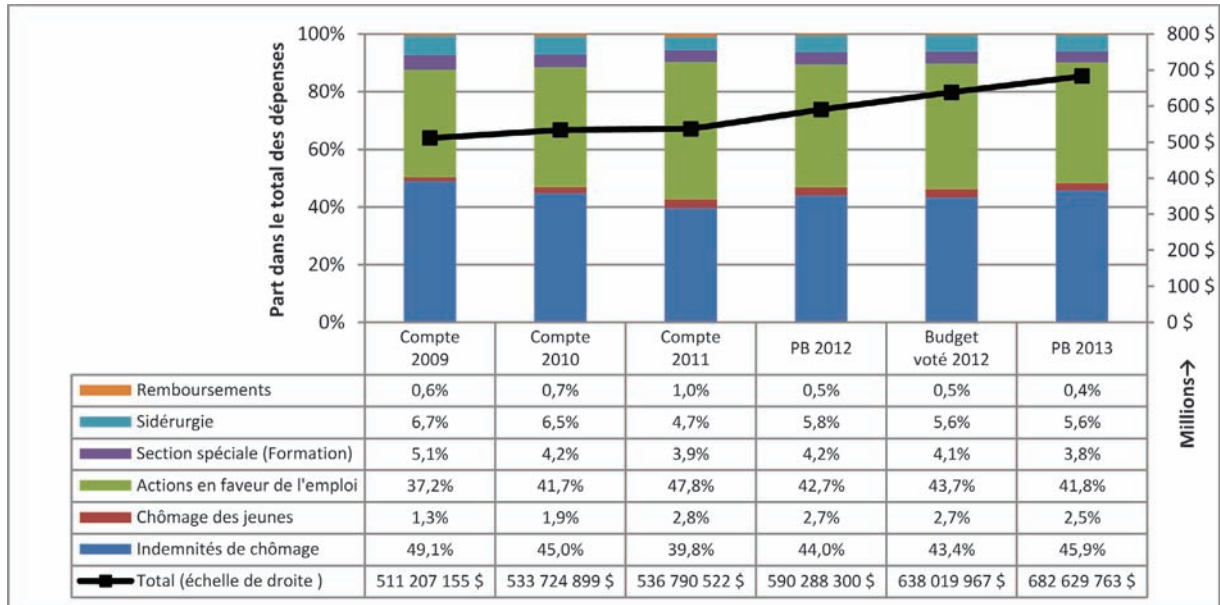
Le Président,
Jean-Claude REDING

1. ANNEXE 1

Situation financière du Fonds pour l'emploi

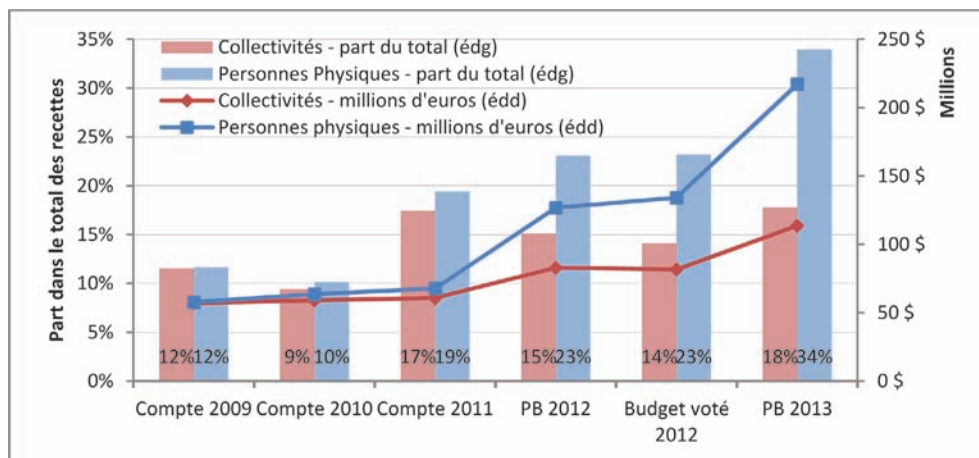
La forte hausse du taux de chômage au cours des derniers mois n'est pas sans avoir un impact négatif en ce qui concerne l'évolution du Fonds pour l'emploi. En effet, on constate que les dépenses de ce fonds sont en constante augmentation depuis le début de la crise.

Graphique 46: Dépenses du Fonds pour l'emploi



Ces dépenses concernent principalement les indemnités de chômage ainsi que les actions en faveur de l'emploi et représenteront à elles seules plus des trois quarts des dépenses prévues pour ce fonds en 2013. On note par ailleurs que les dépenses pour la formation des chômeurs ne représentent qu'une part très faible du total, alors même que près de la moitié des chômeurs inscrits auprès de l'ADEM n'ont qu'un niveau de formation inférieur.

Graphique 47: Recettes du Fonds pour l'emploi



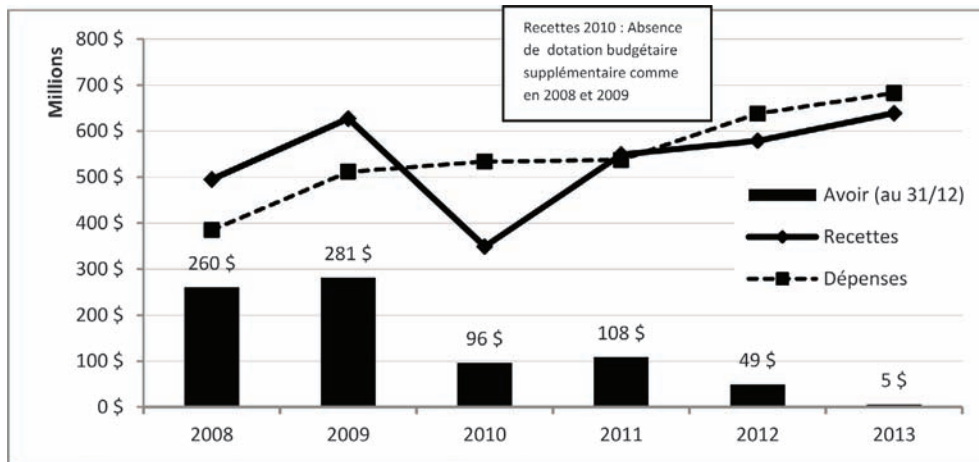
Du côté des recettes, ce sont à nouveau les personnes physiques qui contribuent le plus fortement au budget du Fonds pour l'emploi, ceci de façon directe à travers l'impôt de solidarité mais aussi de

façon indirecte au travers de la cotisation sociale sur carburants, tandis que la part des collectivités dans ces recettes n'augmente que faiblement.

Ainsi, en 2013, les personnes physiques contribueront par le biais du seul impôt de solidarité à un peu plus d'un tiers des recettes du fonds, tandis que les collectivités contribueront pour moins de 20% des recettes totales.

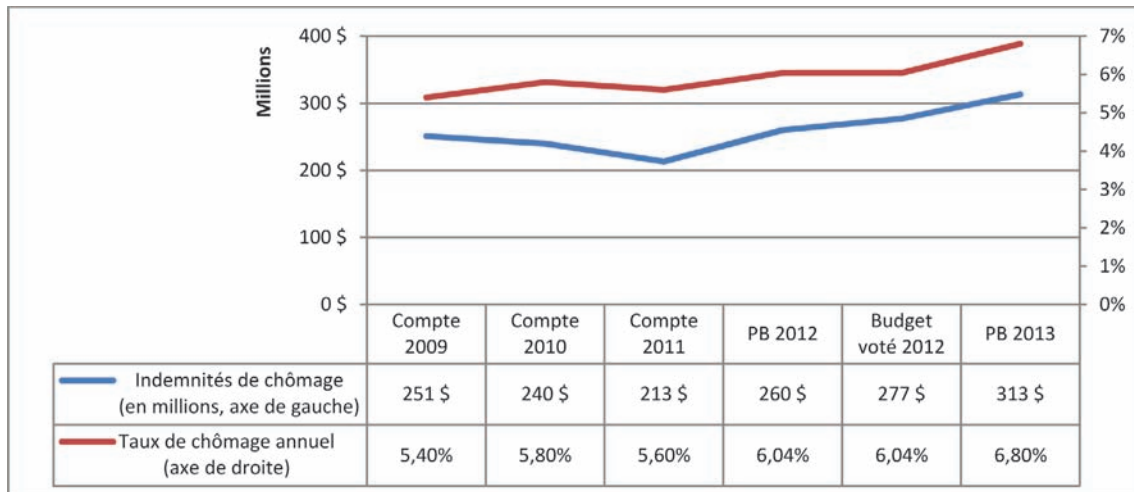
Néanmoins, on constate que les recettes prévues s'avèrent insuffisantes pour couvrir l'ensemble des dépenses dues aux actions menées par le Fonds pour l'emploi, ce qui fait que celui-ci va devoir puiser dans ses avoirs.

Graphique 48: Avoir du Fonds pour l'emploi



Du coup, selon le projet de budget pour l'année prochaine, le fonds pour l'emploi n'aura plus qu'un avoir de 5 millions d'euros au 31 décembre 2013.

Graphique 49: Indemnités de chômage et taux de chômage



Ainsi, en cas de dépassement des dépenses prévues (ou si les recettes s'avèrent être moindres qu'escompté), le gouvernement se verra contraint de libérer des dotations budgétaires supplémentaires afin de garantir la continuité des travaux du fonds.

2. ANNEXE 2

Impact des mesures sociofiscales de 2006 à 2011

Dans les calculs à la base des comparaisons qui suivent, nous avons calculé d'un côté une évolution non modulée du SSM qualifié en nous basant sur les hypothèses suivantes:

- Application non modulée des tranches indiciaires aux dates suivantes:
 - 1er août 2008
 - 1er décembre 2007
 - 1er juillet 2008
 - 1er juillet 2010
 - 1er mai 2011
 - 1er mars 2012
- Les allocations familiales sont adaptées régulièrement à l'indice des prix et il n'y pas de boni pour enfant, mais la modération serait toujours applicable.
- Il n'y aurait pas eu de relèvement du taux de cotisation pour les soins de santé en 2011.
- Le taux de contribution dépendance aurait été maintenu à 1,00%.
- Il n'y aurait pas de contribution de crise.
- Le crédit d'impôt pour salariés n'aurait pas été créé, mais l'abattement compensatoire pour salariés aurait continué d'exister.

Pour l'année 2006, un couple avec deux enfants dont les deux conjoints touchant chacun le salaire social minimum qualifié a un revenu brut annuel de 43.749,55 EUR, ce qui correspond à un salaire brut mensuel du ménage de 3.645,80 EUR en moyenne annuelle.

Le revenu disponible du ménage est obtenu de la manière suivante:

2006 Législation inchangée

Tableau 44: Situation 2006 pour un ménage à deux SSM qualifiés

| | |
|---|------------------|
| Revenu brut | 43.749,55 |
| Frais d'obtention (forfait) | -1.080 |
| Cotisations sociales | -4.724,95 |
| Dép. spéc. (min forfaitaire) | -960 |
| Abattement compensatoire salariés | -1.200 |
| Frais de déplacement 4 unités | -792 |
| Abattement extraprofessionnel | -4.500 |
| Revenu imposable (ajusté) | 30.492,6 |
| Impôt | 0 |
| Contr. dépendance | -255,21 |
| Allocations familiales 2 enf. (ss maj. d'âge) | 5.343,73 |
| Revenu disponible | 44.113,12 |

En 2006, donc avant l'ensemble des mesures d'assainissement financier et des mesures de crise, ce ménage touchait un revenu (avec les transferts) correspondant à 100,83% de son salaire brut.

Le tableau suivant fournit des données relatives au revenu d'un ménage dont les deux conjoints touchent en 2011 également le salaire social minimum qualifié, et nous supposons que la législation applicable au début de 2006 n'aurait pas changé.

Dans ce cas, le revenu disponible du ménage serait le suivant:

2011 *Législation inchangée*

Tableau 45: Situation 2011, à législation inchangée, d'un ménage à deux SSM qualifiés

| | |
|---|------------------|
| Revenu brut | 51.462,99 |
| Frais d'obtention (forfait) | -1.080 |
| Cotisations sociales | -5.635,20 |
| Dép. spéc. (min. forfaitaire) | -960 |
| Abattement compensatoire salariés | -1.200 |
| Frais de déplacement 4 unités | -792 |
| Abattement extraprofessionnel | -4.500 |
| Revenu imposable (ajusté) | 37.295,80 |
| Impôt | 0 |
| Contr. dépendance | -300,20 |
| Allocations familiales 2 enf. (ss maj. d'âge) | 5.934,96 |
| Revenu disponible | 51.462,56 |

En 2011, sans mesures d'assainissement financier et de crise, un ménage dont les deux conjoints touchent le SSM qualifié, aurait un revenu disponible égal à 100% de son salaire brut.

