



CHAMBRE DES SALARIES
LUXEMBOURG

Projet No 05/2014

20 mars 2014

Projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2014

Projet d'avis

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

CONFIDENTIEL

..... PROJET D'AVIS

SOMMAIRE

1. Situation économique	4
2. Situation générale des finances publiques	7
2.1. Budget national et budget européen : l'État et les Administrations publiques	7
2.1.1. Les entités concernées par le budget	7
2.1.2. La séquence des comptes publics : budget courant et budget en capital	8
2.1.3. L'imbrication du budget de l'État et de l'Administration publique	10
2.1.4. Le solde structurel et les nouveaux critères budgétaires	12
2.2. Les évolutions budgétaires	14
2.2.1. Le budget de l'État (gouvernement central)	14
2.2.2. Le budget de l'Administration publique (Maastricht)	16
2.2.2.1. Trajectoires de long terme des recettes et dépenses de l'Administration centrale	16
2.2.2.2. Situation globale 2012-2013	19
2.2.2.3. Le budget 2014	21
2.2.3. Le piège de Maastricht	24
2.2.4. Le critère des dépenses : vers une disparition à terme de l'État dans l'économie	25
2.3. Les mesures d'épargne budgétaire	26
2.3.1. Réduction des bourses d'études	27
2.3.2. Réduction des dépenses de fonctionnement	28
2.3.3. Réduction des dépenses de personnel	28
2.3.4. Réduction des investissements	34
2.4. La dette publique : une évolution pas nécessairement liée au besoin de financement	37
2.4.1. Le niveau de la dette à nuancer	37
2.4.2. Capacité d'endettement à taux d'endettement constant	40
2.4.3. De la dette brute à la dette nette	40
2.4.4. Une charge de la dette insoutenable ?	41

3. Impôts : qui paie quoi ?	43
3.1. Répartition ménages/entreprises	43
3.2. L'imposition des sociétés	44
3.2.1. Cotisations sociales à la charge des employeurs	45
3.2.2. Impôts moins subventions sur la production	45
4. Politique familiale	48
5. Une nouvelle procédure budgétaire ?	52
5.1. Manque de transparence et erreurs dans les prévisions budgétaires	52
5.2. Proposition de loi et annonce du ministre des Finances	52
5.3. La loi organique relative aux lois de finances en France	54
5.4. Meilleure gestion publique ou réduction du périmètre de l'État ?	55
5.5. Conclusion : une réforme exigeant une préparation minutieuse et un débat public	56
6. Conclusion générale : un budget à nouveau positif en 2014 dans un contexte macroéconomique plus favorable, mais qui n'affiche aucun contenu politique	57

1. Situation économique

Le Luxembourg semble renouer avec des taux de croissance économique assez conséquents, même s'ils restent en dessous des taux de croissance plus élevés du début des années 2000 (cf. tableau ci-après, repris du projet de budget pour l'exercice 2014)

Notons que pour 2014, le taux de croissance du PIB en volume de 3,2% est plus que le double de celui de la zone euro qui, selon les prévisions reprises dans le projet de budget, s'élèverait à seulement 1,3%.

Néanmoins, **le principal objet de la présente partie est de souligner la différence considérable au Luxembourg entre la croissance nominale et la croissance réelle** – cette dernière étant sous-estimée à cause de biais méthodologiques au niveau du déflateur du PIB¹ – qui n'est pas sans avoir une incidence sur d'autres indicateurs ou agrégats calculés ou estimés sur base de la croissance réelle.

Notons toutefois également l'évolution négative, à savoir l'augmentation, que connaîtra le taux de chômage au Luxembourg malgré l'amélioration conjoncturelle.

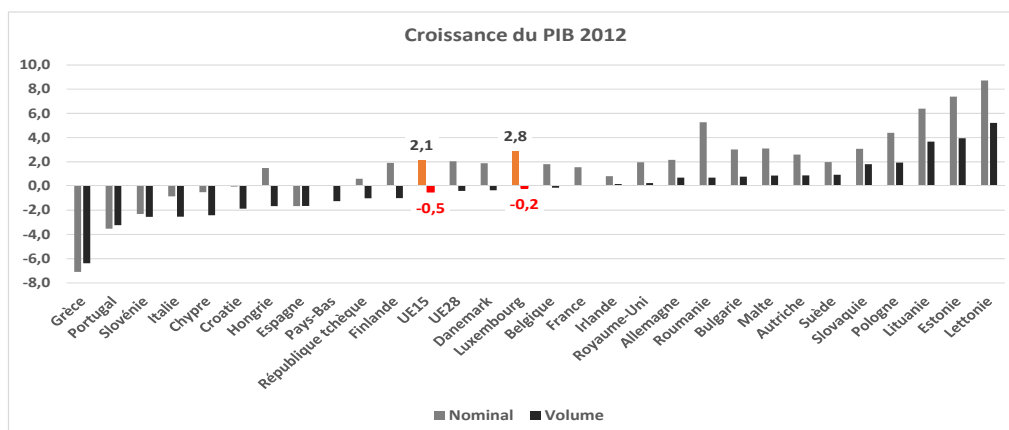
Aux yeux de la CSL, cette évolution devrait constituer la principale préoccupation du nouveau gouvernement et non pas l'assainissement d'un budget par ailleurs déjà sain.

Tableau : projections macroéconomiques 2013-14

PIB vol. (mia EUR - année de référence = 2005)	33,3	34,0	35,1	2,2	3,2
PIB valeur (mia EUR)	42,9	45,7	48,7	6,5	6,6
RNB (mia EUR)	29,2	30,9	32,3	5,5	4,7
PIB potentiel (mia EUR)	34,7	35,4	36,2	2,1	2,2
Population totale (1000 pers. ¹)	536,9	548,0	558,2	2,1	1,9
Emploi total intérieur (1000 pers.)	377,2	383,5	390,8	1,7	1,9
dont: frontaliers (1000 pers.)	157,2	159,4	161,9	1,4	1,6
emploi résident (1000 pers.)	232,3	236,4	241,2	1,8	2,0
Taux de chômage (ADEM, % de la pop. act.)	6,1	6,9	7,3	-	-
Prix à la consommation - IPCN (1996=100)	141,4	143,9	146,1	1,7	1,5
Coût salarial moyen (1000 EUR/an)	58,1	59,7	61,1	2,7	2,3
Echelle mobile des salaires (1948=100)	742,4	761,0	780,0	2,5	2,5
Masse salariale (mia EUR courants)	20,7	21,6	22,5	4,4	4,3
Source: STATEC (12 Février 2014) - 2012-2013: observations et estimations, 2014: prévisions.					
¹ au 31 décembre					

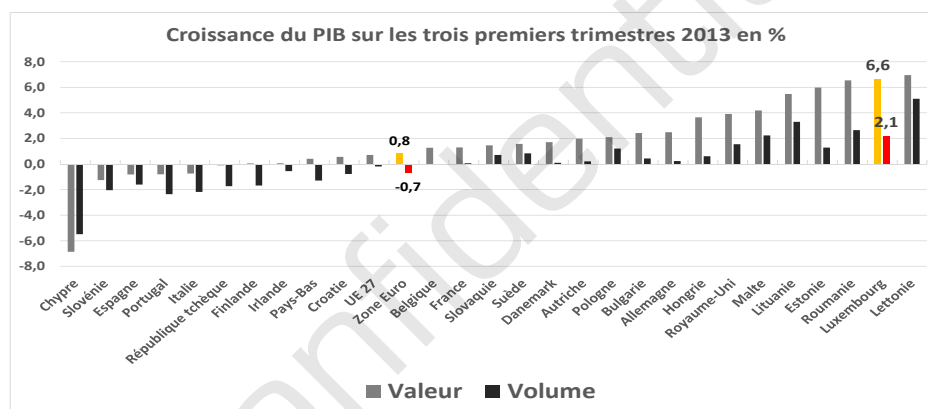
Pour l'ensemble de l'Europe, 2012 a marqué la fin de la légère reprise après la crise déclenchée en 2008. Le Luxembourg, à l'image de nombreux pays a connu le même sort, mais fait toutefois mieux que la moyenne européenne avec une croissance en volume de -0,2% (16^{ème} sur 28) et surtout une croissance nominale de 2,8% (9^{ème}).

¹ Le déflateur constitue une estimation du « prix » du PIB permettant de passer du PIB nominal mesuré par les agrégats de la comptabilité nationale au concept théorique du PIB en volume.



Source : Eurostat

Avec 2,1% de croissance en volume (5^{ème} place européenne) et 6,6% (2^{ème} place européenne) en valeur, le Luxembourg a connu au cours des trois premiers trimestres 2013 une des croissances les plus fortes de l'ensemble de l'Union Européenne, loin devant les pays voisins et la plupart des économies comparables. Dans le même temps, l'ensemble de la zone euro a connu une contraction de son PIB en volume de 0,7% et une progression nominale de simplement 0,8%, plus de huit fois moins que le Luxembourg.

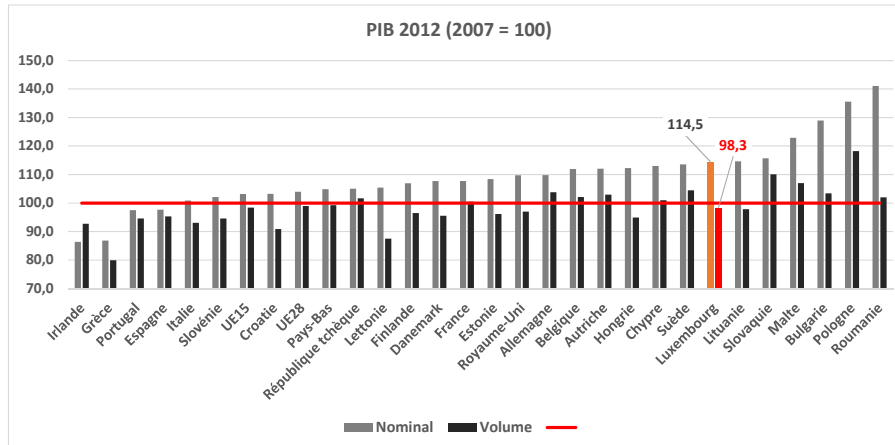


Par rapport à l'avant crise, soit 2007, le Luxembourg n'a toujours pas retrouvé son niveau en volume (17^{ème} sur 28), mais a vu son PIB nominal croître plus rapidement que la plupart des autres pays, le Luxembourg n'étant devancé que par six pays que l'on peut qualifier de pays « en rattrapage ». Le Luxembourg fait donc nettement mieux que la plupart des pays européens à niveaux de richesse et de productivité comparables.

Si la CSL insiste tant sur le PIB nominal, c'est bien parce que la différence entre la croissance en volume et en valeur est le déflateur du PIB qui ne connaît pas de relation avec l'inflation, tout particulièrement dans le cas du Luxembourg où l'essentiel de l'activité est tourné vers l'extérieur. En outre, l'inflation luxembourgeoise est conforme à la moyenne européenne durant la période et ce n'est donc pas ici qu'il faut chercher l'explication pour l'évolution du déflateur du PIB.

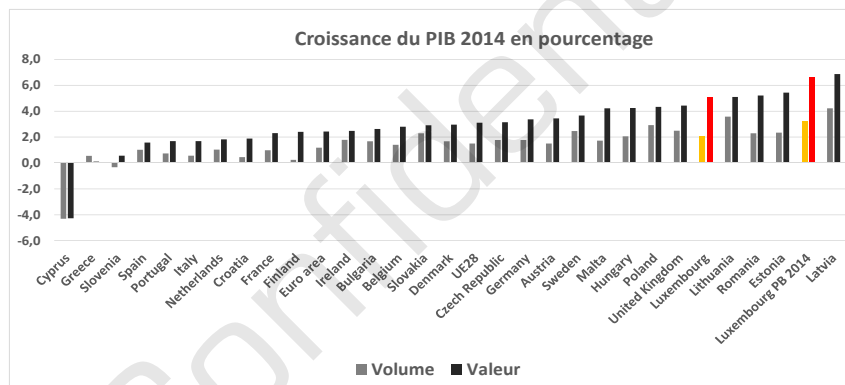
Ajoutons que la CSL a déjà mis en évidence quelques problèmes méthodologiques concernant l'évaluation de la valeur ajoutée en volume qui semble totalement décalée par rapport à l'évolution de l'emploi, ce qui a priori ne peut s'expliquer par des erreurs de mesure².

² Cf. également l'analyse sectorielle de la CSL de 2013



Pour l'ensemble de ces raisons, il **semble judicieux de ne pas porter attention qu'au PIB en volume** dont l'évaluation, de l'aveu même d'Eurostat pose des problèmes dans les services, lesquels peuvent mener à une sous-estimation notable de la croissance en volume.

En 2014 encore, même si les prévisions d'Ameco sont plus faibles que celle du gouvernement, le Luxembourg demeure à l'une des premières places et même à la deuxième si l'on se réfère aux prévisions gouvernementales qui voient un PIB nominal progresser de 6,5% en 2014, soit la plus forte progression européenne, alors même que son inflation reste dans la moyenne.



Source : Ameco, projet de budget

Cette différence entre croissance nominale et volume n'est pas un enjeu purement technique et méthodologique, mais hautement économique et politique. Il faut en effet savoir que la situation des finances publiques et notamment des recettes publiques est plus étroitement corrélée à la croissance en nominal.

Ce constat peut être une explication de la sous-estimation récurrente des recettes publiques au fil des dernières années.

Or, même les auteurs du projet de budget concèdent cette année que la croissance du PIB en valeur est « *plus pertinente pour la détermination des recettes publiques* ».

Et le Statec de dire dans sa note de conjoncture 3/2012 : « *L'élasticité entre les recettes publiques et le PIB nominal passe ainsi à 1.7 en 2013 (cf. Graphique 161). En moyenne historique, cette élasticité est proche de 1. Elle est évidemment gonflée en 2013 par les hausses de la fiscalité. L'élasticité de 1.7 est proche des valeurs les plus élevées observées sur les dernières 20 années. Il convient toutefois de mettre en garde le lecteur dans la mesure où à la fois l'évolution du PIB nominal et celle des recettes est évidemment soumise à révision (et donc la valeur de l'élasticité). Leur mise en avant ici possède avant tout un caractère analytique ou de mise en cohérence des données* ».

2. Situation générale des finances publiques

Avant de cerner le détail des évolutions budgétaires à proprement parler, il convient de se remettre en mémoire certains éléments caractéristiques du budget.

2.1. Budget national et budget européen : l'État et les Administrations publiques

2.1.1. Les entités concernées par le budget

La présentation du budget dite de Maastricht (SEC95/2010) est prépondérante, puisque les obligations européennes en matière de finances publiques, auxquelles sont soumis les comptes luxembourgeois et qui sont sources de potentielles sanctions, se vérifient dans ce format.

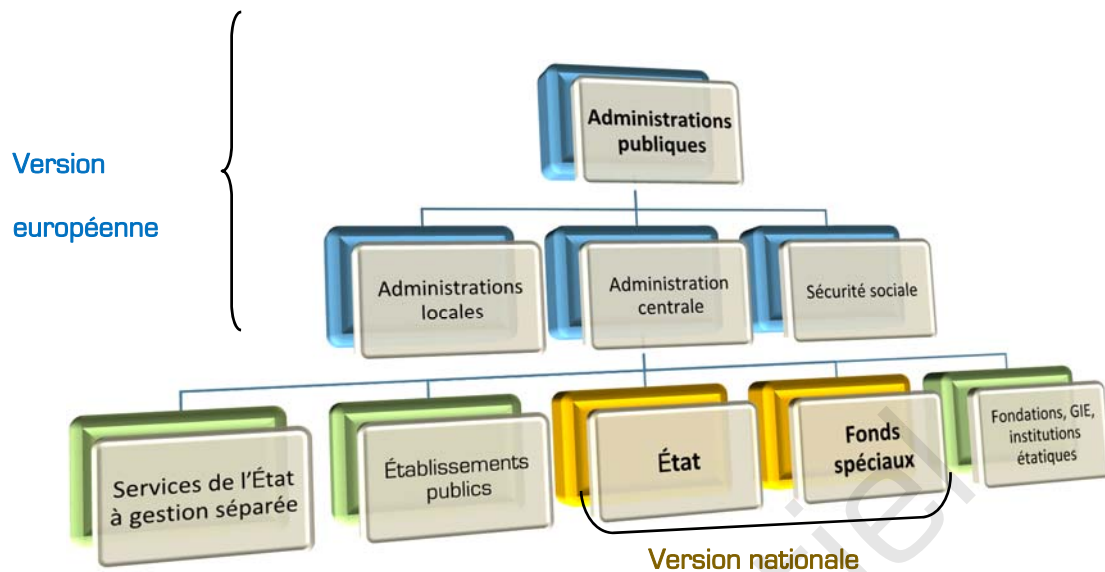
Pour le monitoring qu'exerce l'UE sur le budget national dans le cadre du Pacte de stabilité et du Pacte budgétaire, la présentation du budget de l'État au sens strict (loi budgétaire du 8 juin 1999), qui permet à la Chambre des Députés de contrôler les dépenses du gouvernement, bien que complémentaire, n'apparaît donc plus que comme subsidiaire et largement incomplète au regard des obligations et attentes européennes.

Le schéma suivant permet de vérifier comment les budgets s'articulent au niveau national et européen, selon un découpage administratif approprié.

Parmi les critères européens à respecter figure le solde des administrations publiques, à savoir la différence entre leurs recettes et leurs dépenses totales. Dans le jargon européen, ce solde budgétaire est nommé capacité (+) ou besoin (-) de financement.

Les Administrations publiques sont composées des administrations locales (communes, entités fédérées le cas échéant), de la Sécurité sociale et de l'Administration centrale.

Le budget des Administrations publiques et de l'État : une vue d'ensemble



C'est au sein de cette dernière que l'on retrouve le budget de l'État à proprement parler (fonds dits ordinaires), qui, avec les fonds spéciaux [autrement dit les comptes spéciaux du Trésor pour investissements ou dépenses spécifiques], constituent le budget national que la Chambre est chargée d'adopter et dont elle contrôle l'exécution.

Il y a donc bien une relation étroite entre la version nationale et administrative du budget et sa mouture européenne axée sur le rôle économique de l'État, mais il importe de comprendre que le cadre européen relatif aux finances publiques (solde et dette publics) ne tient compte que de la position budgétaire globale, de l'ensemble du corps administratif, qui s'apprécie par les résultats des seules Administrations publiques ; il ne s'arrête donc ni sur la situation de l'Administration centrale ni, encore moins, sur celle de l'État.

2.1.2. La séquence des comptes publics : budget courant et budget en capital

La présentation européenne et la version nationale se rejoignent au moins sur un point : elles ont ceci de commun qu'elles se composent à la fois d'un volet dit « courant » des comptes et d'un volet « en capital » (en gros, le volet des investissements directs et indirects).

Ainsi le budget national se compose-t-il à la fois 1) d'un budget courant (pour les dépenses courantes) et 2) d'un budget en capital (pour des dépenses d'investissement³), la somme des deux comptes fournissant 3) le solde total. Si le solde est positif, le budget est dit excédentaire, s'il est négatif, il est donc en déficit.

³ En principe, les dépenses du budget en capital sont cadrées par le programme pluriannuel d'investissements actualisé chaque année. Elles correspondent aux dépenses d'investissements directs, aux transferts en capital vers le secteur public ou le secteur privé (investissements indirects), au remboursement du principal de la dette publique ou encore à la prise de participation dans les entreprises et institutions financières. Pour ce qui est des recettes en capital, elles découlent notamment des participations financières de l'État au capital d'entreprises commerciales de droit privé et public ainsi que des emprunts (IGF).

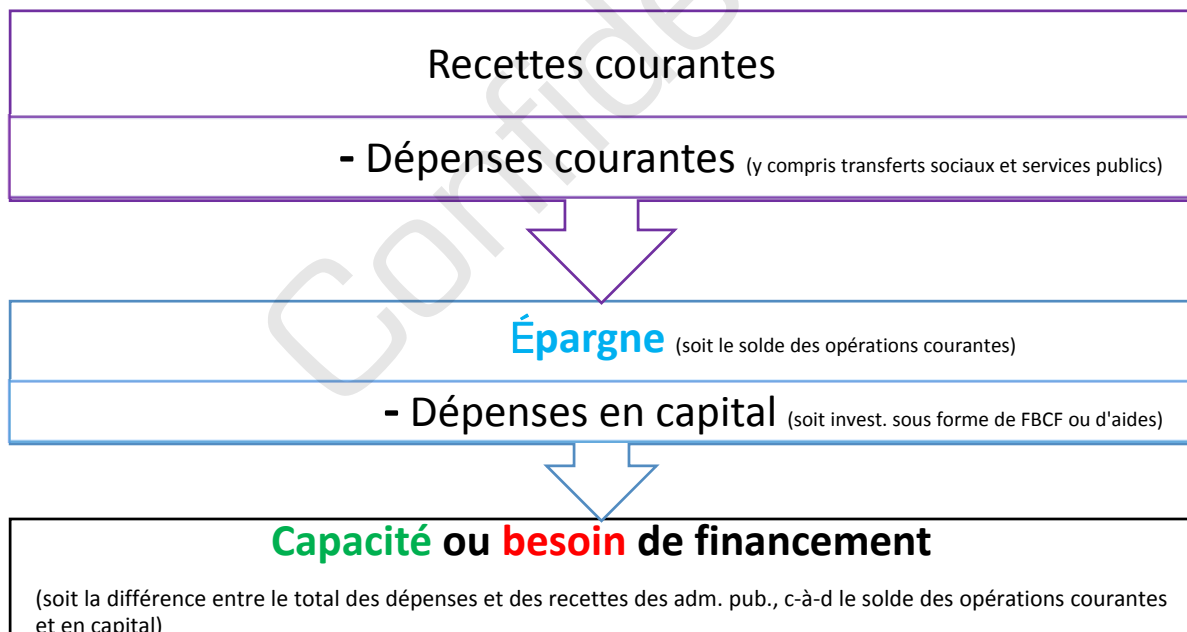
Le solde budgétaire : résultante du compte courant et du compte de capital (version nationale)

1) Budget courant
Recettes
- Dépenses
= Solde
(soit l'épargne ou la désépargne sur compte courant)
2 Budget en capital
Recettes
- Dépenses
= Solde
3 Budget total
Recettes courantes + recettes en capital
- Dépenses courantes + dépenses en capital
= Solde total

En matière de gestion des finances publiques, les États membres se sont dotés sur le plan européen de conventions pour formaliser leurs comptes et fixer le cadre statistique aux orientations de leurs politiques (SEC95).

Schématiquement, selon la nomenclature européenne, on aura donc pour les Administrations publiques (et à l'identique pour l'Administration centrale et les autres entités publiques) une séquence des comptes comme suit.

Le solde budgétaire : résultante du compte courant et du compte de capital (version européenne)



Le solde courant constitue une épargne brute (ou une désépargne en cas de solde négatif) des Administrations dont on déduit les dépenses d'investissements directs (formation brute de capital) ou indirects (aides et transferts) pour obtenir le solde global, c'est-à-dire la capacité ou le besoin de financement des Administrations publiques étroitement surveillés par l'UE dans le cadre de la procédure en déficit excessif.

Autrement dit, plus l'épargne brute (version SEC95) sera importante (ou bien le solde courant selon la loi budgétaire de 1999), mieux les dépenses d'investissements seront autofinancées sans créer un besoin de recourir à l'emprunt.

Rappelons d'ailleurs ici que **la loi budgétaire actuelle (article 5) interdit de recourir au produit de l'emprunt pour financer les dépenses courantes** : le solde courant doit donc être au minimum à l'équilibre chaque année. De fait, ce principe se reflète obligatoirement dans la version européenne des comptes.

