



CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

CES/EV.EC.SOC.&FIN. (2008)

**EVOLUTION ECONOMIQUE, SOCIALE
ET FINANCIERE DU PAYS 2008**

AVIS

Luxembourg, le 30 avril 2008

SOMMAIRE

	page:
PREFACE	2
1 INTRODUCTION	3
2 EVOLUTION CONJONCTURELLE	5
21 L'environnement économique en 2007	5
211 La conjoncture internationale	5
212 La conjoncture luxembourgeoise	6
22 Les prévisions	10
221 Au niveau international	10
222 Les prévisions relatives au Luxembourg	11
23 Le secteur financier hors assurance	12
231 La crise financière internationale	13
232 L'état du secteur financier luxembourgeois	14
233 Perspectives	16
234 Risques liés à la crise du crédit	16
235 Risques liés à l'évolution des marchés boursiers	17
236 Conclusion	17
3 LES DIFFERENTES DIMENSIONS DE LA COHESION SOCIALE	19
31 La répartition des revenus au Luxembourg	20
311 Le revenu disponible des ménages au Luxembourg	20
312 Comparaison des niveaux de vie à travers le revenu disponible équivalent	20
313 L'impact des récentes mesures fiscales sur la répartition des revenus	22
3131 Création d'un boni pour enfant	22
3132 Transformer l'abattement monoparental en boni monoparental	26
3133 L'adaptation du barème d'imposition	27
32 Le risque de pauvreté	29
321 Définition du concept de risque de pauvreté	29
322 Le risque de pauvreté selon la composition du ménage	29
323 Le risque de pauvreté en chiffres	30
324 Les ménages particulièrement exposés au risque de pauvreté	31
325 Comparaison internationale du niveau de vie au seuil de risque de pauvreté	31
326 L'effet des transferts sociaux dans la lutte contre le risque de pauvreté	32
327 La persistance de la pauvreté	34
328 Risque de pauvreté et privation matérielle	35

page:

329	La pauvreté subjective	35
33	Les travailleurs pauvres	36
331	Définition et proportion des travailleurs pauvres	36
332	Pauvreté laborieuse, statut socioprofessionnel et contrat de travail	37
333	Les travailleurs pauvres et leur situation familiale	37
334	Salaires sociaux minimum et travailleurs pauvres	38
34	Les bénéficiaires du revenu minimum garanti	39
341	Comparaison revenu minimum garanti - seuil de risque de pauvreté	39
342	L'influence des prestations et transferts sociaux sur le revenu disponible des ménages bénéficiaires de l'allocation complémentaire	42
35	Simulations du STATEC en vue de réduire le risque de pauvreté au Luxembourg	44
36	Moyens d'action en vue de réduire le risque de pauvreté	45
4	LES FINANCES PUBLIQUES	48
41	Introduction	48
42	L'évolution et la volatilité au niveau de certaines recettes	49
43	Les améliorations apportées à la procédure budgétaire	51
44	L'analyse des exercices budgétaires récents	52
45	Structure des dépenses et des recettes publiques	55
451	Les dépenses publiques	55
452	Les recettes publiques	57
46	Les conclusions	58

Relevé des tableaux et graphiques

page:

Tableaux

Tableau 1:	Indicateurs-clés de l'économie luxembourgeoise	12
Tableau 2:	Présentation agrégée du résultat des banques (en mio. EUR)	15
Tableau 3:	Poids respectif des individus appartenant à un ménage selon Eurostat	21
Tableau 4:	Taux de retenue à la source inscrits sur les fiches additionnelles de retenue d'impôt	26
Tableau 5:	Impôt annuel sur le revenu suivant le barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques	28
Tableau 6:	Seuil de pauvreté en termes de revenu disponible selon la composition du ménage	29
Tableau 7:	Taux de risque de pauvreté et intervalles de confiance au Luxembourg en 2005 et 2006	30
Tableau 8:	Dispersion de part et d'autre des différents seuils exprimés en pourcentage du revenu équivalent médian	30
Tableau 9:	Pauvreté monétaire et déprivation en 2006 au Luxembourg	35
Tableau 10:	Composition du ménage des travailleurs pauvres	38
Tableau 11:	Allocation complémentaire RMG maximale et risque de pauvreté	40
Tableau 12:	Poids relatif des unités de consommation dans le RMG et dans le revenu équivalent qui détermine le seuil de risque de pauvreté (Eurostat)	40
Tableau 13:	Les principales prestations (en EUR/mois) qui contribuent au revenu des allocataires du RMG (en 2005)	43
Tableau 14:	Effets et coûts des différents scénarios destinés à diminuer le taux de risque de pauvreté	44
Tableau 15:	Evolution des principales recettes provenant d'impôts directs et indirects	49
Tableau 16:	Volatilité de quelques recettes fiscales de l'Administration centrale	51
Tableau 17:	Situation budgétaire des administrations publiques (en mio. EUR)	55
Tableau 18:	Situation budgétaire 2004 et 2005 et évolution prévisionnelle de la situation budgétaire de l'administration publique de 2006 à 2008, telle qu'elle se présentait en avril 2006	59
Tableau 19:	Situation budgétaire de l'administration publique pour les années 2004 à 2008 telle qu'elle se présente en avril 2008	60

page:

Graphiques

Graphique 1:	Répartition des ménages par classes de revenu total disponible au Luxembourg en 2006 (en %)	20
Graphique 2:	Répartition des ménages par classes de revenu disponible équivalent en 2006	21
Graphique 3:	Taux de risque de pauvreté par seuils au Luxembourg en 2006	31
Graphique 4:	Seuil de risque de pauvreté pour un ménage comprenant deux adultes et deux enfants de moins de 14 ans (en SPA) en 2005	32
Graphique 5:	Taux de risque de pauvreté au Luxembourg de 2003 à 2006 sans transferts (mais après versement des pensions) et après l'ensemble des transferts sociaux (en %)	33
Graphique 6:	Comparaison internationale des taux de risque de pauvreté avant et après transferts	33
Graphique 7:	Revenu jugé suffisant pour joindre les deux bouts et revenu disponible moyen observé au Luxembourg en 2006 (familles monoparentales)	36
Graphique 8:	Salariés rémunérés au voisinage du SSM en % du total de salariés par classes d'âges, résidence et genre (mars 2006, fonctionnaires exclus)	39
Graphique 9:	Ecarts-types du taux de croissance du PIB, en pourcentages	50
Graphique 10:	Soldes budgétaires dans les millésimes des programmes de stabilité du Luxembourg	61

PREFACE

PREFACE

L'article 2 de la loi organique du 21 mars 1966 portant institution d'un CES dispose que le CES établit chaque année un avis sur l'évolution économique, sociale et financière du pays.

L'Assemblée plénière du 3 octobre 2007 a institué un Groupe de travail qui a débuté ses travaux le 25 octobre 2007.

Au cours de 24 réunions, les membres du CES et leurs experts ont pris position par rapport aux défis nationaux sur les plans économique, social et financier.

Pour son information, le CES a organisé une série d'auditions portant sur l'évolution des finances publiques, de la sécurité sociale, de la conjoncture économique, ainsi que sur l'évolution des indicateurs de la cohésion sociale.

Les institutions et organisations auditionnées concernent:

1. La Cour des Comptes.
2. La Banque Centrale.
3. L'Inspection Générale des Finances.
4. L'Inspection Générale de la Sécurité Sociale.
5. Le STATEC.
6. La Chambre de l'Agriculture, la Chambre de Commerce, la Chambre des Employés Privés, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, la Chambre des Métiers, la Chambre de Travail

x x x

Que tous trouvent ici l'expression de la reconnaissance du CES.

1 INTRODUCTION

Le CES a limité son analyse annuelle sur l'évolution économique, sociale et financière à trois thèmes dont l'impact sur la configuration de notre tissu économique et social reste fondamental.

- **Au niveau économique**, il s'est penché sur le secteur financier dont le poids économique et au niveau des finances publiques est particulièrement important, à un moment où le secteur est confronté à des turbulences dont l'ampleur reste à préciser.

Le CES a ainsi cerné les retombées sur la place financière luxembourgeoise de la crise immobilière aux Etats-Unis, qui s'est transformée en crise financière internationale.

Il retient que la place luxembourgeoise reste une place aux atouts réconfortants qui, grâce à une réglementation stricte et des champs d'activité bien choisis, n'a pas subi de plein fouet les effets de la crise financière internationale.

Il n'en reste pas moins qu'il faut continuer à être vigilant, en raison de la dépendance des évolutions internationales.

- **Au niveau social**, le CES continue à faire du maintien et de la promotion de la cohésion sociale une préoccupation permanente. Ainsi, il analyse longuement l'évolution des principaux indicateurs disponibles que sont l'inégalité, l'exclusion et la pauvreté.

Dans ce contexte, les transferts sociaux gardent toute leur valeur par leur effet protecteur, car ils réduisent sensiblement le taux de risque de pauvreté dans la population.

Le CES examine également l'impact des récentes mesures fiscales sur la répartition des revenus. Il a salué la création du boni pour enfant et plaide, par ailleurs, pour le remplacement de l'abattement monoparental par un boni monoparental. Le CES suggère également de réfléchir à d'autres adaptations en matière de législation fiscale, afin de la rendre plus équitable.

Dans un souci d'équité et de cohésion sociale, le CES se prononce en faveur d'adaptations régulières du barème d'imposition.

L'Ecole joue également un grand rôle en matière de prévention du risque de pauvreté. Elle devra qualifier davantage de jeunes et à des niveaux plus élevés.

2010 étant proclamée "*Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*", le CES espère que ses propositions puissent être concrétisées rapidement.

- **Au niveau des finances publiques**, le CES avait décidé, lors de l'adoption de son avis annuel 2007, de consacrer une analyse plus approfondie aux finances publiques, notamment pour y apporter la transparence nécessaire permettant d'élaborer, en connaissance de cause, les politiques assurant l'avenir du pays.

En effet, les prévisions budgétaires sont difficiles dans un petit pays dont la volatilité des principales variables économiques est très forte.

Dans le présent avis, le CES constate la bonne tenue des finances publiques et les améliorations apportées à l'élaboration du budget de l'Etat, qui vont dans la bonne direction. Il note encore un certain nombre d'incertitudes qui risquent d'avoir des répercussions sur les finances publiques.

Au-delà de ses analyses traditionnelles des finances publiques, le CES essaie d'esquisser les problèmes qui, dans le passé, ont été à la base des écarts de chiffres persistants entre les prévisions budgétaires et les résultats obtenus, à en tirer les enseignements et à rechercher des moyens pour améliorer la transparence et les procédures pour parfaire la politique budgétaire.

2 EVOLUTION CONJONCTURELLE

21 L'environnement économique en 2007

211 La conjoncture internationale

La croissance mondiale reste, malgré un léger déclin en 2007, assez robuste et passe de 3,9% en 2006 à 3,7% en 2007. Cependant, l'économie mondiale est confrontée à de sérieux défis en termes de maintien du rythme d'expansion observé ces dernières années. La crise immobilière et de crédit aux Etats-Unis, la dépréciation du dollar américain face aux autres monnaies et la persistance du prix élevé du pétrole mettent en péril la croissance économique mondiale.

- Le ralentissement de l'économie américaine dû à l'effondrement du secteur de l'immobilier a provoqué une baisse de la demande interne. La croissance du PIB a diminué de 2,7% en 2006 à 2,2% en 2007. La crise des prêts hypothécaires qui s'est accentuée au cours du troisième trimestre de l'année 2007 a entraîné une baisse du crédit dans le secteur de l'immobilier et aussi dans le domaine de la consommation.

Afin d'endiguer les risques d'une récession, les autorités monétaires ont recouru à l'assouplissement monétaire en ramenant le taux directeur de la Réserve Fédérale de 5,25% en septembre 2007 à 3,0% en janvier 2008. L'Administration a engagé à la mi-janvier un plan de soutien budgétaire qui consiste essentiellement en allègements fiscaux favorisant ainsi la relance de la demande interne. Cependant, cette mesure risque de creuser davantage le déficit américain. Le marché du travail a connu une détérioration au cours de l'année 2007, affichant au mois de décembre un taux de chômage de 5,0% contre 4,5%, un an auparavant. Le taux d'inflation reste assez faible.

- Malgré une légère décélération du rythme de croissance depuis le début de l'année 2007, l'expansion économique s'est poursuivie au Japon. La croissance est de 2,1%, atteinte grâce à la contribution de la demande intérieure ainsi que des exportations nettes qui ont permis de combler une chute des investissements immobiliers. Toutefois, la baisse de la demande nord-américaine a provoqué un ralentissement des exportations qui a engendré une diminution de la production au début de l'année 2008.

Le taux de chômage a régressé au cours de l'année 2007, s'établissant au mois de décembre à 3,8% contre 4,1% un an auparavant. En raison de la flambée des prix pétroliers, l'inflation a atteint au mois de décembre, avec seulement 0,8%, le niveau le plus élevé depuis dix ans. Au vu des remous actuels sur les marchés financiers et du risque de récession aux Etats-Unis, la Banque du Japon ne prévoit pas de relever son taux directeur à court terme, qui est d'ailleurs le plus bas du monde.

- La croissance économique des pays en développement demeure solide et atteint 6,9% en 2007. La croissance s'est accélérée dans les économies en transition à 8%, poussée par les produits de base et une forte demande intérieure. Une partie de ce dynamisme est attribuable à l'interdépendance grandissante, influencée par la croissance soutenue de la Chine et de l'Inde. La Chine a connu au cours de l'année

2007 une accélération de sa croissance économique à 11,4%, creusant ainsi l'écart de production¹. Le taux d'inflation s'établit à 4,5% en 2007. L'expansion économique de l'Inde a légèrement reculé au cours de l'année 2007 passant de 9,4% en 2006 à 8,8%. En Russie, la croissance économique s'est accélérée (de 6,7% en 2006 à 7,3% en 2007), mais la progression du niveau général des prix a atteint 11%, alimentée par une forte hausse de la masse monétaire et les tensions sur le marché du travail. Au Brésil, la consommation privée continue à soutenir l'activité économique, la croissance du PIB réel fait un bond et passe de 3,7% en 2006 à 4,8% en 2007.

- Dans la zone euro, l'activité économique est en train de ralentir; la croissance s'établit pour l'ensemble de l'année 2007 à 2,7% contre 2,9% en 2006. L'appréciation de l'euro et le durcissement des conditions de crédit sont autant de facteurs qui freinent l'activité économique. Les perspectives de croissance ont été révisées à la baisse par la Commission européenne; l'activité de la zone euro n'augmenterait que de 1,8% en 2008 alors qu'en novembre 2007, elle tablait sur 2,2%.

En raison de la forte hausse des prix de l'énergie et des produits alimentaires, l'inflation a brusquement augmenté au dernier trimestre 2007, atteignant 3,1% contre 1,9% un an auparavant. La Banque centrale européenne affiche sa rigueur en matière de politique monétaire et maintient le taux directeur à 4%, donnant ainsi toute priorité à la lutte contre l'inflation.

212 La conjoncture luxembourgeoise

- La croissance économique s'est établie à 5% en 2007 contre 6,1% en 2006. L'économie luxembourgeoise a donc enregistré un léger ralentissement à imputer principalement au secteur financier. Les services autres que financiers continuent en revanche à affirmer leur dynamisme, alors que la demande extérieure liée aux exportations de services financiers a peu contribué à la croissance économique, surtout à partir du 3^e trimestre. L'accélération de l'emploi a contribué à améliorer la consommation privée des ménages, qui s'est nettement démarquée des résultats décevants des années précédentes.
- L'inflation a diminué par rapport à l'année 2006 (de 2,7% à 2,3%), due en grande partie à une faible progression des prix pétroliers en début d'année. Toutefois, à partir du mois d'octobre ces derniers ont enregistré une forte augmentation contribuant ainsi à une hausse du taux d'inflation s'établissant au mois de décembre à 3,4%. Cette tendance haussière s'est d'ailleurs manifestée dans l'ensemble de la zone euro, car les pressions inflationnistes se sont renforcées suivant un schéma similaire au niveau international.

L'inflation sous-jacente a continué à progresser sous l'impulsion d'une forte hausse des prix des denrées alimentaires (0,46 point sur l'indice général) liée au renchérissement des produits agricoles au niveau mondial et d'une accélération des tarifs publics (0,34 point) due en grande partie aux postes "*reprise des eaux usées*" (0,1 point) et "*électricité*" (0,09 point).