Prenons maintenant la situation réelle, donc celle où toutes les mesures prises depuis 2006 sont applicables, à savoir:

- Echelonnement des tranches indiciaires au
 - 1er décembre 2006
 - 1er mars 2008
 - 1er mars 2009
 - 1er juillet 2010
 - 1er octobre 2011
 - 1er octobre 2012
- Désindexation des prestations familiales depuis 2006
- Hausse de la contribution dépendance à 1,4% au 1.1.2007
- Abolition de la modération d'impôt pour enfant et introduction d'un boni pour enfant au 1.1.2007
- Création d'un crédit d'impôt salariés (CIS) au 1.1.2009 et suppression concomitante de l'abattement compensatoire pour salariés.
- Introduction d'une contribution de crise de 0,8% au 1.1.2011 (abolie en 2012)
- Hausse de l'impôt de solidarité de 4% à 6% au 1.1.2011
- Hausse du taux de cotisation pour prestations en nature de 5,4% à 5,6% au 1.1.2011

En présence de toutes ces mesures, en 2011, le revenu disponible du ménage avec deux enfants et où les deux conjoints touchent le SSM qualifié est calculé comme suit:

2011 – avec mesures d'assainissement et de crise

Tableau 46: Situation 2011, à législation actuelle, d'un ménage à deux SSM qualifiés

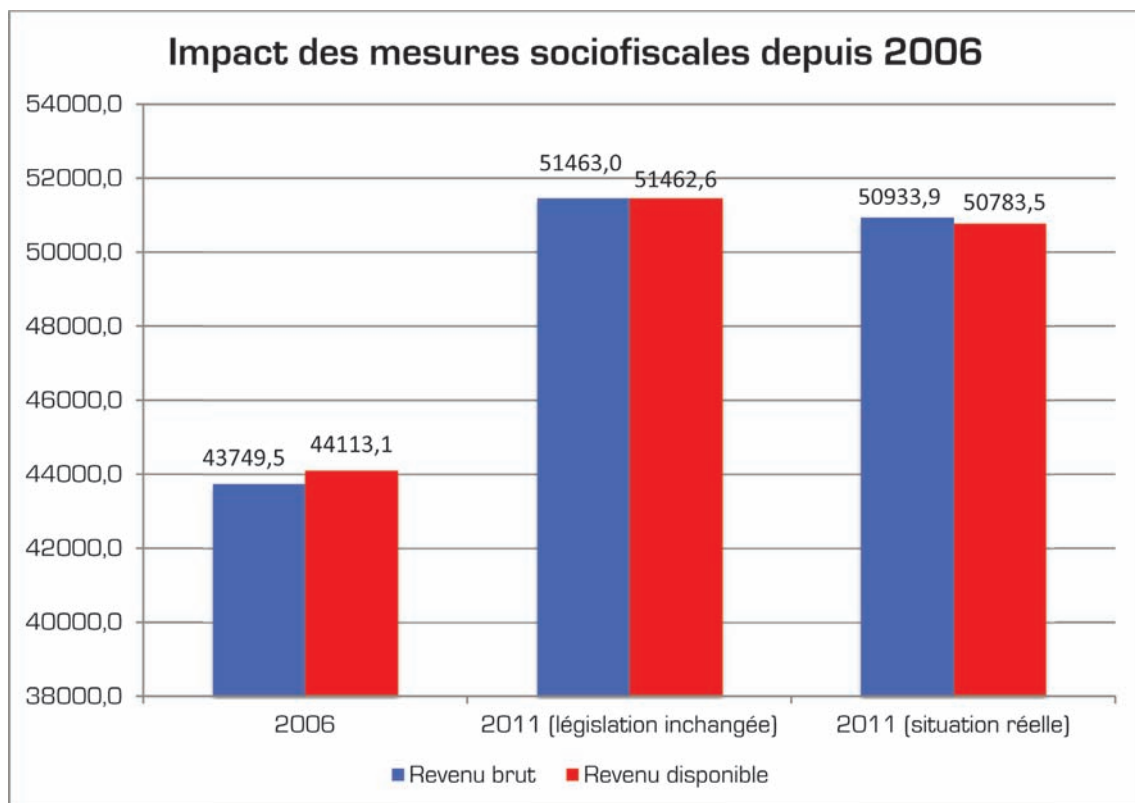
| | |
|-----------------------------------|-----------|
| Revenu brut | 50.933,94 |
| Frais d'obtention (forfait) | -1.080 |
| Cotisations sociales | -5.628,20 |
| Dép. spéc. (min. forfaitaire) | -960 |
| Abattement compensatoire salariés | 0 |
| Frais de déplacement 4 unités | -792 |

| | |
|---|------------------|
| Abattement extraprofessionnel | -4.500 |
| Revenu imposable (ajusté) | 37.973,74 |
| Impôt | -1.772 |
| Contr. dépendance | -415,96 |
| Contribution de crise | -68,05 |
| Allocations familiales 2 enf. (ss maj. d'âge) | 7.133,76 |
| CIS | 600,00 |
| Revenu disponible | 50.783,49 |

L'application de toutes les mesures prises depuis 2006 fait que le revenu disponible du ménage de deux adultes et deux enfants dont les adultes touchent chacun le SSM qualifié ne correspond plus qu'à 99,7% du revenu brut.

Le graphique qui suit résume l'impact des mesures sociofiscales mises en vigueur depuis 2006

Graphique 50: Impact des mesures sociofiscales depuis 2006



Ménage avec deux enfants, chaque conjoint ou partenaire touchant le SSM qualifié

*

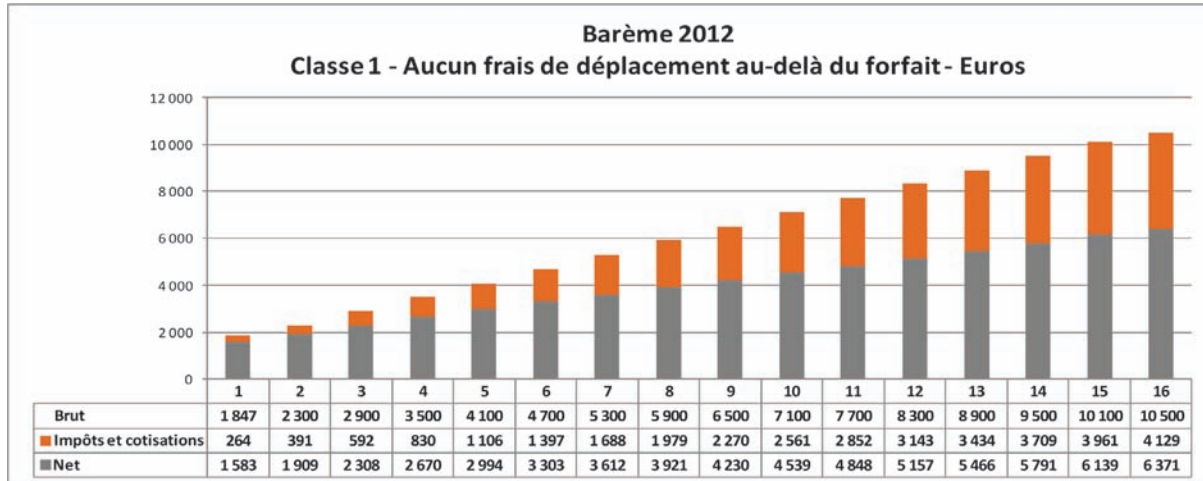
3. ANNEXE 3

Impact des mesures annoncées

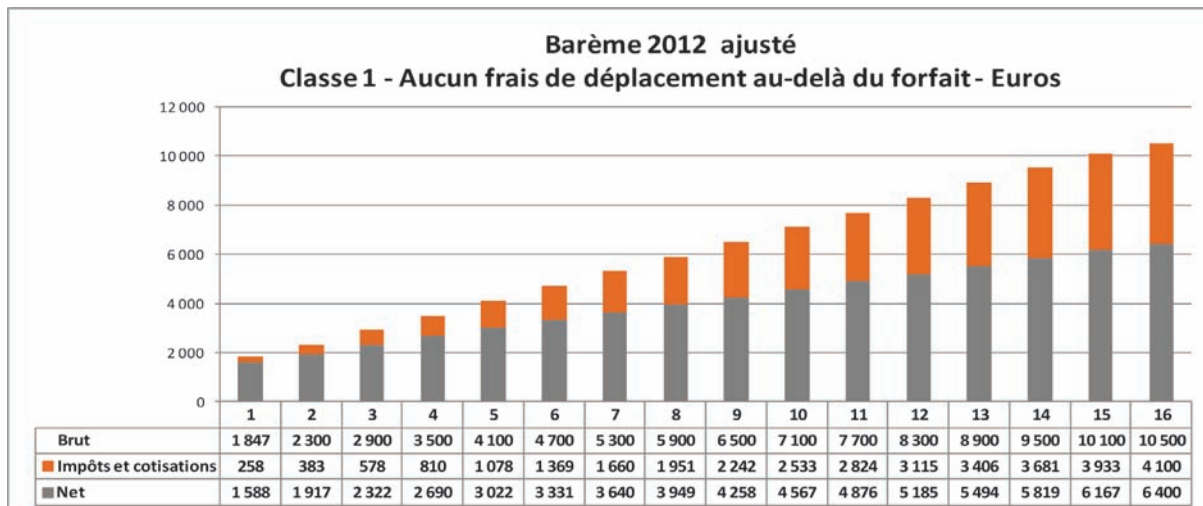
3.1. Non-ajustement du barème

Classe 1 sans frais de déplacement

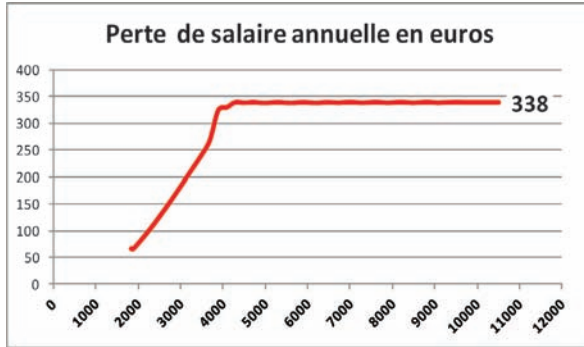
Graphique 51: Barème 2012: Classe 1 – Aucun frais de déplacement au-delà du forfait – Euros



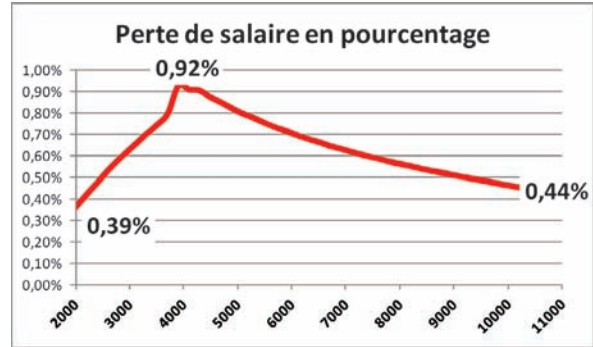
Graphique 52: Barème 2012 ajusté: Classe 1 – Aucun frais de déplacement au-delà du forfait – Euros