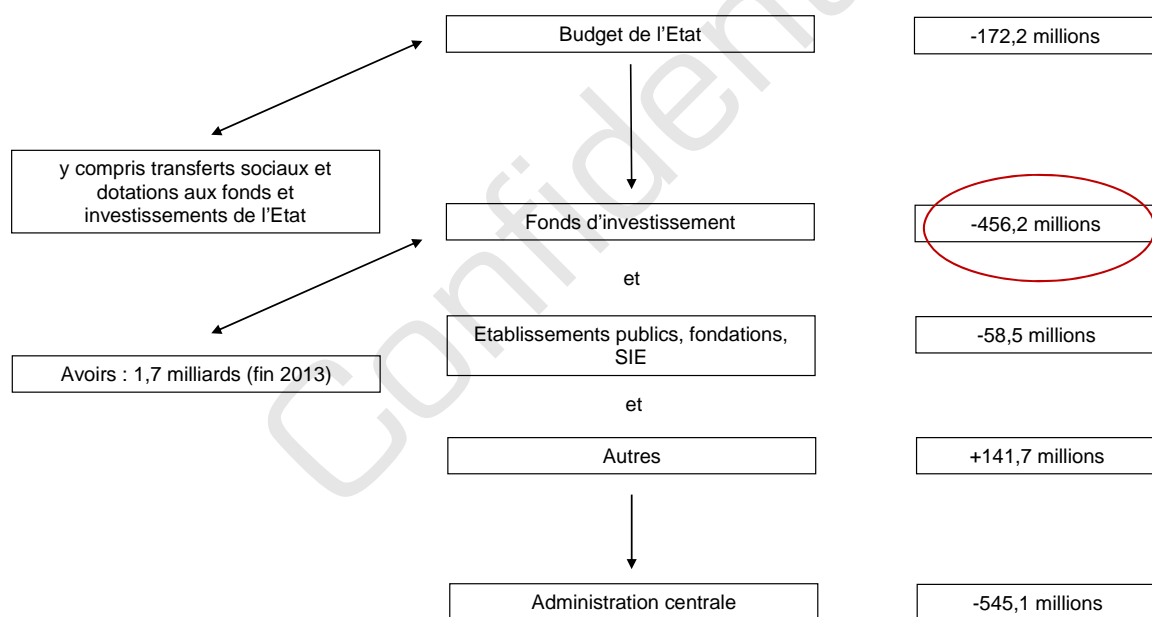
Tous ces éléments préalables doivent être conservés en mémoire lorsque l'on analyse les évolutions budgétaires annuelles, que ce soit dans le format national ou européen. En effet, ce n'est pas seulement le déséquilibre ou l'équilibre du compte courant qui détermine le solde des finances publiques, mais l'effet de l'investissement est tout aussi primordial que les dépenses courantes,

Or, il est notoire que l'investissement au Luxembourg est comparativement très élevé, alors que les dépenses publiques totales (en % du PIB) rangent dans le même temps parmi les plus faibles en Europe. Ceci n'est évidemment pas sans conséquences sur le solde global des finances publiques.

2.1.3. L'imbrication du budget de l'État et de l'Administration publique

On peut schématiser les différences et le passage d'un budget d'État « version nationale classique » à l'autre (Administration centrale version « européenne ») comme suit.

Schéma : Passage du solde du budget de l'État au solde de l'Administration centrale



On voit que le déficit de l'État de 170 millions s'accroît lorsqu'il est considéré du point de vue européen comme celui de l'Administration centrale.

Ceci s'explique essentiellement par l'excédent des dépenses sur les recettes des fonds spéciaux à hauteur de 456 millions⁴, qui ne sont pas traités comme entités autonomes (loi budgétaire), mais bien comme faisant partie intégrante de l'Administration centrale. Nous reviendrons sur cette question plus loin.

⁴ Donnée non-consolidée.

Ajoutons que la version européenne du budget ne s'intéresse qu'aux comptes consolidés, c'est-à-dire aux comptes de l'Administration publique, en éliminant l'effet des transferts entre sous-entités.

En effet, le déficit de l'administration centrale est pour partie bien artificiel dans la mesure où il découle de transferts vers l'administration de sécurité sociale et qu'il résulte en partie du recours aux réserves des Fonds spéciaux (cf. infra). Il s'agit donc d'un transfert interne entre administrations qui globalement est neutre.

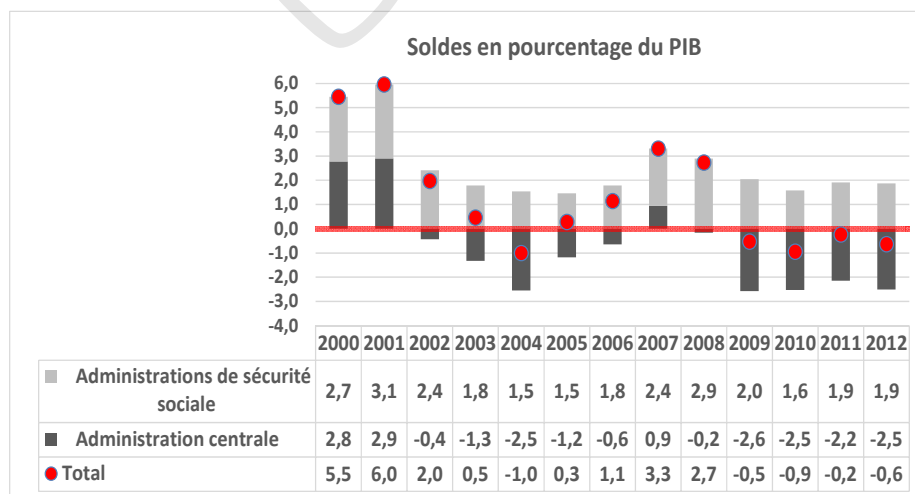
	Total	Administration centrale	Administrations locales	Sécurité sociale	Etats fédérés
UE 28	-3,9	-3,7	0,0	0,0	-0,2
Zone euro	-3,7	-3,5	0,0	0,0	-0,3
Belgique	-4,0	-3,4	-0,4	-0,1	0,0
Bulgarie	-0,8	-1,1	0,3	0,1	
République tchèque	-4,4	-4,2	-0,1	-0,2	
Danemark	-4,1	-4,0	-0,1	0,0	
Allemagne	0,1	-0,5	0,2	0,7	-0,3
Estonie	-0,2	-0,7	-0,2	0,7	
Irlande	-8,2	-8,2	-0,1	0,0	
Grèce	-9,0	-8,2	0,4	-1,2	
Espagne	-10,6	-8,0	0,2	-1,0	-1,8
France	-4,8	-4,0	-0,2	-0,6	
Croatie	-5,0	-4,6	0,0	-0,3	
Italie	-3,0	-3,4	0,2	0,2	
Chypre	-6,4	-7,4	0,0	1,0	
Lettonie	-1,3	-0,9	-0,3	-0,2	
Lituanie	-3,2	-1,3	-0,2	-1,7	
Luxembourg	-0,6	-2,5	0,1	1,9	
Hongrie	-2,0	-2,5	0,5	0,0	
Malte	-3,3	-3,3	0,0	0,0	
Pays-Bas	-4,1	-3,1	-0,4	-0,5	
Autriche	-2,5	-2,6	0,0	0,2	-0,1
Pologne	-3,9	-3,9	-0,3	0,2	
Portugal	-6,4	-7,1	0,5	0,2	
Roumanie	-3,0	-2,5	-0,4	-0,1	
Slovénie	-3,8	-3,7	0,2	-0,3	
Slovaquie	-4,5	-5,0	0,1	0,3	
Finlande	-1,8	-3,4	-1,1	2,7	
Suède	-0,2	-0,4	0,0	0,3	
Royaume-Uni	-6,1	-5,8	-0,3		

Source : Eurostat

En grisé, les valeurs supérieures au Luxembourg

La situation de Malte ou du Royaume-Uni ne disposant pas d'administration de sécurité sociale est d'ailleurs riche d'enseignements. C'est l'administration centrale qui gère la sécurité sociale et donc aucun solde n'apparaît pour cette dernière.

Il suffirait donc que l'administration de sécurité sociale luxembourgeoise soit gérée directement par l'administration centrale pour que la situation paraisse tout autre.



Source Statec

Il convient en effet de garder en tête que l'apparition d'un déficit à tel ou tel niveau des administrations dépend de l'organisation d'un État. Un État fédéral aura certainement une autre situation qu'un État centralisé par exemple ; dans ce dernier, beaucoup de dépenses sont effectuées directement par l'Administration centrale.

Au Luxembourg, les investissements des communes représentent plus de 40% des investissements globaux réalisés par l'Administration publique. Ces investissements sont souvent réalisés à travers l'excédent des recettes courantes sur les dépenses courantes des communes. Or, les recettes courantes des communes sont en grande partie constituées par des dépenses courantes de l'Administration centrale (les transferts).

D'où la nécessité de se concentrer sur le besoin de financement de l'Administration publique totale (Administration centrale + communes + Sécurité sociale) au lieu de se focaliser uniquement sur le déficit de l'Administration centrale.

En outre, il importe de garder en mémoire que l'augmentation de la dette publique sur une année ne correspond pas nécessairement au déficit de l'Administration centrale sur cette même année.

2.1.4. Le solde structurel et les nouveaux critères budgétaires

En plus de respecter le critère de la dette publique et le critère d'un déficit non excessif (maximum 3% du PIB), le Luxembourg doit annuellement respecter un critère devenu central, dit du solde structurel, qui doit actuellement correspondre à +0,5% du PIB, soit son objectif de moyen terme.

Le solde structurel représente le solde nominal corrigé des variations conjoncturelles⁵ et des éventuelles mesures budgétaires ponctuelles ou temporaires⁶. En cas de non-respect de ce critère, le Luxembourg est prié de fournir le détail des voies et moyens budgétaires qui l'y conduiront selon une trajectoire d'ajustement de 0,5% l'an.

Du solde nominal au solde structurel : un exemple

La 14^e actualisation du programme de stabilité (APS) indique que le solde nominal des finances publiques devrait s'élever à -0,7% du PIB en 2013. Si cette donnée est maintenant dépassée (0,0% selon les plus récentes estimations), elle permet néanmoins toujours d'expliquer le mécanisme du solde structurel.

Pour obtenir le solde structurel des administrations publiques de cette même année, on retranche du solde nominal les effets (positifs ou négatifs) que la conjoncture à ce moment du cycle économique peut exercer sur ce résultat ; en 2013, la conjoncture est défavorable (au sens des textes et de la doctrine européenne sous-jacente, c.-à-d. par rapport à une croissance potentielle non inflationniste de l'économie) et pèse donc sur le solde nominal (moindres recettes et surcroît de dépenses potentiels).

Dès lors, si ce solde nominal est « *corrigé des variations conjoncturelles* », il exprimerait alors potentiellement mieux la réalité structurelle des finances publiques que l'on aurait dû/pu obtenir de fait cette année-là, en fonction des capacités structurelles de l'appareil de production luxembourgeois à cet instant et dans une situation où le plein potentiel des facteurs de production aurait été exploité sans tensions inflationnistes (stabilité).

Il convient toutefois de noter que ce potentiel productif et les variations de la conjoncture réelle par rapport à celui-ci n'existent pas en soi ; ils sont le fruit d'estimations conventionnelles diverses,

⁵ Quantifiées par l'output gap/écart de production en lien avec les paramètres d'ajustement budgétaire au cycle, c'est-à-dire la semi-élasticité des finances publiques à la conjoncture. Un écart de production positif signifie que le solde structurel est inférieur au nominal. Un écart négatif signifie en revanche que le structurel est supérieur au solde nominal. Soulignons bien ici qu'il ne s'agit pas de l'effet de la conjoncture en soi, mais bien de la variation de la conjoncture par rapport à une norme potentielle qui serait anti-inflationniste. Voir ci-contre l'encadré intitulé « Du solde nominal au solde structurel : un exemple ».

⁶ Par exemple la vente d'actifs non financiers, les recettes d'une mise aux enchères publiques, les coûts à court terme liés à une urgence découlant d'un désastre naturel, les amnisties fiscales ou les recettes provenant d'un transfert du patrimoine ou des engagements liés aux retraites. Celles-ci sont pratiquement inexistantes au Luxembourg ; seule l'année 2006 en aurait connues à hauteur de 0,3% du PIB.

résultant d'une quantification tribulaire d'hypothèses conditionnant fortement le profil de croissance potentielle obtenu. Les variations conjoncturelles prises en considération ne sont donc pas les évolutions de la conjoncture dans l'absolu, mais bien par rapport à ce potentiel de croissance : ainsi, les écarts de production peuvent être négatifs [mauvaise conjoncture au sens des textes européens], alors que l'économie a connu une croissance positive à prix constants (en volume) et à prix courants (en valeur courante).

Ces effets de la conjoncture sont appréhendés par une fraction de l'« écart de production », c'est-à-dire de la différence entre le niveau de production potentielle (PIB potentiel) de l'économie et le niveau effectif atteint (PIB). En 2013, l'écart de production serait négatif, à -3,2% selon une première estimation. Autrement dit, la différence entre les deux PIB (en % du PIB potentiel) est négative.

Ainsi, en 2013, le solde nominal légèrement négatif prévu au 14^e programme de stabilité (-0,7%) duquel on retranche les variations conjoncturelles négatives (-1,4%, soit la fraction de l'écart de production) donne un solde structurel positif (hors effets du cycle) de $-0,7 - (-1,4) = 0,7$.

En théorie, selon la 14^{ème} actualisation, le Luxembourg aurait donc pu afficher un solde nominal positif en 2013 si l'économie avait tourné au maximum de son potentiel d'équilibre (non inflationniste).

Ainsi, suite au renforcement du Pacte de stabilité et l'entrée en vigueur du Pacte budgétaire, le Luxembourg, à l'instar de tous les États membres, est dans l'obligation de satisfaire à certains critères budgétaires supplémentaires.

Sur la base des indications publiques les plus récentes au moment de la rédaction du présent avis, on peut tirer un bilan qui sera toutefois forcément provisoire, puisque nombre de ces données feront l'objet d'une révision immanquable dans les semaines à venir⁷. Ce qui, comme la CSL l'a déjà souligné, rend leur utilisation pour cadrer financièrement l'ensemble des politiques publiques quelque peu irresponsable.

Les critères à respecter par le Luxembourg en matière budgétaire

Critères	Seuil	2013 (PdB)	2013 (14 APS)	2013	2014
Solde nominal	- 3% du PIB	-1,5%	-0,7%	0,0%	0,2%*
Solde structurel	- 0,5% du PIB	0,1%	0,7%	1,2%	0,9%**
Objectif de moyen terme (OMT) structurel pour GDL	0,5% du PIB	0,1%	0,7%	1,2%	0,9%
Évolution annuelle du solde structurel (si OMT pas respecté)	0,5% du PIB	-	-	-	-
Croissance des dépenses totales ajustées (admissibles par Commission pour GDL)	seuil	3,65%			3,8%
	prévu	2,7%			3,5%
Dettes publiques	60% du PIB	26%	23,8%	23,1%	23,3%
Dettes publiques > 60%	Réduire l'écart d'1/20 ^e par année	-	-	-	-

*Précédemment encore, -1,1%

** Projet de plan budgétaire, 14.03.2014

Source : projets de budget 2013 et 2014, 14^e actualisation du Programme de stabilité, Note au formateur par le Comité de prévision (novembre 2013), Projet de plan budgétaire 2014 (14.03.2014).

⁷ Comme le précise le Statec, « les grandeurs sur lesquelles le calcul du solde structurel est basé sont très fragiles : le PIB potentiel et l'écart de production ("output-gap") sont souvent largement révisés, a fortiori sur le futur mais également sur les périodes passées » [NDC 1/2011]. Non seulement l'instabilité est-elle grande pour le solde structurel, mais elle l'est également pour le solde nominal effectif.

Les trois critères nominaux sont tous largement respectés par le Luxembourg (déficit inférieur à 3% du PIB ou encore dette publique inférieure à 60%, la réduction de l'écart au 60% ne s'appliquant pas).

La norme de croissance des dépenses également nominale est réputée respectée. **Néanmoins, les auteurs du projet mentionnent dans l'exposé que cette norme vaut pour l'ensemble de l'administration publique, alors que ce critère ne serait respecté que par l'Administration centrale. S'agit-il là d'une erreur rédactionnelle ?**

Ajoutons que celle-ci est calquée sur l'évolution moyenne sur 10 ans de la croissance potentielle. Bien que apparemment non applicable en 2014, **il serait ainsi intéressant de vérifier à posteriori le respect de ou l'infraction à cette norme de dépenses, à l'aune des données exprimées en termes potentiels.**

En outre, avec des dépenses nominales qui croissent moins vite que le PIB nominal en 2014, le rapport des unes à l'autre devrait diminuer. Alors que le Luxembourg connaît actuellement un des ratios des dépenses publiques relativement au PIB parmi les plus faibles d'Europe, la nouvelle règle des dépenses devrait tendre à diminuer le poids de celles-ci dans l'économie, par rapport au PIB. **Comme la CSL l'a déjà dénoncé, c'est évidemment là toute l'ambition des Pactes européens : viser à réduire le rôle de l'État dans l'économie pour favoriser davantage les marchés et la libre entreprise.**

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, non pas dans l'absolu mais par rapport à une référence potentielle non inflationniste, qui est virtuelle et théorique) **sont également conformes.**

La visibilité étant très faible pour 2015, la situation pourrait toutefois ne pas rester si favorable en ce qui concerne les indicateurs de dépenses et de soldes.

2.2. Les évolutions budgétaires

S'il convient de garder un œil sur le projet de budget de l'État luxembourgeois, tel qu'il est établi d'après les règles de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur la comptabilité de l'État, notre Chambre ne passera donc que rapidement en revue celui-ci pour accorder une attention plus prononcée à la version européenne du budget, qui est prépondérante au regard des engagements internationaux contraignants du Luxembourg vis-à-vis de l'Union économique et monétaire.

2.2.1. Le budget de l'État (gouvernement central)

Pour l'année 2014, il est projeté que le total des recettes soit légèrement inférieur au total des dépenses de l'État, budget donc déficitaire, à hauteur de 172 millions d'euros (version nationale).

On observera que comme à son habitude, dans le respect parfait de l'obligation imposée par la loi budgétaire, le budget courant sera bien plus qu'à l'équilibre, puisqu'il dégagera une épargne de près de 800 millions (cercle vert). Toutefois, comme le budget en capital sera déficitaire (cercle rouge) pour un montant prévisionnel de 965 millions, le solde budgétaire total est négatif (cercle jaune).

Pour l'exercice 2014, comme au cours des années précédentes, le déficit programmé est, imputable à la politique d'« investissement » du gouvernement (dépenses en capital).

Présentation nationale du budget

en millions d'euros	2012 Compte	2013 Budget	2014 Projet
Budget courant			
Recettes	10.674,1	11.146,0	12.052,0
Dépenses	10.253,3	10.789,2	11.259,4
Solde	+420,8	+356,8	+792,6
Budget en capital			
Recettes	85,6	57,4	73,4
Dépenses	1.258,7	972,7	1.038,1
Solde	-1.173,1	-915,3	-964,7
Budget total			
Recettes	10.759,7	11.203,4	12.125,3
Dépenses	11.512,0	11.761,8	12.297,5
Solde	-752,3	-558,4	-172,2

Le tableau suivant illustre ce trait habituel d'un budget de l'État affichant un solde courant toujours positif.

Comptes généraux de l'État (en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Solde courant	1.186,1	891,1	902,1	848,2	650,6	96,0	850,7	1367,6
Solde en capital	-1.183,9	-888,7	-901,9	-847,9	-804,9	-790,3	-598,9	-916,0
Solde total	2,2	2,4	0,2	0,3	-154,3	-694,3	251,8	451,6

	2008	2009	2010	2011	2012 Projet de compte	2013 Budget	2014 Projet de budget
Solde courant	988,1	246,7	361,5	773,3	420,8	356,8	792,6
Solde en capital	-904,5	-1.032,2	549,3	-1.134,5	-626,8	-915,3*	-964,7*
Solde total	83,6	-785,5	910,8	-361,2	-206	-558,4	-172,2

* Hors recettes d'emprunt pour un montant d'1,05 milliard en 2013 et des 500 millions prévisionnels en 2014, dont une partie pourrait servir à l'équilibre du budget.

Source : comptes généraux

Certes, les données 2014 relatives au budget de l'État tiennent compte de mesures d'austérité mises en place, mais ceci est également vrai de l'année 2011 (233 millions d'effort d'ajustement sur le solde courant), de 2012 (175 millions) et de 2013 (170 millions)⁹.

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 41,6% de l'excédent de recettes, avec un solde courant hors mesures de quelque 250 millions, identique à 2009.

En 2013, l'effort consenti sur les dépenses courantes vaudrait 48% de l'excédent, pour autant que celui ne soit pas révisé à la hausse dans le compte général, comme le laissent entrevoir les prévisions

⁹ 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, 2012 et 2013, qui ne concerne que pour une part infime l'État, l'ajustement sur l'allocation de rentrée scolaire en 2013 de même que les moindres dépenses d'investissement en 2011, 2012, 2013 et 2014 qui n'ont pas d'influence sur le solde courant (ils sont comptabilisés selon la norme de Maastricht) et pour lesquels, d'ailleurs, les seules données tangibles pour quantifier l'effort réalisé en la matière sont les prévisions lors du dépôt de budget et la notification du compte national définitif.

de recettes inscrites au présent projet de budget. Il représenterait le deuxième excédent le plus faible de la période.

En 2014, l'effort annoncé de 94 millions (hors investissements donc) expliquerait seulement 12% du solde excédentaire. Sans ces mesures, le solde courant s'élèverait tout de même à 700 millions. Désespérée, la situation ?

Pour l'exprimer autrement, en vertu des comptes arrêtés, le cumul des soldes courants aura permis d'autofinancer 60% des dépenses en capital cumulées entre 2000 et 2012. **Au niveau du seul État central (hors établissements publics et dépenses des fonds spéciaux), le gouvernement aura plus ou moins délibérément choisi de dépenser 40% de plus que le résidu de ses opérations courantes sur la période.**

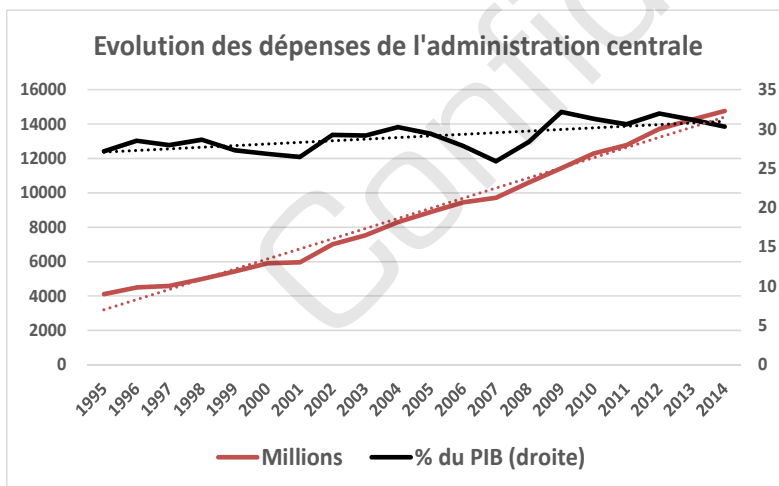
2.2.2. Le budget de l'Administration publique (Maastricht)

Ce format requiert la plus grande attention, puisque c'est celui auquel recourt la Commission pour ses analyses dans le cadre du semestre européen.

2.2.2.1. Trajectoires de long terme des recettes et dépenses de l'Administration centrale

Des recettes à la peine

Du côté des dépenses publiques, si l'on note une progression en pourcentage du PIB, on constate néanmoins que la **progression est très linéaire et suit une trajectoire régulière**. Entre 1995 et 2014 (projet de budget), la progression passe de 27 à 30% du PIB (31% pour 2013). **La progression n'est donc ni rapide, ni insoutenable.**



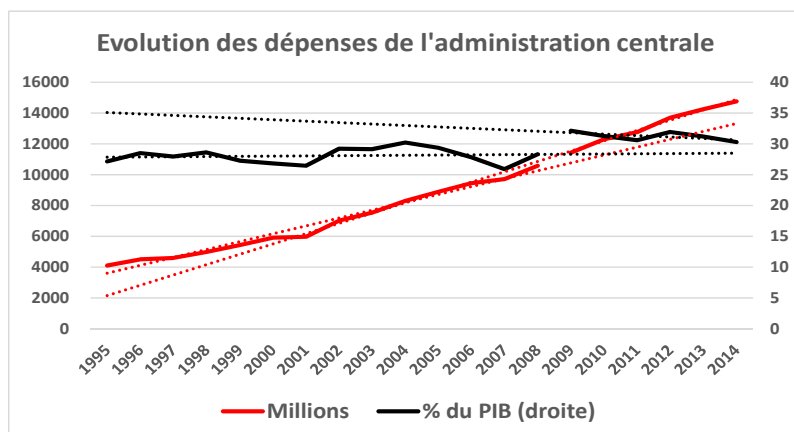
Note : la ligne pointillée montre la tendance sur toute la période

Toutefois, **il importe de remarquer l'incidence de la crise** : jusqu'en 2008 la progression des dépenses est moins forte que depuis la crise, que ce soit en termes absolus ou en pourcentage du PIB.