¹ Ecart de production, c'est-à-dire l'écart entre le PIB effectif et le PIB potentiel (output-gap).

Dans ce contexte, le CES a été saisi par le Gouvernement en vue d'examiner, au-delà des mesures qui ont été retenues par le Comité de Coordination tripartite pour la période 2006 à 2009, les multiples déterminants qui sont à la base de l'inflation au Luxembourg. Cet avis spécifique sera élaboré pour la fin de l'année 2008 au sein d'un Groupe de travail, spécialement créé à cet effet.

- Le marché du travail, qui réagit généralement avec un certain retard par rapport à l'activité économique, a poursuivi sa croissance: plus de 13.000 emplois ont été créés en net en 2007 provenant en grande partie des services aux entreprises et du secteur financier suivis du secteur de la construction. Le Luxembourg connaît ainsi la progression de l'emploi la plus importante des pays de l'UE27. Tout comme les années précédentes, 70% des postes créés en net ont été occupés par des travailleurs frontaliers. Il faut dire que le recrutement s'effectue même au-delà du bassin d'emploi de la Grande Région pour faire face à la pénurie de main-d'œuvre hautement qualifiée, en général, pénurie qui affecte tout particulièrement le secteur financier. L'ouverture du marché du travail luxembourgeois aux ressortissants des huit Etats membres qui ont adhéré à l'Union européenne au 1^{er} avril 2004 pourrait, en partie, contribuer à combler cette pénurie de main-d'œuvre qualifiée.
- Le taux de chômage, corrigé des variations saisonnières, s'établit à 4,2% en janvier 2008 contre 4,5% un an auparavant. Cette tendance baissière s'observe tant au niveau des demandeurs d'emploi que des chômeurs indemnisés et des personnes dans des mesures pour l'emploi. Seule la catégorie des travailleurs handicapés et à capacité de travail réduite continue à augmenter à un rythme soutenu (+30% par an sur les deux dernières années). En 2007, les chômeurs de plus de 50 ans inscrits à l'Administration de l'emploi (ADEM) enregistrent l'augmentation la plus importante (+15%) suivis des 40 à 50 ans. De ce fait, la durée d'inscription s'est encore allongée en 2007: plus de la moitié des chômeurs (53%) est inscrite plus de six mois à l'ADEM et plus d'un tiers (34%) plus de douze mois. En 2007, le nombre de demandeurs d'emploi a baissé alors que l'offre d'emploi a augmenté; le rapport est passé de 5,6 demandeurs pour une offre en 2006 à 4,0 en 2007. Seul le secteur financier a un rapport inférieur à l'unité, témoignant de la pénurie de main-d'œuvre.
- La balance courante du Luxembourg s'est soldée en 2007 par un excédent de 3,6 mia. EUR. Ce résultat analogue à celui de l'année précédente est la résultante d'un nouvel excédent record de la balance des services (19,4 mia. EUR, contre 16,5 mia. en 2006) qui a plus que compensé les détériorations de la balance des revenus et de la balance des transferts. La balance des revenus accentue son déficit sous l'effet de dépenses nettes au titre des investissements directs de l'étranger et du nombre croissant de salariés frontaliers. La nouvelle aggravation du déficit des transferts courants de quelque 0,7 mia. EUR est due à une série de facteurs dont la réallocation des revenus monétaires au sein de l'Eurosystème et l'aide publique au développement.

L'amélioration de l'excédent des échanges extérieurs de services (19,4 mia. EUR) est essentiellement due aux activités autour des organismes de placement collectif (OPC), en dépit des phases difficiles des marchés financiers à partir du second semestre de 2007. Quant aux transactions extérieures des autres activités de services, le solde est similaire à celui de l'année précédente en raison de la baisse

significative de l'activité d'un grand acteur de la place dans le domaine des services informatiques et de l'information.

Les exportations ont été tirées par la demande intra-UE voire intra-zone-euro et ont progressé de respectivement 7,9% et 7,6%. Les ventes extra-UE ont reculé en valeur (- 1,9%), surtout celles à destination des Etats-Unis et de la Chine.

Les importations de marchandises ont progressé de quelque 6%, ce qui s'explique principalement par une augmentation des approvisionnements en biens d'équipement, notamment de matériel de transport.

- Le secteur agricole a connu en 2007, suite à une augmentation générale des prix des produits agricoles sur les marchés internationaux, une augmentation de son revenu de l'ordre de 14%. Cette amélioration de la situation de revenu ne pourrait être qu'éphémère, puisque les cours des produits agricoles, et plus particulièrement les cours des produits laitiers, principale source de revenu de l'agriculture luxembourgeoise, tendent vers la baisse alors que les prix des moyens de production sont en forte augmentation.

Les retombées de la récente réforme viticole de l'UE sont susceptibles d'affecter négativement la viticulture luxembourgeoise qui par ailleurs connaît un développement satisfaisant. Il y a lieu de signaler plus particulièrement à ce sujet que le secteur viticole a réussi à valoriser la dénomination "*SCHENGEN*" comme instrument de promotion pour des vins de qualité, ensemble avec les viticulteurs français et allemands de la région frontalière.

- La production industrielle luxembourgeoise avait atteint un niveau assez satisfaisant au début de l'année 2007 avant de se replier au cours du deuxième semestre et de se solder au final par une stagnation sur l'ensemble de l'année. Ce tassement intervient tant du côté des activités sidérurgiques que des activités des autres industries. Il faut dire que l'industrie sidérurgique a bénéficié au début du premier semestre d'un niveau de commandes exceptionnellement élevé, tandis que les autres industries ont connu un niveau plus modeste, bien que supérieur à celui de l'année 2006.

La production sidérurgique a régressé en 2007 (- 0,7%), alors que le chiffre d'affaires a augmenté en raison de la hausse des prix des produits sidérurgiques. La production dans les autres domaines d'activité industrielle a augmenté; les plus fortes hausses ont été relevées auprès des producteurs d'équipements électriques et électroniques (+ 19%), de machines et équipements (+ 9,6%), de produits du bois (+ 8,3%) et de produits d'alimentation (+ 8,0%).

- Dans le secteur de la construction, la production par jour ouvrable montre une croissance modérée, se situant à 1,3% sur l'année 2007, comparée à 2,4% en 2006. Si le bâtiment n'affiche qu'une progression de 0,3% de son activité, ce qui équivaut à une quasi-stagnation, le génie civil, par contre, enregistre une hausse de 5,7%. La performance de ce dernier doit toutefois être vue dans une dimension historique: en effet en 2004 et 2005, il accusait encore des baisses de respectivement 14,4% et 8%.

- La branche du commerce (automobile, gros et détail) tourne au ralenti puisque la variation du chiffre d'affaires en volume est passée de 7,3% en 2006 à 4,6% (chiffres provisoires) pour l'année 2007. Il faut signaler dans ce contexte un reclassement statistique opéré en décembre 2007 pour la rubrique du commerce de détail: plusieurs entités liées au domaine du commerce électronique ont été reclassées à partir de l'année 2004 sous la catégorie de vente par correspondance, qui fait partie du commerce de détail. Cette modification a pour conséquence d'augmenter le chiffre d'affaires, étant donné que ces dernières années de nouvelles sociétés actives dans ce domaine se sont installées au Luxembourg, mais elle voile le rôle du commerce de détail en tant qu'indicateur de consommation des ménages. Ainsi, en 2007, le chiffre d'affaires en volume du commerce de détail affiche une tendance à la hausse de 16,4% par rapport à 2006, alors qu'en écartant la vente par correspondance la progression n'est plus que de 1,1%. Qui plus est, en tenant compte de l'accroissement de la population que le STATEC estime à 1,4 % pour la période du 1^{er} janvier 2007 au 1^{er} janvier 2008, le chiffre d'affaires en volume réalisé à démographie constante aurait été en régression.

Le commerce de gros, qui représente environ 80% de la branche de commerce, note un ralentissement en 2007.

- Le secteur de l'Horeca a enregistré en 2007 une progression du chiffre d'affaires en valeur d'environ 3% par rapport à l'année précédente. Les arrivées et les nuitées sur l'ensemble du pays ont également progressé; il convient de ne pas négliger, à ce propos, les retombées du programme "*Luxembourg et la Grande Région 2007, Capitale européenne de la culture*" sur les résultats de fréquentation touristique et hôtelière.
- La branche des transports et communications montre une orientation positive en 2007. Le domaine de transport aérien (personnes et fret) indique une évolution moins favorable par rapport à l'année 2006. Les mouvements à l'aéroport du Luxembourg ont été plus importants, surtout pour le fret aérien alors que la fréquentation des passagers progresse modestement. Selon les chiffres de l'AEA (Association of European Airlines), la Compagnie Cargolux a enregistré une progression du fret transporté de 5%, alors que Luxair a subi un repli du nombre de passagers transporté (-5,2%). Signalons que l'aéroport du Luxembourg a occupé la 27^e position en 2006 parmi les principaux aéroports de fret du monde et la 5^e position au niveau européen².

Du côté des services de communication, le chiffre d'affaires affiche une progression ralentie des services de télécommunications.

- Les entreprises de la branche "*immobilier, location et services aux entreprises*" ont en grande partie subi un ralentissement au 2^{ème} trimestre de l'année 2007, mais elles se sont redressées par la suite. Les services fournis principalement aux entreprises constituent un réel moteur pour le secteur de services marchands, puisqu'ils affichent une croissance à deux chiffres, notamment pour les "*Activités juridiques, comptables et conseil de gestion*", les "*Activités d'architecture et d'ingénierie*", les sociétés de "*Sélection et fourniture de personnes*" et les "*Activités de nettoyage*".

² Voir Bulletin du STATEC n°11-2007, titré "*L'impact économique de l'aéroport de Luxembourg*".

- Le secteur des assurances affiche une année globalement satisfaisante, même si on a pu observer une diminution nette de l'encaissement au niveau du produit "*solde restant dû*". Dans ce contexte et dans le cadre du pacte logement, le CES estime qu'il serait opportun de revoir les seuils déductibles au titre de l'assurance souscrite en garantie d'un prêt hypothécaire.

Un des dossiers préoccupant du secteur des assurances au niveau européen et, surtout au Luxembourg, concerne la refonte envisagée du régime de solvabilité applicable aux entreprises d'assurances européennes. La Commission européenne a publié en date du 10 juillet 2007 la proposition de directive, dite Solvency II qui a pour vocation d'augmenter la confiance des parties prenantes dans les compagnies d'assurance via une transparence accrue et de minimiser le risque de faillites futures.

- Sur l'ensemble de l'année 2007, les différents indicateurs relatifs au secteur financier témoignent d'une activité globalement soutenue. Toutefois, après deux années de très forte croissance, une tendance au ralentissement est déjà apparue au premier semestre 2007, ce qui laisse envisager un tassement de l'activité de ce secteur en 2008. Face aux turbulences sur les marchés financiers, les banques ont constitué des provisions de façon massive à partir du deuxième semestre entraînant ainsi une baisse d'environ 10% de leur résultat net. De même, les statistiques relatives aux organismes de placements collectifs (OPC) témoignent d'une conjoncture moins favorable à partir de la deuxième moitié de l'année 2007.

Le CES consacre cette année une analyse détaillée au secteur financier hors assurance (voir chapitre 23 ci-après).

22 Les prévisions

221 Au niveau international

- Les turbulences financières et boursières, suite à la crise des "*subprime*", ainsi que les menaces de récession aux Etats-Unis constituent un frein majeur à l'activité économique mondiale. Les projections de base des Nations Unies³ pour l'année 2008 indiquent que la croissance mondiale ralentira à 3,4% par rapport à l'année 2007 où elle était de 3,7%. D'importants effets d'entraînements liés à la crise hypothécaire aux Etats-Unis se sont propagés aux économies européennes dominantes et, dans une moindre mesure, au Japon et à d'autres pays développés. Les perspectives de croissance pour ces économies ont été revues à la baisse, confirmant ainsi que la croissance des autres pays développés n'est pas suffisamment forte pour relayer celle des Etats-Unis, qui jusqu'à ces jours sont restés le principal moteur de la croissance mondiale.

Concernant les perspectives pour 2008, la croissance économique dans la majorité des pays en développement et des économies en transition telles qu'en Chine et en Inde se modérera, avec tout de même de fortes différences selon les pays.

³ Nations Unies: Situation et perspectives de l'économie mondiale, 2008 (Résumé)
cf site: www.un.org/esa/policy/wess/cesp.html

Le large déficit des Etats-Unis et les perceptions selon lesquelles la dette des Etats-Unis approcherait des niveaux insoutenables sont autant de facteurs qui expliquent la dépréciation du dollar américain par rapport aux autres monnaies. Une chute rapide du dollar réduirait immédiatement la demande américaine de biens en provenance du reste du monde et aurait d'importants effets sur la croissance économique mondiale. De plus, comme plusieurs pays en développement détiennent une grande partie de leurs réserves extérieures en actifs libellés en dollars, une dépréciation prononcée du dollar entraînerait d'importantes pertes financières pour ces pays.

L'Europe devrait aussi connaître un fort freinage de sa croissance économique en 2008: selon les estimations de la Commission européenne (les estimations ont été revues à la baisse de 0,4 point de pourcentage par rapport à celles établies en automne 2007), elle devrait tomber à 2,0% dans l'Union européenne (1,8% dans la zone euro). Le STATEC anticipe une croissance du PIB en volume de 1,7% en 2008 et il admet, tout comme d'autres observateurs internationaux, que la situation est certes grave, mais qu'elle ne débouchera pas sur une récession en Europe. Le STATEC table ainsi pour 2009 sur une reprise de la croissance économique de la zone euro à 2,2%. Les récentes prévisions publiées⁴ par le Fonds monétaire International (FMI) prévoient une croissance du PIB dans la zone euro de 1,4% en 2008 et de 1,2% en 2009. La Commission européenne va publier ses prévisions fin avril.

- Malgré la pression à la hausse exercée par les prix élevés de l'énergie et des denrées alimentaires, l'inflation mondiale maintiendra sa tendance à la baisse en 2008, avec un taux prévu de 1,7%. Par contre, aux Etats-Unis, les prévisions pour 2008 indiquent une accélération du taux d'inflation allant jusqu'à 2,7%, mais compte tenu de la progression des prix du pétrole, ce taux pourrait être revu à la hausse. Cette même tendance haussière se manifesterait aussi dans les économies en transition.

Les projections d'inflation, établies par la Commission européenne, ont été revues à la hausse de 0,5 point de pourcentage en 2008 en raison des prix plus élevés du pétrole. L'inflation devrait donc se situer à 2,9% en moyenne dans l'UE et 2,6% dans la zone euro pour cette année. Toutefois, l'inflation devrait revenir juste au dessus de 2,5% dans l'UE (juste au-dessus de 2% dans la zone euro) à condition que la progression des prix des matières premières et des denrées alimentaires s'interrompe. Les prix élevés des produits de base pèsent à la fois sur la croissance et sur l'inflation en Europe. Les risques et incertitudes quant aux perspectives d'évolution de la conjoncture mondiale et européenne sont très importants et ne manqueront pas de détériorer celles-ci, s'ils devraient se matérialiser.

222 Les prévisions relatives au Luxembourg

- En raison du contexte international plus défavorable, impliquant notamment le secteur financier, le STATEC a révisé à la baisse les prévisions de croissance économique du Grand-Duché pour l'année 2008, de 4,5% à 4,0%. Le STATEC anticipe cependant, dans son scénario central, une légère reprise pour 2009, le ralentissement de 2008 n'étant que passager car la consommation privée devrait

⁴ FMI, "World Economic Outlook- Housing and the BusinessCycle", avril 2008.

encore bénéficier des effets retardés de la hausse de l'emploi et de la baisse du chômage. La croissance économique devrait ainsi augmenter à 5%.

Tout comme en 2007, la croissance économique serait tirée par la demande intérieure, fondée notamment sur une hausse des dépenses d'investissement public, dans la mesure où des projets décidés en 2007 devraient être entamés et où une accélération de la consommation privée est attendue en réaction à une baisse de la fiscalité et l'introduction de la nouvelle prestation sociale "*boni pour enfant*".