Graphique 53: Perte de salaire annuelle en euros

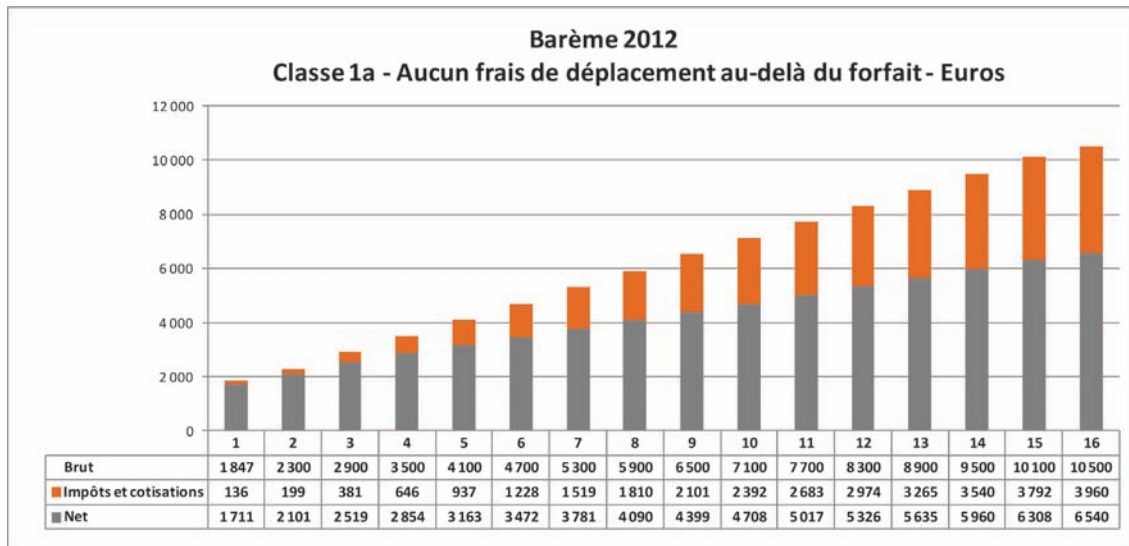


Graphique 54: Perte de salaire en pourcentage

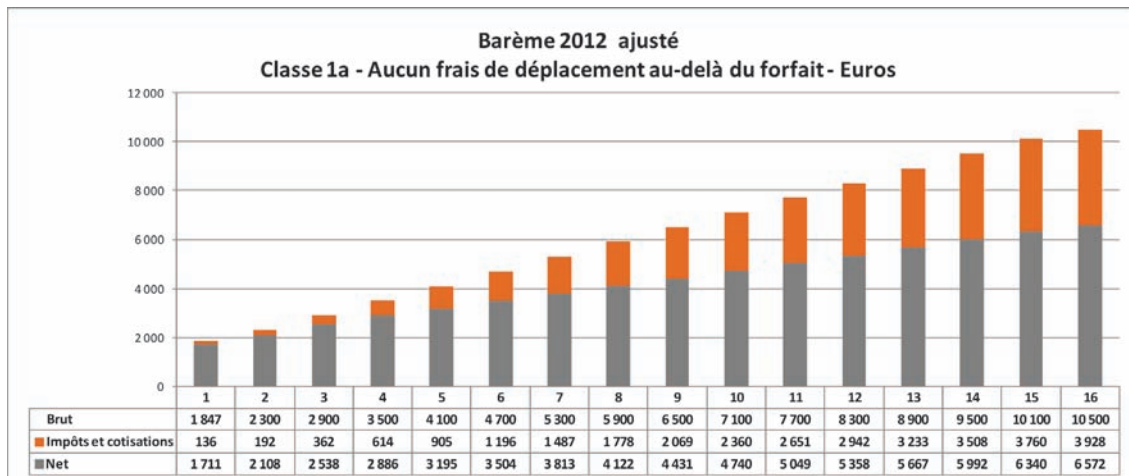


Classe 1a sans frais de déplacement

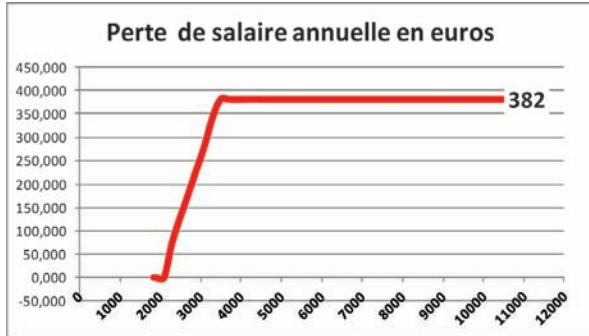
Graphique 55: Barème 2012: Classe 1a – Aucun frais de déplacement au-delà du forfait – Euros



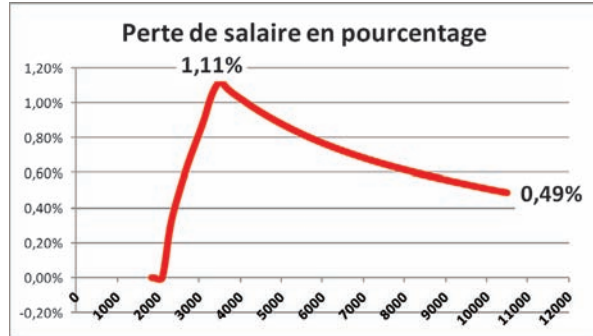
Graphique 56: Barème 2012 ajusté, Classe 1a – Aucun frais de déplacement au-delà du forfait – Euros



Graphique 57: Perte de salaire annuelle en euros

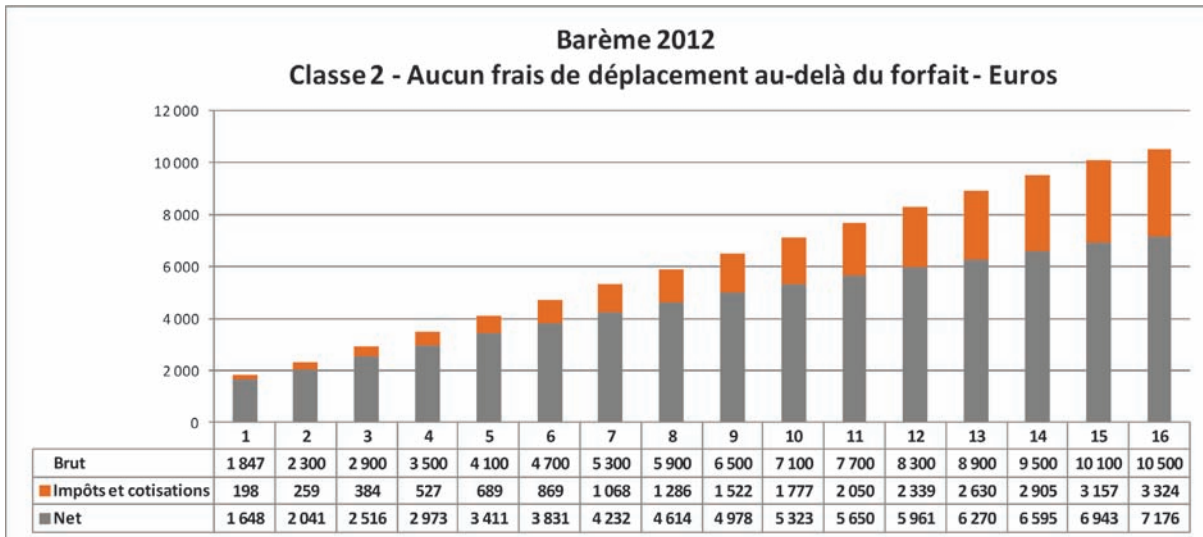


Graphique 58: Perte de salaire en pourcentage

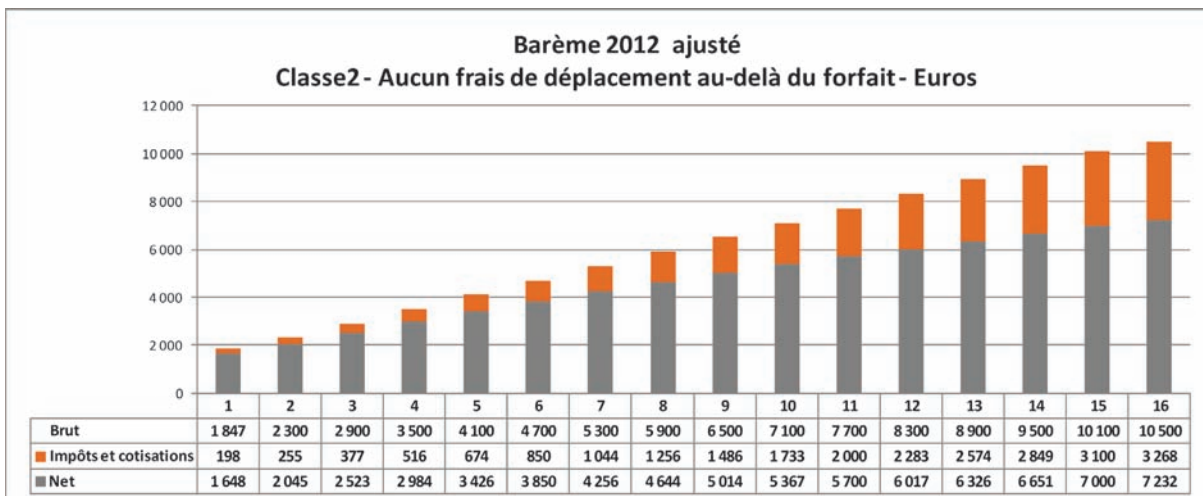


Classe 2 sans frais de déplacement

Graphique 59: Barème 2012: Classe 2 – Aucun frais de déplacement au-delà du forfait – Euros



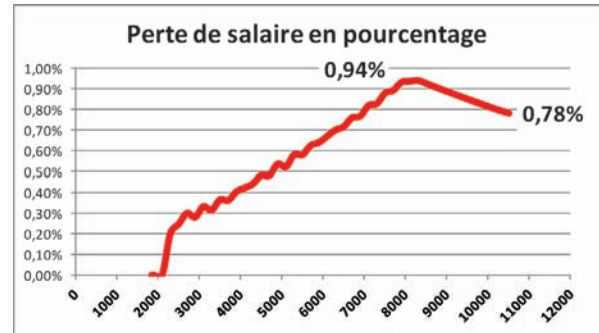
Graphique 60: Barème 2012 ajusté: Classe 2 – Aucun frais de déplacement au-delà du forfait – Euros



Graphique 61: Perte de salaire annuelle en euros



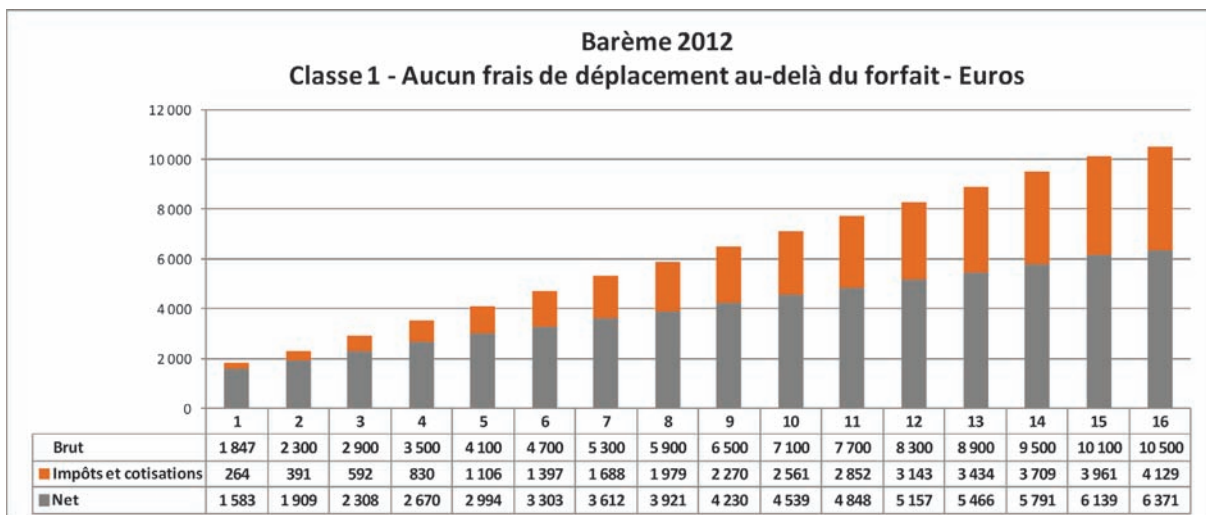
Graphique 62: Perte de salaire en pourcentage