En pourcentage du PIB, **si, avant la crise, la tendance était plate, le brusque bond de 2009 suffit à faire progresser les dépenses de l'État central en pourcentage du PIB, qui depuis sont en tendance baissière.**

De même, en termes absolus (c'est-à-dire en valeur concrète sans les rapporter au PIB), **on note une accélération des dépenses depuis la crise qui peut s'expliquer par certains besoins qui en découlent, notamment concernant le chômage.** Comme dans les autres pays européens, la crise aura eu non

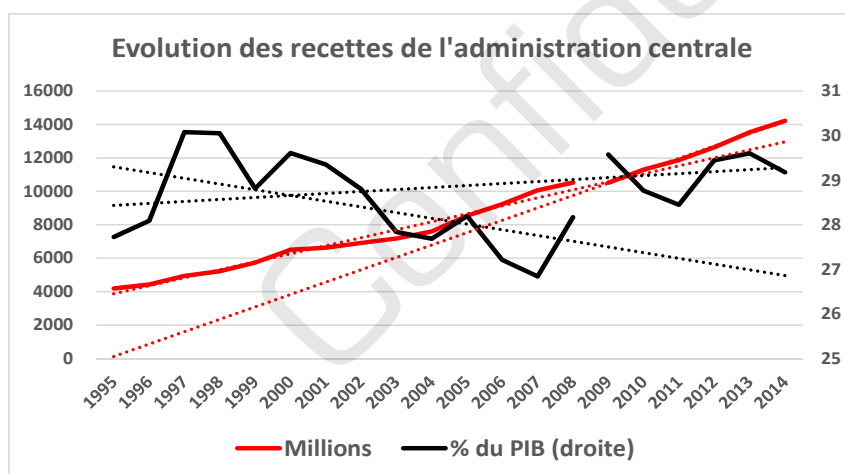
seulement un impact sur les dépenses en termes absolus, mais également en pourcentage du PIB, celui-ci se contractant ou progressant moins rapidement.



Note : la ligne noire pointillée supérieure montre la tendance depuis la crise ; la ligne noire inférieure montre la tendance avant la crise.

Du côté des recettes, l'incidence de la crise entamée en 2008 est également présente. En effet, en termes absolus, la progression des recettes semble s'accélérer, sans doute sous l'effet des réformes fiscales, mais aussi en raison de la non-adaptation du barème d'imposition du revenu des personnes physiques.

De même, alors que les recettes diminuaient tendanciuellement en pourcentage du PIB avant la crise, la tendance s'est inversée sous le double effet de la progression des recettes ainsi que de la moindre progression du PIB.



Note : la ligne noire pointillée supérieure montre la tendance depuis la crise ; la ligne noire inférieure montre la tendance avant la crise.

Sur la période 1995/2007, recettes et dépenses étaient, en moyenne, globalement équilibrées avec 28% du PIB, la crise venant perturber cet équilibre⁹.

On peut constater cependant que la progression des recettes et dépenses a radicalement changé.

Alors qu'avant la crise, les dépenses progressaient moins rapidement que le PIB nominal, (7,4% par an contre 7,9%), depuis, la progression des dépenses s'est ralenti à 5,7% par an contre 4,5% pour

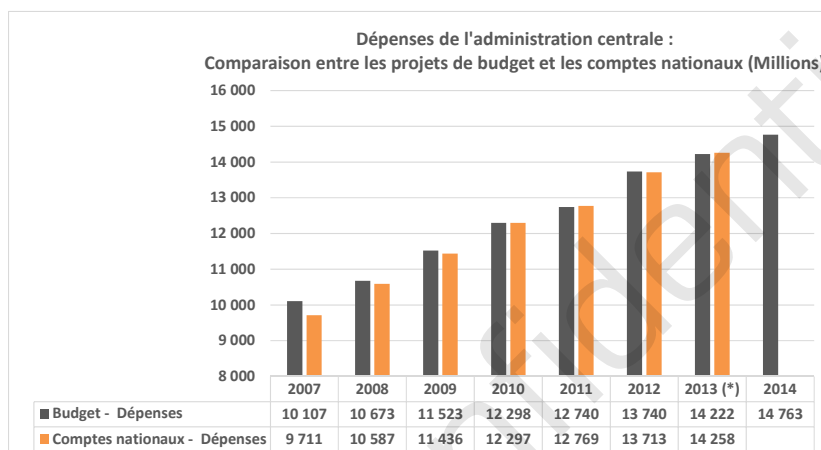
le PIB nominal. De même, du côté des recettes, la progression a également ralenti. Notons au passage que la tendance était amorcée avant le projet de budget 2014.

	1995/2007	2008/2014	2008/2013
Dépenses en pourcentage du PIB	28	31	31
Recettes en pourcentage du PIB	28	29	29
Dépenses (progression annuelle moyenne)	7,4	5,7	6,1
Recettes (progression annuelle moyenne)	7,6	5,1	5,2
PIB nominal	7,9	4,5	4,1

Amplification systématique des déficits dans les projets de budget

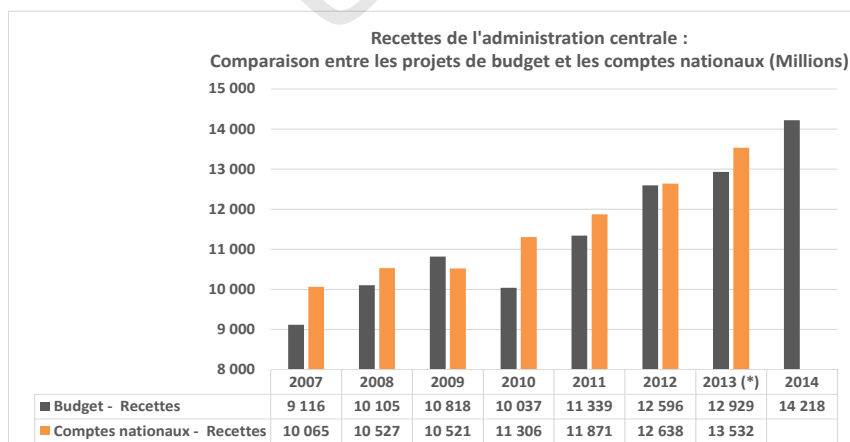
Ajoutons encore que, lorsque l'on observe dans le détail les budgets proposés et les résultats ultérieurs dans les comptes nationaux, on peut déceler certaines constantes.

Du côté des dépenses, les prévisions sont relativement bonnes, surtout depuis 2010. Les années précédentes, les dépenses avaient tendance à être surévaluées.



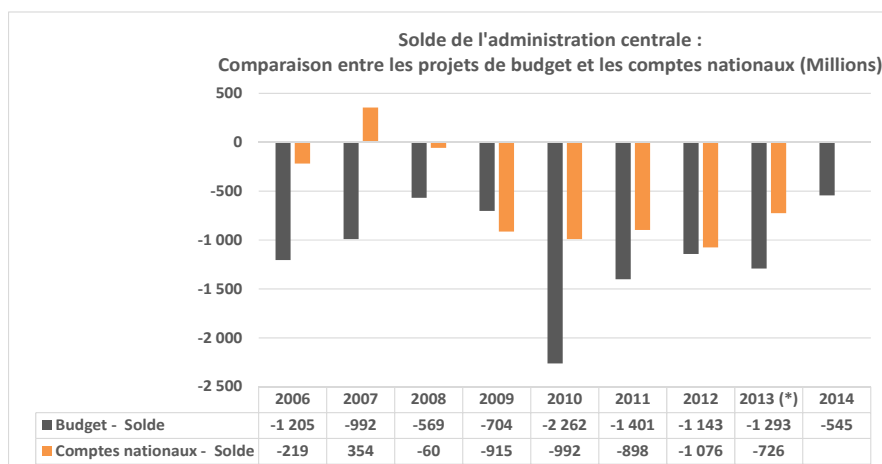
Source Statec et projets de budget
2013 (*) : exécution probable

Mais, du côté des recettes, la sous-estimation est presque systématique, sauf en 2009, la crise n'ayant logiquement pas été anticipée.



Source Statec et projets de budget
2013 (*) : exécution probable

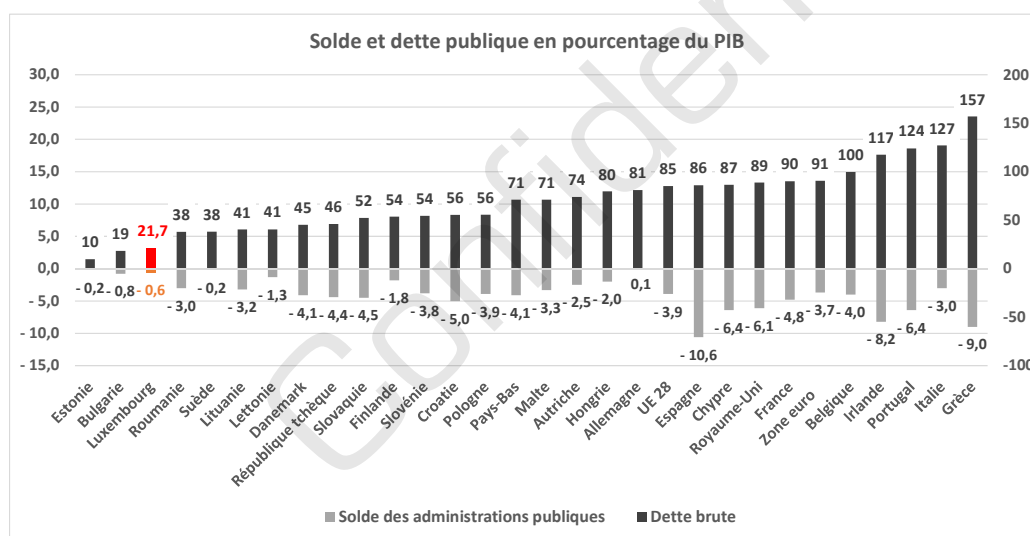
La conséquence est presque systématiquement une amplification du déficit de l'administration centrale, excepté en 2009, année qui est sortie de l'ordinaire.



Source Statec et projets de budget
2013 (*) : exécution probable

2.2.2.2. Situation globale 2012-2013

Avec un solde de l'ensemble des administrations publiques en 2012 de -0,6% du PIB, le Luxembourg fait comme à son habitude partie des meilleurs élèves européens devancé par simplement trois pays, un seul étant excédentaire, l'Allemagne avec +0,1%. Du côté de la dette, avec 21,7%, le Luxembourg dispose de la 3^{ème} plus faible dette publique.



Source : Eurostat

En 2013, le solde de l'Administration publique a retrouvé l'équilibre.

Sous réserve de révisions probables des comptes, on observe donc que, depuis le retournement conjoncturel de 2008/2009, les années déficitaires sont justement liées à la mauvaise conjoncture.

La CSL se voit ainsi confortée dans l'idée que **les difficultés financières des Administrations publiques découlent d'un passage à vide conjoncturel**¹⁰. Néanmoins, en dépit de ce creux, le Luxembourg s'est malgré tout comparativement bien tenu.

¹⁰ Rappelons que l'année 2009 a encore vu des affectations de plus-values de recettes aux fonds spéciaux de 700 millions d'euros cumulés entre 2006 et 2008.

		(en % du PIB)					
En % du PIB	2008	2009	2010	2011	2012	2013*	2014
Administration publique	3,2%	-0,7%	-0,8%	0,1%	-0,6%	0,0%	0,2%
Administration centrale	-0,2%	-2,6%	-2,5%	-2,2%	-2,5%	-1,6%	-1,1%
Administration locale.....	0,5%	-0,1%	0,1%	0,3%	0,1%	0,1%	0,0%
Sécurité sociale	2,9%	2,0%	1,6%	1,9%	1,9%	1,5%	1,3%

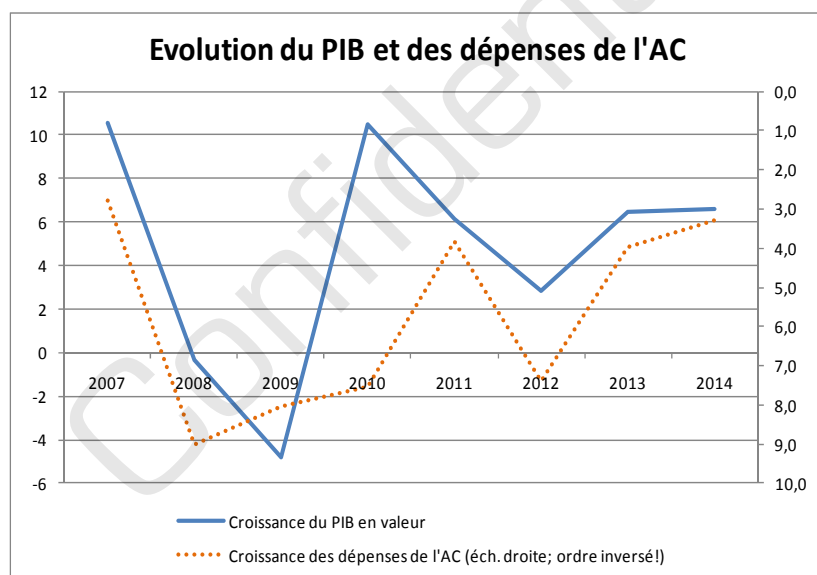
Note: * Compte prévisionnel

		(en millions)					
En millions	2008	2009	2010	2011	2012	2013*	2014
Administration publique	1.191,7	-236,6	-318,9	21,2	-241,9	4,5	100,3
Administration centrale	-59,9	-915,3	-991,7	-897,5	-1.076,2	-726,1	-545,1
Administration locale.....	169,9	-49,0	52,2	120,6	32,7	34,8	13,3
Sécurité sociale	1.081,7	727,7	620,6	798,2	801,6	695,8	632,2

Note: * Compte prévisionnel

Observons en outre que les dépenses sont loin d'être en situation de dérapage, comme d'aucuns le laissent entendre.

Alors que, parmi tous les scénarii macroéconomiques imaginés au moment de la récession mondialisée, le scénario qui s'est déroulé depuis la crise est celui dit de la récession en double creux (ou en W, cf. courbe bleue), la croissance des dépenses de l'Administration centrale (AC) au cours de la période de crise suit également parfaitement ce scénario : en cas de creux conjoncturel, la croissance des dépenses accélère le rythme, mais elle est largement plus modérée lorsque l'on est en phase de haute conjoncture.



La dimension conjoncturelle des besoins de financement de l'Administration centrale, mais surtout publique (seule entité considérée dans le cadre budgétaire européen légal) apparaît donc clairement à la lumière d'un scénario de croissance en W (double creux) depuis la survenance de la crise économique mondiale et l'effondrement du PIB luxembourgeois entre 2008 et 2009, **Pratiquement chaque année déficitaire depuis 2007 relève d'un moindre dynamisme conjoncturel au Luxembourg, expliquant aussi l'évolution plus ou moins rapide des dépenses sur cette période.**

Autant dire que la situation luxembourgeoise est pour le moins enviable. Bien sûr, l'Administration centrale est toujours en déficit, et l'excédent de la sécurité sociale masque la situation plus délicate de la première.

À la lecture du tableau suivant, on peut constater néanmoins, que même pour l'Administration centrale, seuls six pays font mieux que le Luxembourg et que parmi ces six pays, seuls trois un solde de l'ensemble des administrations publiques meilleur que le Luxembourg (cf. point 2.1.3 supra).

	Total	Administration centrale	Administrations locales	Sécurité sociale	Etats fédérés
UE 28	-3,9	-3,7	0,0	0,0	-0,2
Zone euro	-3,7	-3,5	0,0	0,0	-0,3
Belgique	-4,0	-3,4	-0,4	-0,1	0,0
Bulgarie	-0,8	-1,1	0,3	0,1	
République tchèque	-4,4	-4,2	-0,1	-0,2	
Danemark	-4,1	-4,0	-0,1	0,0	
Allemagne	0,1	-0,5	0,2	0,7	-0,3
Estonie	-0,2	-0,7	-0,2	0,7	
Irlande	-8,2	-8,2	-0,1	0,0	
Grèce	-9,0	-8,2	0,4	-1,2	
Espagne	-10,6	-8,0	0,2	-1,0	-1,8
France	-4,8	-4,0	-0,2	-0,6	
Croatie	-5,0	-4,6	0,0	-0,3	
Italie	-3,0	-3,4	0,2	0,2	
Chypre	-6,4	-7,4	0,0	1,0	
Lettonie	-1,3	-0,9	-0,3	-0,2	
Lituanie	-3,2	-1,3	-0,2	-1,7	
Luxembourg	-0,6	-2,5	0,1	1,9	
Hongrie	-2,0	-2,5	0,5	0,0	
Malte	-3,3	-3,3	0,0		
Pays-Bas	-4,1	-3,1	-0,4	-0,5	
Autriche	-2,5	-2,6	0,0	0,2	-0,1
Pologne	-3,9	-3,9	-0,3	0,2	
Portugal	-6,4	-7,1	0,5	0,2	
Roumanie	-3,0	-2,5	-0,4	-0,1	
Slovénie	-3,8	-3,7	0,2	-0,3	
Slovaquie	-4,5	-5,0	0,1	0,3	
Finlande	-1,8	-3,4	-1,1	2,7	
Suède	-0,2	-0,4	0,0	0,3	
Royaume-Uni	-6,1	-5,8	-0,3		

Source : Eurostat

En grisé, les valeurs supérieures au Luxembourg

La seule question pertinente concernant le déficit de l'Administration centrale est donc la suivante : le taux auquel elle emprunte est-il supérieur au taux de rendement des placements de l'administration de sécurité sociale (cf. point 2.4.2) ?

Par ailleurs, soulignons que ce déficit de l'Administration centrale ne correspond aucunement à l'augmentation de la dette.

Depuis plusieurs années, la CSL demande plus de transparence à cet égard. Il faudrait expliciter dans le projet de budget les raisons de l'augmentation de la dette publique : quelle partie de la dette résulte vraiment d'un besoin de financement des investissements, quelle partie résulte des opportunités de marché (profiter des taux d'intérêt très bas), quelle partie est plutôt artificielle (loi de garantie), etc.

2.2.2.3. Le budget 2014

En 2014, l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC) augmente de 1,6% en 2014, alors que l'impôt sur traitements et salaires (ITS) et la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) progressent respectivement de 8,4% et 8%.

Les recettes de l'ITS représentent en 2014 presque le double de celle provenant de l'IRC.

Tableau : Évolution des principales recettes en 2014

	2012	2013		2014
	Compte	Budget	Prévis.	Projet
1) Contributions directes				
Assiette	627,8	690,0	655,9	700,0
Collectivités	1.536,9	1.560,0	1.496,5	1.520,0
Salaires	2.470,5	2.660,0	2.772,3	3.005,0
Non-résidents	1,3	1,5	1,3	1,5
Capitaux	301,3	230,0	232,8	240,0
Impôt de solidarité	216,7	377,3	378,6	401,9
Impôt sur la fortune	267,5	275,0	269,4	275,0
Autres	175,1	158,8	171,3	154,8
Recettes totales	5.597,0	5.959,3	5.978,1	6.298,1
2) Douanes et Accises				
Part dans les recettes communes de l'UEBL	990,8	965,0	999,4	1.013,0
Taxe sur les véhicules automoteurs	24,4	28,0	27,2	26,8
Droits d'accises autonomes sur les cigarettes	74,6	85,0	83,1	86,0
Droits d'accises autonomes sur certaines huiles minérales	173,6	190,0	199,8	199,2
Autres	57,8	22,9	27,1	25,4
Recettes totales	1.321,3	1.321,8	1.336,6	1.350,4
3) Enregistrement et Domaines				
Droits d'enregistrement	145,0	140,0	155,7	163,5
Taxe sur la valeur ajoutée (montant net)	2.499,4	2.400,7	2.820,4	3.045,6
Taxe sur les assurances	42,5	38,0	43,5	43,5
Taxe d'abonnement sur les titres des sociétés	612,4	630,0	691,5	730,0
Droits de succession	67,5	47,0	75,6	60,0
Autres	139,7	128,1	147,2	144,1
Recettes totales	3.506,4	3.629,0	3.933,8	4.186,7
4) Trésorerie de l'Etat				
.....	881,4	293,4	3.341,5	290,1
Recettes totales	11.306,0	11.203,4	14.589,9	12.125,3

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

Si le totale des recettes semble baisser très fortement entre le compte prévisionnel 2013 et le projet 2014, cela est dû au mouvement de la trésorerie qui a massivement emprunté en 2013 pour, entre autres, honorer sa dette relative au sauvetage bancaire de 2008 et pour profiter de conditions de marché très avantageuse.

Le solde de l'Administration publique est excédentaire en 2014 (également grâce aux mesures d'épargne annoncées, bien que celles-ci soient en partie virtuelles comme nous allons le voir).

L'Administration centrale, avec un déficit de 1,1% du PIB, se trouve également largement au-dessus de la barre des -3% (même si cette limite ne joue de toute façon que pour l'Administration publique dans son ensemble),

On constatera aussi que les années 2013 et 2014 se sont largement améliorées par rapport à ce qu'annonçait le projet de plan budgétaire en octobre 2013.

En % du PIB		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Administration publique	Budget	3,2%	-0,7%	-0,8%	0,1%	-0,6%	0,0%	0,2%
	Plan (15.11)	3,2%	-0,7%	-0,8%	0,1%	-0,6%	-0,9%	-0,5%
DONT								
Adm. centrale	Budget	-0,2%	-2,6%	-2,5%	-2,2%	-2,5% c.à.d. -1 Mrd	-1,6% c.à.d. -0,73 Mrd	-1,1% c.à.d. -0,545 Mrd
	Plan (15.11)	-0,2%	-2,6%	-2,5%	-2,2%	-2,5%	-2,3%	-1,9%
Adm. locale	Budget	0,5%	-0,1%	0,1%	0,3%	0,1%	0,1%	0,0%
	Plan (15.11)	0,5%	-0,1%	0,1%	0,3%	0,1%	0,1%	0,0%
Sécurité sociale	Budget	2,9%	2,0%	1,6%	1,9%	1,9%	1,5%	1,3%
	Plan (15.11)	2,9%	2,0%	1,6%	1,9%	1,9%	1,5%	1,4%

Note : en vert, les améliorations par rapport à la dernière prévision, en rouge les détériorations.

Certains seront tentés de mettre ce redressement des finances publiques en 2013 et 2014 sur le compte des mesures d'ajustement. Si cela est pour partie recevable, encore faudrait-il pouvoir distinguer le véritable effet de ces mesures par rapport à celui d'un retour de conjoncture favorable. Entre les premières et les dernières prévisions, la croissance a progressé entre de 2,3 points de %.

Prévision de croissance nominale pour 2014

	2014
PSC (avril 2013)	4,4%
Projet de plan budgétaire (octobre 2013)	4,4%
Note au formateur (novembre 2013)	5,5%
Projet budget 2014 (5 mars 2014)	6,6%
Projet de plan budgétaire (14 mars 2014)	6,7%

Que pèsent alors réellement ces mesures sur le redressement des finances publiques en 2013 et 2014 ? N'exercent-elles d'ailleurs pas aussi un freinage sur le développement des activités et la reprise comme, par exemple, le FMI et l'OCDE l'ont admis ? La reprise (p)ressentie en 2014 ne s'en trouvera-t-elle pas amoindrie ?

Toujours est-il que, hors mesures, le solde de 2013 et de 2014 aurait été respectivement de -2,1% et de -0,3%, soit largement dans la zone de tolérance du Pacte de stabilité en ce qui concerne le besoin de financement effectif (par opposition au structurel), avec un seuil de -3%.

Néanmoins, le solde structurel est dorénavant la norme centrale, reléguant le solde nominal effectif au second rang.

Le solde structurel équilibré (erronément appelée « règle d'or » par certains) pousse à l'autofinancement des investissements (c'est-à-dire par un financement hors emprunt ou dépenses en capital), celui-ci constituant un solde incluant les effets budgétaires de l'investissement. Ceci nécessitera dès lors que l'on soit plus sélectif dans le choix des investissements, si ceux-ci doivent pénaliser les générations actuelles par des coupes sombres dans les budgets sociaux, instaurant là, en quelque sorte, une discrimination intergénérationnelle à rebours.

Cette règle ne manquera sans doute pas d'affecter le Luxembourg, pourtant excellent élève européen, qui ne creuse son déficit des Administrations publiques qu'en raison de ses investissements très élevés, à l'instar de ce que nous avons vu pour le budget de l'État.