- Malgré les prévisions de baisse de la demande mondiale, les exportations de biens, tout comme les exportations de services non financiers pourraient s'accélérer légèrement en 2008 grâce à la reprise de la conjoncture européenne. En revanche, le ralentissement des exportations des services financiers entamé en 2007 devrait se poursuivre en 2008 en raison des turbulences actuelles sur les marchés financiers.
- La hausse de l'emploi devrait faiblir en 2008 pour n'atteindre plus qu'un rythme de 3% en 2010.
- La baisse du taux de chômage devrait se poursuivre en 2008, mais cesserait au cours de l'année 2009 en raison des effets décelés du ralentissement conjoncturel.

Tableau 1: Indicateurs-clés de l'économie luxembourgeoise

en %	2006	2007	2008	2009
PIB (en vol)	6,1	5,0	4,0	5,0
Emploi	3,7	4,5	4,0	3,5
Taux de chômage	4,8	4,8	4,6	4,7
IPCN	2,7	2,3	2,9	2,3
Coût salarial nominal moyen	4,5	4,0	2,9	3,5

Source: STATEC

Les risques et incertitudes liés à la conjoncture mondiale pourraient sans doute modifier les prévisions établies ci-dessus. Dans le scénario le plus pessimiste, la croissance du PIB du Luxembourg s'amenuiserait de 0,4 point de pourcentage en 2008 et de 0,9 point de pourcentage en 2009. Selon les prévisions du FMI issues du rapport précité, le Luxembourg aurait une croissance du PIB de 3,1% en 2008 et de 3,2% en 2009. La croissance de l'emploi serait également freinée et le chômage s'accroîtrait de 0,2 point. Etant donné que le secteur financier occupe une place prépondérante dans l'économie luxembourgeoise, celle-ci semble être plus vulnérable que les autres économies européennes.

23 Le secteur financier hors assurance

Le secteur financier luxembourgeois est imbriqué dans l'activité financière mondiale et vit au rythme de la globalisation financière. Pour cette raison, il convient de décrire les événements internationaux et les fortes perturbations de marché qui ont ébranlé le monde financier avant de décrire l'état de santé de notre secteur financier national hors assurance, puis de mesurer l'impact futur de la crise sur le Luxembourg.

231 La crise financière internationale

Les origines de la crise sont très liées au marché des crédits immobiliers américains parmi lesquels on distingue une catégorie particulière, celle des crédits hypothécaires de moindre qualité, les "*subprime loans*". Le remboursement de ceux-ci était compromis dès leur octroi au vu de la mauvaise qualité des débiteurs, mais restait garanti par les seules hypothèques inscrites, ce qui fait que la valeur des crédits était très directement corrélée à la valeur des immeubles. D'un autre côté, les prix immobiliers n'avaient cessé de monter depuis des années, notamment à cause de taux d'intérêt très bas, créant ainsi une bulle entretenue par un nombre toujours croissant de crédit de type "*subprime*".

Cette bulle s'est dégonflée depuis le printemps de 2007 par l'effet conjugué de taux d'intérêts croissants et de prix immobiliers baissiers aux Etats-Unis, ce qui a logiquement fait exploser le nombre de crédits défaillants, puis des ventes forcées immobilières.

En principe, ces phénomènes sont exclusivement américains. Mais la contagion internationale et les actuelles perturbations de marché ont été possibles parce ce qu'aux Etats-Unis le marché du crédit aux particuliers est largement financé, non pas par les banques directement, mais à travers des véhicules de titrisation. Ceux-ci ont acquis les créances hypothécaires de la part des banques soucieuses de se débarrasser d'actifs coûteux en capital en fonction des règles d'adéquation du capital connues en tant que règles de Bâle. En contrepartie des créances achetées, les organismes de titrisation émettaient des valeurs mobilières négociables qui se sont retrouvées massivement dans les portefeuilles d'investisseurs institutionnels, notamment des banques et des fonds d'investissement, éparpillés aux quatre coins du monde financier. Etant donné que des véhicules de titrisation peuvent mêler des crédits de qualités différentes et qu'ils peuvent aussi émettre des tranches privilégiées ou risquées, la valeur sous-jacente des titres émis peut être très difficilement estimée. En fait, leur valeur est une valeur de marché.

Le défaut de transparence des titres sur le marché - qu'ils soient d'origine "*subprime*" ou non - et la conscience que les risques du marché immobilier américain, même cachés, ne peuvent pas s'évaporer, ont fait naître une crise de confiance majeure qui fait que toutes les valeurs mobilières nées de titrisation sont devenues quasi impossibles à négocier. Or, la valeur d'instruments de marché est celle que le marché leur donne. A défaut de marché, les papiers apparaissent sans valeur. C'est cette évolution qui a forcé les institutions détentrices de tels titres - et parmi eux les plus grands noms de la finance internationale - à prendre en compte dans leurs comptabilités des amortissements ou des corrections de valeur énormes mettant en cause leur réputation, leur niveau d'adéquation du capital et, partiellement, leur solidité.

Depuis l'automne 2007, l'incertitude sur la localisation des risques a entraîné aussi une crise de confiance entre banques qui rechignent à se prêter mutuellement des fonds sur le marché interbancaire, de peur que leur correspondant bancaire ne soit ébranlé subitement. Ainsi, la crise de confiance s'est développée jusqu'à devenir incontestablement la plus grave crise financière des dernières trente années. Elle a

ébranlé les marchés du crédit et a fait apparaître des craintes d'une crise de liquidités, qui, par son aspect systémique, est théoriquement capable de mettre à genoux des entreprises dont la solvabilité reste intacte.

Les banques centrales et notamment la BCE ont réagi de façon décidée et adéquate en prêtant les liquidités dont les banques avaient un besoin impérieux.

Au Royaume-Uni, l'Etat est directement intervenu en s'appropriant une banque en perdition, la "*Northern Rock*". Pour le reste, contrairement à ce qui est couramment affirmé par la presse, aucun Etat européen n'a eu à intervenir financièrement en injectant l'argent du contribuable. Les exemples allemands, souvent cités à cet égard, se réfèrent à des cas où l'Etat fédéral ou les "*Länder*" ont dû prendre leur responsabilité en tant qu'actionnaire de référence des établissements en difficulté.

Pourtant, l'appel à l'Etat se fait entendre de façon de plus en plus insistante. Car si la crise actuelle connaît des raisons diverses, certaines sont à chercher du côté de la réglementation: réglementation stricte pour certains acteurs (capitalisation des banques) et absente pour d'autres (structures de titrisation, hedge funds, agences de notation). Des questions sont aussi soulevées à propos de la transparence des biens sous-jacents à des valeurs mobilières, de la publication des chiffres par les banques, des systèmes de rémunérations ou encore à propos de règles comptables qui imposent de nier toute valeur à un titre non-négociable alors que le remboursement à l'échéance reste pourtant probable.

A l'instar de toutes les crises, celle-ci risque donc de mener aussi à des interventions législatives, réglementaires et prudentielles massives qui arrangent souvent moins notre place financière avec ses nombreux opérateurs de taille moyenne ou modeste. Pourtant, dans la situation actuelle, où les mécanismes de marché ne suffisent pas à inspirer l'indispensable confiance, rien ne serait pire que l'impression selon laquelle les autorités publiques se désintéresseraient du système financier.

C'est dans ce contexte général que s'inscrivent les activités spécifiques de notre place financière.

232 L'état du secteur financier luxembourgeois

La place financière reste la locomotive incontestée de l'économie nationale et opère un transfert de richesse vers un bon nombre d'autres branches d'activité. Les revenus des dernières années ont été excellents, mais les premiers signes d'un possible revirement économique se sont annoncés à travers les turbulences du "*subprime*" ci-avant décrites. La nervosité des marchés boursiers qui a suivi fait craindre que 2008 ne pourra pas égaler les années précédentes.

Le secteur financier luxembourgeois au sens large emploie directement quelque 40.000 personnes, soit 13% de la main-d'œuvre du pays et il est au-delà responsable de plus de 20.000 autres emplois qui en dépendent indirectement. Selon l'étude périodique du Comité pour le développement de la place financière (CODEPLAFI), pas loin du tiers des recettes fiscales de l'Etat luxembourgeois dépend du secteur financier, qui contribue, de façon directe ou indirecte, à presque la moitié du PIB. En d'autres termes, le secteur financier fait la richesse de ce pays.

Un repli - même partiel - de ses performances ne sera pas sans conséquences sur la valeur ajoutée totale de notre économie, ni sur les finances publiques.

En ce qui concerne les seules banques, elles emploient actuellement quelque 26.000 personnes et l'on peut lire dans les chiffres de l'année révolue une évolution positive du produit bancaire vers un nouveau niveau record. Cette évolution positive est due à la marge sur intérêts comme aux revenus de commissions. Ce sont là les types de revenus les plus importants, car en principe récurrents. En revanche, les autres revenus nets, largement constitués de revenus exceptionnels en 2006, n'ont pas pu maintenir leurs niveaux. De plus, dès 2007, les banques ont doublé leurs provisions par rapport à l'année précédente, ce qui fait que malgré des revenus bruts positifs, les revenus nets ont diminué de quelque 10%. Les chiffres présentés par la BCL sont à cet égard plus pessimistes encore. Il reste que l'année 2007 fut globalement une bonne année pour les banques de la place.

Tableau 2: Présentation agrégée du résultat des banques (en mio. EUR)

	déc-01	déc-02	déc-03	déc-04	déc-05	déc-06	déc-07*	Evolut. 07/06
Marge d'intérêts	4.382	4.141	4.080	3.913	3.905	4.830	5.982	23,9%
Revenus de commissions	2.792	2.615	2.533	2.771	3.209	3.674	4.018	9,4%
Autres revenus nets	765	1.305	978	766	1.176	2.338	1.011	-56,8%
Produit bancaire	7.939	8.061	7.590	7.450	8.290	10.842	11.010	1,5%
Frais de personnel	1.758	1.809	1.752	1.798	1.945	2.160	2.381	10,2%
Autres frais d'exploitation**	1.865	1.681	1.632	1.663	1.748	1.821	2.039	12,0%
Résultat avant provision	4.316	4.571	4.206	3.989	4.597	6.862	6.591	-3,9%
Constitution nette de provisions	536	1.166	638	345	296	305	610	100%
Impôts	920	685	694	778	803	885	857	-3,2%
Résultat net	2.861	2.720	2.874	2.866	3.498	5.671	5.124	-9,6%

Source: CSSF

* chiffres provisoires

** y inclus corrections de valeur sur actifs immobilisés (amortissements)

Un bilan mitigé se présente également pour les fonds d'investissement. Malgré les fluctuations de marchés, l'apport en capital a permis de maintenir et de faire croître le total des capitaux administrés à travers des fonds luxembourgeois. La barre magique des 2000 mia. de capitaux sous gestion a été franchie en juin 2007. La part de marché des fonds luxembourgeois s'est accrue en Europe approchant même les 30% de tous les avoirs détenus par des OPCVM (Fonds dotés du passeport européen). Pourtant, dès les premières semaines de 2008, les avoirs des OPC ont fondu sous l'effet de marchés baissiers en dessous de la barre des 2000 mia. EUR.

On retiendra que la place financière de Luxembourg n'a pas été touchée trop durement par la crise du crédit, qui a eu et continue d'avoir sa répercussion sur un secteur très exposé aux aléas conjoncturels des marchés financiers. Les activités spécifiques de notre place financière sont assez lointaines de l'investment banking, qui est particulièrement vulnérable dans la situation actuelle.

L'un ou l'autre établissement fera sans doute part de dommages sensibles et des conséquences directes sur l'emploi ne peuvent pas être exclues, mais de façon générale, la place financière luxembourgeoise reste un havre de sécurité financière

et les événements, aussi désagréables soient-ils, ne sont pas de nature à mettre en cause la solidité fondamentale de nos banques.

Cela ne doit pas empêcher nos autorités de faire ce qui est en leur pouvoir pour soutenir la stabilité de notre système financier. Il serait notamment utile à la consolidation de la place de maintenir dans toute la mesure du possible les possibilités de provisionnement pour risques qui permettent aux banques d'amortir d'éventuels accidents sans dommages majeurs pour elles ou pour les finances publiques. Dans le même ordre d'idées, la préservation d'un système de garantie des dépôts et de ses sources de financement est un élément important de la solidité de nos établissements de crédit. Finalement, l'autorité de contrôle, la CSSF, doit garder tous les moyens légaux, matériels et humains pour que sa crédibilité ne puisse être mise en doute.

De façon générale et eu égard à la santé actuelle de notre secteur financier national, la question n'est pas tellement de savoir comment il s'est comporté jusqu'à présent, mais d'essayer de mesurer les effets futurs d'une crise internationale majeure sur notre secteur financier.

233 Perspectives

La question classique souvent évoquée en ces mois de crise financière était de savoir si l'économie dite "*réelle*" risquait d'être contaminée. Au plan mondial, maints arguments plaident pour cette thèse, notamment par un canal de contagion classique, le crédit. Car si les banques ont du mal à se refinancer, ce qui est actuellement le cas, leur disponibilité à financer les entreprises et les particuliers à des taux favorables sera réduite et la croissance s'en trouvera à son tour diminuée. L'autre paramètre primordial à suivre avec circonspection est le taux de change de l'Euro par rapport aux autres monnaies d'échange essentielles de notre économie. Pour l'instant pourtant, l'économie luxembourgeoise ne semble pas touchée à ces égards.

En vérité, la question ne se pose pas en ces termes au Luxembourg où les seules banques fournissent plus du quart du PIB. Au Grand-Duché, le secteur financier constitue lui-même une part prépondérante de l'économie réelle. Comment donc, cette partie de notre économie risque-t-elle de subir les influences internationales?

Il est utile de distinguer, d'une part, les conséquences directes de la crise du crédit et, d'autre part, les perturbations sur les marchés boursiers.

234 Risques liés à la crise du crédit

Bien qu'une partie des dommages relativement anodins que les banques de la place ont subis à la suite de la crise ait dû être digérée en l'année 2007, on ne peut pas exclure que certains établissements connaissent des besoins de provisionnement, voire des pertes, dans le courant de 2008.

Par ailleurs, les corrections de valeur énormes qui ont eu lieu auprès de grands groupes financiers internationaux vont avoir pour conséquence des restructurations dans le capital de ces derniers, de même que des restructurations d'activités et des

plans d'économie. De tels phénomènes sont généralement répercutés à travers l'ensemble du groupe et donc aussi sur les filiales et les succursales luxembourgeoises.

Les difficultés actuelles sur le marché du crédit interbancaire font que les banques ont des difficultés à se refinancer à des taux favorables. On constate notamment au printemps 2008 une tendance à des taux à court et moyen terme plus élevés que les taux à long terme. Une telle situation dans les taux constitue un environnement difficile pour les banques et risque de diminuer la part de leur revenu qui provient de la marge sur intérêts.

235 Risques liés à l'évolution des marchés boursiers

La particularité des marchés boursiers consiste évidemment à ce qu'il n'est pas possible de prédire leur évolution future. Pourtant, les marchés ont été baissiers entre automne 2007 et printemps 2008.

Une diminution des portefeuilles des clients des banques constitue une diminution de la base de leur revenu sur commissions (commissions sur transactions, commissions de gestion, droits de garde etc.). En d'autres termes, pendant une période de marchés boursiers baissiers, les revenus de commissions connaissent eux aussi une tendance à la baisse. A cela s'ajoute que la situation concurrentielle s'envenime, parce que les clients sont plus regardants sur les prix des transactions en des moments où leur fortune a diminué par l'effet des bourses.

Une réduction de valeur à la suite de corrections du marché a aussi pour effet que le total des avoirs en gestion dans des OPC luxembourgeois diminue. A l'instar de ce qui est décrit à l'alinéa précédent, cette évolution réduit les revenus de commissions liés à cette activité. De plus, une diminution du total des avoirs des OPC a une répercussion proportionnelle sur la taxe d'abonnement payée trimestriellement par les OPC à l'Etat. En d'autres termes, les revenus de l'Etat sur base de la taxe d'abonnement baissent (et augmentent) au rythme de l'évolution boursière.

236 Conclusion

Après des années d'évolution extrêmement positive, l'année 2008 sera pour le secteur financier luxembourgeois, comme pour l'ensemble de la finance internationale, une année-charnière. La place luxembourgeoise reste une place aux atouts réconfortants et qui, grâce à une réglementation stricte et des champs d'activité bien choisis, n'a pas subi de plein fouet les effets de la crise financière internationale.