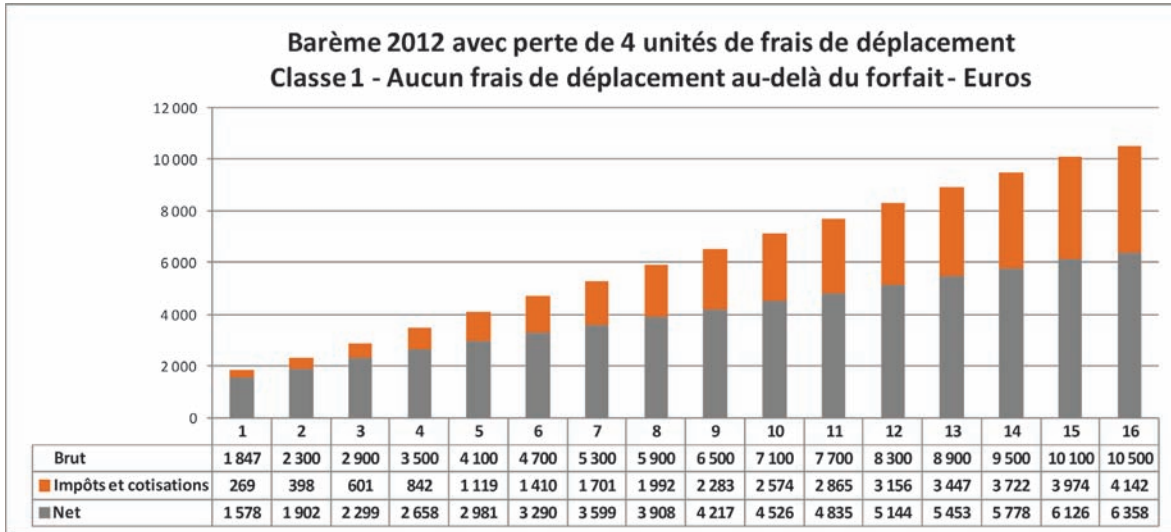
3.2. Pertes de 4 unités de frais de déplacement

Classe 1 sans frais de déplacement au-delà du forfait

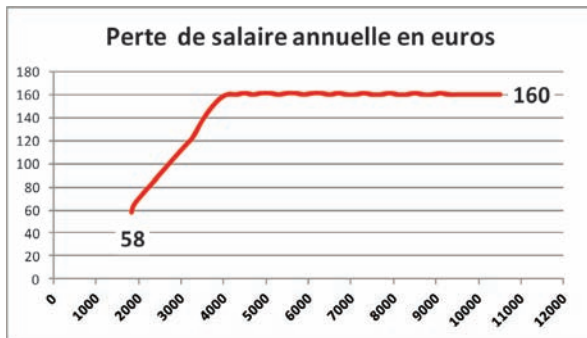
Graphique 63: Barème 2012: Classe 1 – Aucun frais de déplacement au-delà du forfait – Euros



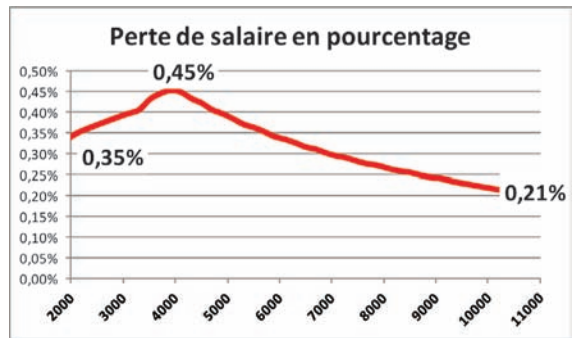
Graphique 64: Barème 2012 avec perte de 4 unités de frais de déplacement, Classe 1 – Aucun frais de déplacement au-delà du forfait – Euros



Graphique 65: Perte de salaire annuelle en euros

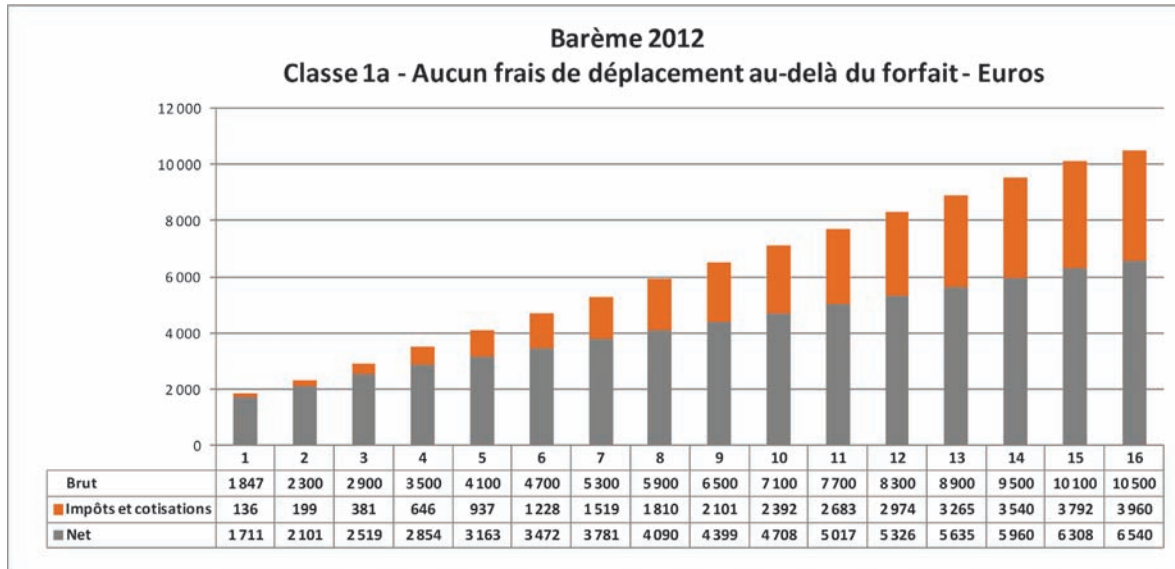


Graphique 66: Perte de salaire en pourcentage

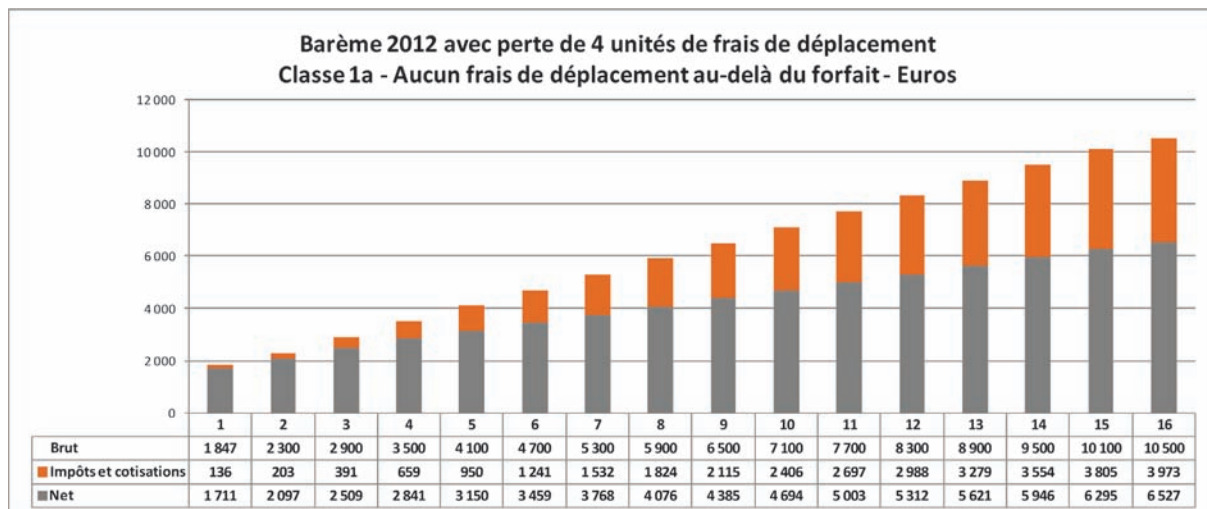


Classe 1a sans frais de déplacement au-delà du forfait

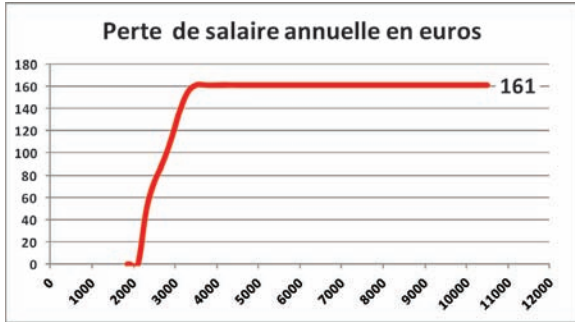
Graphique 67: Barème 2012: Classe 1a – Aucun frais de déplacement au-delà du forfait – Euros



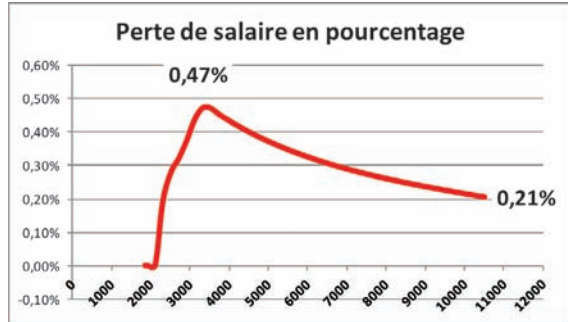
Graphique 68: Barème 2012 avec perte de 4 unités de frais de déplacement – Classe 1a – Aucun frais de déplacement au-delà du forfait – Euros



Graphique 69: Perte de salaire annuelle en euros

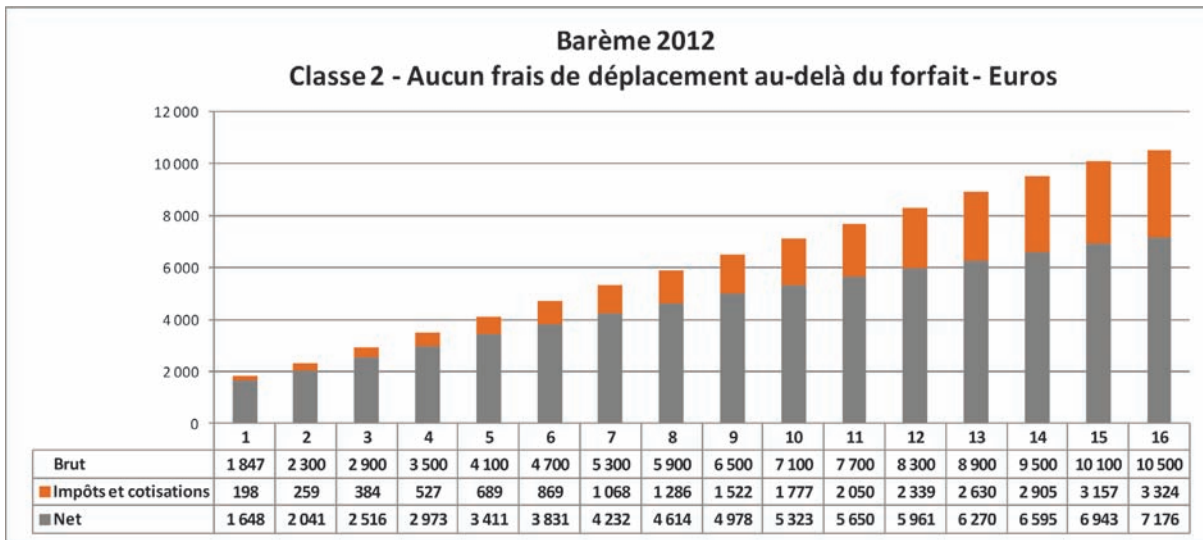


Graphique 70: Perte de salaire en pourcentage

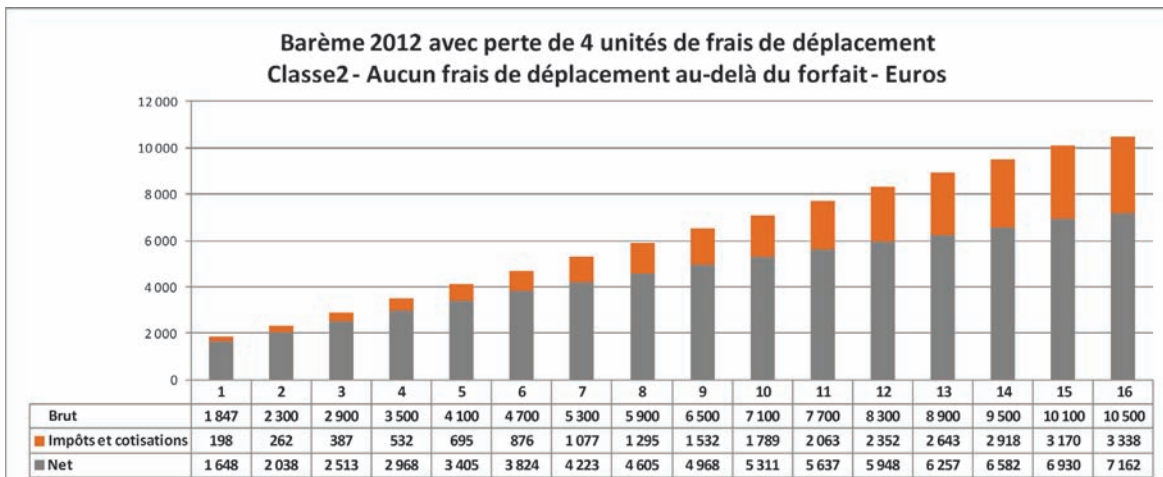


Classe 2 sans frais de déplacement au-delà du forfait

Graphique 71: Barème 2012, Classe 2 – Aucun frais de déplacement au-delà du forfait – Euros