Alors qu'il dégage un compte courant excédentaire (épargne brute, hors compte d'investissement), c'est-à-dire après avoir mené ses activités de production et de redistribution des revenus par le biais notamment des transferts à la Sécurité sociale, l'effort d'investissement qu'il consent pour son développement économique est supérieur à sa marge budgétaire et nécessite de recourir à l'emprunt (ou aux réserves), ce qui crée un solde négatif, comme illustré ci-dessous.

Mio €	Administration centrale			Administrations publiques			
	Épargne brute	Investissement	Solde	Épargne brute	Investissement	Solde	Solde structurel*
2010	633,8	1687,4	-991,7	1784,4	2170,3	-318,9	0,3%
2011	614,2	1569,3	-897,5	2047,7	2078	21,2	0,8%
2012	473,7	599,4	-1 075,5	1848	2188,1	-241,2	1,0%

* AMECO

Note : Les données ne sont ici pas complètes pour arriver au solde ; il s'agit d'illustrer les ordres de grandeur entre ce qui est épargné sur le budget courant et le volume de l'investissement.

Ainsi, en 2010, une capacité de financement de 630 millions était disponible après les opérations courantes, mais un milliard supplémentaire fut dépensé au titre des investissements de l'Administration centrale, faisant basculer le solde total au rouge, à -992 millions.

Ceci vaut d'ailleurs également pour l'Administration centrale, qui si elle ne rentre pas en ligne de compte pour la procédure en déficit excessif, n'en inquiète pas moins certains observateurs.

Épargne brute et investissements de l'Administration centrale en % du PIB

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
4,1	3,9	4,6	5,0	4,8	6,0	5,0	3,8	2,6
2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1,6	3,1	3,3	4,2	3,1	1,2	1,6	1,5	1,1

Tout au long de la période, l'Administration centrale luxembourgeoise dispose elle aussi d'une capacité d'épargne positive, ce qui constitue une performance inégalée en Europe. Ainsi, depuis 1995, les investissements cumulés de cette entité ont été financés à concurrence de 78% par les excédents courants cumulés.

La volonté de maintenir un volume très élevé d'investissement a conduit au déficit de l'Administration centrale. Par exemple, en 2011, avec un excédent courant de 1,5% du PIB, l'Administration centrale, dont le gouvernement fait partie, s'est autorisé à financer ses investissements à hauteur de 3,8% du PIB, créant un déficit de quelque 2,2%.

La norme budgétaire européenne renforcée (excédent structurel pour le Luxembourg, cf. 2.1.3) ne manquera pas de pousser le Luxembourg soit à désinvestir (non sans répercussions sur la croissance effective et potentielle et le niveau de vie des générations à venir, bien que son niveau d'investissement soit parmi les plus élevés d'Europe), soit, comme nous l'avons déjà ressenti au cours des dernières années, à serrer davantage la vis de son compte courant où la part des transferts sociaux (et non des dépenses !) est évidemment importante.

2.2.3. Le piège de Maastricht

Les règles particulières de budgétisation européennes peuvent exercer un effet comptable 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 avait 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.**

Une partie du patrimoine financier de l'État se retrouve en effet dans les avoirs spéciaux, dits fonds spéciaux. Lorsque l'on puise sur ces avoirs pour financer les dépenses au titre de ces « fonds » (en réalité au titre de l'Administration centrale selon la méthodologie européenne, fonds et État ne formant qu'une seule entité), on crée un besoin de financement parce que ces dépenses spéciales d'une année t ne sont pas couvertes par les recettes de la même année t.

Or, régulièrement donc, à moins de plus-values de recettes qui viendraient alimenter les avoirs ou d'une alimentation par l'emprunt, l'Administration centrale recourt en partie à cette réserve d'argent

disponible, mais qui n'est pas considéré comme une recette courante au sens européen. Dès lors, une partie du déficit annoncé ou définitif s'explique par l'utilisation de ces sommes épargnées.

Ainsi, le déficit des fonds spéciaux de l'État qui recourent une partie de l'investissement, soit la différence entre les recettes et les dépenses de ceux-ci, correspond, dans sa version provisoire de 456 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 1,7 milliard à la fin de l'année 2013 ou par l'émission d'un emprunt nouveau.

Recettes et dépenses des fonds spéciaux en millions d'euros

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
1) Recettes des fonds spéciaux	1 878,2	2 249,8	2 362,7	2 521,4	2 648,4	2 720,8	3 110,3	3 249,2	3 285,0	4 131,8
2) Dépenses des fonds spéciaux	2 434,3	2 603,7	2 623,2	2 791,5	3 000,2	3 340,1	3 441,1	3 746,3	4 022,0	4 588,0
3) Différence	-556,1	-353,9	-260,5	-270,1	-351,8	-619,3	-330,8	-497,1	-737,0	-456,2
4) Solde Adm. Centrale	-357,9	-219,1	354,0	-60,0	-915,3	-991,7	-897,5	-1 075,5	-726,1	-545,1

* Données issues du volume III, qui ne sont pas consolidées et ne peuvent donc pas s'interpréter de manière aussi précise que les années précédentes.

Source : Statec, Eurostat, projet de budget 2014

456 millions qui seraient prélevés sur les avoirs des fonds ainsi que les 58,5 millions de déficit supplémentaire résultant des établissements publics permettent déjà d'expliquer la quasi-totalité du déficit de l'Administration centrale.

Autre exemple, pour l'exercice 2005, le déficit de l'Administration centrale (-357,9) est explicable par le déficit des « Fonds spéciaux » (-556,1), qui ont puisé dans leurs réserves une bonne partie des ressources nécessaires pour couvrir les besoins d'investissement et de « dépenses spéciales » de cette année-là.

2.2.4. Le critère des dépenses : vers une disparition à terme de l'État dans l'économie

Les auteurs du projet se vantent qu'en dépit du fait que la procédure budgétaire pour l'exercice 2014 était très largement engagée au moment de sa prise de fonction, l'actuel gouvernement a réussi à limiter la progression du total des dépenses de l'Administration centrale à 3,5%, c'est-à-dire à un taux qui est inférieur au taux de référence qui résulte des règles du Pacte européen de stabilité et de croissance.

Dans un souci de transparence, la méthode de calcul de ce taux de référence devrait se trouver obligatoirement inscrit dans le projet de budget pour chaque année !

Selon les auteurs, il s'élèverait à 3,8% (pour l'ensemble de l'Administration publique).

3,5% ou 3,8%, on reste de toute manière largement en dessous du taux de croissance économique nominale prévu pour 2014, qui s'élève actuellement à 6,7%.

Si la progression autorisée des dépenses publiques reste limitée à un niveau tellement inférieur à celle du PIB nominal dans les années à venir, cela va, à terme, tendre mécaniquement vers une dépense zéro par rapport au PIB.

Toute cette problématique ramène en réalité à la question du solde structurel et de la croissance potentielle réelle (cf. chapitre 1 du présent avis : au Luxembourg, la croissance réelle est largement sous la croissance nominale du fait du déflateur d'un PIB surestimé).

Les indicateurs basés sur la croissance réelle risquent donc de produire des politiques publiques non pertinentes, à l'instar de celles basées sur le CSU nominal.

La nouvelle norme de dépenses budgétaires doit permettre de contrôler les dépenses de l'État, particulièrement en haut de cycle économique, afin de maintenir un solde structurel équilibré sur le cycle.

2.3. Les mesures d'épargne budgétaire

Selon le projet de budget, le gouvernement a réussi à ramener le solde de l'Administration centrale de -866 millions à -545 millions, au titre de l'exercice 2014. Le projet de plan budgétaire qui a été transmis à la Commission européenne tablait en effet, à politiques inchangées, sur un découvert de 866 millions pour l'exercice 2014 alors que les prévisions actuelles affichent un solde de -545 millions.

Le montant total des réductions qui ont été effectuées par le gouvernement au cours des dernières semaines s'élèverait à un montant de plus de 230 millions. Ces réductions englobent les dépenses d'investissements (-137 millions), les dépenses de rémunération (-9 millions), les dépenses de consommation (-49 millions par rapport à 2013) et les dépenses pour l'allocation des bourses au profit des étudiants (-34 millions).

La CSL constate qu'en passant de -866 à -545 millions, le solde s'est amélioré de 321 millions. Les mesures énumérées comptent pour 229 millions. Restent donc près de 100 millions non expliqués et qui sont probablement liés aux meilleures perspectives économiques !

Si on rajoute à nouveau les 229 millions aux dépenses, le déficit de l'Administration publique s'élèverait à 129 millions, c'est-à-dire 0,26% du PIB, largement dans la zone de tolérance des 3%.

Bien qu'il faille concéder qu'il s'agit a priori d'un budget de transition, il convient néanmoins de souligner qu'il manque d'ambition politique. On ne détecte pas les priorités politiques que le gouvernement entend donner à sa politique budgétaire qui se veut uniquement obéir à des critères budgétaires européens peu pertinents.

Il paraît cocasse dans ce contexte que l'indicateur principal de la politique budgétaire européenne, à savoir le solde structurel ne soit même pas renseigné pour l'année 2014. Quelle transparence !

Certes, la CSL est la première à dire que ce concept n'est aucunement fiable et sujet à très forte révision. Pour cette raison, elle a souligné à plusieurs reprises qu'il serait hautement irresponsable de baser une politique budgétaire sur cet indicateur.

Néanmoins comme le gouvernement, via la signature du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire a accepté ce carcan juridique rigide et économiquement non cohérent, il conviendrait d'indiquer au moins la valeur présumée de cet indicateur pour 2014 !

Sans aborder dans le cadre de l'exposé des motifs les accents de la politique budgétaire, le gouvernement a donc mis le présent projet de budget dans l'optique du slogan « Europe » et « responsabilité ».

Or, est-il vraiment responsable de suivre plus qu'à la lettre ces critères européens ? Nous avons vu que, même en dehors des mesures dites d'épargne, le Luxembourg respecterait les critères européens.

Dans les points suivants, la CSL analyse les mesures d'épargne proposées dans cette optique tout en regardant si l'on peut en effet réellement parler d'épargne ?

2.3.1. Réduction des bourses d'études

En tout état de cause, la politique de l'Enseignement supérieur ne semble pas constituer une priorité du gouvernement. La principale mesure d'épargne se fait au détriment des étudiants et futurs étudiants.

La CSL ne va pas commenter en détail les projets du gouvernement sur ce point dans le présent avis, ce qu'elle va faire dans un avis à part. Elle insiste par d'ailleurs d'être saisie pour avis à ce sujet, le gouvernement précédent ayant omis de le faire lors de la réforme précédente des bourses d'études.

La CSL se doit néanmoins de constater à ce stade que le projet de réforme des bourses d'études aborde clairement dans la mauvaise direction et que le gouvernement ne semble pas vouloir rompre avec la mauvaise habitude de son prédécesseur d'épargner notamment aux dépens des frontaliers.

La partie bourse de mobilité prévue serait libellée de manière à exclure de fait la majorité des non-résidents, à savoir tous ceux qui veulent suivre leurs études dans leur pays de résidence. Cette disposition risquerait de toucher notamment, mais pas uniquement les non-résidents.

De manière générale, dans le cadre de ses calculs effectués, la CSL trouve que le régime d'avant 2010 était largement plus favorable notamment pour les ménages les moins aisés. Pour ce qui est du régime d'avant 2010, il faut évidemment inclure au niveau du montant final les allocations familiales. Il convient de rappeler que les allocations ont été abolies pour les étudiants universitaires; en compensation un nouveau régime de bourses d'études a été créé, le tout pour des considérations budgétaires.

Ce nouveau régime de 2010 était surtout bénéfique pour les étudiants venant d'un ménage aisé. Les frontaliers en étaient exclus jusqu'à l'arrêt de la CJUE ayant mené en 2013 à la modification de la législation bourses.

Les familles nombreuses résidentes à faible revenu étaient également pénalisées et touchaient moins qu'avant la réforme du fait de la suppression des allocations familiales.

Prenons à titre d'exemple un ménage ayant un revenu disponible de 23.000 euros par année, avec deux enfants à l'université ayant des charges locatives. Ce ménage passait de 31833 euros de bourse plus allocations familiales avant 2010, à 16700 selon le système actuel et futur.

Le même ménage ayant un revenu disponible de 100000 passait de 15483 (avant 2010) à 16700 (actuellement) à 12700 (dorénavant).

Avec trois enfants, dont deux à l'université, le premier ménage perd carrément plus de 20.000 euros par année par rapport à l'ancien système d'avant 2010 !

Les pertes les plus importantes concernent, notamment en termes relatifs les ménages les plus pauvres.

Le régime projeté constitue une nouvelle dégradation, cette fois notamment pour les étudiants qui font des études dans leur pays de résidence (les frontaliers sont donc probablement les plus concernés à nouveau), mais également pour les enfants issus des classes moyennes et des ménages aisés. Or, on peut dire que ce sont surtout ceux des classes moyennes qui sont le plus touchés, les enfants venant de ménages aisés sont relativement moins touchés en raison des revenus élevés de leurs parents.

Le projet s'inscrit dans la logique de sélectivité sociale menée par le gouvernement précédent et qui consiste à pénaliser notamment les classes moyennes. Abaisser le niveau de la bourse sociale à partir du seuil du salaire minimum signifie en fait qu'on vise carrément les classes moyennes inférieures.

Un ménage dans lequel les deux parents travaillent et touchent un salaire moyen d'environ 4.475 euros (2012), se situe déjà au-dessus de la tranche « 3,5SSM-4,5SSM » (ou dans cette tranche si l'on considère le net) et n'obtiendra plus que 2.000 euros de bourse de base.

Si en plus les études sont faites dans l'État de résidence, l'étudiant concerné ne toucherait plus que 2.000 euros de bourse au total contre 6.500 dans le régime actuel. S'il touche la bourse de mobilité intégrale, il arrive à 4.000 euros ce qui constitue toujours une baisse de 38,5%.

2.3.2. Réduction des dépenses de fonctionnement

Passer au crible les dépenses de fonctionnement constitue certes un effort louable dans l'optique d'une bonne et efficiente gestion des deniers publics, mais deux questions s'imposent néanmoins :

- Qui sera le plus touché par cette mesure de réduction généralisée de 10% des dépenses de fonctionnement qui se limitent finalement à 8,5% en moyenne ? N'est-ce pas notamment l'artisanat et les entreprises de services qui travaillent pour le marché local ?
- Est-ce que via cette directive de réduction généralisée de 10% ne sont pas surtout touchés les ministères et départements qui avant étaient déjà caractérisés par une gestion rigoureuse et efficiente de leurs fonds ? Ces services auraient plus de mal à épargner 10% que ceux qui avaient en effet, le cas échéant, encore de la marge et qui pourraient même le cas échéant épargner plus de 10%.

Cette approche rigide et uniforme des 10% semble donc peu cohérente et même contreproductive. Elle ne correspond pas à une approche de screening sérieux ou de zero-based-budget.

2.3.3. Réduction des dépenses de personnel

Le projet de Budget annonce que « pour 2014, le renforcement est fixé au total à 150 postes, contre 320 en 2013. La répartition se fera en cours d'exercice en fonction des besoins qui se présenteront en veillant à ne retenir que les postes répondant à un besoin particulièrement urgent et déterminé ». Ceci correspondrait à une économie de 9 millions selon la loi budgétaire.

Au regard de l'annonce, le **terme de « renforcement » utilisé correspond à une création nette de postes** c'est-à-dire que l'on suppose a priori que les fonctionnaires qui partent en pension sont tous remplacés. C'est cette hypothèse qui est utilisée dans la suite de l'analyse car le gouvernement actuel n'a pas encore décidé du remplacement en intégralité ou non des personnes qui vont partir en pension.

Le gouvernement n'a pas non plus précisé dans quelles administrations ces nouveaux postes seraient distribués mais on peut simplement souligner qu'il a donné quelques orientations dans les commentaires afférents aux différents ministères :

- Ministère des Affaires étrangères : les préparatifs pour la Présidence du Conseil de l'Union européenne que le Luxembourg assumera du 1^{er} juillet au 31 décembre 2015 s'intensifieront en 2014. Les différents ministères engageront, comme en 2013, des agents supplémentaires au titre de cette Présidence.
- Ministère de l'Intérieur : selon ce projet de budget, l'administration des secours devrait dans le cadre de son programme de professionnalisation bénéficier d'agents publics supplémentaires « pour faire face aux problèmes de disponibilité rencontrés au sein du volontariat ». Les dépenses de rémunérations de l'administration des secours augmentent effectivement de 5 929 824 euros dans le budget de 2013 à 6 273 605 euros dans le projet de budget 2014 soit de 5,8%. Il est toutefois important de souligner que ces créations de postes ne devraient concerner que les employés publics et dans une moindre mesure les salariés publics car le montant du traitement des fonctionnaires au sens strict affiche quant à lui une baisse substantielle de 16,7%.

- Ministère des Sports : le recrutement de personnel administratif et technique reste prioritaire au niveau des fédérations pour le gouvernement mais paradoxalement les dépenses de rémunérations fondent comme neige au soleil de 322 948 euros dans le budget de 2013 à 172 605 euros dans le projet de budget 2014. Ceci représente un recul des rémunérations de 46,6% qui semble totalement contradictoire avec le discours affiché à ce propos dans le projet de budget.
- Ministère de la Santé : ce projet de budget annonce que des dépenses de recrutement sont maintenues en vue répondre aux besoins de la division d'anatomie pathologie et l'acquisition de nouvelles technologies de pointe. Pourtant, force est de constater que les dépenses de rémunérations du laboratoire national de santé reculent de 16 792 759 euros dans le budget de 2013 à 16 253 948 euros dans le projet de budget 2014 soit une baisse de 3,2%. Cette réduction concerne à la fois le montant alloué à la rémunération des fonctionnaires et celui octroyé aux employés publics.
- Ministère des Finances : les risques liés à une informatique qui n'est pas à jour nécessiteront des efforts d'investissements importants sur les prochaines années. La mise à disposition de ressources humaines et techniques supplémentaires doit aussi permettre de combattre de façon plus efficace la fraude fiscale. Ces actions se font en concertation avec le CTIE ; le développement de nouvelles applications est nécessaire afin de répondre à des exigences communautaires dans les délais requis.
- Ministère de la Sécurité intérieure : « le présent article vise à porter l'effectif légal de la carrière du brigadier, qui avait initialement été fixé à 180 et qui a été relevé à 250 par une loi du 22 juillet 2008, à 295. La Police compte actuellement 237 brigadiers assermentés et 12 aspirants-brigadiers, de sorte que la limite maximale autorisée étant sur le point d'être atteinte, il ne pourra plus être recruté dans cette carrière. Or, l'effectif actuel de 250 est insuffisant pour faire face à toutes les missions que la Police sera appelée à assurer au cours des années à venir ». En effet, la mise en place d'un centre de constatation et de sanctions automatisées des infractions routières (dans le cadre de l'installation de radars automatiques) nécessitera selon ce projet de budget un effectif minimum de 14 inspecteurs ou brigadiers et de 8 cadres civils. Par ailleurs, ce ministère sera aussi bénéficiaire de l'engagement de deux juges pour les besoins du tribunal administratif », car « il s'agit de faire face aux nombreuses affaires à évacuer par le tribunal, et notamment à l'augmentation spectaculaire du contentieux en matière de police des étrangers et en matière de demandes de protection internationale ».
- Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région va embaucher dans le cadre de la création du Groupement Européen de Coopération Territoriale de la Grande Région (GECT Grande Région) quatre personnes (deux secrétaires, un(e) chargé(e) de mission, un(e) traducteur(trice)).
- Ministère de l'Éducation Nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse : L'unité de sécurité à Dreiborn ouvrira ses portes pour accueillir 12 jeunes. Le personnel du centre socioéducatif de l'État sera renforcé à cet effet. L'objectif sera de permettre à ces jeunes de retrouver une perspective d'intégration sociale et un projet d'avenir. Ce ministère prévoit aussi la création de 30 postes à titre permanent et à tâche complète de chargés d'enseignement pour les lycées et les lycées techniques.
- Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche : dans le domaine de la recherche et de l'innovation « la disponibilité en nombre suffisant de ressources humaines scientifiques continue de constituer un facteur déterminant pour les perspectives de développement du système national de la R&D ». Les dépenses de rémunérations du domaine de la recherche et de l'innovation augmentent effectivement de 565 876 euros dans le budget de 2013 à 610 476 euros dans le projet de budget 2014 soit de 7,9%.
- En outre, ce projet de loi octroie une marge de manœuvre supplémentaire pour la création de postes à titre permanents et à tâche partielle dans une limite de « 800 hommes-heures par semaine.

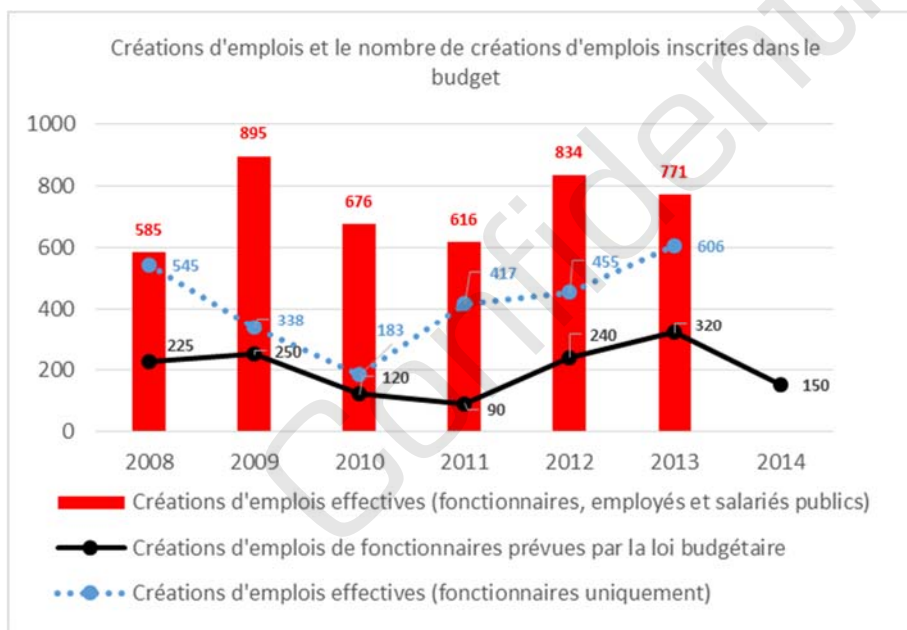
À l'aune de ces incohérences, il aurait été opportun que ce projet de budget 2014 comporte un fil rouge qui définisse clairement les administrations prioritaires pour l'embauche de fonctionnaires. La gestion des ressources humaines s'inscrit dans le sillage des **réductions des dépenses prévues mais**

sans refléter pour autant une véritable orientation politique claire en matière de développement des services publics.

Or, comme l'illustre le graphique ci-après, il est très important de noter que **les années précédentes se sont caractérisées par le fait que les créations de postes dépassent largement ce qui est prévu par le « numerus clausus » de la loi budgétaire de l'année en question.** De fait, on relève que de 2008 à 2013, deux fois plus de postes de fonctionnaires au sens strict ont été créés chaque année en moyenne que le « numerus clausus » affiché dans la loi budgétaire. Si l'on prend en considération l'emploi des fonctionnaires au sens large c'est-à-dire comprenant aussi les employés et salariés publics alors on constate que les créations de postes inscrites dans la loi budgétaire ne représentent que 28% en moyenne de l'ensemble des postes créés en moyenne chaque année entre 2008 et 2013.

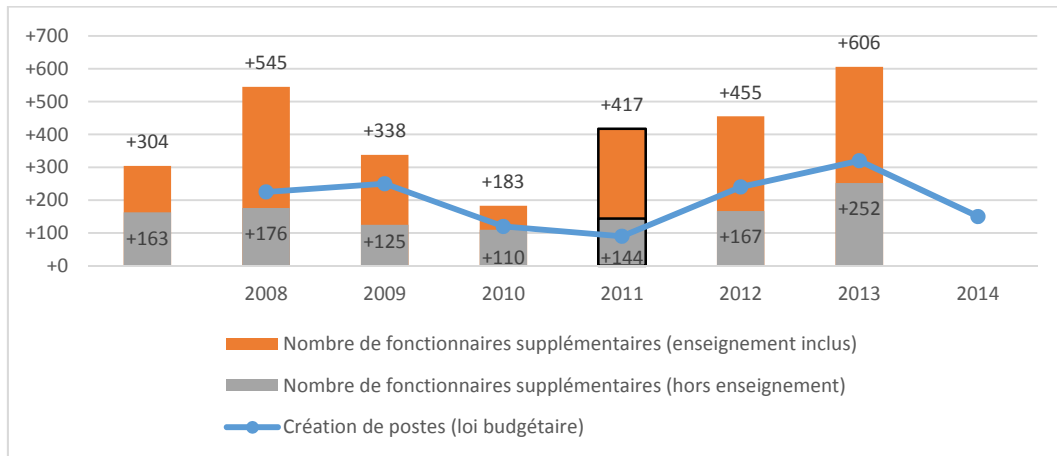
L'abaissement du nombre de recrutement en « numerus clausus » n'est donc qu'un pur effet d'annonce qui ne présage en rien de l'évolution effective des embauches de fonctionnaires car il semble aisé pour les différentes administrations de recruter par le biais d'autres lois que la loi budgétaire. Dans ce contexte l'économie de 9 millions d'euros prévue par le gouvernement semble totalement remise en question par cet usage précité des administrations.