Mais il reste que le secteur est dépendant de l'évolution internationale sur les marchés financiers et boursiers et que ses entreprises sont très majoritairement des filiales et succursales de groupes internationaux dont la fortune a été très diverse depuis quelques mois. De plus, les revenus, qui auront un mal certain à maintenir les niveaux records des dernières années, pourraient être amputés de corrections de valeurs supplémentaires.

En ce qui concerne la situation sur le front de l'emploi, on peut s'attendre à ce que l'offre d'emploi du secteur financier baisse dans les mois à venir. Cette tendance s'inscrit sur un fond général de pénurie de main-d'œuvre, ce qui laisse espérer que, même en cas d'incident auprès de l'un ou de l'autre acteur de la place, les personnes concernées devraient pouvoir retrouver un emploi assez facilement.

Finalement, l'économie luxembourgeoise dans son ensemble, ainsi que les finances publiques dépendent très fortement du secteur financier national, dont la situation de revenu plus difficile se répercutera sur les recettes fiscales.

3 LES DIFFERENTES DIMENSIONS DE LA COHESION SOCIALE

- Le Conseil de l'Europe définit la cohésion sociale comme la capacité d'une société à assurer le bien-être de tous ses membres, à réduire le plus possible les disparités et à éviter la polarisation. Dans son avis du 31 octobre 2001 sur le rôle de l'Etat, le CES avait situé la notion de cohésion sociale dans le concept plus large de la qualité de vie alors qu'à l'occasion de l'avis sur l'évolution économique, sociale et financière du pays 2006, le CES se focalisait avant tout sur les concepts de l'égalité des chances et de la lutte contre les discriminations.

Il apparaît qu'il n'existe pas de définition universelle de la cohésion sociale qui s'exprime à travers une vie en commun harmonieuse de la population résidante. De manière générale, la cohésion sociale porte sur les notions de moyens d'existence, de participation à la vie sociale, d'égalité des chances, de solidarité, d'exercice des droits fondamentaux, d'accès aux droits sociaux et à la protection sociale. L'appréhension de la cohésion sociale nécessite une analyse transversale et multidimensionnelle de la société qui se décline suivant différents domaines de la vie (emploi, revenu, santé, éducation, logement, alimentation, culture, information).

- Le CES est conscient qu'il est difficile d'apprécier à leur juste valeur toutes ces dimensions de la cohésion sociale. Contenir, voire réduire la pauvreté monétaire et les inégalités des revenus est un élément essentiel de cette cohésion sociale. Ainsi, mesurer l'étendue de la pauvreté sous un aspect statistique et monétaire reste un exercice incontournable bien que incomplet aux yeux du CES. En effet, d'autres dimensions s'ajoutent à la dimension strictement monétaire ou économique de la pauvreté. Il s'agit des dimensions psychologique, sociale et politique de la pauvreté. Ces quatre dimensions illustrent la multi-dimensionnalité du concept de pauvreté.

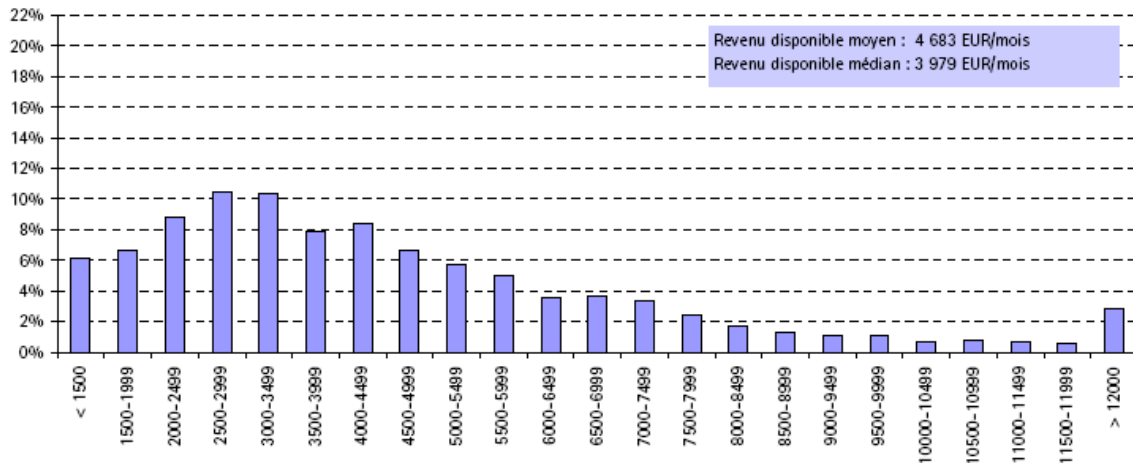
Avant d'analyser plus en détail le risque de pauvreté au Luxembourg, le CES illustre brièvement la répartition des revenus telle qu'elle se présente pour l'année 2006.

31 La répartition des revenus au Luxembourg

311 Le revenu disponible des ménages au Luxembourg

Le "*Rapport travail et cohésion sociale 2007*" du STATEC montre comment sont répartis les revenus disponibles⁵ au Luxembourg en 2006⁶.

Graphique 1: Répartition des ménages par classes de revenu total disponible au Luxembourg en 2006 (en %)



Source: STATEC, Enquête EU-SILC 2006

Le revenu médian des ménages est le revenu qui partage la population classée par ordre croissant du revenu en deux parties égales (50% ont moins et 50% ont plus que le revenu médian). Il était de 3.979 EUR par mois en 2006.

312 Comparaison des niveaux de vie à travers le revenu disponible équivalent

Pour pouvoir comparer les niveaux de vie de deux ménages de tailles et de compositions différentes, une échelle d'équivalence doit être appliquée aux revenus disponibles respectifs. On obtient ainsi un revenu équivalent (encore appelé niveau de vie) qui neutralise les effets liés à la composition du ménage. Le poids respectif

⁵ Le revenu total disponible des ménages est la somme des composantes du revenu personnel brut de tous les membres du ménage [revenu brut en espèces ou revenu assimilé; revenu brut non versé en espèces; cotisations sociales de l'employeur; bénéfices ou pertes bruts en espèces tirés d'une activité indépendante (y compris honoraires); valeur des biens de consommation propre; allocation de chômage; allocation de vieillesse; allocation de survie, indemnités de maladie; pension d'invalidité et allocations d'éducation] plus les composantes du revenu brut au niveau du ménage [loyer imputé; revenu tiré de la location de terres ou de propriété; allocation famille/enfants; exclusion sociale non classée ailleurs; aides au logement; transferts inter-ménages perçus régulièrement en espèces; intérêts, dividendes, bénéfices tirés d'investissements en capital dans des opérations incorporelles; revenus perçus par les personnes de moins de 16 ans] moins [cotisations sociales de l'employeur; impôts réguliers sur la fortune; transferts inter-ménages versés régulièrement en espèces; impôts sur le revenu et cotisations d'assurance sociale].

⁶ Les chiffres sont issus de l'enquête communautaire EU-SILC qui couvre 3 836 ménages, soit 10.242 individus au Luxembourg en 2006. Les techniques de repondération et d'extrapolation permettent ensuite d'atteindre le chiffre de la population résidante par niveau et structure. (c'est-à-dire 451 387 individus ou encore 182 860 ménages).

des différents éléments constituant un ménage (= unités de consommation) est donné par le tableau suivant.

Tableau 3: Poids respectif des individus appartenant à un ménage selon Eurostat

	1 ^{er} adulte	Chaque adulte supplémentaire	Chaque enfant
Poids respectif	1	0,5	0,3

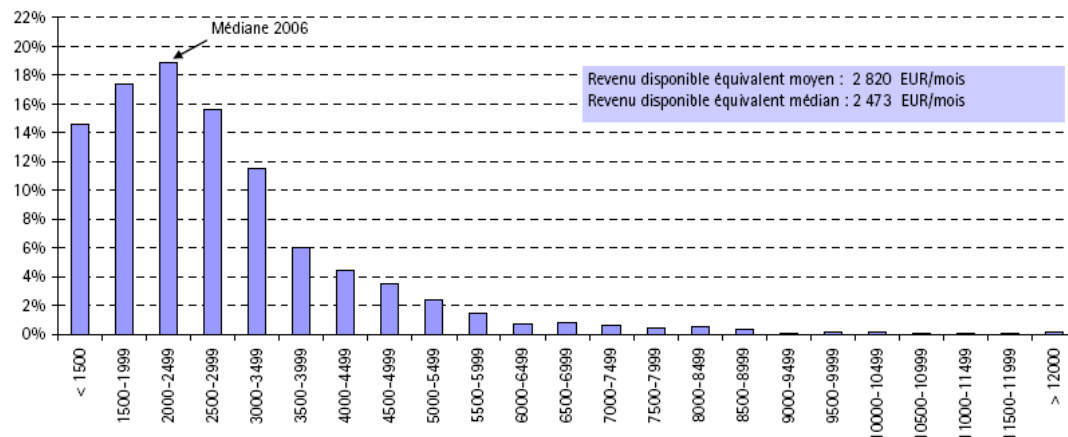
Source: CES

En additionnant le poids respectif de tous les individus du ménage, l'on obtient le nombre d'unités de consommation qui le compose. Il s'ensuit qu'un ménage composé de deux adultes et de trois enfants comporte $1 + 0,5 + 0,3 + 0,3 + 0,3 = 2,4$ unités de consommation (UC). Ainsi, le revenu disponible d'un tel ménage doit être divisé par 2,4 pour que son niveau de vie puisse être comparé à celui d'une personne vivant seule et ne représentant donc qu'une seule unité de consommation.

En appliquant cette méthode à tous les ménages, l'on obtient les revenus disponibles équivalents comme s'il n'y avait que des ménages composés d'une seule unité de consommation.

Il apparaît que le revenu disponible équivalent médian s'élève à 2.473 EUR/mois en 2006. Ceci représente une légère augmentation par rapport à 2004 et 2005 où il atteignait respectivement 2.251 et 2.372 EUR/mois.

Graphique 2: Répartition des ménages par classes de revenu disponible équivalent en 2006



Source: STATEC, Enquête EU-SILC 2006

Après le passage en revenus équivalents, l'on remarque notamment un net gonflement des effectifs dans les classes de revenus les plus faibles.

313 L'impact des récentes mesures fiscales sur la répartition des revenus

Dans l'avis du Comité de Coordination tripartite du 28 avril 2006, les partenaires sociaux et le Gouvernement avaient notamment convenu:

- de désindexer le forfait d'éducation et les prestations versées par la Caisse nationale des prestations familiales et d'élaborer en contrepartie et dans un souci d'équité sociale, un système de crédits d'impôts;
- de ne pas adapter, en principe, les barèmes d'impôt à l'inflation;
- de relever le taux de l'impôt de solidarité de 1% au 1er janvier 2007, c'est-à-dire de porter le taux applicable aux personnes physiques à 3,5% et celui des collectivités à 5%;
- de porter le taux de la contribution dépendance à charge des assurés de 1% à 1,4% au 1er janvier 2007.

L'ensemble de ces décisions était destiné à rétablir l'équilibre des finances publiques à l'horizon 2009. Il s'ensuit que les décisions prises doivent être reconsidérées à partir de cette date.

En application de ces décisions, la loi du 21 décembre 2007 portant modification de diverses dispositions fiscales directes et indirectes comprend, entre autres, les deux mesures suivantes:

- création d'un boni pour enfant, qui vise à remplacer en règle générale⁷, à partir du 1er janvier 2008, la modération d'impôt pour enfants;
- adaptation de 6% du barème d'imposition du revenu des personnes physiques.

Cependant, le Gouvernement a renoncé à mettre en application la décision concernant l'augmentation du taux de l'impôt de solidarité et, étant donné le redressement de la situation économique, a procédé à un relèvement du barème d'imposition de l'ordre de 6%.

3131 Création d'un boni pour enfant

Le remplacement partiel de la modération d'impôt pour enfants à charge par un boni pour enfant n'est en réalité que la poursuite d'une politique familiale menée au cours des années 1990, qui consistait à baisser la modération pour enfant, d'un côté, et à augmenter parallèlement les allocations familiales, de l'autre. Dès 1993, le législateur a en effet développé une approche dite verticale des charges pour enfant par le truchement d'une défiscalisation progressive de la prise en considération de ces charges et de sa contrepartie au niveau des seules allocations familiales.

⁷ La modération d'impôt pour enfant "classique" reste applicable dans certains cas de figure. Les enfants pour lesquels les allocations familiales ne sont plus payées, n'ont pas droit au boni. Il s'agit des enfants âgés entre 18 et 21 ans qui vivent au foyer familial, mais qui ne poursuivent pas d'études et des étudiants de plus de 27 ans. Ces enfants continuent à ouvrir droit à la modération d'impôt sous sa forme habituelle.

Dans cet esprit, la loi du 17 novembre 1997 portant modification des dispositions tarifaires en matière de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, entre autres exemples, a fixé le montant de la modération d'impôt à 48.000 LUF (env. 1200 EUR) à partir de l'année d'imposition 1998 contre 60.000 LUF (env. 1500 EUR) auparavant, l'allocation familiale étant parallèlement relevée de 12.000 LUF (env. 300 EUR). La réduction progressive et continue du montant de la modération au cours des années 1990 nous a menés aux 900 EUR (env. 36.000 LUF) actuels. En 2002, le montant annuel de l'allocation familiale augmente de nouveau de 12.000 LUF (env. 300 EUR), sans toutefois que la modération d'impôt ne soit davantage réduite.

Dans son avis du 28 avril 2006, le Comité de Coordination tripartite avait retenu les dispositions suivantes :

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

En vue de traduire la volonté exprimée par le Comité de Coordination tripartite, la loi du 21 décembre 2007 a introduit, à partir de l'exercice 2008, le boni pour enfant fixé à 922,5 EUR par an. Le boni est payé d'office par la Caisse nationale des prestations familiales pour les enfants ouvrant droit aux allocations familiales. Pour les autres enfants, les contribuables continuent à bénéficier sur demande d'une modération d'impôt d'un montant identique.

Le CES approuve la dernière étape d'une évolution en faveur des ménages exempts d'impôt et n'ayant de ce fait pas profité de la modération pour enfants à charge. Leur nombre a fortement progressé au cours des années 1990 du fait de l'augmentation substantielle du revenu minimum exonéré. L'on ne peut que déplorer l'absence de chiffres fiables qui auraient permis d'évaluer l'étendue réelle de la nouvelle mesure selon le type de ménage. Elle devrait aboutir à une diminution du risque de pauvreté particulièrement élevé pour les ménages ayant des enfants à charge.

Quant aux ménages actuellement imposables, les effets de l'introduction du boni pour enfant et la suppression de la modération d'impôts s'annulent en général. Ceux dont le revenu dépasse légèrement le seuil imposable profiteront toutefois d'une augmentation de leur revenu disponible qui reste inférieure au montant du boni. De plus, la suppression de la modération d'impôt permettra à certains ménages de mettre davantage à profit les autres abattements fiscaux.

Si le but poursuivi par la nouvelle prestation en faveur des ménages à faible revenu avec charge d'enfants rejoint entièrement les préoccupations du CES, la technique

employée pour y parvenir afin d'éviter le chaos administratif prédit par le Conseil d'Etat dans son avis du 4 décembre 2007 concernant le projet de loi afférent, semble quelque peu critiquable. Tout en mélangeant le droit fiscal et le droit de la sécurité sociale sans harmonisation des règles relatives au traitement des enfants, la Caisse nationale des prestations familiales a procédé au paiement des bonis à la fin du mois de janvier 2008 pour tous les enfants bénéficiaires au cours du même mois d'allocations familiales intégrales au titre de la législation luxembourgeoise. Il est en principe prévu de payer le même montant de 922,50 EUR pour chaque enfant qui bénéficiera d'allocations familiales au cours d'un quelconque mois de l'année 2008 ainsi que pour les frontaliers qui ont droit au complément différentiel.

La pratique administrative fait donc abstraction de l'intention initiale des auteurs du projet de loi qui entendaient limiter le droit au boni aux enfants "*vivant, soit dans le ménage de ses père et mère, soit dans le ménage de celui de ses père ou mère qui en assure seul l'éducation et l'entretien*", en vue de rapprocher le cercle des bénéficiaires de celui des contribuables ayant bénéficié de la modération d'impôt jusqu'à présent (cf. article 1er de la loi du 21 décembre 2007 concernant le boni pour enfant).