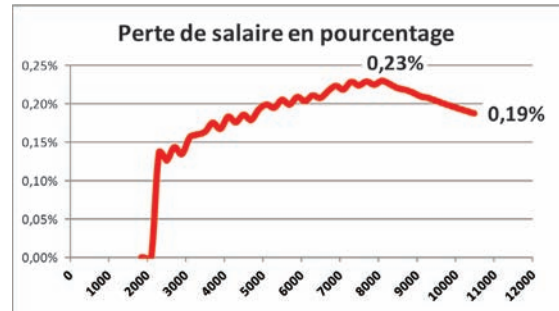
Graphique 72: Barème 2012 avec perte de 4 unités de frais de déplacement, Classe 2 – Aucun frais de déplacement au-delà du forfait – Euros



Graphique 73: Perte de salaire annuelle en euros



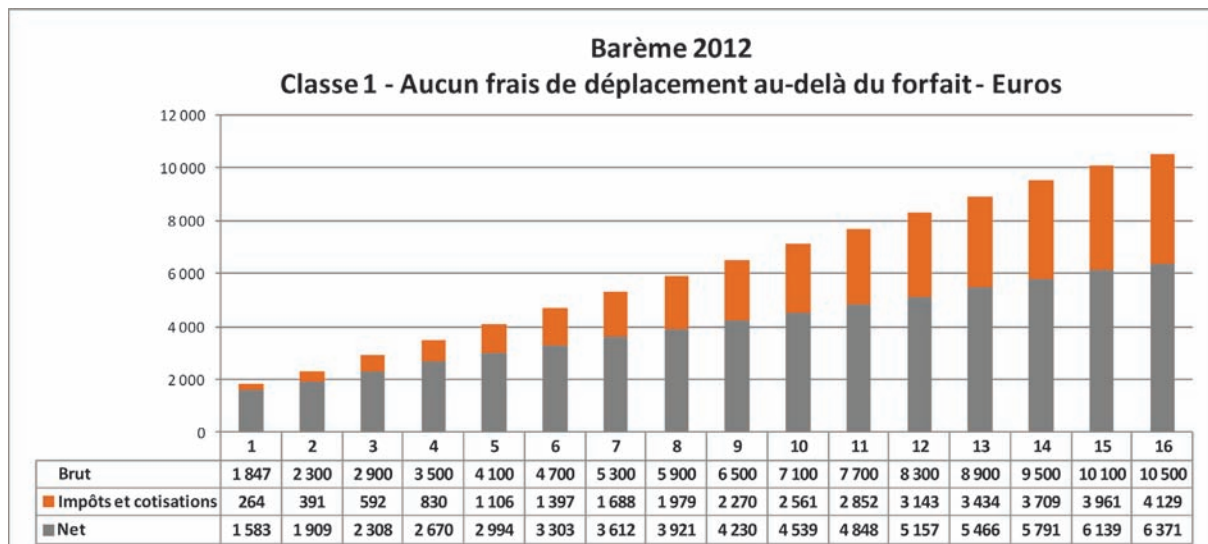
Graphique 74: Perte de salaire en pourcentage



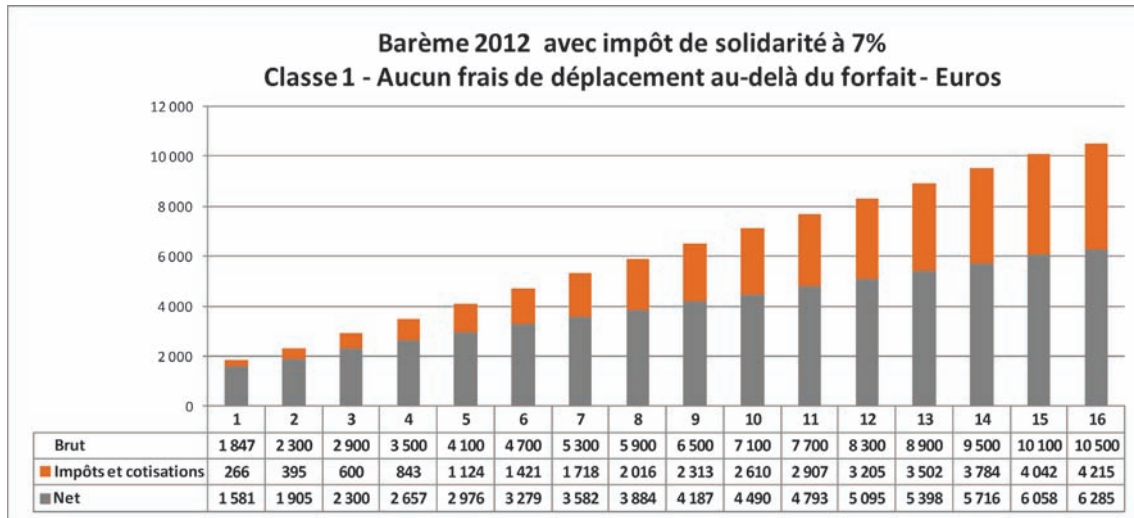
3.3. Pertes liées à l'augmentation de l'impôt de solidarité

Classe 1 – Aucun frais de déplacement au-delà du forfait

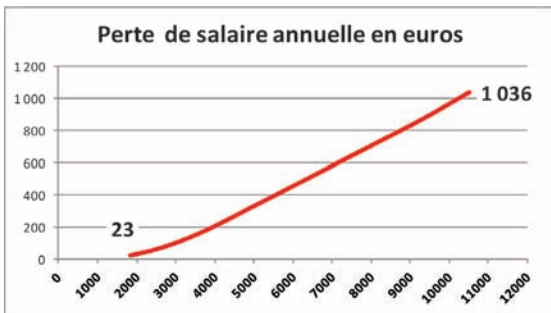
Graphique 75: Barème 2012: Classe 1 – Aucun frais de déplacement au-delà du forfait – Euros



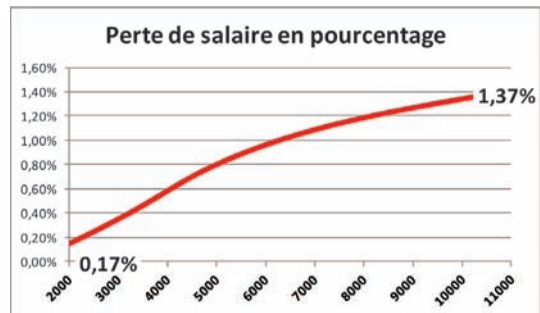
Graphique 76: Barème 2012 avec impôt de solidarité à 7% – Classe 1
– Aucun frais de déplacement au-delà du forfait – Euros



Graphique 77: Perte de salaire annuelle en euros

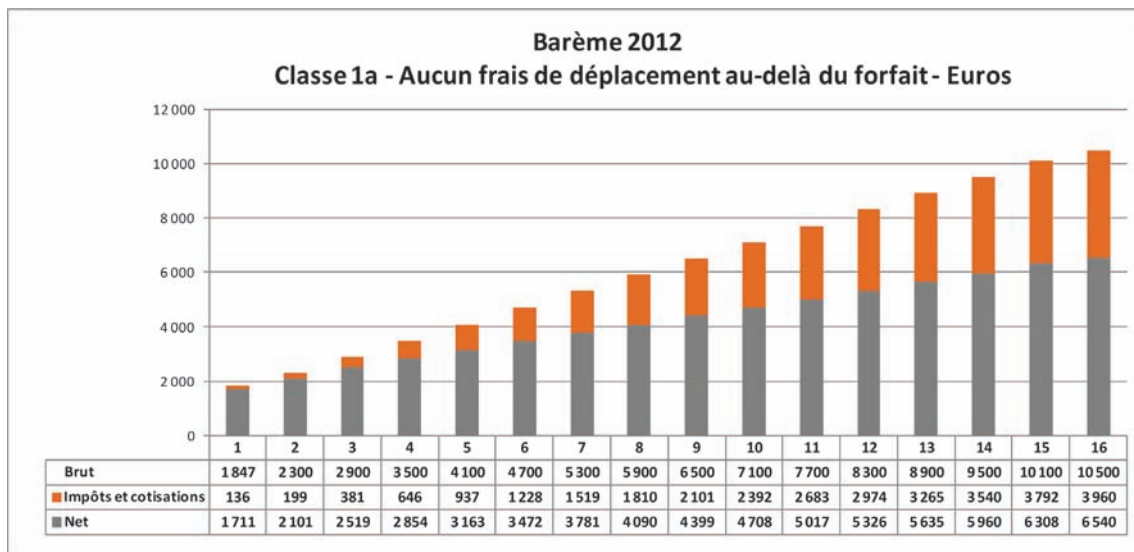


Graphique 78: Perte de salaire en pourcentage

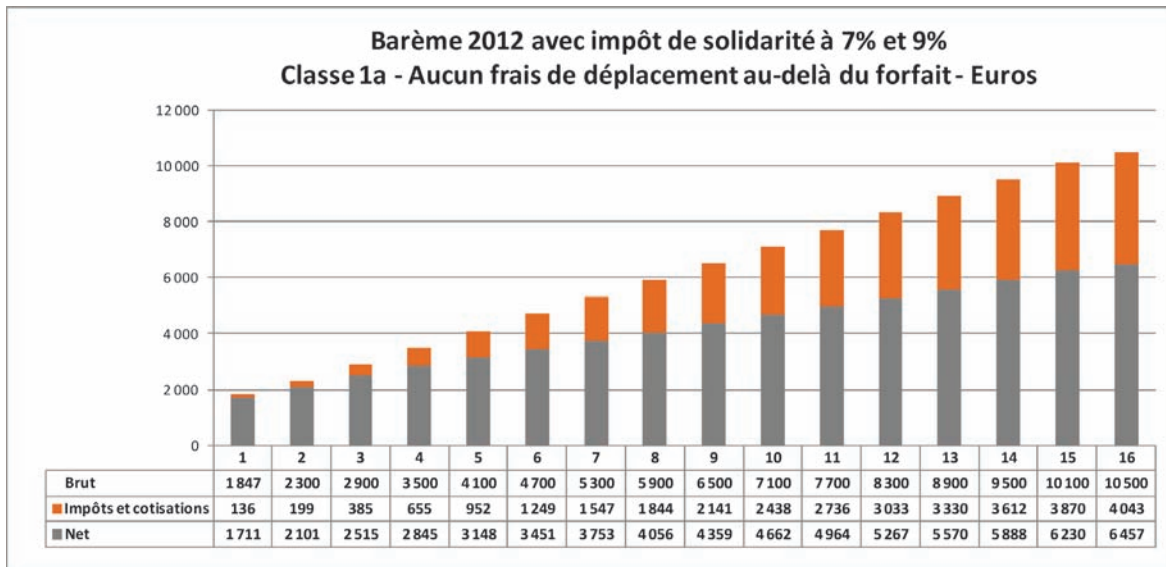


Classe 1a – Aucun frais de déplacement au-delà du forfait

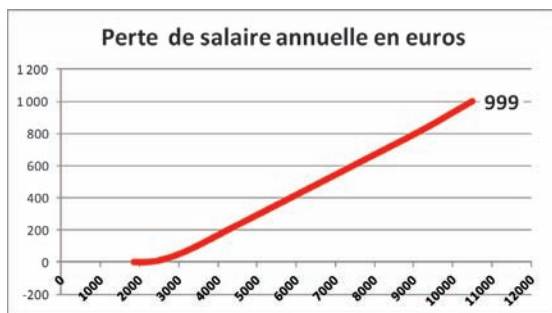
Graphique 79: Barème 2012 – Classe 1a – Aucun frais de déplacement
au-delà du forfait – Euros