En effet, si l'on compare le nombre de fonctionnaires recrutés aux limites prévues par les lois budgétaires (voir graphique ci-dessous), les créations de postes dépassent largement ce qui est prévu par la loi budgétaire de l'année en question.



Sources : projets de budget, rapports d'activité du ministère de la Fonction Publique

Ce n'est qu'en retranchant des recrutements le nombre de fonctionnaires rattachés à l'enseignement que l'on obtient des chiffres qui se situent sous le plafond (sauf 2011, avec un dépassement de 54 postes).



Variation du nombre de fonctionnaires et créations de postes via la loi budgétaire
Sources: projets de budget, rapports d'activité du ministère de la Fonction Publique

Le Rapport d'activités 2013 du Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative relate par ailleurs que si l'introduction d'une limitation des effectifs dans la loi budgétaire « a entraîné un certain ralentissement des recrutements, des compressions d'emplois ainsi que des procédures formalisées, **certaines lois ont toutefois conduit à des poussées de recrutement plus ponctuelles pour des missions déterminées.** » Ces besoins de personnel semblent être les plus prégnants au sein de l'enseignement puisque cette rubrique détermine largement la dynamique de recrutements de fonctionnaires au cours des cinq dernières années¹¹.

L'abaissement du plafond de recrutements n'engendre donc que des économies virtuelles, c'est-à-dire par rapport à des prévisions, sans avoir forcément un impact sur d'éventuelles économies qui seront *in fine* réalisées une fois que le budget sera clôturé à la fin de l'exercice. Cela est d'autant plus vrai qu'il semble être assez aisé de contourner le plafond fixé par la loi budgétaire par le biais d'autres lois et donc de recruter plus de fonctionnaires qu'initialement prévu, comme le montrent les données présentées ci-dessus. Si la loi budgétaire permet de limiter le recrutement des fonctionnaires de l'État, force est de constater que le nombre de fonctionnaires publics engagés n'est, dans les faits, pas limité au nombre de postes créés par la loi budgétaire, mais suit une dynamique qui peut s'en détacher.

Vu que le nombre de fonctionnaires indiqué dans la loi budgétaire peut être facilement dépassé tous les ans en créant des postes via d'autres lois, se pose par exemple la question de savoir si les 28 postes prévus dans le projet de loi portant réforme du Contrôle médical de la sécurité sociale sont déjà inclus ou non dans les 150 postes indiqués dans la loi budgétaire ?

Par ailleurs il s'agit pour ce point également d'une question hautement politique et de priorités politiques : si l'on embauche vraiment moins que prévu, alors dans quel domaine ? Quels sont les domaines délaissés par ces mesures d'épargne ? Dans quelles carrières des fonctionnaires ne sont pas embauchés ?

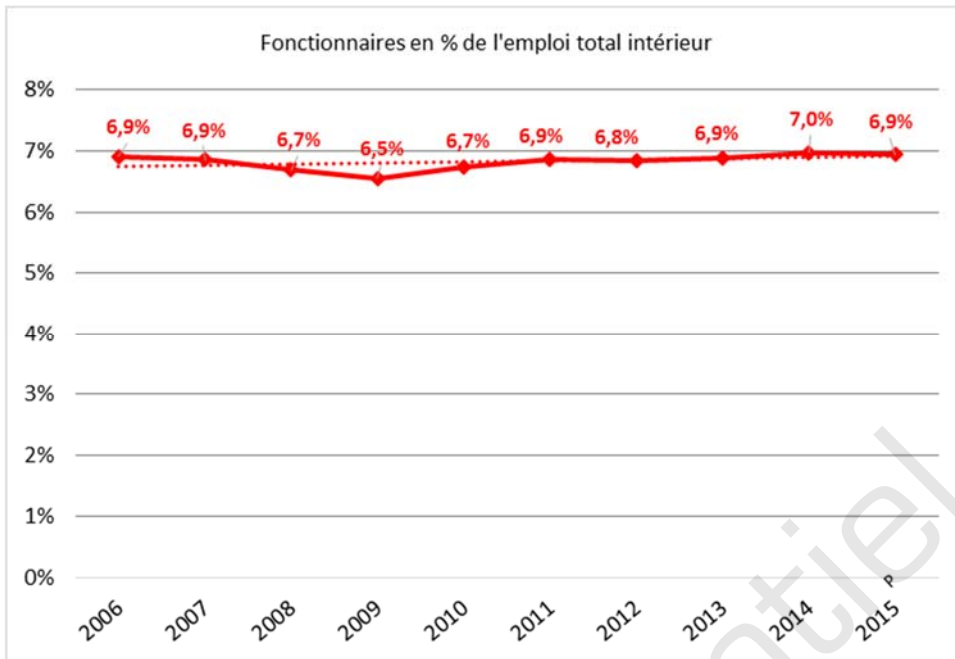
Si le gouvernement compte jouer à l'épicerie, il convient également de donner plus de détails pour pouvoir apprécier le contenu des étalages.

Dans ce contexte, se pose également la question si le gouvernement, en voulant engager moins de fonctionnaires, a l'intention de recourir plus à l'expertise externe, à la sous-traitance.

En dehors, des questions d'ordre démocratique qui se posent dans ce contexte, il convient d'analyser si une telle démarche serait vraiment moins coûteuse pour l'État. Les graphiques suivants laissent

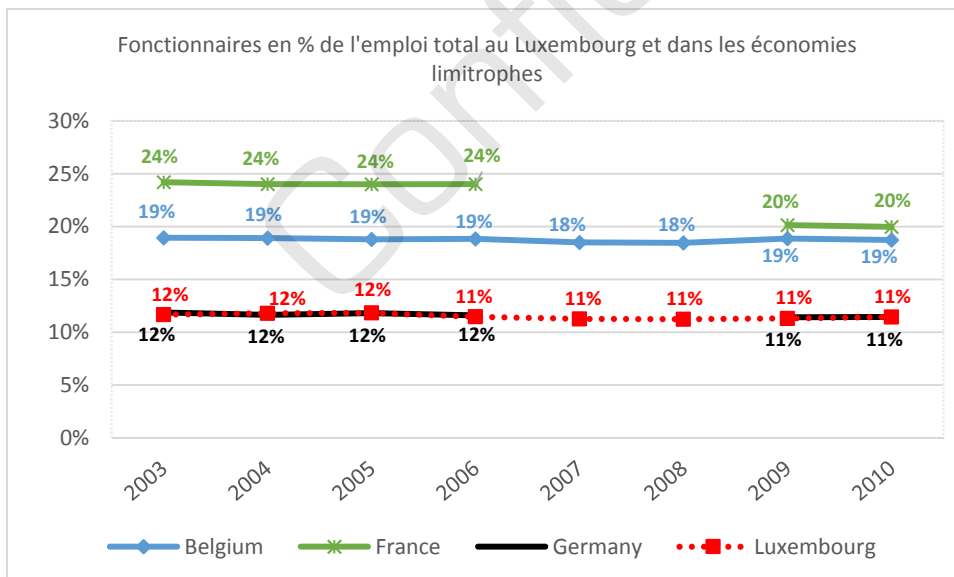
¹¹ En moyenne, de 2008 à 2013, environ 60% des fonctionnaires nouvellement embauchés sont affectés à l'enseignement.

en tout cas entendre qu'il n'y a pas eu de dérapage du nombre de fonctionnaires par rapport à l'évolution de l'emploi en général ou par rapport à l'évolution de la population.



Sources : rapports d'activités du ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative, STATEC et ADEM

De fait, la part des fonctionnaires¹² dans l'emploi total intérieur¹³ présente une grande stabilité au cours des dernières années ce qui traduit une politique de recrutement relativement modérée.

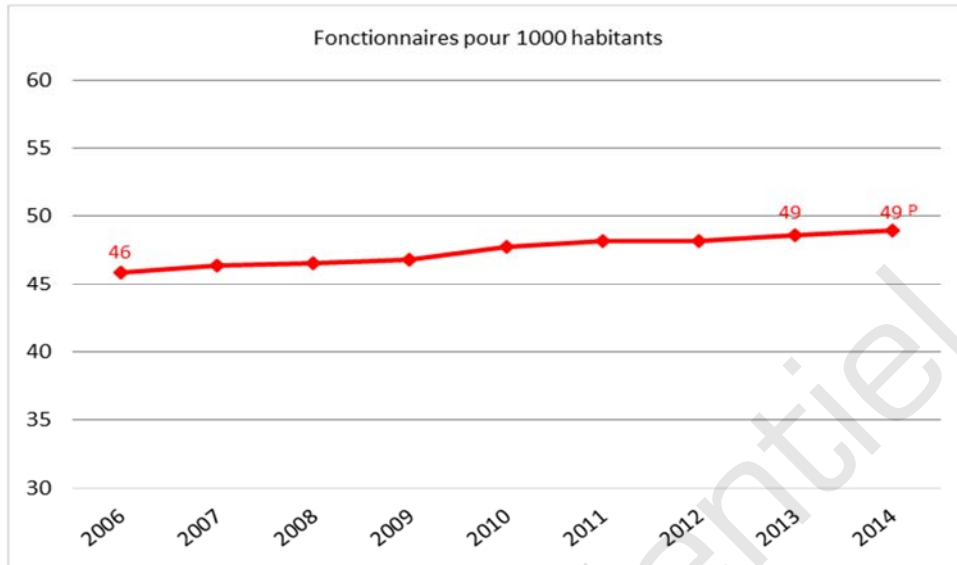


Sources : ILO database LABORSTA et ILOSTAT, Eurostat

¹² Au sens large.

¹³ Qui comprend les frontaliers à la différence du concept de l'emploi national.

Le graphique ci-avant décrit la proportion de fonctionnaires au sens large et des agents communaux dans l'emploi total de 2003 à 2010 au Luxembourg et dans les économies limitrophes¹⁴. Soulignons que la prise en considération des agents communaux de la fonction publique explique un taux légèrement plus élevé pour le Luxembourg que dans le graphique précédent où cette catégorie n'est pas incluse. Le Luxembourg présente une proportion de fonctionnaires dans l'emploi total équivalente à celle de l'Allemagne de 2003 à 2010 et qui est nettement moins élevée que celle de la Belgique et de la France. Dans ce contexte, le Luxembourg n'apparaît pas comme une exception mais comme l'un des pays qui bien au contraire affiche un secteur public modeste.

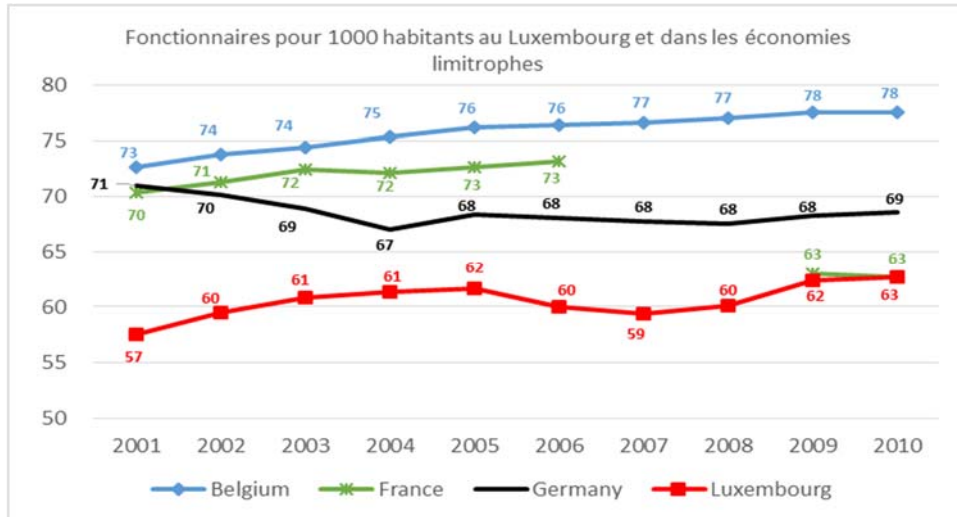


Sources : rapports d'activités du ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative, Eurostat

Par ailleurs, le taux d'administration qui se définit par le rapport entre l'emploi public et le nombre d'habitants a certes augmenté mais de manière très graduelle et modérée au cours de l'horizon temporel sous revue ce qui met en lumière une politique de recrutement en ligne avec l'activité réelle et les besoins de la population. Ceci est corroboré par le graphique ci-après : le taux d'administration¹⁵ est relativement plus faible au Luxembourg que dans les économies voisines à l'exception de la France pour les années 2009 et 2010.

¹⁴ Les données relatives à l'emploi des fonctionnaires ne sont pas disponibles pour la France pour les années 2007 et 2008.

¹⁵ Le taux d'administration du Luxembourg est plus élevé dans ce graphique en raison du fait qu'ici l'emploi des fonctionnaires comprend aussi les agents communaux. Soulignons que pour le Luxembourg, la population a été corrigée de l'emploi frontalier (on a ajouté les frontaliers) car les fonctionnaires sont aussi en très grande partie au service de cette population (par exemple dans le domaine de la force publique, l'administration des contributions etc.).



Sources : ILO database LABORSTA et ILOSTAT, Eurostat, ADEM

2.3.4. Réduction des investissements

Comme la CSL l'a déjà relevé dans ses avis antérieurs, les annonces faites en matière d'investissements directs (pour compte propre) et indirects (aides à l'investissement) de l'Administration centrale ne sont pas toujours suivies des faits. Ceci n'est pas sans conséquences sur le solde prévisionnel de financement des Administrations publiques, puisque cela gonfle 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.

Si l'on se réfère au tableau ci-dessous, on note que depuis 2006, les dépenses d'investissement effectivement réalisées sont souvent nettement en deçà des prévisions formulées dans le projet de budget de l'année considérée.

Évolution des dépenses d'investissement annoncées et réalisées, en milliers d'euros

Année	Prévisions	Réalisé	Écart
2006	1 170	1 280	+109
2007	1 653	1 311	-341
2008	1 661	1 289	-373
2009	1 775	1 406	-369
2010	1 874	1 687	-187
2011	1 688	1 569	-119
2012	1 857	1 599	-258
2013	1 708	1 492*	-216
2014	1 618	?	?
Moyenne 2006-2013	1 677	1 454	-219

*Données prévisionnelles

Sources : Statec, Projet de budget 2014

Sur la période allant de 2006 à 2013 (données prévisionnelles pour 2013), l'écart entre le montant d'investissements annoncés et ceux qui sont effectivement réalisés s'élève à environ 220 millions d'euros en moyenne.

Deux remarques à ce propos. D'une part, si cet écart devait de nouveau apparaître en 2014, la capacité de financement de l'Administration publique, de 0,2% actuellement] progresserait mécaniquement de 0,45 point de %, pour s'arrondir à 0,7%.

D'autre part, notons le flou artistique qui règne sur les montants en jeu. Le gouvernement propose d'économiser 137 millions par rapport aux projections d'avril 2013 inscrites au Programme de stabilité. Or, celui-ci annonçait un volume d'investissements publics de 1.585 millions d'euros en 2014, dont on déduit 137 millions pour obtenir un montant de 1.448 millions. Pourtant, le volume annoncé dans le présent projet s'élève à 1.618 millions. **S'agit-il finalement d'une hausse ou d'une baisse des prévisions d'investissements, qui resterait, d'une façon ou de l'autre, somme toute virtuelle pour le moment ?**

2013 constitue un autre cas d'école. Alors que le gouvernement annonçait une économie de près de 290 millions sur les investissements publics (il fit passer le montant de l'investissement total de 1.996 à 1.708 millions par amendement budgétaire), le réalisé aura été, selon les données prévisionnelles les plus récentes, encore de 13% inférieur à la projection budgétaire !

Ce montant correspond à 0,5% du PIB ; additionné à la première réduction annoncée par rapport au programme pluriannuel de dépenses, on dépasse ainsi le point de PIB d'amélioration du solde engendrée par la révision des investissements.

Si ces décisions relatives aux investissements étaient prises directement et volontairement (souvent, l'écart entre projection et réalisé est une question de sous-capacité à absorber la surenchère de l'offre) lors du dépôt du budget, cela permettrait d'éviter bien des désagréments portant sur les besoins de financement public, dont on sait que, désormais, ils peuvent préventivement mener à une procédure de correction avec des sanctions à la clé.

Par ailleurs, si l'on analyse les dépenses d'investissement à effectuer par le biais des Fonds spéciaux de l'État prévues dans le programme pluriannuel de dépenses en capital 2012-2016¹⁶ avec celles retenues dans le projet de budget pour 2014, on note que, comme cela a déjà été le cas les années précédentes, les investissements annoncés sont bien inférieurs à ce qui était prévu à la fin de l'année 2012.

Le tableau suivant reprend les dépenses prévues et annoncées pour les principaux fonds spéciaux effectuant des investissements.

		Dépenses d'investissement en 2014	
		Prog. Pluriannuel 2012-2016	Projet de budget pour 2014
-	Fonds d'équipement militaire	70.468,00	50.927,60
-	Fonds des investissements socio-familiaux ¹⁷	89.999,90	52.893,49
+	Fonds des investissements hospitaliers	37.925,00	47.285,54
-	Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	21.628,55	14.560,47
-	Fonds d'investissements publics scolaires	91.035,26	75.037,41
+	Fonds des investissements publics administratifs	72.653,65	76.823,92
-	Fonds des routes	186.342,43	179.791,26
-	Fonds du rail	350.838,00	297.251,59
=	Fonds des raccordements internationaux	10.500,00	10.500,00
-	Total	931.390,78	838.071,28

Évolution des dépenses d'investissement via les fonds spéciaux par rapport aux prévisions de 2013
Sources : programme pluriannuel de dépenses en capital 2012-2016 ; projet de budget pour 2014

¹⁶ Volume II du projet de budget pour l'année 2013

¹⁷ Les montants alloués aux infrastructures destinées aux maisons-relais et à la jeunesse en 2014 sont repris dans ce fonds pour des raisons de comparabilité. Dans les faits, ces deux postes ont été transférés dans un fonds spécial nouvellement créé et dépendant du Ministère de l'Éducation, de l'Enfance et de la Jeunesse.

On constate ainsi un écart d'environ -93 millions d'euros entre les prévisions formulées en 2012 et ce qui est annoncé dans le cadre du projet de budget pour 2014 pour les seuls fonds repris ci-dessus. **Ces économies peuvent toutefois être qualifiées de virtuelles puisqu'elles se font sur base de dépenses qui étaient prévues mais n'ont en fait jamais été engagées.**

Par ailleurs, on note également que pour certains fonds, le gouvernement table sur des dépenses plus élevées que ce qui était prévu dans le programme pluriannuel 2012-2016. Ainsi, le fonds des investissements hospitaliers voit ses dépenses augmenter de 10 millions d'euros par rapport aux prévisions, ce qui est principalement dû à des investissements dans la ZithaKlinik et dans le Centre hospitalier Emile Mayrisch. **Globalement, le fonds d'investissements hospitaliers connaît une augmentation de ses dépenses de l'ordre de 25% par rapport à la prévision du programme pluriannuel de l'année dernière.** Le fonds d'investissements publics administratifs affiche également une légère augmentation d'environ 6%, soit un peu plus de 4 millions d'euros, de ses dépenses.

Si l'on se penche sur les plus grands contributeurs aux économies en investissements, on constate que **ce sont les dépenses en investissements publics sanitaires et sociaux qui se réduisent le plus.** En effet, les dépenses de ce fonds sont réduites d'un tiers, ce qui est toutefois imputable au report des travaux de transformation du CHNP d'Ettelbruck et de l'agrandissement du CIPA Bofferdange à des exercices ultérieurs à 2017 selon le programme pluriannuel de dépenses en capital 2013-2017. **L'autre grande réduction de dépenses se fait au sein du fonds d'équipement militaire,** où sont fortement réduits les coûts liés aux armes et systèmes d'armes ainsi qu'aux moyens de communication et capacités satellitaires pour atteindre une réduction globale d'à peu près 28% des investissements.

Avec le projet de budget 2014, le gouvernement crée également un **nouveau fonds spécial** dépendant du ministère de l'Éducation, de l'Enfance et de la Jeunesse. L'avoir initial de ce fonds, dénommé « **Fonds pour le financement des infrastructures des établissements d'enseignement privé et des infrastructures socio-familiales** », est constitué d'un montant correspondant à un tiers de l'avoir disponible de Fonds des investissements socio-familiaux à la fin de l'année 2013. Ce fonds nouvellement créé reprend une partie des dépenses qui étaient auparavant faites par le biais du fonds d'investissements socio-familiaux, notamment en ce qui concerne les infrastructures pour les enfants et jeunes ainsi que pour les maisons-relais.

À ces réductions de dépenses prévisionnelles se rajoutent d'autres réductions de dépenses au sein de fonds moins importants en termes de dépenses d'investissement ainsi que la non-réalisation de certaines dépenses en capital auprès des différents ministères.

Globalement, la non-réalisation de dépenses prévues, au niveau des investissements par les fonds spéciaux semble être de l'ordre de 93 millions d'euros, les fonds repris ci-dessus représentant une grande majorité des dépenses d'investissement de l'État¹⁸.

Il est à ce propos regrettable qu'ait disparu du projet de budget le tableau reprenant l'évolution prévisible des dépenses d'investissements directs et indirects au cours des années précédentes, ce qui rend moins aisée l'interprétation des montants d'investissements en jeu et des économies réalisées.

Force est de constater que, en la matière, on assiste donc à une certaine continuité entre le nouveau et le précédent gouvernement.

¹⁸ Pour rappel, dans le projet de budget pour l'année 2013, les économies au sein de ces fonds (225 millions d'euros) représentaient près de 90% des économies annoncées au niveau des investissements.

2.4. La dette publique : une évolution pas nécessairement liée au besoin de financement

En 2012, le gouvernement a levé un milliard d'euros, dont 450 millions à destination des Fonds du rail et des routes et le solde versé au budget.

En 2013, 4,5 milliards avaient été autorisés. Deux milliards ont servi à refinancer la dette bancaire et 1,05 milliard fut mis au compte de la trésorerie. Il reste au titre de l'exercice 2013 1,45 milliard à mobiliser.

En 2014, il est par ailleurs précisé que le gouvernement a « *la possibilité d'émettre – en cas de besoin – des emprunts nouveaux pour un montant maximum de cinq cents millions d'euros.* »

Dans le cadre d'une gestion prudente de la Trésorerie, il convient de préserver à tout moment une marge de sécurité en cas de besoin de financement inattendu, ou pour bénéficier de conditions de marché favorables, ou pour financer des participations dans le capital d'organismes internationaux (p.ex. participation dans le Mécanisme européen de stabilité)».

Il est prévu d'affecter 300 millions aux Fonds du rail et de la route. Toutefois, comme la loi budgétaire ne mentionne pas cette affectation expressis verbis, cette alimentation se réalisera sans doute par avance de trésorerie.