Pour les années à venir, le paiement de la nouvelle prestation en tranches mensuelles semble être envisagé. Le CES souligne l'importance d'un bon fonctionnement de la Caisse nationale des prestations familiales, qui n'est toujours pas garanti à ce jour, et fait remarquer qu'une complication des procédures administratives n'irait pas dans le bon sens.

Le CES pense qu'il serait peu logique de procéder à deux versements distincts (le premier pour les allocations familiales de base et le second pour les bonis) dans la mesure où les champs d'application des allocations familiales et des bonis se recouvrent quasi totalement⁸, et suggère d'intégrer le boni pour enfant dans les allocations familiales mensuelles ordinaires. Cette intégration ne fera pas obstacle à l'imputation du montant de 922,50 EUR (ou d'une partie de ce montant si les allocations familiales ne sont pas dues pour la totalité de l'exercice) sur la modération d'impôt maintenue en faveur des contribuables ne bénéficiant pas d'allocations familiales.

Le boni pour enfant profite surtout aux ménages à faible revenu, qui ne sont pas imposables et dont le nombre a fortement progressé au cours des années 1990 du fait de l'augmentation substantielle du revenu minimum exonéré.

Selon le type de ménage et le niveau de son revenu imposable, les effets financiers de la nouvelle disposition seront perçus différemment. Ainsi,

- les ménages sans enfant à charge ne sont pas touchés par cette mesure;
- pour les ménages avec enfant(s) à charge qui sont actuellement imposables, les effets s'annulent. Le surplus d'impôt à payer, à savoir 900 EUR (plus impôt de solidarité) par enfant, est compensé par le boni pour enfant de 922,5 EUR par enfant;

⁸ Exception faite pour une centaine d'enfants résidant dans l'un des quatre Etats tiers (Brésil, Cap Vert, Tunisie et ex-Yougoslavie).

- pour les ménages avec enfant(s) à charge qui ne payent actuellement pas d'impôt, il convient de distinguer deux cas de figure:
 - les ménages qui vont bénéficier intégralement du boni pour enfant de 922,5 EUR par enfant, c'est-à-dire les ménages qui, en dépit de l'abolition partielle de la modération d'impôt, ne seront toujours pas redevables de l'impôt du fait d'un revenu imposable exonéré;
 - les ménages qui vont bénéficier partiellement du boni pour enfant de 922,5 par enfant. Il s'agit des ménages qui ne sont actuellement pas assujettis à l'impôt du fait de la modération, mais qui vont commencer à payer des impôts – au maximum 922,5 EUR (multiplié par le nombre éventuel d'enfants supérieur à un). L'impôt dû sera toutefois compensé par le boni pour enfant et devrait se traduire par une augmentation du revenu disponible.

Notons toutefois que le remplacement de la modération d'impôt pour enfants par le boni pour enfant pourra avoir comme effet collatéral que certains ménages pourront dorénavant profiter des différents abattements, au moins dans une plus grande mesure qu'actuellement. Pour ces ménages, cette opération n'est donc pas nécessairement neutre mais peut engendrer une augmentation du revenu disponible.

Le CES déplore l'absence de chiffres quant au nombre de ménages qui, auparavant, de par leur niveau de revenu imposable trop faible, ne pouvaient pas profiter de la modération d'impôt pour enfants prévue par la loi ainsi que sur les ménages qui ne pouvaient en profiter que partiellement. Ces données auraient permis d'évaluer l'étendue réelle de la nouvelle mesure selon le type de ménage tel que décrit ci-avant.

Le boni pour enfant devrait avoir pour effet une diminution du risque de pauvreté pour les ménages ayant des enfants à charge.

Cette mesure apparaît donc d'autant plus justifiée qu'au Luxembourg le taux de risque de pauvreté est substantiellement plus élevé pour les ménages avec enfants à charge que pour les ménages sans enfants à charge.

Le CES relève encore que la modification des classes d'impôt a un impact sur les retenues à la source sur salaires à partir du 1er janvier 2008 étant donné qu'elles ne tiennent plus compte des réductions d'impôt pour enfant. Pour les ménages percevant plusieurs salaires, les taux d'imposition des fiches additionnelles de retenue d'impôt sont modifiés. Le taux pour la classe 1 passe de 33% à 30% ; le taux pour la classe 2 passe à 12%, alors qu'il s'étagait de 0% à 19% en fonction du nombre d'enfants. Il en va de même du taux pour la classe 1a, qui s'élève désormais à 18% alors qu'il variait de 0% à 32% en fonction du nombre d'enfants. Pour certains contribuables, notamment les conjoints exerçant une activité salariée et ayant au moins deux enfants à charge, ces changements vont entraîner une augmentation de la retenue d'impôt mensuelle (cf. tableau 1) qui sera néanmoins récupérée par le contribuable, le cas échéant, à l'occasion de la déclaration d'impôt annuelle.

Tableau 4: Taux de retenue à la source inscrits sur les fiches additionnelles de retenue d'impôt

Classe d'impôt	Nombre d'enfants	Taux 2001	Taux 2002	Taux 2008
1	0	38%	33%	30%
1a	0	36%	32%	18%
1a	1	34%	30%	18%
1a	2 et plus	0%	0%	18%
2	0	22%	19%	12%
2	1	18%	16%	12%
2	2 et plus	0%	0%	12%

Source: CES

Le CES fait remarquer qu'il est prévu d'accorder une réduction du taux de retenue aux intéressés qui en font la demande expresse à l'Administration des contributions directes. Le CES apprécie cette possibilité mais se demande s'il n'aurait pas été préférable de maintenir le statu quo (au taux de 0%) pour les personnes avec deux, voire plus d'enfants à charge.

3132 Transformer l'abattement monoparental en boni monoparental

- Le CES rappelle que l'abattement fiscal est un instrument de réduction de l'impôt dû, visant à tenir compte des charges qui grèvent le revenu d'un contribuable par rapport à celui qui ne supporte pas cette charge.

La prise en compte de ces charges se réalise par le biais de la diminution de l'assiette imposable dans les limites notamment forfaitaires déterminées par la loi. Il procure de la sorte un avantage relatif aux contribuables titulaires de revenus plus élevés, puisqu'en réduisant le revenu imposable, il atténue la progressivité de l'imposition.

L'importance relative de ce phénomène dépend du taux maximal d'imposition marginale auquel le contribuable est soumis: plus ce taux est élevé, plus l'avantage procuré aux titulaires de revenus élevés est grand. En revanche, il se réduit proportionnellement à l'abaissement du taux marginal.

- A la différence de l'abattement, le crédit d'impôt représente une réduction identique pour tous les contribuables non plus du revenu imposable mais de l'impôt à payer (modération fiscale); son impact décroît avec l'augmentation du revenu.
- Au vu du taux de risque de pauvreté élevé des ménages monoparentaux, le CES recommande également de convertir notamment l'abattement monoparental en boni monoparental.

Etant donné la spécificité des abattements fiscaux, le boni accordé en remplacement d'un abattement ne correspondra pas nécessairement au montant de l'abattement fiscal, puisque l'impôt épargné est fonction du taux d'imposition marginal.

Dès lors, il importe que le boni en question s'élève au montant maximal de l'abattement multiplié par le taux d'imposition marginal maximal. Actuellement le taux d'imposition marginal maximal s'élève à 38,95 % (y compris l'impôt de solidarité au profit du Fonds pour l'emploi).

Le boni remplaçant l'abattement monoparental s'élèverait donc à $0,3895 \times 1.920$ soit 747,84 EUR par an, c'est-à-dire à peu près 62 EUR par mois. Etant donné l'absence de chiffres sur le nombre de ménages concernés, le CES déplore qu'il n'est, à l'heure actuelle, pas possible de quantifier le coût annuel total d'une telle démarche.

Le CES insiste sur la nécessité de mensualiser l'ensemble de ces aides financières, en ce compris le boni pour enfant, puisque ce nouveau système implique une augmentation possible de la pression fiscale mensuelle pour nombre de ménages, y compris les moins aisés.

Le CES précise que la mesure proposée, tout comme le boni pour enfant, doit revêtir le caractère d'une majoration de l'allocation familiale ordinaire en faveur des bénéficiaires actuels de l'abattement monoparental. Elle doit donc être considérée comme une prestation sociale et non comme une mesure fiscale afin d'éviter toute confusion quant à sa nature et de clarifier la question de l'administration compétente en matière de gestion des dossiers et de liquidation des créances ainsi nées.

- Le CES estime, en outre, qu'il est nécessaire de réfléchir à d'autres adaptations en matière de législation fiscale afin de la rendre plus juste et de mieux remédier aux inégalités existant au sein de la population luxembourgeoise.

3133 L'adaptation du barème d'imposition

La procédure d'adaptation du barème à l'évolution des prix, qui touche l'ensemble des personnes assujetties à l'impôt sur le revenu, vise à relâcher quelque peu la pression fiscale qui s'exerce de manière différenciée sur les contribuables en raison de la progressivité de l'impôt qui est fonction des revenus.

Depuis 2002, aucune adaptation du barème d'imposition au renchérissement du coût de la vie n'avait plus été faite. L'absence d'ajustement du barème d'imposition lors d'une tranche indiciaire s'accompagne d'une progression de la cote d'impôt en général beaucoup plus rapide que celle du salaire indexé, à l'exception des salaires pour lesquels le taux marginal de 38% est atteint.

Il s'ensuit que depuis 2002, les personnes assujetties à l'impôt sur le revenu souffraient le plus de cette non-adaptation à l'inflation et avaient de ce fait une augmentation occulte d'impôts à supporter.

Etant donné les incertitudes quant à l'évolution des finances publiques, le Comité de Coordination tripartite du 28 avril 2006 avait décidé "*de ne pas adapter en principe les barèmes d'impôt à l'inflation*". La formulation "*en principe*" avait été choisie afin de ne pas fermer la porte à une éventuelle révision de la décision du Comité de Coordination tripartite. En tenant compte du redressement économique, le Gouvernement a, en 2008, procédé à une adaptation du barème d'imposition de 6% tout en sachant que la progression des prix depuis 2002 a été de l'ordre de 16%.

Le tableau qui suit donne un aperçu des retombées de l'adaptation du barème pour les classes d'impôt qui subsistent. L'on remarque notamment que le gain en EUR augmente - jusqu'à un certain seuil - avec l'augmentation des revenus. En termes relatifs, c'est-à-dire si l'allègement fiscal est exprimé en pourcentage du montant de l'impôt dû avant l'adaptation du barème, la situation est bien évidemment inverse, c'est-à-dire que plus le revenu imposable augmente, plus le gain relatif devient faible.

Tableau 5: Impôt annuel sur le revenu suivant le barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques

Revenu	Classe d'impôt 1				Classe d'impôt 1a				Classe d'impôt 2			
	Impôts à payer		Variation 08/02		Impôts à payer		Variation 08/02		Impôts à payer		Variation 08/02	
	2002	2008	en EUR	en %	2002	2008	en EUR	en %	2002	2008	en EUR	en %
9750	0	0	0		0	0	0		0	0	0	
10000	20	0	-20	-100,0%	0	0	0		0	0	0	
11250	167	112	-55	-32,9%	0	0	0		0	0	0	
12500	242	180	-62	-25,6%	0	0	0		0	0	0	
13750	381	305	-76	-19,9%	0	0	0		0	0	0	
15000	537	454	-83	-15,5%	0	0	0		0	0	0	
17500	910	795	-115	-12,6%	0	0	0		0	0	0	
20000	1357	1214	-143	-10,5%	60	0	-60	-100,0%	40	0	-40	-100,0%
22500	1881	1697	-184	-9,8%	441	235	-206	-46,7%	240	144	-96	-40,0%
25000	2480	2259	-221	-8,9%	990	694	-296	-29,9%	484	360	-124	-25,6%
30000	3906	3589	-317	-8,1%	2604	2092	-512	-19,7%	1074	907	-167	-15,5%
35000	5635	5205	-430	-7,6%	4504	3967	-537	-11,9%	1820	1591	-229	-12,6%
40000	7535	7074	-461	-6,1%	6404	5867	-537	-8,4%	2714	2428	-286	-10,5%
50000	11335	10874	-461	-4,1%	10204	9667	-537	-5,3%	4960	4518	-442	-8,9%
60000	15135	14674	-461	-3,0%	14004	13467	-537	-3,8%	7812	7178	-634	-8,1%
70000	18935	18474	-461	-2,4%	17804	17267	-537	-3,0%	11270	10410	-860	-7,6%
80000	22735	22274	-461	-2,0%	21604	21067	-537	-2,5%	15070	14147	-923	-6,1%
90000	26535	26074	-461	-1,7%	25404	24867	-537	-2,1%	18870	17947	-923	-4,9%
100000	30335	29874	-461	-1,5%	29204	28667	-537	-1,8%	22670	21747	-923	-4,1%
125000	39835	39374	-461	-1,2%	38704	38167	-537	-1,4%	32170	31247	-923	-2,9%
150000	49335	48874	-461	-0,9%	48204	47667	-537	-1,1%	41670	40747	-923	-2,2%
200000	68335	67874	-461	-0,7%	67204	66667	-537	-0,8%	60670	59747	-923	-1,5%
300000	106335	105874	-461	-0,4%	105204	104667	-537	-0,5%	98670	97747	-923	-0,9%
400000	144335	143874	-461	-0,3%	143204	142667	-537	-0,4%	136670	135747	-923	-0,7%

Source: CES

Le CES estime en outre qu'on n'est pas dans une logique de baisse d'impôt, mais plutôt dans une logique de réduction de la pression fiscale provoquée par une non-adaptation du barème d'imposition.

Le surplus de rentrées fiscales engendrées par la non-adaptation du barème aurait été de 520 mio. EUR en 2008. Suite à l'adaptation du barème de 6%, le surplus est estimé à 325 mio. par an. Etant donné que les personnes qui ont des revenus trop faibles pour être imposables ne peuvent pas profiter du relâchement de la pression fiscale et que les autres voient leurs revenus nets après impôts augmenter, l'adaptation du barème a comme effet mécanique d'élargir l'éventail des revenus nets disponibles à défaut de mesure parallèle en faveur des personnes à revenu modeste.

En fin de compte, le CES se prononce en faveur d'une adaptation régulière du barème d'imposition mais il tire l'attention sur le fait que des effets relatifs à l'augmentation des inégalités peuvent se greffer sur ces adaptations. Il importe, dès lors, de concevoir des mesures sociales d'accompagnement pour contrecarrer, le cas échéant, de tels effets dans un souci d'équité et de cohésion sociales.

32 Le risque de pauvreté

321 Définition du concept de risque de pauvreté

Pour mesurer la pauvreté en termes de revenu, deux approches sont possibles: l'on peut raisonner en termes de pauvreté absolue ou en termes de pauvreté relative. L'approche "*absolue*" porte sur le minimum nécessaire à la survie et est peu répandue dans les pays industrialisés à l'exception des Etats-Unis. En Europe, l'approche "*relative*" de la pauvreté est préférée à l'approche "*absolue*". Ainsi, l'on considère qu'une personne a un risque de pauvreté si son revenu disponible est inférieur à un certain seuil. On s'accorde dès lors à appréhender la pauvreté comme "*une situation de privation relativement aux normes de bien-être qui prévalent dans une société donnée*".

Le seuil officiel de risque de pauvreté est défini par les institutions européennes comme 60% du revenu disponible équivalent médian. Les ménages qui gagnent moins que 60% de ce seuil sont exposés au risque de pauvreté. La médiane est choisie comme référence en raison du fait que, contrairement à la moyenne, elle n'est pas influencée par des valeurs extrêmes, c'est-à-dire par les revenus exceptionnellement hauts ou bas.

322 Le risque de pauvreté selon la composition du ménage

Le seuil de risque de pauvreté, fixé par convention à 60% du revenu disponible équivalent médian, équivaut à 1.484 EUR/mois en 2006.

Etant donné que les ménages de compositions différentes ont également un seuil de risque de pauvreté différent, le CES fournit, à titre d'exemple, les seuils de risque de pauvreté selon la composition des ménages.

Tableau 6: Seuil de pauvreté en termes de revenu disponible selon la composition du ménage

Composition du ménage	0 enfant	1 enfant	2 enfants	3 enfants	4 enfants	5 enfants
1 adulte	1.484	1.929	2.374	2.820	3.265	3.710
2 adultes	2.226	2.671	3.116	3.562	4.007	4.452
3 adultes	2.968	3.413	3.858	4.304	4.749	5.194

Source: CES

Il apparaît qu'un ménage composé par exemple de deux adultes et de deux enfants connaît un risque de pauvreté si son revenu disponible reste en-deçà de 3 116 EUR/mois. Pour une personne seule avec deux enfants, le seuil de risque de pauvreté s'établit à 2 374 EUR/mois.