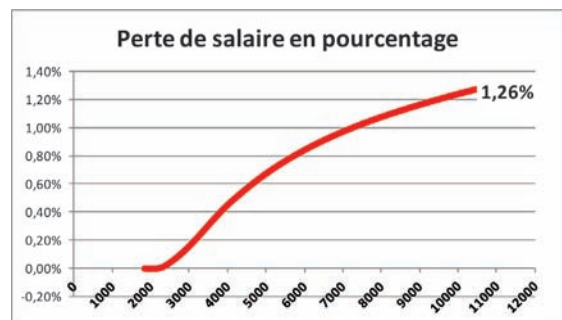
Graphique 80: Barème 2012 avec impôt de solidarité à 7% et 9%, Classe 1a –
Aucun frais de déplacement au-delà du forfait – Euros



Graphique 81: Perte de salaire annuelle en euros

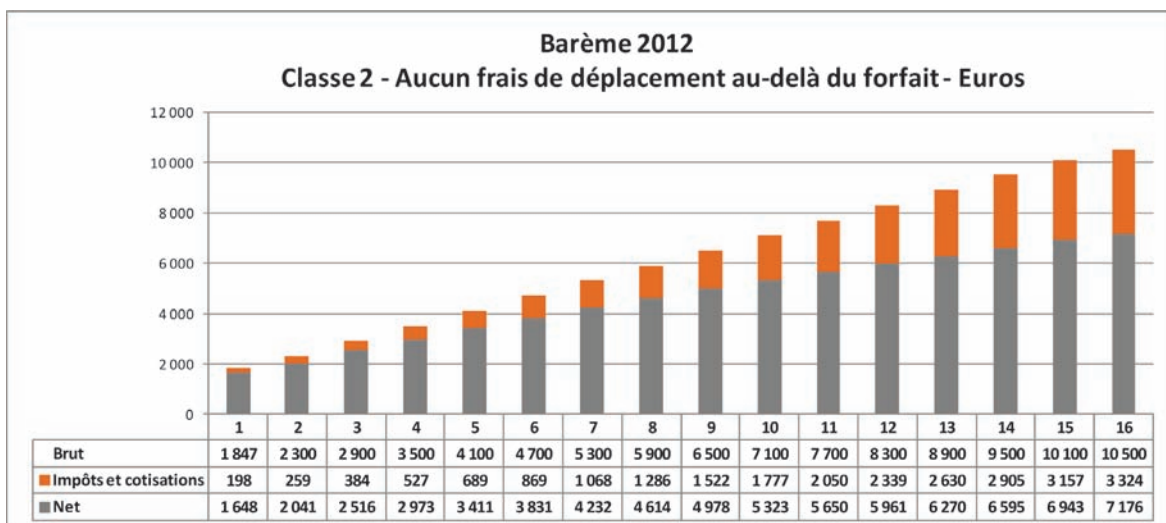


Graphique 82: Perte de salaire en pourcentage

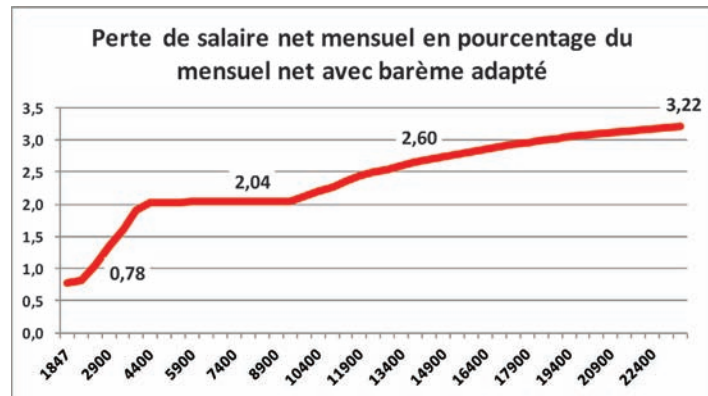


Classe 2 – Aucun frais de déplacement au-delà du forfait

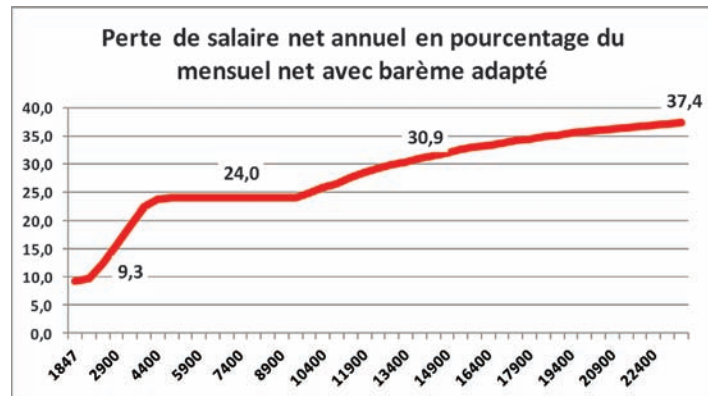
Graphique 83: Barème 2012, Classe 2 – Aucun frais de déplacement
au-delà du forfait – Euros



Graphique 88: Perte de salaire net mensuel en pourcentage du mensuel net avec barème adapté

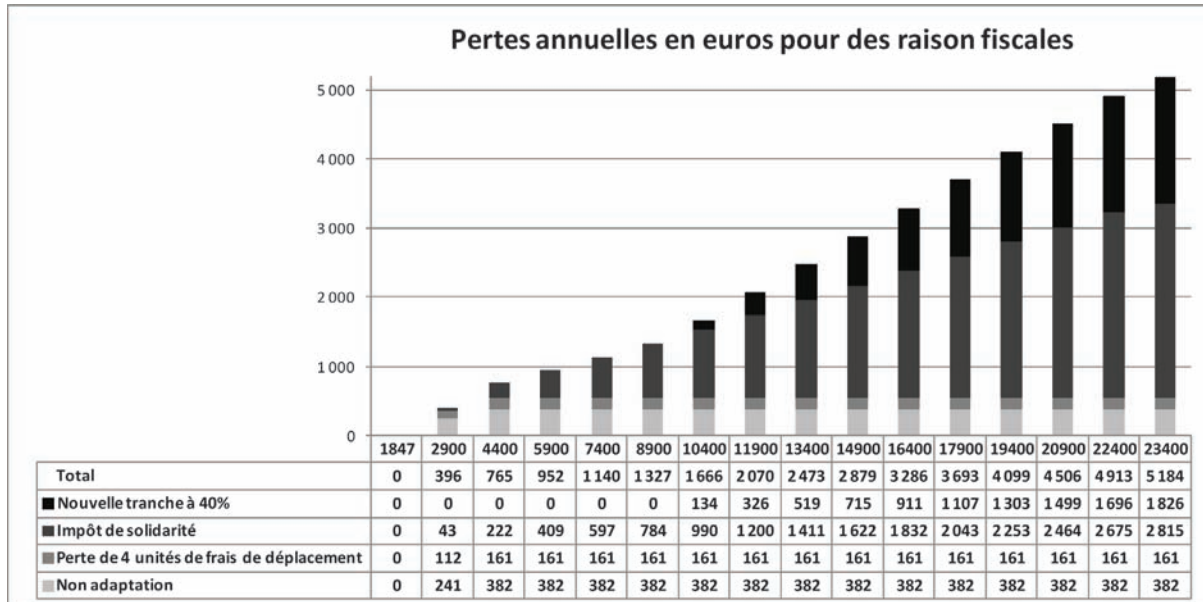


Graphique 89: Perte de salaire net annuel en pourcentage du mensuel net avec barème adapté

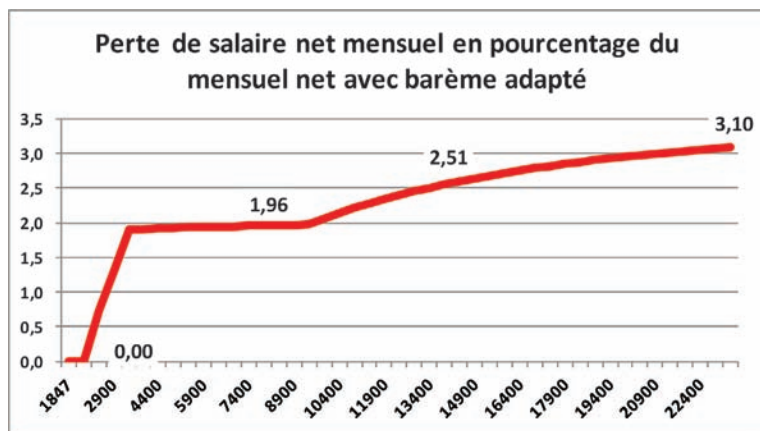


Classe 1a – Aucun frais de déplacement au-delà du forfait

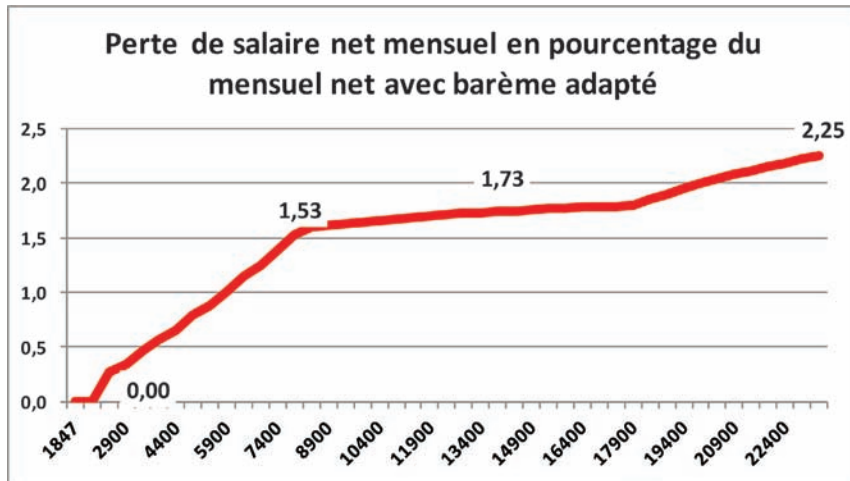
Graphique 90: Pertes annuelles en euros pour des raisons fiscales



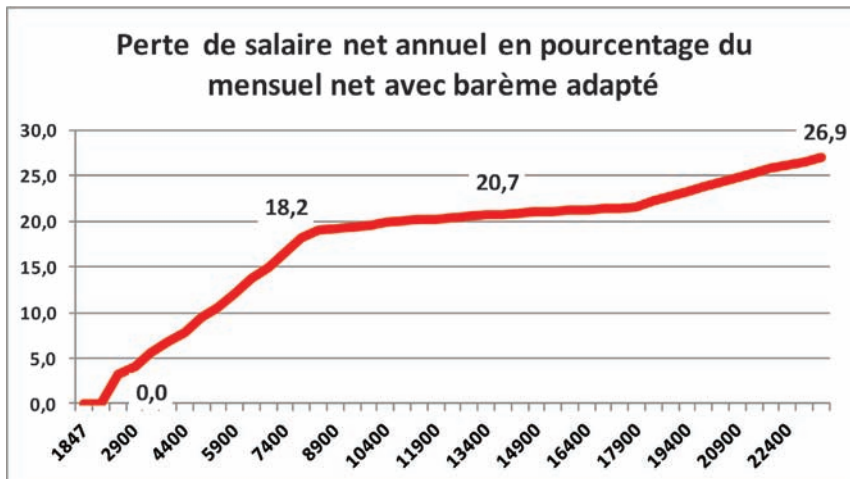
Graphique 91: Perte de salaire net mensuel en pourcentage du mensuel net avec barème adapté



Graphique 94: Perte de salaire net mensuel en pourcentage du mensuel net avec barème adapté



Graphique 95: Perte de salaire net annuel en pourcentage du mensuel net avec barème adapté



*

4. ANNEXE 4

Au sujet du TSCG et du solde structurel

4.1. Avis de la CSL sur le TSCG du 22 octobre 2012

La Chambre des députés s'apprête à voter le projet de loi portant approbation du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG). Or, ce traité budgétaire européen, signé à Bruxelles le 2 mars 2012, aura des répercussions considérables sur les politiques budgétaires des différents pays et, en conséquence, sur les politiques publiques qu'ils voudront mener.