2.4.1. Le niveau de la dette à nuancer

- En millions

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Administration publique	2.256,9	2.502,0	5 394,9	5 527,2	7 672,5	7 804,1	9 312,6	10 545,6	11 344,6
Administration centrale.....	1.432,5	1.675,1	4 535,5	4 658,8	6 712,5	6 829,6	8 322,1	9 543,0	10 330,0
Administrations locales	833,4	827,0	859,4	868,4	960,1	974,6	990,5	1 002,7	1 014,7
Sécurité sociale	-	-	-	-	-	-	-	-	-

- En % du PIB

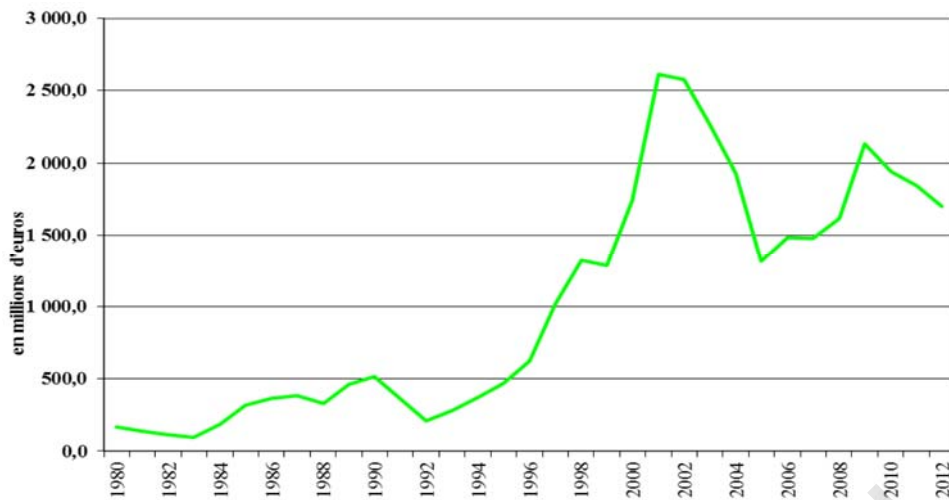
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Administration publique	6,7%	6,7%	13,7%	14,5%	19,2%	18,7%	21,7%	23,1%	23,3%
Administration centrale.....	4,2%	4,5%	11,5%	12,2%	16,8%	16,4%	19,4%	20,9%	21,2%
Administrations locales	2,5%	2,2%	2,2%	2,3%	2,4%	2,3%	2,3%	2,2%	2,1%
Sécurité sociale	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Dans les tableaux précédents, la dette publique est exprimée en données brutes. Or, l'Administration publique dispose d'une série d'actifs qui réduise cette dette brute.

La réserve de la CNAP s'élève en 2013 à 13,6 milliards d'euros ; en 2014, selon les estimations à 14,5 et en 2015 à 15,3 milliards (selon le Tableau de bord de l'assurance pensions, 29 octobre 2013).

Par ailleurs, les avoirs de l'État sur ses Fonds spéciaux sont également encore considérables avec 1,7 milliard d'euros au 30 septembre 2013.

Évolution des avoirs comptable des Fonds spéciaux



Source : Éléments d'information et de réflexion sur les Finances publiques, IGF 2013

L'impact budgétaire de la dette publique, c'est-à-dire le « service » de la dette publique aurait augmenté de 138 millions d'euros en 2009 à 266 millions d'euros en 2013 ; or, à l'heure actuelle, l'État bénéficie de taux d'intérêt à des niveaux historiquement bas.

Selon une note au formateur du 28 octobre 2013 du Directeur du Trésor, au 30.9.2013, l'État détient actifs à hauteur de 8,2 milliards d'euros dont 2,9 milliards de liquidités « de trésorerie » et 4,2 milliards d'euros de participations (sociétés de droit privé cotées ou non en bourse, établissements publics, institutions financières internationales).

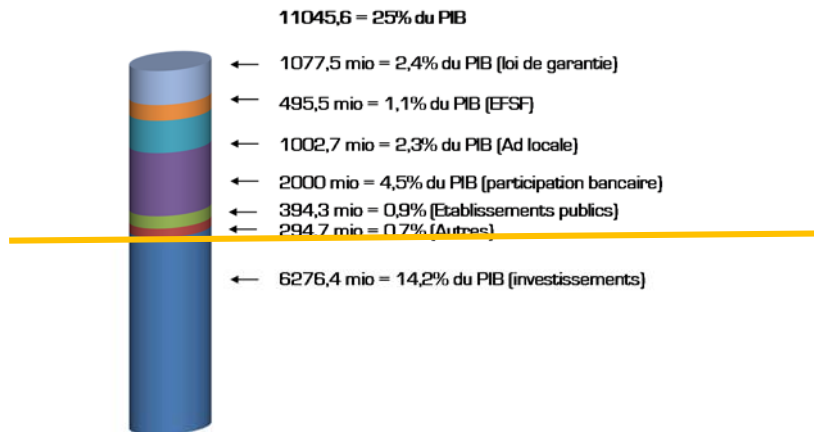
Selon cette même note, la ventilation de la dette de l'administration centrale pour l'année 2013 serait la suivante¹⁹ :

Emprunts obligataires :	6 550,0
Prêts bancaires :	1 232,0
Établissements publics :	394,3
PPP :	1 077,5
EFSF :	495,5
Autres :	294,7
Total :	10 0043 mio €

La progression prétendument importante de la dette publique en 2013 est donc 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.

¹⁹ Ces données ne correspondent plus aux données plus récentes présentées dans le cadre du projet de budget 2014 mais sont néanmoins utilisées ici car elles permettent d'illustrer la composition de la dette. Le Gouvernement n'a en effet pas présenté cette décomposition dans son projet de budget.

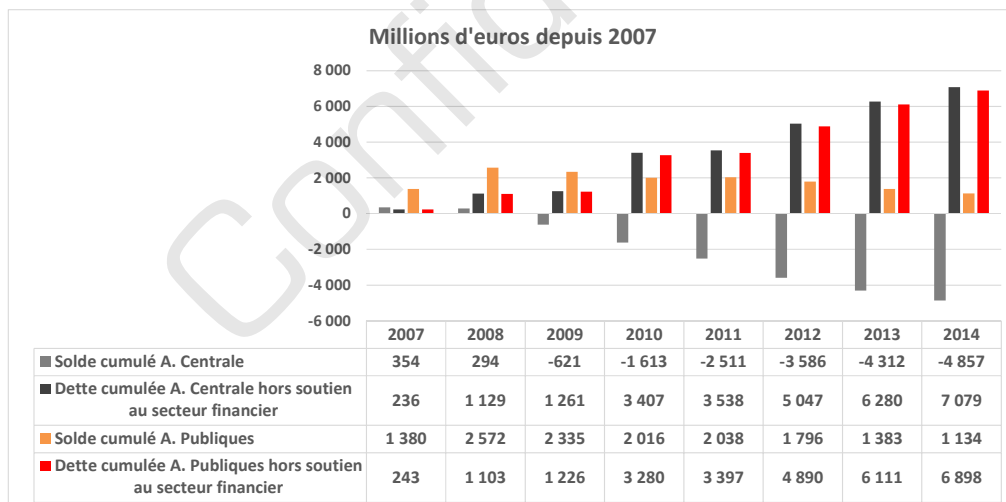
Graphique : Composition de la dette publique en 2013



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. En effet, avec un solde cumulé de -4,8 milliards depuis 2007, l'endettement hors soutien au secteur financier a quant à lui progressé d'un peu plus de 7 milliards.

Ceci résulte de raisons méthodologiques, mais la CSL insiste à nouveau pour que le gouvernement se montre plus de clair à ce sujet.

Graphique 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'État central ; couvrir des participations nationales et/ou européennes ; relever des garanties prises en compte pour le calcul de la dette publique ; profiter des conditions de marché].

Notons au passage qu'entre les projets de budgets 2013 et 2014, la situation s'est nettement améliorée. Alors que pour l'année 2013 le gouvernement tablait sur un déficit cumulé de l'administration centrale de -5,6 milliards, il serait maintenant de -4,3 milliards, soit une amélioration de 1,3 milliard qui se reporte bien évidemment sur l'ensemble des administrations publiques. De

même la dette, était anticipée à 7,3 milliards contre 6,1 milliards, toujours pour 2013, soit une diminution de 1,2 milliard.

	2011			2012			2013		
	PB 2013	PB2014	Diff.	PB 2013	PB2014	Diff.	PB 2013	PB2014	Diff.
Solde cumulé A. Centrale	-2677	-2 511	167	-4325	-3 586	739	-5618	-4 312	1 306
Solde cumulé A. Publiques	1823,2	2 038	214	957,2	1 796	839	273,2	1 383	1 110
Dette cumulée A. Publiques hors soutien au secteur financier	3397	3 397	0	4841	4 890	49	7341	6 111	-1 231

2.4.2. Capacité d'endettement à taux d'endettement constant

Le tableau suivant montre que même si la dette augmentait en termes absolus, il serait possible de la stabiliser en pourcentage du PIB. En se basant sur les prévisions gouvernementales concernant le PIB, on voit que la dette pourrait augmenter de 605 millions en 2013 et de 654 millions en 2014 sans que cela n'ait d'incidence sur le taux d'endettement. En d'autres termes, puisque l'administration centrale est la seule déficitaire, elle pourrait se permettre un déficit équivalent à cet accroissement de la dette, soit 1,3% du PIB, sans que le taux d'endettement n'augmente.

Deux autres scénarios intégrant des baisses du taux d'endettement ont été formalisés et montrent que même avec un déficit de l'administration centrale, plus faible certes, on pourrait obtenir une baisse du taux d'endettement malgré des déficits.

Notons encore que dans le cas présent, nous nous basons sur le déficit version Maastricht qui est plus élevé que celui de l'État central dans la version du projet de loi en raison des dépenses de réserves existantes par les fonds. Si l'on s'en réfère au projet de budget, la dette publique (augmentée du déficit de l'État central) devrait se réduire de un point de PIB en 2014.

		2012	2013	2014
Dette constante	Dette totale (millions)	9 312,6	9 917,9	10 572,5
	Dette supplémentaire (millions)		605,3	654,6
	Taux d'endettement (% du PIB)	21,7	21,7	21,7
	Déficit possible de l'Administration centrale (% du PIB)		1,3	1,3
Baisse progressive du taux d'endettement	Dette totale (millions)	9 312,6	9 827,1	10 232,1
	Dette supplémentaire (millions)		514,5	405,0
	Taux d'endettement (% du PIB)	21,7	21,5	21,0
	Déficit possible de l'Administration centrale (% du PIB)		1,1	0,8
Baisse plus rapide du taux d'endettement	Dette totale (millions)	9 312,6	9 598,6	9 744,8
	Dette supplémentaire (millions)		286,0	146,3
	Taux d'endettement (% du PIB)	21,7	21,0	20,0
	Déficit possible de l'Administration centrale (% du PIB)		0,6	0,3
Budget de l'Etat central	Dette totale (millions)	9 312,6	9 905,2	10 077,3
	Dette supplémentaire (millions)		592,6	172,1
	Taux d'endettement (% du PIB)	21,7	21,7	20,7
	Déficit de l'Etat central (% du PIB)		1,3	0,4

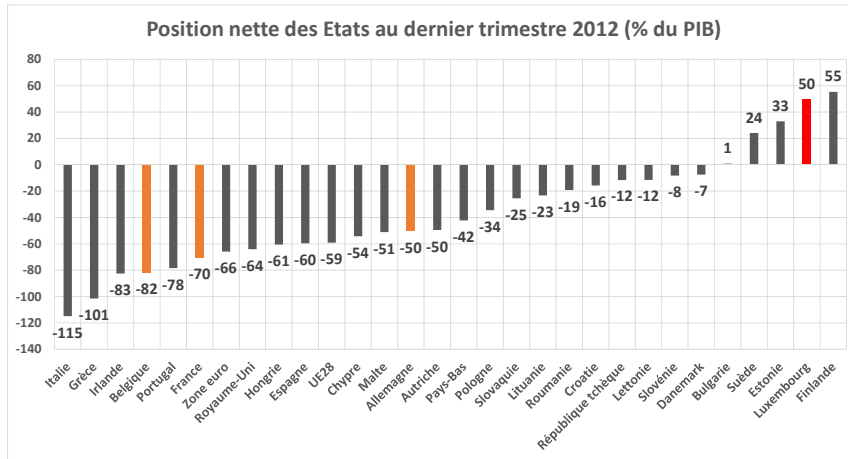
Cependant, nous n'avons jusque-là parlé que de dette et rappelons qu'avec 21,7% d'endettement, le Luxembourg dispose d'un taux d'endettement que la plupart des autres pays européens n'atteindront jamais où tout au moins pas avant de nombreuses décennies. Or les administrations disposent également de patrimoines.

2.4.3. De la dette brute à la dette nette

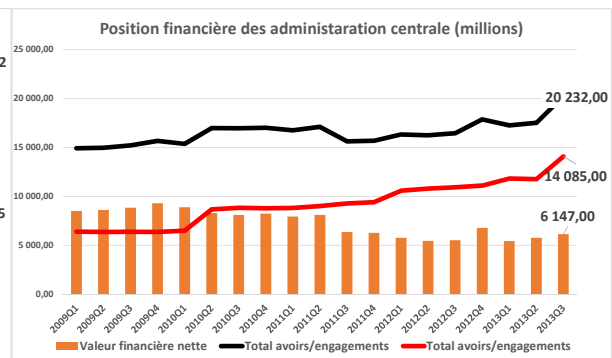
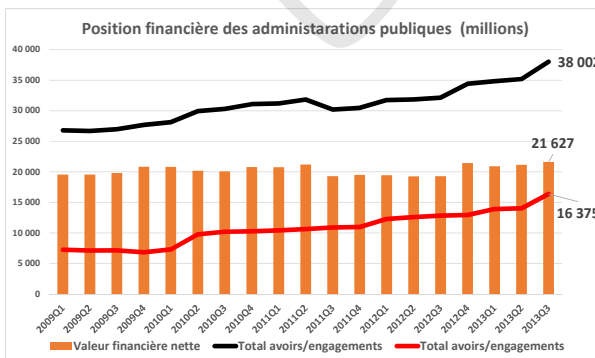
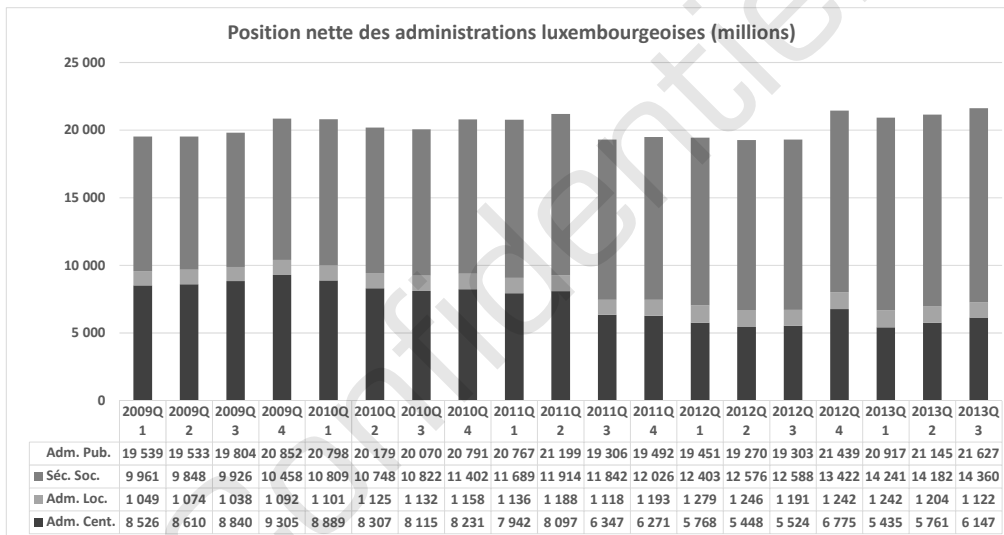
La position nette correspond à la différence entre les avoirs et les engagements des États. Or lorsque l'on calcule le taux d'endettement, on ne regarde que les engagements et on ignore les avoirs.

Or, encore plus que pour la dette, le Luxembourg fait figure de bon élève avec une position nette de 50% du PIB ; rappelons que cette dette s'élève à 21,7% du PIB en 2012.

Le Luxembourg n'est devancé que par la Finlande et fait partie des cinq seuls pays à disposer d'une situation nette positive.



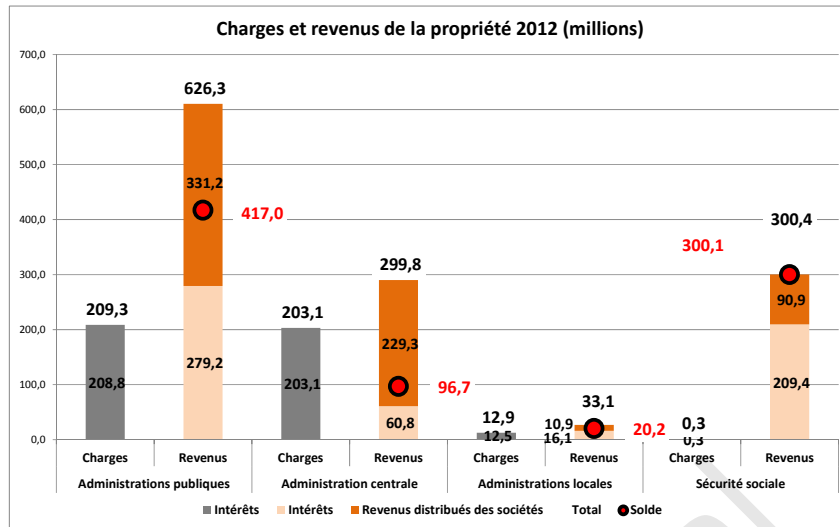
Si l'on se penche sur le détail des administrations luxembourgeoises, on peut constater que si la sécurité sociale dispose bien d'une position nette positive, il en va de même pour les administrations locales et surtout l'administration centrale. On notera encore que malgré la crise, cette position nette globale est plutôt



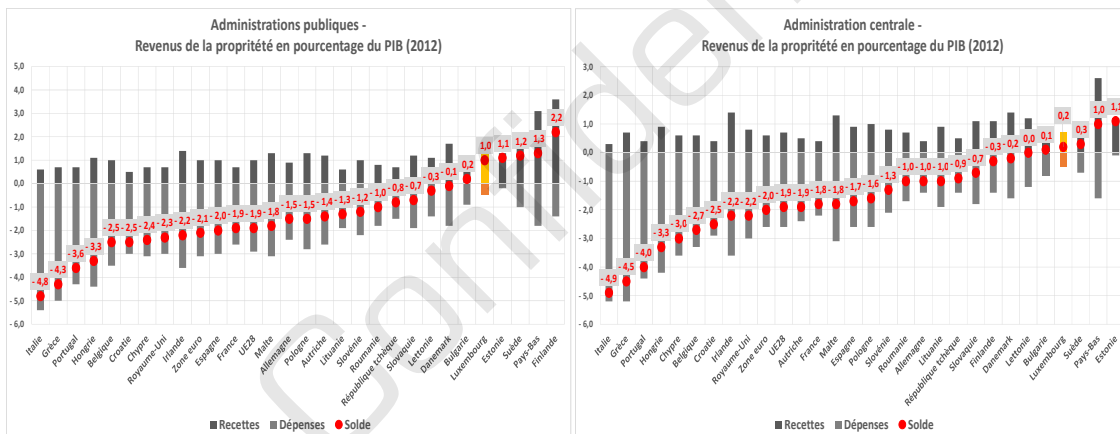
2.4.4. Une charge de la dette insoutenable ?

Le problème de la dette, s'il y en a, est celui de son coût. Or, quelle que soit l'administration, ce solde est toujours positif. Pour l'ensemble des administrations, si leurs engagements leur ont coûté en 2012 209 millions d'euros, leurs avoirs leur ont rapporté 626 millions. Ces chiffres sont

respectivement de 203 et 299 millions pour l'administration centrale dont le patrimoine continue à lui rapporter plus d'argent qu'il ne lui en coûte.



Encore une fois, le Luxembourg se distingue au niveau européen. Avec 1% du PIB, le Luxembourg fait partie du club fermé des six pays européens dont le patrimoine (avoirs moins les engagements) contribue positivement au budget des administrations publiques, de même que pour l'administration centrale.



3. Impôts : qui paie quoi ?

Cette partie 3 de l'avis ne constitue pas une analyse approfondie de la répartition de la charge fiscale entre agents économiques.

Elle entend toutefois contribuer aux débats futurs sur une réforme globale de la fiscalité qui doit également comprendre la fiscalité des entreprises. En vue de cette réforme, un état des lieux détaillé des différentes contributions s'impose.

3.1. Répartition ménages/entreprises

Le présent projet de budget illustre d'ailleurs clairement les phénomènes tendanciels en jeu : en 2014, l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC) augmente de 1,6% en 2014, alors que l'impôt sur traitements et salaires (ITS) et la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) progressent respectivement de 8,4% et 8%.

Les recettes de l'ITS représentent en 2014 presque le double de celle provenant de l'IRC. Si cette évolution en 2014 peut certes s'expliquer par les turbulences conjoncturelles actuelles, elle s'inscrit néanmoins dans **une tendance de longue durée**.

Ainsi, depuis l'an 2000, la TVA et l'ITS auront de loin surpassé le rendement de l'IRC.

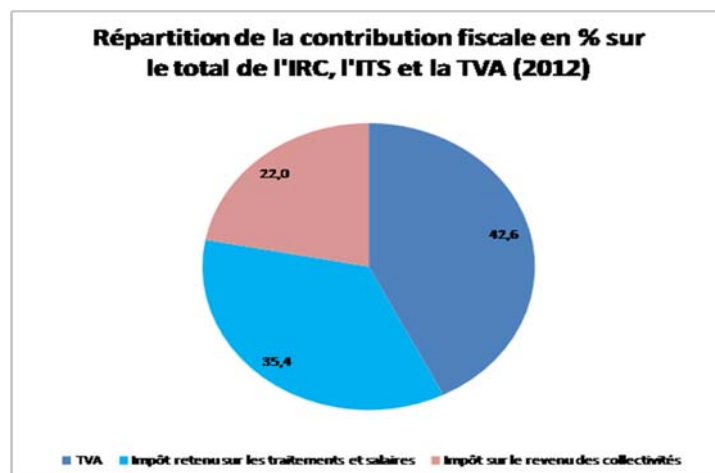
Tableau : Évolution des principales recettes depuis 2000

	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
TVA	100	159,7	167,7	184,4	201,8	211,5	218,0	240,4	264,1
ITS	100	127,7	141,4	162,1	180,4	169,5	181,4	197,6	212,6
IRC	100	120,5	111,8	134,0	133,0	138,9	159,7	133,7	151,1
Salaires	100	137,3	146,2	158,8	172,3	176,9	184,8	194,8	203,6
EBERM	100	140,3	167,3	188,7	172,9	149,6	179,3	190,9	191,1
PIB	100	137,6	154,2	170,5	169,9	161,7	178,7	189,7	195,1

Les évolutions depuis 2009 ne doivent pas induire en erreur : la tendance est bel et bien lourde au détriment des ménages, même si les années de crise auront provisoirement ralenti l'évolution du bénéfice des entreprises (EBE).

En 2012, sur le total des trois rendements les plus élevés (hors accises), les ménages contribuent aux recettes pour près de 80% des recettes.

Graphique: Répartition de la contribution fiscale



3.2. L'imposition des sociétés

Les agents économiques sont classés en cinq secteurs :

- S.11 Sociétés non financières.
- S.12 Sociétés financières.
- S.13 Administrations publiques.
- S.1M Ménages + Institutions sans but lucratif au service des ménages.
- S.2 Reste du monde.

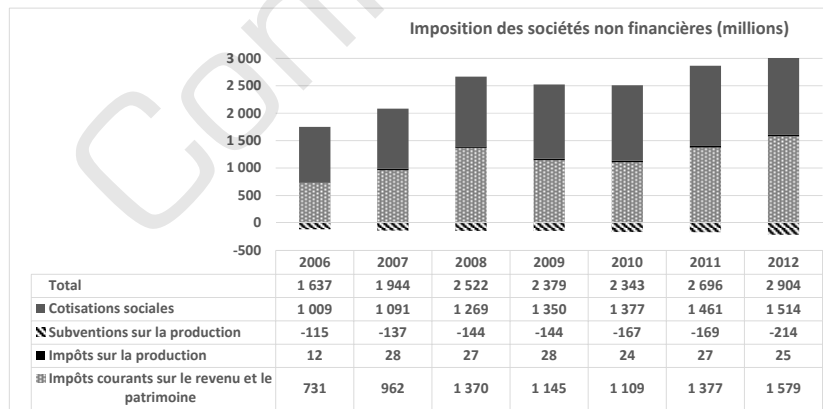
L'imposition des sociétés comprend trois catégories principales :

- Les cotisations sociales à la charge des employeurs ;
- L'imposition sur la production :
 - Impôts sur la production ;
 - Subventions sur la production (qui viennent en diminution des impôts précédents) ;
- Les impôts courants sur le revenu et le patrimoine.

Concernant le Luxembourg, l'imposition sur la production est pratiquement inexistante et est même plus que compensée par les subventions. Il n'y a en fait que deux grands postes qui composent la taxation des entreprises, à savoir les cotisations sociales et les impôts courants sur le revenu et le patrimoine.