323 Le risque de pauvreté en chiffres

Les ménages dont le revenu ne dépasse pas le seuil de risque de pauvreté représentent 14% en 2006, soit près d'un ménage sur sept. Ce taux était de 12% en 2003, 13% en 2004 et 13,4% en 2005.

Tableau 7: Taux de risque de pauvreté et intervalles de confiance au Luxembourg en 2005 et 2006

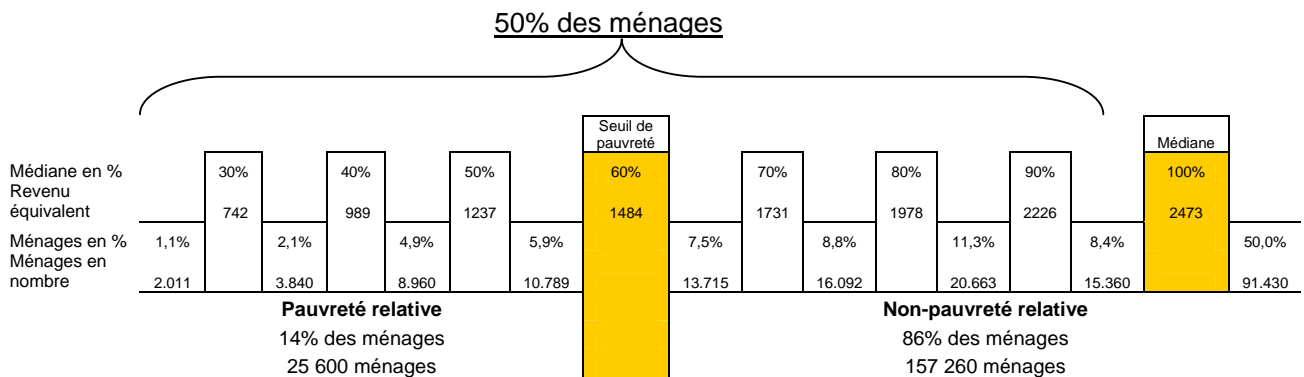
	2005	2006
Taux de risqué de pauvreté	13,4	14
Intervalle de confiance	[12,9 – 14,1]	[12,9 – 15,1]

Source: STATEC, Enquête EU-SILC

Il faut noter qu'il existe une marge d'erreur dans le calcul de ce taux qui est liée à l'échantillonnage. Ainsi, les intervalles de confiance de ces dernières années se recourent et l'on ne peut pas encore conclure à une tendance à la hausse du taux de risque de pauvreté. Force est cependant de constater qu'il n'a pas diminué depuis 2003.

Le tableau qui suit donne un aperçu de la dispersion des ménages autour des différents seuils.

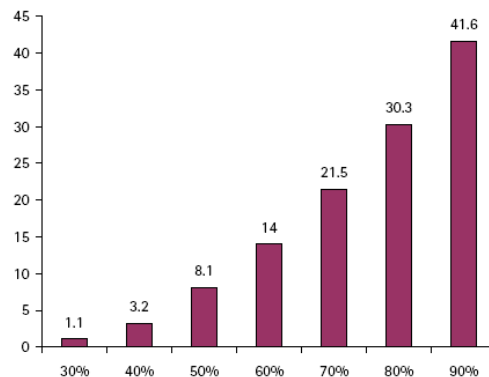
Tableau 8: Dispersion de part et d'autre des différents seuils exprimés en pourcentage du revenu équivalent médian



Source: CES

Le tableau montre par exemple que 1,1% des ménages ont un revenu disponible équivalent inférieur à la moitié du seuil de pauvreté, ce qui correspond à moins de 742 EUR/mois. Par ailleurs, 5,9% des ménages ne sont pas trop éloignés du seuil de pauvreté étant donné que leur revenu disponible se situe entre 50% et 60% du revenu équivalent médian. Il est encore à noter la forte concentration de ménages (11,3% du total) entre 80% et 90% du revenu équivalent médian c'est-à-dire avec un revenu équivalent disponible situé entre 1.978 et 2.226 EUR par mois. Aux différents seuils, les taux de risque de pauvreté se présentent donc comme suit:

Graphique 3: Taux de risque de pauvreté par seuils au Luxembourg en 2006



Source: STATEC, Enquête EU-SILC

324 Les ménages particulièrement exposés au risque de pauvreté

Il est évident que les ménages où les deux adultes exercent une activité sont moins soumis au risque de pauvreté que les autres mais ce n'est pas une condition suffisante pour échapper au risque de pauvreté même en l'absence d'enfants à charge. En effet, les ménages où les deux parents poursuivent une activité professionnelle à plein temps connaissent un taux de risque de pauvreté de 5,9% s'ils n'ont pas d'enfants à charge et de 10,2% dans le cas contraire.

Sans surprise, les principales caractéristiques des ménages ayant un risque de pauvreté plus élevé que la moyenne sont notamment :

- le faible niveau d'éducation;
- l'inactivité et notamment le chômage ou une faible intensité de travail;
- le fait d'être isolé;
- le fait d'avoir des enfants à charge.

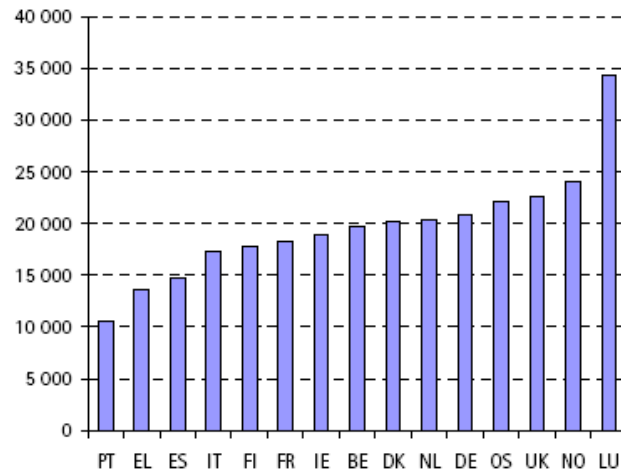
Il va de soi que la combinaison de plusieurs de ces caractéristiques fait augmenter le risque de pauvreté. L'exemple des parents isolés avec 1 ou plusieurs enfants à charge en est un bon exemple étant donné leur taux de risque de pauvreté atteint 49,2% (avec cependant un intervalle de confiance très étendu allant de 37,2 à 61,2% ce qui fait que la marge d'erreur est importante).

325 Comparaison internationale du niveau de vie au seuil de risque de pauvreté

Pour illustrer le caractère relatif du seuil de risque de pauvreté, le graphique 5 indique son niveau en standards de pouvoir d'achat (SPA)⁹ pour un ménage composé de deux adultes et de deux enfants en 2005.

⁹ La prise en compte des standards de pouvoir d'achat permet de tenir compte du coût de la vie dans chaque pays, y compris du logement, afin de réaliser des comparaisons internationales du niveau de vie.

Graphique 4: Seuil de risque de pauvreté pour un ménage comprenant deux adultes et deux enfants de moins de 14 ans (en SPA) en 2005



Source: STATEC, Enquête EU-SILC

Au Luxembourg, le seuil de risque de pauvreté pour un ménage composé de 2 adultes et 2 enfants de moins de 14 ans était de 34.397 standards de pouvoir d'achat (SPA) en 2005. Les valeurs relevées vont du simple au triple, ce qui met en lumière les écarts importants entre les niveaux de vie nationaux au seuil de risque de pauvreté en Europe.

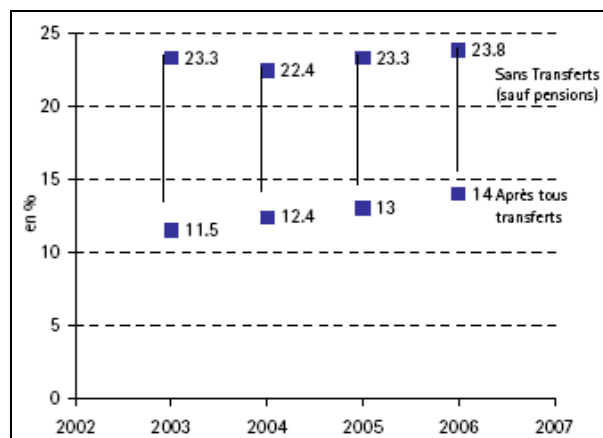
Ces chiffres soulignent également la nécessité de pousser l'analyse au-delà de la mesure monétaire du risque de pauvreté relatif afin de broser un tableau plus complet de la pauvreté et de l'exclusion sociale dans un pays donné.

326 L'effet des transferts sociaux dans la lutte contre le risque de pauvreté

Les transferts sociaux ont un effet protecteur important. Si aucune allocation n'était perçue (à l'exception des pensions de retraite), 23,8% de la population connaîtraient un risque de pauvreté. Ce chiffre a peu évolué depuis 2003.

Après versement de tous les transferts, 14% de la population demeurent en-dessous du seuil de pauvreté en 2006 ce qui veut dire que 9,8% de population évitent le risque de pauvreté grâce aux transferts sociaux.

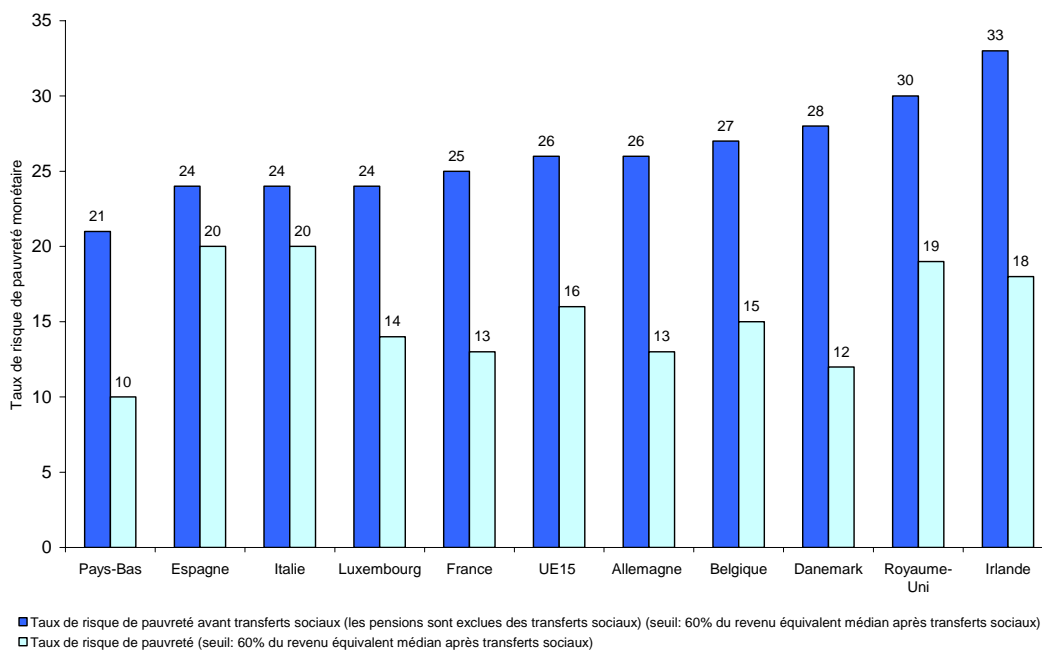
Graphique 5: Taux de risque de pauvreté au Luxembourg de 2003 à 2006 sans transferts (mais après versement des pensions) et après l'ensemble des transferts sociaux (en %)



Source: STATEC, Enquête EU-SILC

Le graphique qui suit illustre l'efficacité des transferts sociaux du Luxembourg en matière de réduction du risque de pauvreté en comparaison avec d'autres pays européens, ainsi qu'avec la moyenne de l'UE15.

Graphique 6: Comparaison internationale des taux de risque de pauvreté avant et après transferts



Source: STATEC

Le CES constate qu'avant versement des transferts sociaux (mais après versement des pensions), le taux de risque de pauvreté du Luxembourg (24%) se situe déjà à

un niveau en-deçà de la moyenne de l'UE15 (26%) et que seuls les Pays-Bas ont un taux plus favorable encore avec 21%.

Après versement de tous les transferts, le Luxembourg occupe toujours une bonne position au sein de l'UE15, même s'il est dépassé dans le domaine de la réduction du risque de pauvreté par les transferts sociaux par plusieurs pays parmi lesquels, entre autres, l'Allemagne, la France et le Danemark.

327 La persistance de la pauvreté

Après 3 années d'observations, de premières tendances sur la persistance de la pauvreté monétaire apparaissent. Les données portent sur les années 2003, 2004 et 2005. Pour l'ensemble des personnes observées, les résultats sont les suivants:

- 73,7% n'ont jamais connu un risque de pauvreté (non pauvreté persistante),
- 8,6% l'ont connu une seule année sur trois (pauvreté transitoire),
- 11% l'ont connu deux années sur trois (pauvreté récurrente), et
- 6,8% l'ont connu durant les trois années (pauvreté persistante).

Au total, 26,4% des personnes ont connu un risque de pauvreté durant la période sous revue mais pour seulement 6,8% des personnes, cette pauvreté a été persistante.

Parmi les personnes en situation de risque de pauvreté persistante de 2003 à 2005 pour lesquelles l'information sur le niveau d'éducation est disponible (soit pour environ la moitié de la population à risque de pauvreté persistant), 78% avaient un niveau d'éducation faible, 19% un niveau d'éducation moyen et 3% un niveau d'éducation élevé.

La pauvreté persistante ne semble pas être une question de genre. En revanche, le statut matrimonial de "*marié(e)*" est le statut matrimonial majoritaire dans la pauvreté monétaire persistante avec 61%, suivi de 28% de personnes qui n'ont jamais été mariées, 8% de séparés/divorcés et 3% de veufs/veuves.

Par ailleurs, l'on retrouve 5% de retraités, 7% de sans emploi, 62% d'autres inactifs et 29% de personnes qui ont un emploi parmi la population continuellement exposée au risque de pauvreté depuis 2003 (aux erreurs d'arrondi près).

La décomposition par classes d'âge montre que se sont essentiellement les personnes ayant entre 25 et 49 ans qui connaissent un risque de pauvreté persistante (54%). Suivent les personnes âgées de 16 à 24 ans avec 22% et celles âgées de 50 à 64 ans avec 16%.

Le CES se doit de préciser que des marges d'erreur dues à l'échantillonnage existent au niveau des différentes caractéristiques socio-économiques, ce qui empêche de pouvoir généraliser et d'extrapoler avec force et certitude les résultats obtenus au niveau de l'échantillon à l'ensemble de la population.

328 Risque de pauvreté et privation matérielle

Il peut être intéressant de faire le lien entre le risque de pauvreté et la privation matérielle encore appelée déprivation (dérivé du mot anglais "*deprivation*" qui fait référence à un manque dans un sens très général). Il s'agit donc d'une pauvreté non nécessairement monétaire (carences dans l'accès aux biens d'équipement, aux soins, etc.). Tout comme pour le taux de risque de pauvreté, le seuil de déprivation est calculé au niveau du ménage.

Le seuil de déprivation est atteint par le fait de manquer de 2 ou plus de biens de base (par exemple biens durables, confort du logement etc.). Le fait d'avoir des difficultés économiques/financières y est également pris en compte. Le tableau qui suit donne un aperçu du lien entre la déprivation et la pauvreté monétaire.

Tableau 9: Pauvreté monétaire et déprivation en 2006 au Luxembourg

	Déprivation	Non déprivation	Total
Pauvre	2.3	11.7	14
Non pauvre	2.7	83.3	86
Total	5	95	100

Source: STATEC, Enquête EU-SILC

Les observations sur plusieurs années (2003 à 2005) montrent que 2,6% des ménages connaissent une déprivation persistante.