C'est pourquoi, la Chambre des salariés (CSL) s'est autosaisie du projet et souhaite avertir les élus et les citoyens des graves implications de ce texte et veut attirer l'attention des députés sur la responsabilité qu'ils s'approprient à prendre en s'exprimant sur ce traité.

Par ailleurs, la CSL en appelle aux dirigeants nationaux et européens pour que des politiques et des normes juridiques contraignantes en matière sociale, non subordonnées aux critères de compétitivité, soient ancrées dans les traités de l'Union européenne (UE).

L'objectif du traité

Le traité budgétaire, signé par 25 des 27 Etats membres de l'UE (le Royaume-Uni et la République tchèque ont choisi de ne pas y adhérer) devrait normalement entrer en vigueur le 1er janvier 2013.

Ce nouveau texte a pour objectif affiché le renforcement et l'amélioration de la coordination et de la gouvernance économiques au sein de l'UE, et plus particulièrement de la zone euro. Mais concrètement, il instaure une plus grande discipline budgétaire qui se traduit par la mise en place d'une règle d'équilibre structurelle du solde budgétaire.

Un carcan budgétaire

La principale disposition du traité stipule que la situation budgétaire des administrations publiques des pays signataires devra être en équilibre ou en excédent. En langage clair, cela revient à instaurer un carcan budgétaire qui se traduit par l'imposition d'un quasi-équilibre des finances publiques (limite inférieure de déficit structurel de 0,5% du PIB), alors qu'il n'y a aucune justification économique à cela. Un autre problème est que le solde structurel qui sera pris comme référence peut être calculé de différentes manières et aboutir à des résultats variables. La méthode de la Commission européenne dans ce cas sera déterminante.

Un déficit démocratique

En outre, les Etats devront inscrire la règle d'équilibre budgétaire et le mécanisme de correction automatique, basé sur des principes proposés par la Commission, dans leur constitution (ou dans un autre dispositif législatif contraignant et permanent). Ils devront également mettre en place des institutions indépendantes chargées de vérifier le respect de cette règle et de la trajectoire d'ajustement en cas de non-observance de celle-ci. La Cour de justice de l'UE pourra en dernier ressort appliquer des sanctions aux Etats en cas de non-respect de leurs engagements. Ceci pose évidemment de graves questions sur un recul de la démocratie et du pouvoir souverain des parlements nationaux de voter librement le budget; et cela couplé à une montée en puissance d'organes technocratiques non élus. Du reste, l'élaboration du traité s'est faite sans la participation du Parlement européen et sans l'implication des parlements nationaux et des partenaires sociaux au niveau européen et national.

L'austérité à perpétuité

L'implacable automaticité des règles et des sanctions ne correspond pas à un réel besoin économique. En effet, un pays soumis à une procédure de déficit excessif devra soumettre son budget et un programme de réformes structurelles à la Commission et au Conseil, qui devront l'approuver et en suivre la mise en place. C'est un formidable moyen d'imposer aux peuples des mesures d'austérité alors que leurs économies auraient besoin de politiques de relance de la croissance et de lutte contre le chômage.

La CSL ne s'oppose pas à la mise en place d'une gouvernance économique au niveau de l'UE, mais elle refuse qu'elle s'opère dans le cadre d'un carcan strict mettant en danger le modèle social européen. Le texte soumis à l'approbation de la Chambre des députés se révèle être un sérieux frein pour tout pays qui souhaiterait mener des politiques sociales et de relance à un moment où le chômage se fait persistant. Les politiques économiques procycliques automatiques qui sont promises dans le traité auront pour résultat une aggravation de la crise.

En conséquence, la CSL ne peut pas acquiescer aux dispositions du traité budgétaire.

Une résolution pour l'Europe sociale

Notre chambre considère que l'UE serait plus avisée de prendre des dispositions pour protéger la croissance, lutter contre le chômage et renforcer les droits sociaux. Elle souhaite lancer un appel aux responsables politiques luxembourgeois et européens afin qu'ils œuvrent pour l'inscription dans les

traités de l'UE, pour leur donner une valeur prépondérante, de normes juridiques contraignantes en matière sociale, non subordonnées aux critères de compétitivité.

Pourquoi la Chambre des députés, au moment du vote relatif à la ratification du traité budgétaire, n'adopterait-elle pas une résolution en ce sens? Pour la Chambre des salariés, la dimension sociale de l'Union européenne devrait inclure les principes suivants:

– La protection et l'amélioration des droits des salariés

La protection de la libre concurrence et de la compétitivité se pose fréquemment en conflit ouvert avec la protection des droits sociaux. Cette dernière étant généralement subordonnée à la première. Or, la protection des droits des citoyens, partant des travailleurs, doit constituer une valeur supérieure à la réalisation sans compromis du marché intérieur.

La CSL, joignant sa voix à celle de la Confédération européenne des syndicats (CES), demande à l'UE de se concentrer sur des politiques qui améliorent les conditions de vie et de travail et assurent des emplois de qualité, des salaires justes, l'égalité de traitement, un véritable dialogue social, les droits syndicaux et autres droits humains, des services publics de qualité, la protection sociale, y compris des services de santé et des régimes de pension justes et durables, ainsi que sur une politique industrielle favorisant une transition juste vers un modèle de développement durable.

– Le modèle social européen et le rôle des partenaires sociaux

Il est également crucial que les négociations collectives libres et le dialogue social, qui font partie intégrante du modèle social européen, soient garantis au niveau européen et national. La participation effective des partenaires sociaux dans la gouvernance économique européenne et les plans nationaux de réforme est indispensable. Le poids des éventuels efforts doit être réparti selon la capacité distributive de chacun et non pas être supporté par les seuls travailleurs et leurs familles. Le droit aux négociations collectives des salaires et des conditions de travail ne doit en aucun cas être subordonné à des critères de compétitivité.

– Une justice économique et sociale

Des normes strictes de réglementation du secteur financier, qui devrait normalement être au service de l'économie réelle, doivent pouvoir s'imposer en Europe. Il faut également que des politiques d'investissement en faveur de l'industrie, à même de relever les défis économiques et environnementaux, puissent être menées. L'UE doit également encourager une fiscalité redistributive et progressive sur les revenus et la fortune.

– Des emplois de qualité et des salaires décents

L'UE doit pouvoir garantir à ses citoyens l'accès à un emploi et à un salaire décents; ce qui permettra de contribuer au renforcement de la demande intérieure et donc à la croissance. Elle doit ainsi prendre des mesures pour améliorer la qualité de l'emploi et lutter contre les emplois précaires, lutter contre les abus en matière de contrats à temps partiel, temporaires ou à durée déterminée. La mise en œuvre des politiques européennes doit aussi mettre fin à l'écart salarial entre femmes et hommes.

– Des critères de convergence sociale

Par ailleurs, à côté des classiques critères de convergence économique, il serait tout aussi nécessaire d'établir des critères de convergence sociale, fixant par exemple des objectifs en matière d'emploi, de pauvreté ou d'égalité des chances, avec des sanctions comparables à celles infligées en cas de non-respect des règles liées aux déficits budgétaires, dont le nombre et les contraintes ne cessent d'augmenter.

4.2. Du solde structurel

La règle d'équilibre structurel des finances publiques constitue sans aucun doute la pierre angulaire de ce nouveau dispositif.

Or, le solde structurel est un concept éminemment difficile à utiliser et il existe des définitions et des méthodes d'estimation divergentes, comme il est décrit ci-après.

L'article 3, paragraphe 3, point a) du TSCG donne la définition suivante du solde structurel:

le „solde structurel annuel des administrations publiques“ signifie le solde annuel corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires.

Ainsi, selon l'ancien président de la Banque européenne d'investissement Philippe Maystadt²⁰, cette règle manque de précision et laisse la place à l'interprétation. Selon lui, on ne peut pas mesurer un déficit structurel avec précision, on peut juste l'estimer. Il y a une zone grise et on peut s'attendre à de vives discussions entre les Etats membres et la Commission sur l'impact conjoncturel.

Afin de mieux appréhender cette problématique, nous retraçons ci-dessus les commentaires de quelques instituts et organisations relatives au solde structurel.

4.2.1. *Le Statec*

Le Statec²¹ donne la définition suivante du solde structurel:

Le solde nominal se décompose en une composante conjoncturelle, indépendante de la volonté du gouvernement, et une composante discrétionnaire, égale à la variation du solde structurel. Cette composante discrétionnaire est appelée „impulsion budgétaire“ et fournit une bonne orientation de la politique budgétaire. La composante conjoncturelle s'apparente quant à elle au jeu des stabilisateurs automatiques²².

Le solde structurel tel que élaboré par le STATEC est obtenu à travers la formule suivante:

$$SS = SN - \varepsilon * OG$$

où SS = solde structurel, SN = solde nominal (tel que prévu par le STATEC), ε = (semi-)élasticité budgétaire ou sensibilité globale des finances publiques à la conjoncture économique, et OG = écart de production („output gap“).

En période de ralentissement économique ou de récession, la situation sous-jacente des finances publiques est meilleure que ce qu'indique le solde nominal car la dégradation du solde nominal est due en grande partie à la dégradation de la situation conjoncturelle.

A l'inverse, en période de forte croissance, le solde nominal est supérieur au solde structurel.

D'après le Statec, l'impact des mesures discrétionnaires, donc de la contribution de la politique budgétaire et fiscale à la conjoncture hormis les variations dues aux fluctuations conjoncturelles, se lit à travers les variations du solde structurel. Si cette impulsion budgétaire est positive, la politique budgétaire et fiscale est expansive. Une limitation volontariste de la progression des dépenses publiques par le Gouvernement équivaut à une impulsion budgétaire négative.

Comme nous l'avons vu ci-dessus, le solde structurel dépend de la croissance potentielle, et finalement de l'écart de production.

Un écart de production positif signifie que la croissance effective est supérieure à la croissance potentielle, le solde structurel est inférieur au solde nominal.

Un écart de production négatif signifie que la croissance effective est inférieure à la croissance potentielle, le solde structurel est meilleur que le solde nominal.

L'écart de production est mesuré en fonction du PIB en volume, alors que le solde nominal, tout comme le solde structurel, est évidemment calculé par rapport au PIB en valeur de l'année respective.

Si, dans la plupart des pays, il n'existe guère de différences selon que l'on utilise comme déflateurs l'indice des prix à la consommation ou les prix de la production, tel n'est pas le cas au Luxembourg

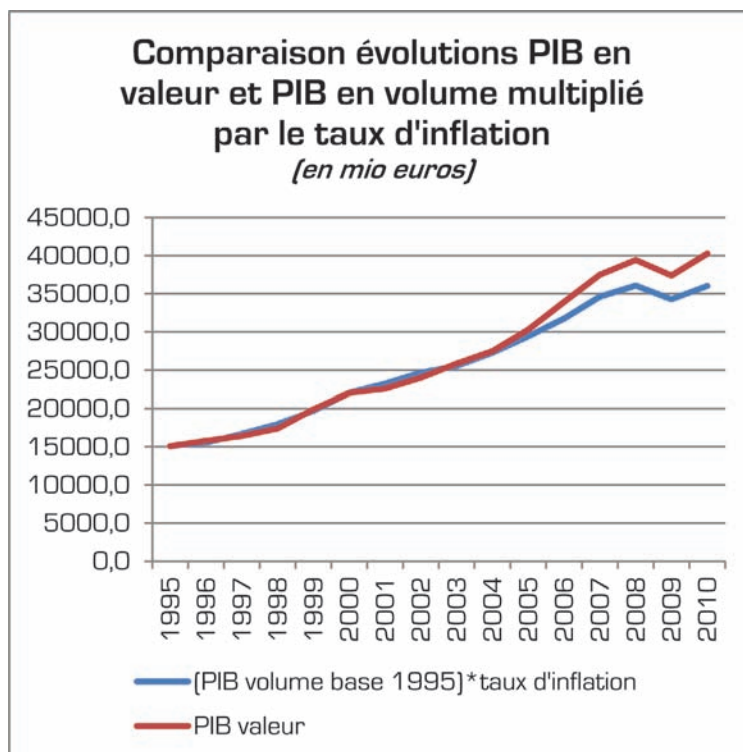
²⁰ *La Libre Belgique*, 26 avril 2012

²¹ NC 2-2010, p. 95 et NC 1-2012, pp. 66. Dans la note de conjoncture 2-2010, ε était évalué à 0,49.