Ces deux impôts à eux deux représentent en effet plus de 100% des 2.904 millions perçus en 2012, le total étant supérieur à 100 en raison des subventions qui pèsent négativement à hauteur de 7%.

On remarquera également que si les cotisations sociales sont en croissance presque constante (l'emploi ayant toujours continué pendant la crise), il n'en va pas de même pour l'impôt sur le revenu des collectivités qui ont connu un coup d'arrêt en 2009 et 2010 avant de repartir à la hausse dès 2011 et d'afficher en 2012 un montant de 1.579 millions, loin devant l'année 2008 qui était pourtant exceptionnelle.



Source Eurostat (comme pour l'ensemble du document)

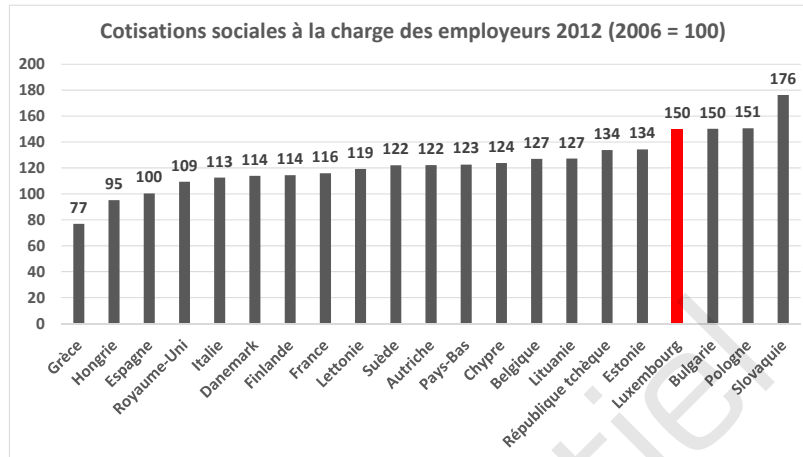
Ces chiffres luxembourgeois, dans l'absolu, ne montrent que la baisse de l'impôt sur le revenu avec la crise, pendant que les cotisations sociales continuaient à croître avec l'emploi.

Qu'en est-il en comparaison européenne pour chaque catégorie d'impôt²⁰ ?

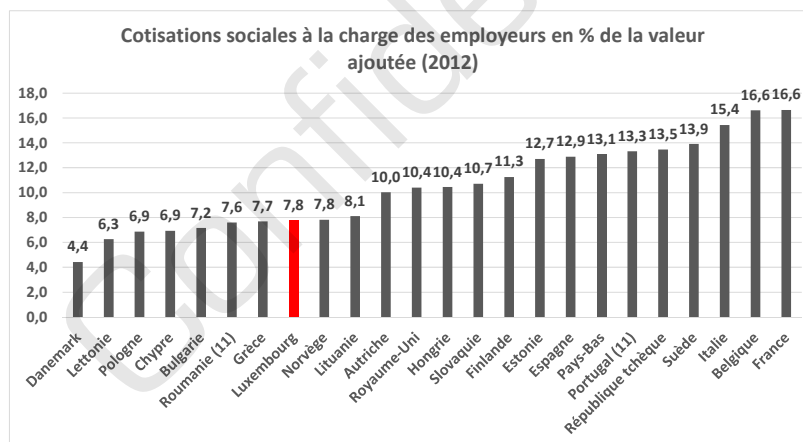
²⁰ La CSL reviendra ultérieurement sur les impôts courant sur le patrimoine et le revenu.

3.2.1. Cotisations sociales à la charge des employeurs

Comme l'illustre le graphique précédent, les cotisations sociales ont continué à progresser continuellement et ce, sans changement législatif majeur. Ce résultat est bien sûr celui de la progression de l'emploi qui a été très forte au Luxembourg, à la fois sur le long terme et pendant la crise. Depuis 2006, elles ont en effet progressé de 50%, le Luxembourg n'étant devancé que par trois pays, et comme toujours, des pays en rattrapage.

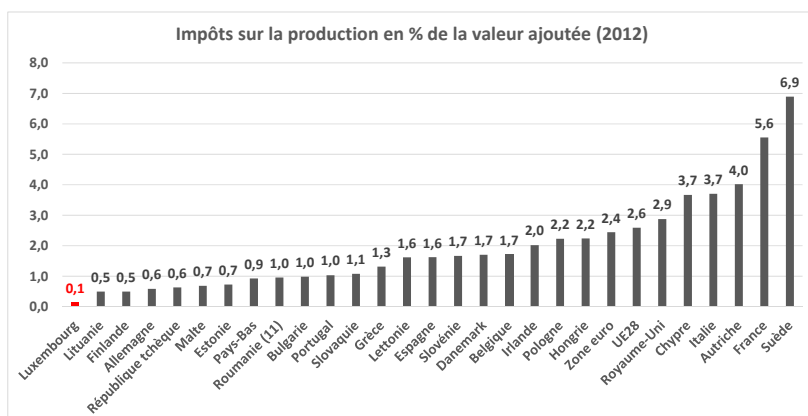


Le graphique suivant illustre bien le fait que ce n'est pas une augmentation des taux qui a permis l'augmentation si forte des cotisations. En 2012, elles ne représentaient que 7,8% de la valeur ajoutée des SNF, soit un des plus faibles coûts de l'UE.

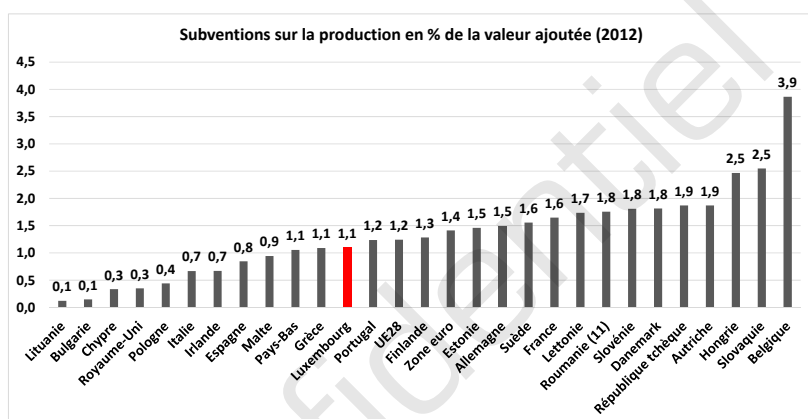


3.2.2. Impôts moins subventions sur la production

C'est au Luxembourg que les impôts sur la production sont les plus faibles dans l'UE avec 0,1% de la valeur ajoutée. De fait, l'imposition sur la production est quasi inexistante pour les SNF luxembourgeoises. Seule la taxe d'abonnement (versée par les sociétés financières et ayant rapporté un peu plus de 630 millions en 2012) constitue une fiscalité significative. Les autres taxes sont constituées de taxe foncière et surtout de taxes sur les véhicules à charge des entreprises pour un montant de 24,6 millions pour l'ensemble des sociétés).

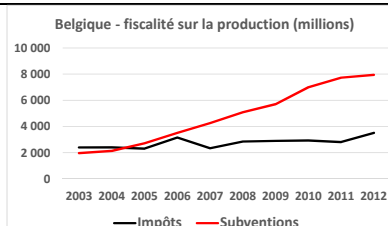


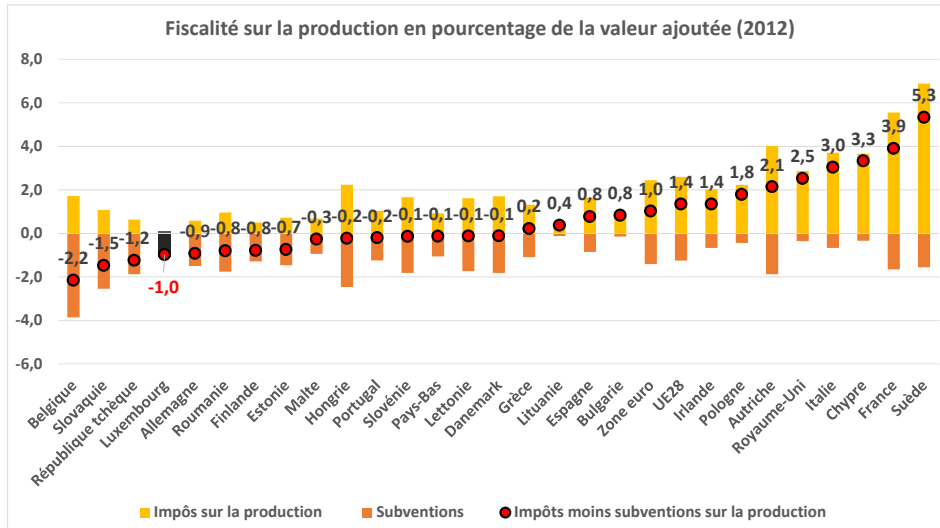
Concernant l'aspect imposition sur la production, le Luxembourg figure donc en très bonne place. Qu'en est-il des subventions ? Avec 1,1% de la valeur ajoutée en 2012, le Luxembourg est loin d'être une des économies les plus subventionnées.



Toutefois, ce qui va nous intéresser, c'est l'ensemble de la fiscalité sur la production, à savoir les impôts moins les subventions. Or, avec -1% de la valeur ajoutée, le Luxembourg figure parmi les pays les plus « compétitifs » en matière de fiscalité sur la production, à la faveur d'une imposition quasi inexistante ainsi que de subventions qui lui sont largement supérieures. Seuls trois pays disposent d'une fiscalité globale (impôts moins subventions) plus favorable. Il s'agit des Républiques tchèque et slovaque, ainsi que de la Belgique²¹.

²¹ Si pour les deux premiers pays, cette situation prévaut depuis longtemps, pour la Belgique, elle est plus récente. En 2006, elle représentait -0,2% de la valeur ajoutée, puis -1% en 2007 avant de dépasser les -2% à partir de 2010. Cette situation est due à des impôts en faible progression pendant que les subventions progressaient de manière constante.

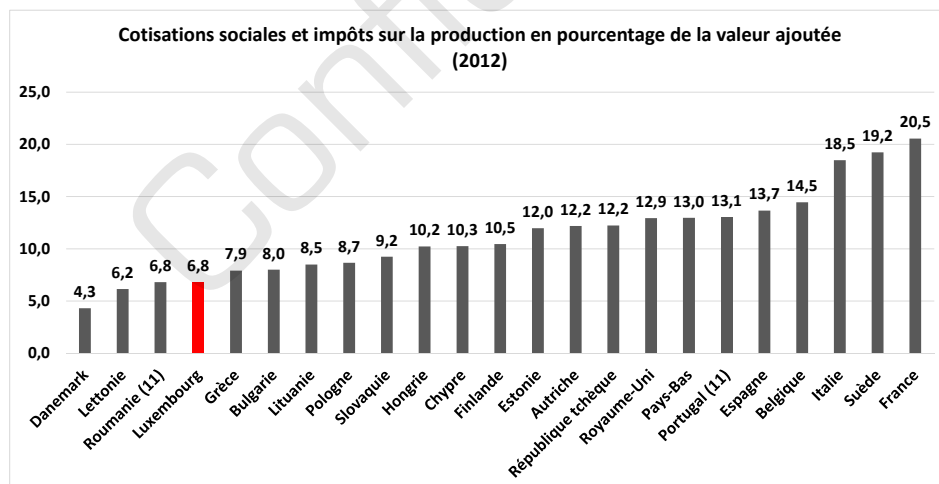




Après les cotisations sociales, nous voyons donc une fiscalité sur la production très favorable aux SNF luxembourgeoises. Au total, si nous cumulons les cotisations sociales et les impôts sur la production, nous obtenons la charge fiscale et sociale des SNF sur leur valeur ajoutée et donc leur richesse créée. La richesse créée serait-elle trop taxée au Luxembourg ?

Au total, avec 6,8% de la valeur ajoutée (la richesse créée) d'impôts et cotisations sociales à la charge des employeurs, le Luxembourg figure, et de loin, parmi les pays où les SNF consacrent la plus faible part de leur richesse à la collectivité²².

Les pays faisant « mieux » que le Luxembourg, ou entendons où les entreprises contribuent le moins à la solidarité nationale sont la Lettonie, la Roumanie et le Danemark surtout, lequel possède un taux de cotisations patronales particulièrement faible.



Si l'on se limite à la fiscalité sur la production, le Luxembourg figure donc en très bonne place avec une contribution sociale nettement plus faible que la plupart des autres pays européens.

²² Pourtant, elles bénéficient pleinement des infrastructures, des dépenses d'investissement, d'éducation...

4. Politique familiale

La politique familiale risquant de constituer une des cibles du gouvernement dans les prochains mois dans le cadre de sa volonté d'améliorer la situation des finances publiques, la CSL consacre un chapitre du présent avis à cette politique en retraçant notamment les effets budgétaires et sociaux des décisions prises au cours des années précédentes.

Suite à l'accord du Comité de coordination tripartite du 28 avril 2006, la loi du 27 juin 2006 adaptant certaines modalités d'application de l'échelle mobile des salaires et des traitements a également aboli l'indexation des prestations familiales et du forfait d'éducation.

En contrepartie et dans un souci d'équité sociale, le gouvernement s'était engagé à élaborer un système de crédits d'impôt. Si aucun accord sur un tel système n'avait pu être trouvé jusqu'au 1^{er} janvier 2008, les prestations en cause auraient été indexées à nouveau à partir de janvier 2008. Toutefois, la création d'un boni pour enfant et la transformation de l'abattement compensatoire pour salariés en un crédit d'impôt pour salariés correspondent à la réalisation de l'engagement du gouvernement.

Le crédit d'impôt pour enfant, appelé boni pour enfant, a été introduit par une loi du 21 décembre 2007. Le montant du boni n'est pas le montant net de la prise en charge par l'État. En effet, la modération d'impôt pour l'enfant d'un maximum de 922,5 euros par an a été transformée en boni pour enfant. Or la suppression de la modération d'impôt a créé une plus-value de recettes pour l'État, estimée à 80 millions d'euros à l'époque de l'introduction de la mesure, alors que le budget de l'État prévoit 217,3 millions EUR pour le boni pour enfants en 2014.

Le tableau ci-dessous chiffre les gains pour l'État résultant de l'abolition de l'indexation des prestations de la Caisse nationale des prestations familiales et du forfait d'éducation.

Tableau : Effets de l'abolition de l'indexation des prestations de la CNPF et du forfait d'éducation - Gains pour l'État de l'abolition de l'indexation relatives aux prestations familiales (2007-2014)

	Compte 2007		Compte 2008		Compte 2009		Compte 2010		Compte 2011	
	Montant effectif	Montant indexé	Montant effectif	Montant indexé	Montant effectif	Montant indexé	Montant effectif	Montant indexé	Montant effectif	Montant indexé
Allocations familiales	443145	453293	470479	491263	483245	517208	473231	514898	429063	475524
Allocation de naissance	9026	9233	10323	10779	10655	11404	11234	12223	11700	12967
Allocation de maternité	4235	4332	4141	4324	4167	4460	3990	4341	4152	4602
Allocation de rentrée scolaire	36457	37292	39753	41509	39712	42503	35656	38795	38238	42379
Allocation d'éducation	74110	75807	75135	78454	74140	79351	72056	78400	71319	79042
Congé parental	43980	44987	45489	47499	50804	54375	57187	62222	62336	69086
Forfait d'éducation	75512	77242	75891	79243	74037	79240	73403	79866	72192	80009
Total	686465	702185	721210	753070	736760	788540	726757	790746	689000	763608

	Compte 2012		Budget 2013		Budget 2014		Différences cumulées 2007-2014
	Montant effectif	Montant indexé	Montant effectif	Montant indexé	Montant effectif	Montant indexé	
Allocations familiales	391169	444365	392484	457005	387931	462996	345805
Allocation de naissance	11097	12606	11194	13034	11028	13162	9151
Allocation de maternité	3779	4293	3587	4177	3770	4500	3207
Allocation de rentrée scolaire	33990	38612	24306	28302	35917	42867	28230
Allocation d'éducation	71183	80863	68856	80175	68620	81898	58572
Congé parental	56360	64025	55983	65186	58481	69797	46556
Forfait d'éducation	68973	78353	58440	68047	64146	76558	55965
Total	636551	723117	614850	715926	629893	751778	547486

Montants en milliers d'euros ; les allocations familiales représentent les contributions de l'État et le déficit de la CNPF qui est pris en charge par l'État

La moins-value de dépenses due à la non adaptation indiciaire s'élèvera à 19,3% à la fin de l'année 2014. Cette moins-value cumulée représente en 2014 le montant de 547,5 millions d'euros. Un tel montant correspond à 4,9 % des dépenses courantes du budget de l'État pour 2014.

Tableau xx: Boni pour enfant

	Compte 2007	Compte 2008	Compte 2009	Compte 2010	Compte 2011	Compte 2012	Budget 2013	Projet de budget 2014
Boni pour enfant		227.130,2	215.300	223.479,6	210.798,7	211.586,8	215.866	217.303

Montants en milliers d'euros. Il s'agit de montants bruts, sans déduction de la moins-value de dépenses en raison de la suppression de la modération d'impôt pour enfant d'un minimum de 80 millions d'euros par année.

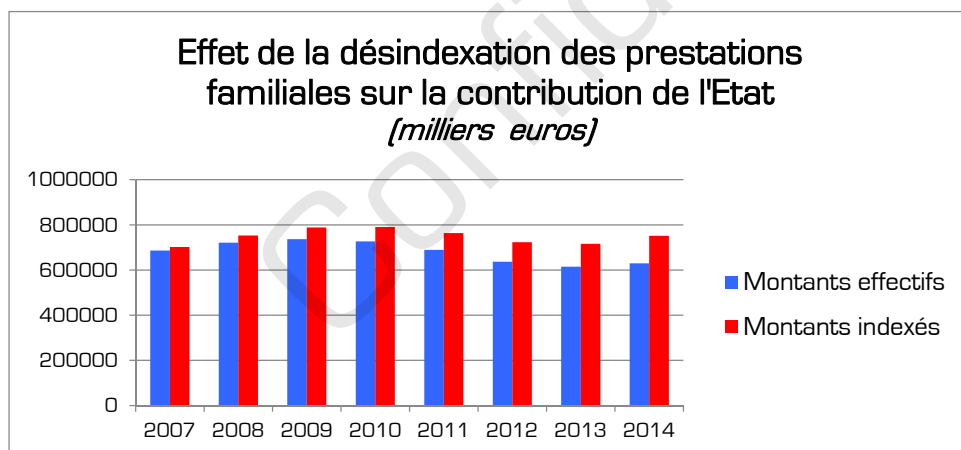
Tableau : Efforts en faveur des structures de garde pour enfants

	Compte 2007	Compte 2008	Compte 2009	Compte 2010	Compte 2011	Compte 2012	Budget 2013	Projet de budget 2014
Chèque-service (divers crédits)			15.783,9	31.078,5	49.114,4	79.381	86.455	88.749
Maisons relais (participation de l'État aux frais de fct. des services conventionnés)	3.931,8	5.000	8.296,7	10.145,5	11.764,1	43.458,5	107.437,9	100.343
Maisons relais (participation de l'État aux frais de fct. des communes)	14.445,1	24.785,7	29.200	62.552,1	71.205,1	99.369,9	67.108,7	68.283,4
Dépenses du Fonds pour les investissements socio-familiaux au titre des maisons relais*)	8.910,5	11.943,3	13.122,6	31.885,7	15.868,8	8.419,3	23.662	25.034,4
Total	27.287,4	41.729	66.403,2	135.661,8	147.952,4	230.628,7	284.663,6	282.409,8

Montants en milliers d'euros, *) à partir de l'exercice 2014, les dépenses d'investissement pour les maisons relais sont effectuées par le Fonds pour le financement des infrastructures des établissements d'enseignement privé et des infrastructures socio-familiales dépendant du ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse

Il ressort du tableau précédent que, pour la première fois depuis 2007, les dépenses relatives aux structures de garde pour enfants prévues seront en régression par rapport à l'année précédente. En effet, en 2014, l'État dépensera 0,8 % moins que le montant budgétisé pour 2013.

Graphique : Effet de la désindexation des prestations familiales sur la contribution de l'État (milliers euros)



Source : Budget de l'État

Tableau : Désindexation des prestations familiales : effet sur les ménages (au 1^{er} mars 2014)

	Montant effectif (désindexé en 2006)	Montant indexé depuis 2006	Différence	Différence en %
Allocations familiales mensuelles	537,76	639,22	101,46	18,9
Allocations familiales annuelles + de rentrée scolaire (Montant annuel 2014 n.i. 775,17)	6.938,06	8.247,12	1.309,06	18,9
Allocations familiales + de rentrée scolaire (1 ^{er} janvier 2007-1 ^{er} mars 2014)	49.641,94	54.357,12	4.715,18	9,5

Montants en euros pour 2 enfants âgés de 12 ans et plus

De même, en ce qui concerne les allocations familiales, si la suppression de l'indexation accompagnée de l'introduction du boni pour enfant a incontestablement amélioré la situation des familles qui ne payaient pas d'impôts en raison de la faiblesse de leurs revenus, les ménages qui ont perdu l'intégralité de la modération d'impôt pour enfant ont pu constater une diminution de leurs allocations en termes réels, le boni pour enfant n'ayant pas, dans leur cas, compensé la suppression de la modération d'impôt et de l'indexation.

En effet, avant l'année d'imposition 2008, un salaire imposable mensuel de 2.560 euros permettait de bénéficier intégralement de la modération d'impôt pour un enfant (76,83 euros). Pour bénéficier intégralement de la modération pour deux enfants, il fallait avoir un salaire imposable d'au moins 3.080 euros.

A partir du 1^{er} janvier 2008, pour un salaire imposable supérieur à 2.665 euros, le remplacement de la modération d'impôt par enfant par le boni pour enfant a été une opération blanche, si le ménage a un enfant. Pour deux enfants, le salaire imposable correspondant a été de 3.190 euros.

En outre, la CSL tient à rappeler que le boni pour enfant n'est pas indexé non plus. Son montant est de 76,88 euros par mois par enfant. Or depuis son introduction en janvier 2008, 6 tranches indiciaires ont été appliquées. Par rapport à un montant indexé, la moins-value s'élève à 12,28 EUR par mois par enfant, ou 16%.

Confidentiel

5. Une nouvelle procédure budgétaire ?

Depuis un certain nombre d'années, des institutions luxembourgeoises (Chambres professionnelles, Conseil économique et social, Cour des comptes) réclament davantage de transparence et plus d'informations dans l'établissement du budget de l'État.

Ces différentes critiques, dont les plus importantes sont reprises ci-dessous, nécessiteraient une modification de la procédure budgétaire et de la structure du budget de l'État.

5.1. Manque de transparence et erreurs dans les prévisions budgétaires

- Dans le passé, les autorités ont consciemment et systématiquement sous-évalué les recettes budgétaires, ce qui débouchait sur des plus-values parfois très importantes. Ces plus-values peuvent être assimilées à une rentrée non budgétée, contraire aux principes budgétaires. Sans constituer une mauvaise chose en soi, ces plus-values ont souvent été critiquées par les rapporteurs successifs du projet de loi budgétaire et les chambres professionnelles, du fait de leur affectation manquant de transparence et de contrôle par le Parlement, même si les droits de ce dernier ont été renforcés entretemps.
- Comme le risque d'erreur en matière de prévisions économiques est toujours réel, le gouvernement pourrait être obligé à présenter un budget rectificatif en cours d'année dans l'hypothèse où les recettes et les dépenses budgétées s'écarteraient notablement du budget voté par le parlement.
- Un autre domaine de la politique budgétaire générant des critiques est l'information sur les réserves des fonds spéciaux. La pratique des fonds spéciaux constitue indéniablement un moyen d'action important d'une politique anticyclique et permet d'adopter une approche flexible au niveau de la politique d'investissement de l'État. Toutefois, il faut admettre que le recours aux fonds spéciaux ne répond que partiellement aux règles classiques élémentaires en matière de finances publiques.
- La CSL exige par conséquent des efforts en matière de la présentation et de la publication des données relatives aux fonds spéciaux, sinon la flexibilité de la gestion des fonds spéciaux va aux dépens de la transparence de la politique budgétaire.
- Dans ce contexte, on pourrait soulever la question du niveau nécessaire, suffisant ou souhaitable des réserves dans les finances publiques d'un État. Bien que des moyens financiers accumulés durant des exercices de bonne croissance économique puissent servir de cagnotte pendant les années moroses, des réserves trop importantes pourraient soit cacher une ponction fiscale trop lourde, soit être le signe d'une alimentation insuffisante de diverses missions ou politiques de l'État.
- Quant à la politique d'investissement de l'État, les informations fournies sont très difficiles à vérifier et à suivre d'un exercice budgétaire à l'autre. En effet, la comparaison entre dépenses en capital et transferts de capitaux dans le budget de l'État, dépenses d'investissement des fonds spéciaux et dépenses d'investissement des établissements publics (dans l'optique « Pacte de stabilité et de croissance ») s'avère particulièrement ardue.