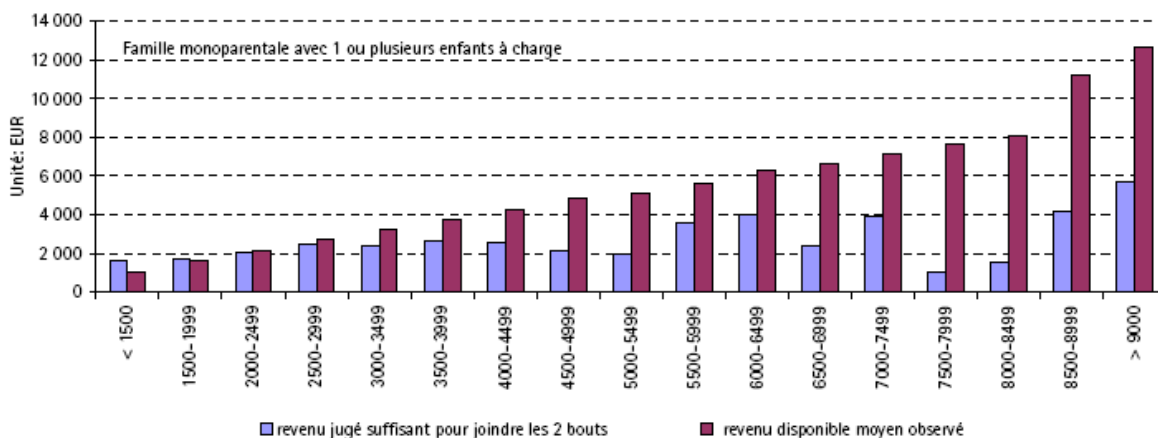
Il est à noter par ailleurs, que parmi toutes les catégories de déprivation retenues, les problèmes liés aux conditions de logement arrivent largement en tête.

329 La pauvreté subjective

Un peu plus de 18% des ménages estiment qu'il leur est assez difficile, voire très difficile de joindre les deux bouts en 2006 au Grand-Duché (le pourcentage de ménages qui éprouvent de très grosses difficultés pour joindre les deux bouts étant de 1,6%). Ces pourcentages, quasiment identiques à ceux relevés en 2005, correspondent à ce que l'on appelle communément la pauvreté subjective puisque les personnes sondées jugent elles-mêmes si leurs revenus sont suffisants ou non et évaluent le revenu qui leur serait nécessaire pour pouvoir subvenir à leurs besoins.

Le graphique qui suit présente par tranche de revenu pour un ménage monoparental avec 1 ou plusieurs enfants, les valeurs du revenu disponible moyen et du revenu jugé suffisant pour joindre les deux bouts.

Graphique 7: Revenu jugé suffisant pour joindre les deux bouts et revenu disponible moyen observé au Luxembourg en 2006 (familles monoparentales)



Source: STATEC, Enquête EU-SILC

Le revenu estimé nécessaire pour joindre les deux bouts varie évidemment selon les individus. L'on peut admettre qu'un ménage qui énonce un revenu mensuel pour joindre les deux bouts supérieur à son niveau courant de revenu disponible équivalent, exprime par ce fait une forme de pauvreté monétaire. Tel est le cas dans l'exemple présenté ci-avant pour les familles monoparentales dont le revenu mensuel moyen se situe entre 2.000 et 2.500 EUR.

33 Les travailleurs pauvres

331 Définition et proportion des travailleurs pauvres

Au niveau européen, un travailleur pauvre est défini comme une personne ayant exercé une activité professionnelle à temps plein ou à temps partiel pendant plus de la moitié de l'année et qui, malgré tout, durant cette même année, vit dans un ménage en situation de risque de pauvreté monétaire. Il va sans dire que la population de référence ainsi définie est très large et hétérogène. Eurostat n'inclut donc pas dans la population de référence les travailleurs ayant une intensité de travail très faible, c'est-à-dire inférieure à 50% par an¹⁰.

Le concept de travailleur pauvre est donc un concept hybride. Au niveau du ménage, la "*pauvreté*" peut en effet résulter aussi bien de la faiblesse des revenus d'un travailleur (niveau du salaire, nombre d'heures et de mois travaillés, qualification, expérience...) que de facteurs liés à la taille et à la composition du ménage (nombre d'apporteurs de revenus, nombre de personnes à charge...).

Le rapport *Travail et Cohésion sociale 2007*¹¹ montre qu'en 2006, le taux de risque de pauvreté de l'ensemble de la population est de 14%. Parmi les travailleurs, celui-

¹⁰ Avec une intensité de travail faible (< 50% de l'intensité maximum possible), le taux de risque de pauvreté est de 19,7% pour les ménages sans enfant(s) et 52,8% pour les ménages avec enfant(s).

¹¹ STATEC, Cahier économique n°106.

ci atteint 10%. Le CES fait remarquer que les travailleurs pauvres ne sont pas forcément salariés, mais peuvent également avoir une activité indépendante. Afin d'avoir une idée de la proportion d'indépendants dans le total des travailleurs pauvres, le CES aimerait qu'à l'avenir une telle distinction soit faite au niveau des statistiques, même si, a priori, les salariés devraient logiquement constituer la plus grande part des travailleurs pauvres.

Si, de manière générale, il y a très peu de différences entre hommes et femmes, l'âge joue un rôle. En effet, le taux de risque de pauvreté est beaucoup plus important pour les jeunes travailleurs âgés de 16 à 24 ans (14,2%) que pour ceux de 25 à 50 ans (11%) ou encore les 50 à 64 ans (6,4%).

Il résulte d'une étude du CEPS¹² qu'en moyenne, les revenus du travail représentent 74% des revenus disponibles des travailleurs pauvres et les prestations familiales 19%; les 7% restants proviennent d'autres prestations sociales et de transferts privés.

332 Pauvreté laborieuse, statut socioprofessionnel et contrat de travail

Le taux de risque de pauvreté est particulièrement élevé chez les travailleurs manuels puisque 22% d'entre eux connaissent cette situation, contre 11% des employés privés et seulement 2% des cadres dirigeants et professions intellectuelles.

Ce sont les revenus perçus durant une année civile qui sont pris en compte pour déterminer si un travailleur est pauvre ou non. Ainsi, un emploi permanent réduit de près de la moitié le taux de risque de pauvreté des travailleurs (9,7% contre 18,4% pour un emploi intermittent). De même, un travail à temps plein protège davantage du risque de pauvreté qu'un travail à temps partiel (9,8% contre 13,2%).

Si une intensité de travail maximale préserve mieux de la pauvreté (5,9% sans enfant et 10,2% avec enfants à charge), il faut tout de même relever que 70% des travailleurs pauvres ont travaillé pendant 12 mois à temps plein au cours de l'année.

De même, le niveau d'éducation joue un rôle très important. Parmi les travailleurs à faible niveau d'éducation, 30% se trouvent exposés à un risque de pauvreté, alors que le taux est de 8% pour les travailleurs à niveau d'éducation moyen et seulement de 2% pour ceux disposant d'un niveau d'éducation élevé.

333 Les travailleurs pauvres et leur situation familiale

Deux travailleurs disposant de la même rémunération ne connaissent pas nécessairement le même risque de pauvreté. Le concept de travailleurs pauvres se distingue donc de celui de bas salaire. Ainsi, par exemple, un travailleur à bas salaire peut échapper au risque de pauvreté si son conjoint bénéficie d'un revenu suffisamment élevé, alors qu'un salarié percevant un salaire moyen peut être confronté à la pauvreté si le conjoint ne dispose pas de revenus suffisants.

¹² Frédéric BERGER: Le travail ne suffit pas toujours à préserver de la pauvreté; "Vivre au Luxembourg", n° 33, avril 2007.

Pour un travailleur vivant seul, cette question ne se pose évidemment pas dans les mêmes termes, puisque seuls son propre salaire et ses éventuelles autres sources de revenus entrent en ligne de compte. Ces travailleurs sont 13,7 % au total à être exposés au risque de pauvreté. Pour ceux ayant un ou plusieurs enfants à charge, le taux monte à 51%.

Tableau 10: Composition du ménage des travailleurs pauvres

Composition du ménage	Taux de travailleurs pauvres
Ménages sans enfants à charge	7,9%
Personne seule	13,7%
Ménages avec enfant(s) à charge	15,2%
2 adultes avec 1 enfant à charge	8%
2 adultes avec 2 enfants à charge	11,2%
2 adultes avec 3 enfants ou plus à charge	19,8%
Parents isolés avec 1 enfant ou plus	51%
Ensemble	10%

Source: STATEC

L'on constate que ce sont surtout les travailleurs qui appartiennent à des familles avec enfants qui sont les plus exposés à ce risque et plus encore ceux qui appartiennent à des familles nombreuses par l'effet conjugué de l'augmentation du nombre de personnes à charge et de la baisse de l'intensité de travail qui accompagne cette augmentation.

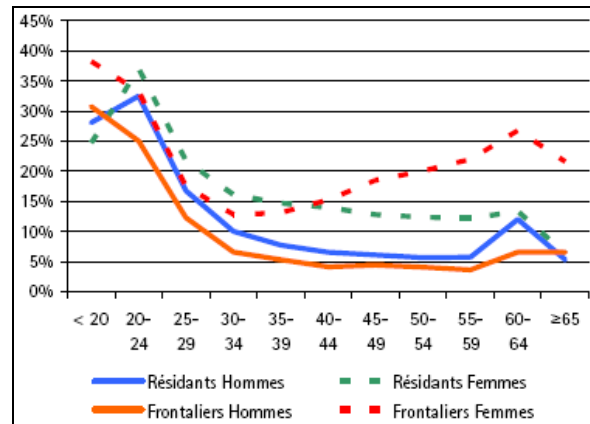
334 Salaire social minimum et travailleurs pauvres

Au 31 mars 2006, 32.549 salariés du secteur privé (19.992 résidents et 12.557 frontaliers), soit 11,8% des salariés, étaient rémunérés au voisinage du salaire social minimum (SSM)¹³. Parmi les 19.992 résidents concernés, les Portugais sont majoritaires avec 36%, suivis des Luxembourgeois avec 33%. La classe d'âge la plus représentée est celle des 25 à 29 ans avec 6.312 personnes.

Il apparait par ailleurs que les femmes sont plus souvent payées au SSM que les hommes. Chez ces derniers, la proportion rémunérée au SSM est de manière générale plus élevée pour les résidents que pour les frontaliers. Chez les femmes la situation est identique jusqu'à l'âge de 40 ans. Passé cet âge, la situation s'inverse.

¹³ Les salariés retenus sont ceux rémunérés au voisinage du salaire social minimum, c'est-à-dire aussi bien ceux dont le salaire horaire est inférieur ou égal à 103% du SSM non-qualifié que ceux dont le salaire horaire se situe entre 100% et 103% du SSM qualifié.

Graphique 8: Salariés rémunérés au voisinage du SSM en % du total de salariés par classes d'âges, résidence et genre (mars 2006, fonctionnaires exclus)



Source: STATEC - Rapport Travail et cohésion sociale 2007

Notons encore que quelque 58% ont le SSM "non qualifié" (67,7% de résidents et 32,3% de frontaliers) et environ 42% le SSM "qualifié" (52,6% de résidents et 47,4% de frontaliers).

La grande majorité des travailleurs pauvres (70%) travaillant à temps plein pendant toute l'année, il peut être utile de mettre le salaire social minimum net de cotisations sociales et d'impôts en relation avec le seuil de risque de pauvreté.

En 2006, pour une personne seule, le seuil de risque de pauvreté monétaire relative, qui fait référence aux revenus perçus durant l'année 2005, est de 1.484 EUR/mois. En 2005, le salaire social minimum brut¹⁴ était en moyenne de 1.476 EUR/mois, soit environ 1.244 EUR nets/mois¹⁵.

Il s'ensuit qu'un salarié vivant seul, qui est payé au salaire social minimum pendant 12 mois pour un emploi à temps plein et qui est sans autres sources de revenus, était en situation de risque de pauvreté d'un point de vue monétaire en 2005. Ce salarié a donc dû bénéficier de transferts sociaux pour échapper au risque de pauvreté.

34 Les bénéficiaires du revenu minimum garanti

341 Comparaison revenu minimum garanti - seuil de risque de pauvreté

- Le revenu minimum garanti (RMG) d'un ménage, tout comme le seuil de risque de pauvreté, augmente avec le nombre de personnes qui le composent. Ainsi, la situation d'un ménage bénéficiaire de l'allocation complémentaire RMG¹⁶ par rapport

¹⁴ Salaire social minimum pour travailleurs non qualifiés.

¹⁵ Taux de cotisation pension de 8%, taux de cotisation maladie (ouvriers) de 5,05% et taux de contribution pour l'assurance dépendance de 1%. Impôt sur les salaires, classe 1: 22,20 EUR.

¹⁶ Le RMG consiste soit en une indemnité d'insertion, soit en une allocation complémentaire, soit en une combinaison des deux. (Sans prise en compte de l'allocation de loyer qui peut atteindre 123,95 EUR/mois au maximum).

au seuil de risque de pauvreté évolue avec l'augmentation des unités de consommation composant le ménage.

Tableau 11: Allocation complémentaire RMG¹⁷ maximale et risque de pauvreté

Unités de consommation (UC)	Seuil de risque de pauvreté du ménage	Allocation complémentaire RMG maximale du ménage	Ecart en EUR	Alloc. compl. en % du seuil de risque de pauvreté
1 adulte	1.484	1.045	439	70%
1 adulte + 1 enfant	1.929	1.140	789	59%
1 adulte + 2 enfants	2.374	1.235	1.139	52%
2 adultes	2.226	1.567	659	70%
2 adultes + 1 enfant	2.671	1.662	1.009	62%
2 adultes + 2 enfants	3.116	1.757	1.359	56%
3 adultes	2.968	1.866	1.102	63%
3 adultes + 1 enfant	3.413	1.961	1.452	57%
3 adultes + 2 enfants	3.858	2.056	1.802	53%

Source: CES (situation au 1^{er} octobre 2005 – indice 652,16)

Si le revenu provenant de l'allocation complémentaire RMG maximale d'une personne isolée ou d'un couple sans enfants équivaut à 70% de leur seuil de risque de pauvreté en 2005 (année de référence pour les revenus pris en compte et le seuil de risque de pauvreté des ménages qui en découle), ce revenu ne représente plus que 56% du seuil de risque de pauvreté dans le cas d'un ménage composé de deux adultes avec deux enfants.

La progression du RMG n'est donc pas la même que celle du seuil de risque de pauvreté des ménages pour une même augmentation du nombre d'unités de consommation. Ceci est dû au fait que le poids respectif des membres d'un ménage dans le calcul du RMG diffère de celui pris en compte pour la détermination du seuil de risque de pauvreté (cf. tableau ci-après).

Tableau 12: Poids relatif des unités de consommation dans le RMG et dans le revenu équivalent qui détermine le seuil de risque de pauvreté (Eurostat)

Unités de consommation (UC)	Poids relatif d'1 UC dans le RMG	Poids relatif d'1 UC selon Eurostat
1er adulte	1	1
2ème adulte	0,50	0,50
Adulte supplémentaire	0,29	0,50
Chaque enfant	0,09	0,30

Source: CES et Eurostat

L'on remarque que si un deuxième adulte s'ajoute à un ménage bénéficiaire du RMG, un revenu additionnel de 50% lui est accordé. La situation d'un tel ménage par rapport au seuil de risque de pauvreté n'évolue donc pas, étant donné que le 2^{ème} adulte possède le même poids relatif dans les deux cas, à savoir 0,5.

¹⁷ L'allocation loyer n'est pas prise en compte dans cet exemple même si elle est due dans la plupart des cas (au maximum 123,95 EUR/mois) tout comme il est supposé que le ménage ne dispose d'aucun revenu complémentaire.

Cependant, dans le cas où un troisième adulte s'ajoute au ménage, sa situation par rapport au seuil de risque de pauvreté se dégrade, étant donné que cet adulte supplémentaire représente un poids relatif de seulement 0,29 dans le cas du RMG, alors que pour la détermination du revenu équivalent de ce ménage chaque adulte supplémentaire représente un poids relatif de 0,5 unité de consommation, peu importe son rang dans le ménage. Il s'ensuit qu'un ménage de trois adultes dont le seul revenu disponible est le RMG est relativement plus pauvre qu'un ménage composé de deux adultes ou d'une personne isolée avec également le RMG comme seule source de revenu.

La même remarque vaut pour le poids accordé aux enfants, qui est de 0,09 dans le cas du RMG et de 0,3 dans le cas du revenu équivalent. Il s'ensuit qu'avec chaque enfant qui s'ajoute à un ménage bénéficiaire du RMG, celui-ci glisse, de façon automatique et de plus en plus, en dessous du seuil de risque de pauvreté, en l'absence de revenus complémentaires tels que les prestations familiales. L'effet de ces dernières sur la situation par rapport au seuil de risque de pauvreté sont prises en compte dans l'exemple ci-après.