²² La stabilisation automatique est la capacité des finances publiques à atténuer les conséquences des événements conjoncturels sur l'activité. Lorsque l'économie est en expansion, les impôts augmentent avec la hausse de la consommation et de l'emploi et les prestations sociales baissent avec le recul du chômage. La hausse des impôts et la baisse des prestations conduit alors à une réduction de la croissance (à la marge). L'augmentation initiale de l'activité est donc réduite par le fonctionnement des stabilisateurs automatiques. La situation est symétrique lorsque l'économie connaît un ralentissement ou une récession. Ainsi les variations des recettes fiscales permettent d'atténuer les fluctuations de l'activité.

où, comme notre chambre l'a déjà soulevé récemment, il existe depuis 2006 une divergence entre le PIB en valeur déflaté par l'inflation (donc des prix à la consommation) et le PIB en volume:

Graphique 96: Comparaison évolutions PIB en valeur et PIB en volume multiplié par le taux d'inflation (en mio euros)



Le calcul du solde structurel à partir des volumes de production pourrait donc aboutir à une surestimation de l'écart de production et partant une sous-estimation du solde structurel par rapport au solde nominal.

4.2.2. L'Observatoire français des conjonctures économiques

D'après l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)²³, on nomme impulsion budgétaire la variation du déficit structurel primaire d'une année sur l'autre. Elle représente la partie discrétionnaire de la politique budgétaire.

Pour l'OFCE, l'estimation du solde structurel, sur lequel l'objectif de moyen terme est basé, est délicate, puisqu'elle repose sur l'estimation de l'écart de production et donc de la production potentielle. La méthode de la Commission consiste à estimer la production potentielle par une fonction de production. Le capital est pris comme exogène; en période de ralentissement économique, sa croissance diminue, ce qui, selon la méthode utilisée, réduit la production potentielle.

La force de travail disponible est mesurée comme le produit de la population en âge de travailler par le taux de participation et le complément à 1 du taux de chômage d'équilibre (le NAIRU). Le taux de participation est pris comme exogène alors qu'il varie comme la situation économique: en période de hausse du chômage, certains actifs potentiels sont découragés de chercher un emploi. Enfin, le NAIRU est mesuré comme un lissage du taux de chômage observé.

Aussi, la croissance potentielle, ainsi estimée, tend à reproduire la croissance passée et elle fluctuerait donc comme la croissance effective. Cette méthode sous-estime l'écart de production en période de récession et donc surestime le déficit structurel. Elle condamne à reproduire la croissance lente observée dans le passé.

23 Catherine Mathieu, Henri Sterdyniak, „Réformer le pacte de stabilité: l'état du débat“, *Revue de l'OFCE*, n° 84, janvier 2003.

Raisonnement en termes de déficit structurel permet de laisser jouer les stabilisateurs automatiques: un pays en récession peut laisser son déficit public gonfler automatiquement en raison des pertes de recettes fiscales induites par la baisse de l'activité. La Commission européenne veut limiter la politique budgétaire à ce seul jeu des stabilisateurs automatiques.

Or, pour l'OFCE, ceci n'a pas de justification économique. Soit la politique budgétaire est totalement impuissante à soutenir l'activité, car les ménages sont ricardiens et anticipent les impôts futurs, dans ce cas, elle ne crée pas d'inflation et ne nuit pas aux pays partenaires; toute coordination est alors inutile.

Soit la politique budgétaire influence effectivement l'activité, dans ce cas, la coordination des politiques budgétaires est nécessaire, mais il n'y a pas de raison pour limiter la politique budgétaire au seul jeu des stabilisateurs automatiques; une politique discrétionnaire peut être nécessaire pour renforcer ou contrarier le jeu des stabilisateurs automatiques. Si un pays est frappé par une baisse spécifique de sa demande, la politique monétaire commune ne réagit guère; une impulsion budgétaire discrétionnaire est nécessaire pour stabiliser son activité.

4.2.3. *La Banque centrale du Luxembourg*

La Banque centrale du Luxembourg confirme dans son bulletin 2-2012 que la croissance potentielle est une résultante de la croissance passée. La BCL ne se limite pas seulement à estimer la croissance potentielle par une fonction de production, mais elle a également recours à 5 autres méthodes d'estimation (tendance linéaire, Hodrick-Prescott, Harvey-Jaeger, Kuttner, Apel-Jansson).

Il est intéressant de constater que ces méthodes donnent des écarts de production très divergents pour une même année. Ainsi, pour 2012, les écarts se situent dans une fourchette allant de -0,9% à -3,9%.

La BCL écrit:

Le ralentissement de la croissance observée en 2011 et les perspectives d'une croissance faible en 2012 ont contribué à une nouvelle baisse des estimations de la croissance potentielle à un niveau près de 2%.

En juin 2011 la BCL situait la croissance potentielle „dans une fourchette entre 2% et 3%“. Mais à la lumière des nouvelles données, quatre des six méthodes d'estimation considérées [...] suggèrent que la croissance potentielle serait même inférieure à 2% en 2012. Ceci prolonge une baisse régulière depuis le début du siècle, quand la croissance potentielle avoisinait encore 5%.

Selon les données de comptabilité nationale publiées par le STATEC en avril, la croissance en 2011 a été de seulement 1,6%. Ce chiffre étant inférieur aux estimations de la croissance potentielle, l'écart entre le niveau du PIB observé et le PIB potentiel s'est creusé davantage selon la plupart des méthodes. Cet „écart de production“, négatif depuis 2009, devrait se situer entre -2% et -3% en 2011. Les projections anticipent une reprise de la croissance en 2013 et 2014, ce qui permettrait de réduire cet écart, sans toutefois le combler avant la fin de l'horizon.

4.2.4. *L'OCDE*

L'OCDE²⁴ estime que les incertitudes quant à l'utilisation de l'écart de production en matière de politique budgétaire sont particulièrement élevées lors du retournement du cycle économique. Si en moyenne sur le cycle, les incertitudes en matière d'écarts de production et d'emploi ont relativement peu d'incidence sur des soldes structurels (ceux-ci étant davantage influencés par les soldes nominaux que par l'écart), les révisions concernant les estimations initiales de l'écart de production sont beaucoup plus importantes dans les années où le cycle se renverse.

4.2.5. *Une politique d'austérité automatique et à perpétuité*

Le pacte budgétaire se focalise donc exclusivement sur la discipline budgétaire en demandant aux pays de maintenir le „déficit budgétaire structurel“ sous les 0,5%. Or, le déficit budgétaire structurel est très difficile à définir, laissant la voie libre à toutes les interprétations et les contournements.

²⁴ Romain Bouis, Boris Cournède, Ane Kathrine Christensen, *Implications of Output Gap Uncertainty in Times of Crisis*, OECD Working Paper n° 977, 6 juillet 2012.

En outre, même si un pays respecte les obligations en matière de déficit budgétaire avec un solde déficitaire inférieur à 3% du PIB, il devrait appliquer des mesures restrictives en matière de finances publiques, si son solde structurel annuel est inférieur à son OMT.

Supposons que le Luxembourg ait un solde nominal des administrations publiques de 0,5% du PIB en 2014 et que le pays connaisse une croissance de 5% cette année-là. Or, suite aux années de croissance molle, la croissance potentielle ne serait que de 2%. Dans ce cas, le solde structurel du Luxembourg serait, d'après la définition du Statec:

$$\begin{aligned} SS &= SN - 0,49 * OG \\ &= 0,5 - 0,49 * (5 - 2) = -0,97\% . \end{aligned}$$

Par conséquent, le Luxembourg devrait réduire ses dépenses publiques et/ou augmenter les impôts, puisqu'il a un déficit structurel dépassant les 0,5% du PIB, en dépit d'un solde nominal positif et d'une croissance favorable à l'évolution de ses finances publiques.

Une autre question en matière de calcul du solde structurel concerne les prévisions retenues. Ces prévisions sortent-elles exclusivement d'un modèle macroéconomique ou sont-elles affinées par des informations empiriques, surtout en matière de recettes publiques? Si on consulte la dernière note de conjoncture du Statec²⁵, on constate que la deuxième méthode de calcul est retenue. Toutefois, le Comité de prévision, qui est composé de fonctionnaires d'administrations luxembourgeoises, au cours de ses travaux au début de 2012, arrive à des prévisions très divergentes, et ce dans un délai de 3 mois seulement. Cette remarque ne saurait en aucun cas être une critique de la compétence professionnelle de ces experts, mais comment peut-on décréter une politique d'austérité automatique en fonction d'informations incomplètes et rapidement obsolètes, alors que les mesures de réformes structurelles auraient un caractère automatique et permanent?

Les détails du calcul du déficit structurel sont donc trop compliqués pour être compréhensibles et transparents vis-à-vis du grand public. Il n'y a pas non plus de consensus au plan international, ni même à l'échelle européenne, sur la méthode de calcul. Le FMI, l'OCDE, la Banque centrale européenne et la Commission européenne, chacun utilise sa propre approche.

Pourtant, la méthode utilisée joue un rôle crucial. La limite de 0,5% peut déterminer à maints égards l'orientation de la politique budgétaire, et principalement le financement de nos droits sociaux. Déterminer si un Etat se trouve d'un côté ou de l'autre de ce seuil dépend dans une large mesure de la méthode de calcul.

Le TSCG obligera donc les Etats membres à mener des politiques fiscales procycliques préjudiciables, qui donnent la priorité absolue aux règles économiques rigides à une époque où la plupart des économies sont toujours faibles et où le taux de chômage atteint des niveaux intolérablement élevés. Cela engendrera une pression à la baisse sur les salaires et les conditions de travail, un contrôle et des sanctions. Les gouvernements qui ne parviennent pas à se conformer au pacte budgétaire seront traduits devant la Cour de justice de l'UE, qui pourra imposer des sanctions (v. ci-dessus).

La méthode de calcul de la croissance potentielle, qui repose sur les données de la croissance effective passée, aura inévitablement un impact sur le solde structurel, notamment en cas de reprise de l'activité. Le danger d'étouffer dans l'œuf un redressement conjoncturel est manifeste.

Le nouveau traité ne fait donc que perpétuer l'austérité et la discipline budgétaire.

Les toutes récentes simulations communes de trois instituts²⁶ (IMK, OFCE, WIFO) confirment combien la logique du pacte budgétaire déjà à l'œuvre enfonce l'Union économique et monétaire dans la récession. Les trois instituts anticipent une chute du PIB de la zone euro de 0,8% en 2012 et de 0,5% en 2013 (alors même que les économies allemandes et françaises qui représentent près de 50% du PIB de la zone devraient continuer à croître légèrement: plus 0,2% et 0,7% pour la France). Pour leurs projections de moyen terme et l'évaluation de l'effort d'ajustement budgétaire nécessaire dans les pays concernés, les instituts s'appuient sur les évaluations publiées par la Commission quant aux déficits publics structurels et prennent également en compte la règle prévue dans le TSCG, qui fait obligation aux Etats dont la dette publique excède 60% du PIB de réduire l'écart entre leur dette courante et cette limite de 60% d'un vingtième chaque année; le rapport souligne le caractère à la fois arbitraire et

²⁵ NC 1-2012, p. 37

²⁶ *Fiscal Pact Deepens Euro Area Crisis, Joint analysis of the Macro Group*, IMK (Düsseldorf), OFCE (Paris) and WIFO (Vienna), IMK Report 71e, mars 2012.

absurde de cette règle. Cela conduit, dans certains pays, à des ajustements d'une ampleur telle (5% du PIB chaque année en Grèce, 3% en Italie, 2,4% en Irlande, 2,1% au Portugal; 1,3% en France au regard du critère de la dette), qu'on voit mal comment on pourrait y parvenir.

La croissance annuelle prévue du PIB de la zone euro dans son ensemble est de 0,5% en moyenne pour les cinq années à venir contre 2,7% aux Etats-Unis, 1,7% au Royaume-Uni.

Evidemment, de telles projections sont incertaines, notamment parce qu'elles sont tributaires des hypothèses et de la modélisation retenues. Mais comme cet exercice le confirme, une même politique d'économies budgétaires conduite simultanément dans tous les pays non seulement affaiblit considérablement la croissance moyenne de la zone (avec une impulsion budgétaire négative de près de 7 points de PIB pour l'ensemble de la zone comme pour l'économie française sur la période 2010-2013, 14 points pour l'Espagne ou le Portugal ...), mais elle accroît les disparités entre l'Europe du Nord et l'Europe du Sud et ne répond justement pas à la politique de convergence prévue au titre IV du TSCG.

Luxembourg, le 22 novembre 2012