5.2. Proposition de loi et annonce du ministre des Finances

Dans son discours à la Chambre des députés lors de la présentation du projet de budget pour l'exercice 2014, le ministre des Finances a annoncé une nouvelle façon d'élaborer le projet de budget, basée sur une collaboration plus horizontale des ministères et une simplification des milliers d'articles budgétaires.

La Chambre des salariés prend acte de cette déclaration, mais elle ne trouve pas d'indications dans le texte du projet de budget lui soumis. En effet, l'exposé introductif ne mentionne nulle part la préparation de cette nouvelle procédure.

Notre chambre rappelle que le 9 décembre 2009, le député Roger Negri a déposé à la Chambre des députés une proposition de loi visant

- à renforcer le pouvoir budgétaire de la Chambre des députés,
- à promouvoir la modernisation de la gestion publique,
- et portant modification de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État.

Cette proposition est motivée par trois facteurs :

- le resserrement du calendrier budgétaire, qui fait que la Chambre des députés a moins de temps pour analyser les documents ;
- la qualité insuffisante des documents budgétaires qui rendrait la tâche des députés encore moins enviable. Les informations fournies ensemble avec le projet de loi budgétaire proprement dit sont en général insuffisantes pour se prononcer sur le bien-fondé des crédits inscrits aux tableaux annexés, qu'il s'agisse des recettes prévues ou des dépenses envisagées ;
- l'absence d'un véritable contrôle ex post de l'exécution du budget. Pour le gouvernement, la présentation du compte général de l'État semble être un acte purement formel, ne revêtant aucune importance politique, alors qu'il s'agit, pour le Parlement chargé du contrôle du pouvoir exécutif, de donner décharge au gouvernement pour sa gestion des deniers publics et de lui demander de „rendre ses comptes“, c'est-à-dire de justifier l'utilisation des fonds publics à la lumière des résultats obtenus.

D'après l'auteur, il est désormais reconnu par un grand nombre d'experts et de décideurs issus des mondes économique, scientifique et politique luxembourgeois que notre architecture et procédure budgétaires doivent être réformées pour passer d'une logique de moyens à une logique de résultats.

Au-delà de l'aspect purement budgétaire, la modernisation de la gestion publique (réforme et simplification administratives) resterait à l'ordre du jour politique. La réforme budgétaire pourrait servir de moteur ou de catalyseur à la réforme de l'État.

M. Negri propose alors de modifier ponctuellement la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État, loi qui est relativement récente et qui, à de nombreux égards, continue à faire ses preuves.

La partie essentielle de la proposition de loi est la refonte des articles 16 à 18 de la loi de 1999, relatives aux crédits budgétaires.

Les crédits budgétaires, spécialisés par programme et présentés selon des titres mentionnés à l'article 50 de la loi modifiée (dotations des institutions de l'État, dépenses de personnel, dépenses de fonctionnement, charges de la dette de l'État, dépenses d'investissement...), sont désormais limitatifs, et la présentation des crédits par titre est indicative.

Toutefois, les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel de chaque programme, assortis de plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'État, constituent le plafond des dépenses de cette nature.

Le nouvel article 17 opère une distinction entre crédits de paiement, d'une part, et autorisations d'engagement, d'autre part et jette les bases pour une gestion prospective des finances publiques par le biais d'une budgétisation basée sur les autorisations d'engagement plutôt que sur les crédits de paiement.

Alors que l'article 18 actuel prévoit des conditions très strictes pour le transfert de crédits d'un article budgétaire à un autre, voire d'une section à une autre, le libellé de l'article 18 nouveau consacre le principe de la fongibilité des crédits budgétaires, tout en précisant qu'aucun transfert ne peut être effectué au profit du titre des dépenses de personnel à partir d'un autre titre.

L'article 18 introduit également dans la loi le principe de la justification au premier euro (zero-base budgeting).

5.3. La loi organique relative aux lois de finances en France

Lors de la rédaction de la proposition de loi, le député s'est largement inspiré du texte de la LOLF française (loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances).

La LOLF a remplacé en France l'ordonnance de 1959, basée sur une culture budgétaire orientée vers les moyens plutôt que vers une logique de résultats.

Les gestionnaires sont désormais tenus de rendre des comptes sur l'efficacité de l'utilisation des crédits qui leur ont été attribués. La loi organique instaure des Projets Annuels de Performance (PAP), qui présentent les actions des différentes administrations pour l'année à venir.

L'évaluation des objectifs se fait l'année suivante, dans les Rapports Annuels de Performance (RAP).

Ensuite, il est mis fin à une fragmentation excessive du budget de l'État qui n'incitait pas à sortir d'une approche quantitative de la dépense et responsabilisait peu les gestionnaires publics.

C'est ainsi qu'une nomenclature budgétaire par destination des dépenses est mise en place par l'article 7 de la LOLF (la nomenclature par nature des dépenses est maintenue à simple titre indicatif). Cette innovation fait de la «mission» un objectif de politique publique à atteindre, que l'on décline en «programmes» (eux-mêmes subdivisés à titre indicatif en «actions»). Au sein des programmes, le gestionnaire dispose d'une grande liberté pour ventiler ses crédits.

Selon le principe de fongibilité et de globalité des crédits, il est possible au sein d'un programme de transformer des dépenses de fonctionnement en dépenses d'investissement, orientant de ce fait la gestion publique vers l'efficacité de l'allocation des ressources de l'État.

Est généralisée ainsi la pratique des crédits de paiement et des autorisations de programme rebaptisées autorisations d'engagement.

Cette fongibilité n'est cependant qu'asymétrique, dans la mesure où les crédits de personnels sont limitatifs et ne peuvent être abondés par d'autres crédits.

Le texte de la loi organique a été discuté entre le 7 février et le 28 juin 2001 et validé par le Conseil constitutionnel le 25 juillet 2001. La LOLF a été promulguée le 1^{er} août 2001 pour entrer pleinement en application le 1^{er} janvier 2006.

Calendrier de la mise en vigueur de la LOLF

- **1^{er} août 2001** : promulgation de la LOLF
- **17 juin 2002** : création d'un ministère délégué au Budget et à la Réforme budgétaire
- **21 janvier 2004** : présentation au Parlement de la première maquette du budget selon les principes de la LOLF avec une année d'avance sur le plan initial
- **2 juin 2005** : rattachement du ministère de la Réforme de l'État à celui du Budget
- **5 juillet 2005** : présentation au Parlement du projet envisagé pour le budget 2006
- **12 juillet 2005** : promulgation de la loi organique modifiant la LOLF
- **1^{er} octobre 2005** : publication des 1^{ers} projets annuels de performances (PAP)
- **1^{er} janvier 2006** : entrée en vigueur du premier budget voté selon les principes de la LOLF
- **29 mai 2007** : 1^{er} exercice de certification des comptes de l'État par la Cour de Comptes
- **1^{er} juin 2007** : publication des premiers rapports annuels de performances (RAP)
- **23 juillet 2008** : révision constitutionnelle consacrant les lois de programmation des finances publiques (art. 34 de la Constitution)
- **9 février 2009** : 1^{ère} loi de programmation des finances publiques

L'article 34 de la LOLF définit les **deux parties** du projet de loi de finances, donc du budget de l'État.

- **La première partie**, intitulée « Conditions générales de l'équilibre financier », comporte les dispositions relatives aux ressources de l'État qui affectent l'équilibre budgétaire de l'année et c'est par conséquent dans cette partie que figurent la plupart des mesures fiscales les plus importantes. Elle fixe également les plafonds des dépenses de l'État, le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État et arrête enfin les données générales de l'équilibre budgétaire.

Cette partie autorise l'État à percevoir les impôts existants et introduit des mesures fiscales nouvelles. Par exemple, dans le projet de budget pour 2014:

“Article 10: Instauration d'une contribution sur l'excédent brut d'exploitation pour les entreprises réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 50 millions EUR.”

- **La seconde partie**, intitulée « Moyens des politiques publiques et dispositions spéciales », fixe notamment, pour chaque mission du budget général et pour chaque budget annexe et compte spécial, le montant des autorisations d'engagement (limite supérieure des dépenses annuelles, les montants non utilisés peuvent être transférés à l'année suivante) et des crédits de paiement (ressource financière effective).

On y trouve par exemple sous la mission « *Égalité des territoires, logement et ville* » l'article 64 : *Modification du barème des aides personnelles au logement.*

A titre d'exemple, pour la mission « Économie », les programmes sont les suivants :

- Développement des entreprises et du tourisme
- Statistiques et études économiques
- Stratégie économique et fiscale
- Projets industriels
- Innovation
- Économie numérique

Elle arrête par ailleurs, par ministère et par budget annexe, le plafond des autorisations d'emplois; depuis la loi de finances pour 2009, elle fixe également les plafonds des autorisations d'emplois des opérateurs de l'État (établissements publics, comme les agences de l'eau).

5.4. Meilleure gestion publique ou réduction du périmètre de l'État ?

Dans l'exposé des motifs accompagnant sa proposition de loi, M. Negri fait référence à beaucoup de pays qui auraient modernisé leur gestion publique. Il cite en effet le Royaume-Uni, les Pays-Bas, la Suède, le Danemark, la Nouvelle-Zélande, le Canada, et plus récemment, notre voisin méridional, la France.

La LOLF ne poursuit pas seulement un objectif de transparence, mais également un but de maîtrise des dépenses publiques. S'il s'agissait en effet en France de renforcer le rôle du Parlement, qui, contrairement au Parlement luxembourgeois, n'avait en fait aucun pouvoir en matière de crédits budgétaires existants, l'autre motif essentiel de son introduction était la volonté d'instaurer une logique de performance de la gestion publique.

Le concept de **nouvelle gestion publique** (*new public management*) a été mis en pratique depuis les années 1980. Il vise à introduire une logique de marché dans la gouvernance publique, ce qui conduit à nier, ou à minimiser, toute différence de nature entre gestion publique et gestion privée. En conséquence, il réclame une approche pragmatique des problèmes et un meilleur partage des rôles entre le niveau du pilotage (le pouvoir politique) et niveau d'exécution (l'administration ou le

gestionnaire qui prend les décisions opérationnelles).

Il s'agit d'améliorer le rapport coût/efficacité du service grâce à une modernisation accrue et un plus grand pragmatisme de gestion au sein des administrations publiques. Les pays qui ont adopté ce concept s'efforcent de promouvoir un nouveau cadre et un nouvel esprit de gestion publique basée sur la culture du résultat.

5.5. Conclusion : une réforme exigeant une préparation minutieuse et un débat public

De toutes les considérations qui précèdent découle la conclusion qu'une réforme de la procédure budgétaire et de la structure du budget de l'État ne peut certainement pas être décidée du jour au lendemain, ni dans quelques mois, mais qu'elle nécessite un débat public préalable, étant donné que la politique budgétaire est le volet le plus important de la politique économique du Luxembourg, et le seul où le pays conserve une certaine marge de manœuvre, même si celle-ci est de plus en plus réduite par les normes européennes.

La CSL rend attentif au fait que la LOLF française n'a pas été instaurée du jour au lendemain, puisque le nouveau cadre budgétaire a nécessité quatre ans d'intense préparation et a même été accompagné d'une réorganisation institutionnelle. La loi de finances française pour 2006 a été la première à être intégralement préparée, adoptée et exécutée selon le nouveau cadre budgétaire voté en 2001.

La transparence et une meilleure information des citoyens sont des objectifs louables auxquels une réforme de la procédure budgétaire doit évidemment répondre. Toutefois, une simplification trop poussée pourrait conduire au résultat opposé en brouillant justement le retraçage des dépenses et des recettes publiques, renforçant de surcroît les difficultés de contrôle *ex post*.

À ce sujet, il n'est pas inutile de se souvenir du slogan qui a accompagné la genèse de la loi organique française : « Concilier démocratie et efficacité ».

6. Conclusion générale : un budget à nouveau positif en 2014 dans un contexte macroéconomique plus favorable, mais qui n'affiche aucun contenu politique

Un budget 2014 relativement sain qui cadre avec les exigences européennes

La position budgétaire, en termes nominaux et effectifs, repasse dans le vert tant en 2013 (0%) qu'en 2014 (0,2%). Les révisions des comptes 2012 pourraient d'ailleurs sans doute mener à un résultat semblable pour cette année-là, actuellement annoncée comme légèrement déficitaire, voire amplifier les résultats de 2013 et 2014.

Ceci est certes pour partie lié aux mesures budgétaires des précédents exercices, mais également en partie au regain de l'activité économique qui se traduit par une croissance plus dynamique du PIB en valeur. Ainsi, en 2014, hors mesures d'épargne annoncées par le ministre des Finances, le solde effectif des finances publiques se serait élevé à -0,3%, soit largement au-dessus du critère légal des -3% du PIB.

Un budget 2014 sans contenu politique, par exemple face à un chômage en progression

La CSL prend acte du fait qu'en raison des élections anticipées du mois d'octobre 2013, ce budget 2014 ne constitue, en complément aux douzièmes provisoires déjà en place, qu'un budget de transition.

Néanmoins, le budget constitue le périmètre financier dans lequel vont évoluer les différentes politiques mises en œuvre par le gouvernement ; il est censé fixer les grandes orientations politiques pour l'exercice 2014.

Or, le ministre des Finances n'a aucunement évoqué ces grandes orientations de la politique budgétaire, comme le veut généralement la coutume. L'objectif principal du gouvernement, apprend-on à la lecture du projet, est d'être l'élève modèle de l'Europe en procédant au rétablissement de l'équilibre des comptes publics et au renversement de la tendance à l'accroissement de la dette publique.

D'après les informations dont elle dispose, la CSL constate que ce contrat sera rempli à suffisance, puisque le gouvernement respecte plus qu'à la lettre les critères budgétaires européens auxquels il s'est soumis.

Le retour d'une conjoncture favorable annoncée par le gouvernement devrait naturellement contribuer à résorber les éventuels problèmes de finances publiques, d'autant plus s'il s'inscrit dans la durée. Néanmoins, le dynamisme des activités ne sera peut-être pas suffisamment marqué pour enrayer naturellement la hausse du chômage de ces dernières années, concomitante à une hausse de l'emploi et à quelques belles progressions du PIB.

Dès lors, ce regain des activités économiques aurait dû conduire le gouvernement à afficher son volontarisme particulièrement dans la lutte contre le chômage, qui est en passe de devenir un problème socio-économique central, même si les résultats en la matière sont comparativement toujours positifs.

En lieu et place, le gouvernement a préféré déposer un « projet d'économies », plutôt qu'un projet de budget de recettes et de dépenses, en vue de respecter de manière exemplaire les critères européens surdéterminants.

Pour éviter le dérapage défini par le cadre européen renforcé (alors que, y compris hors mesures budgétaires, les critères de Maastricht traditionnels sont respectés), en réponse à la nouvelle gouvernance européenne, des coupes claires uniformes (et aveugles ?) de 10% à travers le budget

sont imposées, même si elles ont pour le moment été limitées au frais de fonctionnement de l'Administration centrale.

Les auteurs du projet annoncent néanmoins que l'effort global de redressement sera réparti de manière équitable et équilibré entre les trois secteurs de l'Administration publique, c'est-à-dire, au-delà de l'Administration centrale, les communes et la Sécurité sociale.

S'agit-il là réellement d'une méthode adéquate pour conduire une politique budgétaire ? Cette méthode brutale a-t-elle d'ailleurs un quelconque sens économique, si ce n'est respecter des critères qui n'en ont guère plus ?

La CSL regrette que cette nouvelle gestion des finances publiques soit dorénavant relativement mécanisée (mécanisme automatique, majorité qualifiée inversée, sanctions, viabilité à long terme), laissant ainsi peu d'espace à une politique de projets.

Des budgets nationaux sous intense pression européenne

Deux accents marquent la politique budgétaire en 2014 : Europe et responsabilité.

L'Europe, d'une part, parce que le gouvernement s'est efforcé de répondre positivement aux observations et recommandations de la Commission européenne formulées en novembre 2013 par rapport au projet de plan budgétaire. La responsabilité pour préparer l'avenir.

À moins d'être prêt à subir la pression des pairs et du « name and shame » (ce qui en matière de secret bancaire semble ne plus avoir été possible...) et d'être disposé à payer des amendes récurrentes pour non-respect des normes budgétaires européennes, en vérité, responsabilité ou pas, le seul principe directeur qui vaille dorénavant en matière de politique budgétaire nationale est bien la conformité à tout prix aux prescriptions, indications, règles et injonctions européennes.

Notre Chambre est d'avis que ce budget de transition est par conséquent en même temps hautement illustratif de ce que les contraintes légales européennes risqueront d'engendrer: la réduction systématique et forcenée des dépenses publiques (cf. par exemple la nouvelle norme de croissance des dépenses ajustées) pour respecter des critères (structurels et potentiels) qui sont pourtant très peu fiables, empreints de fortes incertitudes théoriques et empiriques et éminemment difficiles à utiliser au vu de leurs définitions et de leurs méthodes d'estimation divergentes.

Aux yeux de la CSL, cette façon de faire a davantage trait à un raisonnement purement budgétaire et comptable (certes très « business friendly ») qu'à une méthode saine, ouverte et respectueuse du dialogue social. Elle tend à confondre efficacité souhaitée des dépenses avec leur simple rationnement. L'exemple des bourses d'études parle de lui-même.

Il convient de ne pas perdre de vue que la dépense publique rend la société efficace parce qu'elle permet de stabiliser les revenus, de développer les infrastructures, d'assurer le fonctionnement des institutions ou encore de former et de soigner la population. Même les dépenses de consommation intermédiaire des administrations (frais de fonctionnement), qui relèvent de la demande intérieure, exercent un effet certain sur le dynamisme économique et la croissance. Les effets d'une réduction systématique de la dépense publique de 10% sur l'économie luxembourgeoise ont-ils été analysés ?

Comme la CSL a eu l'occasion d'en exprimer plusieurs fois la crainte lors de la mise en place de la procédure budgétaire européenne renforcée et du semestre européen, on constate à présent que les engagements européens pris par le gouvernement luxembourgeois poussent au renforcement de la rigueur (par la dépense), comme y contraignent les deux Pactes. Les ajustements budgétaires doivent être réalisés coûte que coûte, si l'on veut éviter des sanctions ; ce processus pourrait bien être sans fin, d'autant qu'il repose sur des indicateurs extrêmement peu fiables.

Il faut éviter que la prochaine étape ne soit pas la réduction de la dépense sociale par le biais de la sélectivité des transferts sociaux.

Notons à ce sujet que 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.

Le Statec vient d'ailleurs de montrer que le système socio-fiscal luxembourgeois est bel et bien redistributif : les prestations sociales bénéficient bien plus aux ménages modestes qu'aux ménages aisés.

Le Gouvernement devrait insister que la pression européenne ne permettra pas de s'accommoder d'une telle efficacité du système social face à des critères comptables, qui pourraient potentiellement ne pas être respectés et qui sont devenus l'alpha et l'oméga de la construction européenne avec l'espoir que cette politique de rigueur mécanisée qui la caractérise provoque à moyen terme des retombées sociales.

C'est pourquoi la CSL invite le gouvernement à prendre clairement et honnêtement position sur les orientations qu'il souhaite donner à la politique sociale au cours de la législature actuelle. En dépit de comptes courants de l'État, de l'Administration centrale et l'Administration publique excédentaires, d'une dépense publique, relative à la richesse créée, parmi les plus faibles d'Europe, mais d'un investissement comparativement élevé, le gouvernement va-t-il sacrifier la politique et la cohésion sociale au nom des sacro-saints critères budgétaires européens ? Entend-il au contraire les défendre ? Quelle sera la direction de la politique sociale dans les années à venir ? Quels sont encore réellement ses marges de manœuvre budgétaires ? Au-delà de la seule soutenabilité à long terme des finances publiques, qui évalue à Bruxelles et/ou à Luxembourg les effets des mesures de restriction budgétaire sur la conjoncture économique ainsi que d'un point de vue social ?

Elle recommande également au gouvernement de mener une analyse critique des recommandations européennes et de ne pas les accepter benoîtement. Le gouvernement devrait s'engager, par tous les moyens encore à disposition, contre toute tentative européenne de malmener la cohésion sociale par le truchement budgétaire ou encore par le biais du système de fixation des salaires.

Par exemple, des indicateurs entachés de nombreux problèmes méthodologiques, la montée de la pauvreté et des inégalités en Europe et au Luxembourg, un chômage inégalé, sont autant d'arguments et de pistes qui doivent permettre de canaliser ou, mieux, d'inverser la pression européenne sur les budgets nationaux qu'elle exerce par ses critères comptables en faveur du moins d'État, ou de moins d'impôts, dans l'économie et de davantage de marché et de libre entreprise dans les secteurs que la main publique domine.

Un nouvel élan en faveur de la transparence budgétaire

De manière générale, le projet de budget reste peu transparent, voire l'est encore moins que les années précédentes.

Pourquoi, si la hausse de la TVA annoncée devait entrer en vigueur en 2014 (comme l'éventualité en a été évoquée par le ministre), le projet de budget ne mentionne-t-il aucunement cette possibilité et ses conséquences ? Quels sont les investissements réellement touchés par l'annonce de la baisse de volume ?

L'occasion est pourtant offerte à la nouvelle coalition gouvernementale d'insuffler un nouvel esprit d'ouverture dans la procédure budgétaire : celui de la transparence en faveur de davantage d'intelligence collective et de plus de démocratie.

Il n'est pas tant question ici d'une procédure budgétaire nationale simplifiée ou modernisée que de la publication de chiffres détaillés et de méthodes de calculs, qui devrait autoriser l'ensemble des observateurs et des citoyens à s'approprier les données budgétaires.

Sans ces efforts d'ouverture et de transparence, le gouvernement actuel ne réussira sans doute pas mieux que le précédent à convaincre l'un ou l'autre des acteurs de la nécessité éventuelle de mesures budgétaires restrictives.

En outre, une pléthore de nouveaux critères budgétaires ont été introduits au fil des ans au plan européen.

Ainsi, considérant la centralité que gagnent les données de nature potentielle et structurelle, celles-ci devraient également faire dorénavant partie intégrante des notifications des comptes budgétaires nationaux. Le budget devrait à tout le moins intégrer des séries longues actualisées sur le niveau de production potentielle, la croissance potentielle, les recettes et dépenses corrigées des variations conjoncturelles, le solde structurel et nominal, etc.

Il appartiendrait également d'expliquer, de manière pédagogique et vulgarisée, comment on obtient ces résultats, alors que, quand elle est disponible, la méthodologie relative aux nouveaux critères budgétaires est confinée dans des documents peu visibles, hautement techniques et en langue étrangère.

Il est à ce sujet incompréhensible que le projet de budget ne mentionne aucunement les soldes structurels des années 2013 et 2014, alors que celui-ci est devenu, de par le Pacte de stabilité renforcé et par le Pacte budgétaire dans le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), le critère budgétaire central étroitement surveillé par les autorités européennes. Celui-ci a d'ailleurs dû évoluer depuis le dépôt de projet de plan budgétaire en octobre 2013 à Bruxelles. L'exposé des motifs se limite à indiquer que l'objectif à moyen terme, qui, en vertu du TSCG, se confond avec le solde structurel pour le Luxembourg, est respecté en 2013.

Plus classiquement, les comptes de la trésorerie, l'évaluation des réserves, l'évolution de la dette, etc. devraient également être présentés de manière plus pédagogique et plus détaillée, alors que l'on sait que l'évolution de la dette ne résulte pas entièrement ni nécessairement de l'évolution du déficit ou que la dette nette (incluant le patrimoine public) reste largement inférieure (négative) à la dette brute telle qu'observée par Bruxelles.

Dans le cadre du semestre européen, la CSL invite le gouvernement à ouvrir en début de chaque année un débat public et politique sur la situation macroéconomique, sur l'emploi et les évolutions sociales afin d'explicitier et, le cas échéant, d'enrichir la ligne politique qui sera défendue par les autorités luxembourgeoises à Bruxelles.

De même, la procédure, les orientations budgétaires et la réforme de la loi budgétaire doivent pouvoir être préalablement discutées dans le cadre d'un débat public avec les organismes et associations représentatifs de la société civile.

Luxembourg, le 20 mars 2014