- En appliquant la méthodologie en vigueur pour la détermination du revenu équivalent, au RMG, ce dernier devrait donc augmenter pour chaque adulte supplémentaire de 50% et pour chaque enfant supplémentaire de 30% de sa valeur de base. Ce faisant, tous les ménages bénéficiaires de l'allocation complémentaire RMG, peu importe leurs taille et composition, auraient eu en 2005 (et en l'absence d'autres revenus), un revenu égal à 70% du seuil de risque de pauvreté.

Etant donné que les ménages de plus grande taille sont actuellement désavantagés par rapport aux ménages de taille plus réduite au niveau de leur situation monétaire par rapport au seuil de risque de pauvreté, le CES demande que l'opportunité d'adapter le mode de calcul du RMG au mode de calcul retenu par Eurostat soit analysée, tout en tenant compte du risque de créer une trappe à inactivité.

Au total, en 2005, la non-adéquation entre méthode RMG et méthode Eurostat concernait environ 2.200 ménages (+/- 30%) bénéficiaires du RMG¹⁸ avec près de 4.400 enfants et près de 80 ménages avec plus de 3 adultes.

Du fait que la présence d'enfants influe largement sur le revenu disponible d'un ménage et que leur prise en compte représente un poids non-négligeable dans le calcul des revenus équivalents et dans la détermination des seuils de risque de pauvreté respectifs, le CES va essayer, à l'aide de quelques exemples-type, d'analyser également l'influence des prestations familiales et autres transferts sur le risque de pauvreté.

¹⁸ Au total, il y avait 7.288 ménages, soit 13.875 personnes, qui bénéficiaient du RMG en date du 31.12.2005 (Fichiers SNAS).

342 L'influence des prestations et transferts sociaux sur le revenu disponible des ménages bénéficiaires de l'allocation complémentaire

Dans le chapitre qui suit, le CES va prendre en compte les principales prestations (familiales et autres) dont peuvent bénéficier les allocataires du complément RMG sans considérer celles qui ne sont pas récurrentes (ex. allocation de maternité, de naissance etc.) ou qui, soit ne concernent pas tous les ménages, soit sont liés à un événement précis (allocation d'éducation et allocation de rentrée scolaire). Il s'agit en l'occurrence des allocations familiales, du boni pour enfant et de l'allocation loyer (qui a été versée en 2005 à la grande majorité des bénéficiaires de l'allocation complémentaire pour son montant maximum de 123,95 EUR/mois).

Il est supposé par ailleurs que les revenus des ménages sont non-nuls mais sans pour autant excéder 130% du RMG selon le type de famille (= limite supérieure de revenu pour pouvoir bénéficier d'une allocation complémentaire).

De plus, les revenus non-récurrents mentionnés ci-avant, ensemble avec d'autres transferts auxquels ces ménages ont normalement droit (cf. majorations d'âge de 16,17 EUR par enfant âgé entre 6 et 11 ans et de 48,52 EUR âgé de 12 ans et plus au niveau des allocations familiales, allocation chauffage, ...), sont supposés compenser les charges retenues sur le complément RMG au titre des assurances maladie et dépendance. L'exemple ci-après fournit ainsi une image de la situation monétaire d'un ménage-type avec une intensité de travail très faible sans être nulle¹⁹.

¹⁹ Pour connaître la situation monétaire d'un ménage avec une intensité de travail nulle et sans aucune autre ressource financière, il faut enlever les revenus immunisés du total des revenus du ménage.

Tableau 13: Les principales prestations (en EUR/mois) qui contribuent au revenu des allocataires du RMG (en 2005)

Composition du ménage	Seuil de risque de pauvreté du ménage (1)	Alloc. Compl. RMG maximale	Revenu max. à immuniser	Alloc. loyer max.	Allocations familiales	Boni pour enfant ²⁰	Total des revenus du ménage (2)	Ecart (1)-(2)	Total des revenus en % du seuil de pauvreté
1 adulte	1.484	1.045	313	124	0	0	1.482	2	100%
1 adulte + 1 enfant	1.929	1.140	342	124	181	77	1.864	65	97%
1 adulte + 2 enfants	2.374	1.235	370	124	430	154	2.313	61	97%
1 adulte + 3 enfants	2.820	1.330	399	124	783	231	2.867	-47	102%
2 adultes	2.226	1.567	470	124	0	0	2.161	65	97%
2 adultes + 1 enfant	2.671	1.662	499	124	181	77	2.543	128	95%
2 adultes + 2 enfants	3.116	1.757	527	124	430	154	2.992	124	96%
2 adultes + 3 enfants	3.562	1.852	556	124	783	231	3.546	16	100%
3 adultes	2.968	1.866	560	124	0	0	2.550	418	86%
3 adultes + 1 enfant	3.413	1.961	588	124	181	77	2.932	482	86%
3 adultes + 2 enfants	3.858	2.056	617	124	430	154	3.381	478	88%
3 adultes + 3 enfants	4.304	2.151	645	124	783	231	3.935	369	91%

Source: CES (aux erreurs d'arrondi près)

L'on voit que le seuil de risque de pauvreté pour une personne seule en 2005 (1.484 EUR/mois) augmente de 445 EUR/mois avec la naissance d'un enfant. Il apparaît dès lors que les seules prestations familiales (= allocation familiale + boni pour enfant mensualisé), en l'occurrence 258 EUR/mois, n'auraient pas suffi pour éviter à ce ménage de passer en-dessous du seuil de risque de pauvreté.

Pour être "*statistiquement*" neutres au niveau de la situation d'un ménage par rapport au risque de pauvreté, les prestations familiales par enfant devraient idéalement représenter 30% des autres revenus du ménage, c'est-à-dire la même proportion qui est prise en compte au niveau du poids des unités de consommation pour déterminer le revenu disponible équivalent. Il est évident que ceci est difficilement réalisable dans la pratique.

Actuellement, la structure des prestations familiales ne peut pas garantir la neutralité en termes de revenu de la présence d'enfants au sein d'un ménage. Cependant, si d'autres transferts sont pris en compte et pour peu que l'intensité de travail du ménage ne soit pas nulle, les revenus disponibles atteignent des niveaux en général très proches du seuil de risque de pauvreté.

²⁰ Même si le boni pour enfant n'existait pas encore en 2005 et que seules les allocations familiales sont versées mensuellement pour l'instant, le CES l'a retenu dans cet exemple pour mieux pouvoir apprécier l'ampleur de l'ensemble des prestations existantes aujourd'hui.

35 Simulations du STATEC en vue de réduire le risque de pauvreté au Luxembourg

A partir des données de l'enquête EU-SILC 2006, c'est-à-dire en partant de la situation de la pauvreté relative en 2006 telle que décrite ci-avant, le STATEC a entrepris plusieurs simulations afin de déterminer l'effet et le coût de différentes politiques de redistribution destinées à diminuer le taux de risque de pauvreté.

Tableau 14: Effets et coûts des différents scénarios destinés à diminuer le taux de risque de pauvreté

	Résultat des scénarios	Revenu disponible équivalent médian	Taux de risque de pauvreté	Coefficient de Gini ²¹	Coût total annuel (mio. EUR)	Coût en % du PIB
	Situation EU-SILC 2006	29.676	14,02 %	0,2804		
1	Augmentation de 10% du revenu disponible de tous les ménages dont les revenus sont inférieurs au revenu équivalent médian	30.996	11,64 %	0,2576	313	1,1 %
1 bis	Augmentation de 5% du revenu disponible de tous les ménages dont les revenus sont inférieurs au revenu équivalent médian	30.357	12,56 %	0,2679	156	0,5 %
1 ter	Augmentation de 15% du revenu disponible de tous les ménages dont les revenus sont inférieurs au revenu équivalent médian	31.637	10,84 %	0,2478	469	1,6 %
2	Augmentation de 10% du revenu disponible de tous les ménages avec enfants	30.490	12,67 %	0,2766	320	1,1 %
2 bis	Augmentation forfaitaire de 100 EUR par mois et par enfant à charge du revenu de tous les ménages avec enfants	30.002	12,95 %	0,2746	96	0,3 %
2 ter	Augmentation forfaitaire de 200 EUR par mois et par enfant à charge du revenu de tous les ménages avec enfants	30.302	12,26 %	0,2708	191	0,7 %
3	Versement à tous les ménages en-dessous du seuil de pauvreté de la somme manquante pour atteindre celui-ci	29.676	0 %	0,2588	242	0,8 %

Source: STATEC (aux erreurs d'arrondi près)

Le CES constate que, mis à part le scénario 3, le scénario 1 ter arrive mieux que les autres à baisser le taux de risque de pauvreté (de 14,02% à 10,84 %), mais il est de loin le plus coûteux avec 469 mio. EUR ou encore 1,6% du PIB. De même, le coefficient de Gini est plus fortement réduit avec ce scénario que dans tous les autres cas de figure, scénario 3 compris.

A l'opposé, le scénario 2 bis est le moins coûteux avec 96 mio. EUR ou encore 0,3% du PIB mais son effet sur le taux de risque de pauvreté est plus réduit (baisse de 14,02% à 12,95%).

Il est à noter que le coût des scénarios 2, 2 bis et 2 ter ne prend pas en compte les éventuels bénéficiaires frontaliers ayant des enfants à charge et doit donc être considéré comme sous-évalué.

²¹ Le coefficient de Gini rend compte de l'égalité ou de l'inégalité d'un phénomène, la valeur 1 constituant le seuil d'inégalité le plus élevé, alors que la valeur 0 signifie l'égalité parfaite.

De même, les scénarios 1, 1 bis et 1 ter prévoient une augmentation des revenus de tous les ménages jusqu'à la médiane et concernent donc par définition la moitié de la population ce qui explique le coût relativement plus élevé de ces scénarios. De plus, ils impliquent automatiquement un relèvement de la médiane et donc du seuil de pauvreté ce qui n'augmente pas leur efficacité. Une limitation à la population en-dessous du risque de pauvreté aurait augmenté l'efficacité et fait baisser le coût étant donné que seuls 14% de la population auraient vu leurs revenus augmenter.

Il faut encore relever que le STATEC a évalué la somme du manque de revenus de tous les ménages en-dessous du seuil de risque de pauvreté à environ 242 mio. EUR pour atteindre celui-ci (cf. scénario 3), ce qui représente un peu plus de 0,8% du PIB. Il s'agit là de la somme minimale nécessaire pour ramener le taux de risque de pauvreté en 2006 à zéro. Il faut noter cependant que, avec un coefficient de Gini à 0,2588, ce scénario n'est pas le plus efficace pour réduire les inégalités dans la distribution des revenus.

Il est évident qu'un versement unique, c'est-à-dire effectué sur une seule année, ne saurait remédier définitivement au problème du risque de pauvreté. D'autre part, il est difficile dans la pratique de cibler les ménages exposés à un risque de pauvreté d'après des critères tenant exclusivement à leur composition. Il est en effet impossible d'augmenter uniquement les revenus des ménages nécessiteux sans faire de discrimination envers d'autres ménages présentant les mêmes caractéristiques mais non exposés au risque de pauvreté.

Comme l'ont montré les différents scénarios du STATEC, le paiement d'une somme mensuelle fixe à certains ménages en fonction de leur composition ou encore l'augmentation à hauteur d'un taux fixe du revenu des ménages en-dessous d'un certain seuil, n'atteignent que partiellement leurs objectifs. Tout d'abord, la réduction du risque de pauvreté est relativement faible, ensuite la population bénéficiant des mesures n'est pas toujours bien ciblée et finalement, et ce point est en rapport direct avec le précédent, les coûts sont relativement élevés.

Agir sur le RMG semble a priori le meilleur moyen possible pour efficacement cibler la population que l'on veut atteindre. En théorie, une augmentation du complément RMG à hauteur du seuil de risque de pauvreté des ménages, c'est-à-dire à 1.484 EUR/mois en 2005 en termes de revenu équivalent (cf. scénario 3) ferait tomber le taux de risque de pauvreté à zéro. Tous les ménages concernés par le risque de pauvreté seraient donc atteints, et seulement ceux-ci, avec un coût pouvant être estimé à 242 mio. par an. Toutefois, dans ce cas de figure la question de la trappe à inactivité est plus que jamais d'actualité.

36 Moyens d'action en vue de réduire le risque de pauvreté

Tout comme le risque de pauvreté de la population générale, le risque de pauvreté des travailleurs est un phénomène multidimensionnel, englobant salaire, intensité du travail, qualité du travail, structure familiale, niveau d'éducation et origine nationale.

Les mesures à mettre en œuvre afin de réduire le risque de pauvreté des travailleurs sont donc de nature très diverse, les unes devant se situer dans le court terme et les autres devant être orientées vers le long terme.

L'intensité du travail réduisant le risque de pauvreté des travailleurs, le CES se prononce en faveur d'une accélération de l'exécution des projets d'infrastructures dans le domaine familial et social, afin de permettre aux parents de mieux concilier vies familiale et professionnelle.

Le CES attire l'attention sur ses travaux en cours concernant la sécurisation des parcours professionnels et rappelle qu'une meilleure qualité de l'emploi peut contribuer à réduire le risque de pauvreté des travailleurs.

Au-delà, en matière de revenus, il s'agit de faire bénéficier les travailleurs à risque de pauvreté de transferts plus ciblés. Dans ce contexte, le CES salue le paiement en espèces de l'abattement compensatoire pour salariés, annoncé par le Gouvernement. Le versement effectif de ce transfert permet en effet aux salariés en bas de l'échelle d'améliorer leur situation financière tout en évitant d'amputer les revenus de ceux qui bénéficient actuellement de l'abattement.

Finalement, dans la mesure où un meilleur niveau d'éducation est une bonne protection contre la pauvreté, l'École devra qualifier davantage de jeunes et à des niveaux plus élevés. Il importe dès lors de la réformer au niveau de la méthode pédagogique et de la doter des infrastructures, équipements et ressources humaines dont elle a besoin pour accomplir sa mission d'une façon optimale. En outre, la formation professionnelle continue devient incontournable pour les personnes trop faiblement qualifiées pour pouvoir pérenniser leur employabilité et sortir de la pauvreté.

Le CES rappelle que les ménages de plus grande taille sont désavantagés par rapport aux ménages de plus petite taille au niveau de leur situation monétaire par rapport au seuil de risque de pauvreté du fait d'une méthode de calcul différente de celle retenue par les institutions statistiques européennes et demande que l'opportunité d'adapter le mode de calcul du RMG au mode de calcul retenu au niveau européen soit analysée tout en tenant compte du risque de créer une trappe à inactivité.

Le CES invite le Gouvernement également à réfléchir sur un système plus ciblé des prestations familiales qui accompagnerait les allocations familiales actuelles par des prestations en nature telles que des chèques garderie, cantine etc... .

Au vu du taux de risque de pauvreté élevé des ménages monoparentaux, le CES recommande également de convertir notamment l'abattement monoparental en boni monoparental. Le CES précise que la mesure proposée, tout comme le boni pour enfant, doit revêtir le caractère d'une majoration de l'allocation familiale ordinaire en faveur des bénéficiaires actuels de l'abattement monoparental. Elle doit donc être considérée comme une prestation sociale et non comme une mesure fiscale afin d'éviter toute confusion quant à sa nature et de clarifier la question de l'administration compétente en matière de gestion des dossiers et de liquidation des créances ainsi nées.

Le CES insiste sur la nécessité de mensualiser l'ensemble de ces aides financières, en ce compris le boni pour enfant, puisque ce nouveau système implique une augmentation possible de la pression fiscale mensuelle pour nombre de ménages, y compris les moins aisés.

Le CES estime, en outre, qu'il est nécessaire de réfléchir à d'autres adaptations en matière de législation fiscale afin de la rendre plus juste et de mieux remédier aux inégalités existant au sein de la population luxembourgeoise, en particulier en faveur des ménages dont les revenus se situent en-dessous du seuil de risque de pauvreté.

Il va sans dire que la non-adaptation de façon prolongée en numéraire des transferts sociaux au coût de la vie équivaut dans les faits à une diminution réelle du pouvoir d'achat.

Le CES se prononce donc pour une adaptation périodique des transferts sociaux en numéraire afin de préserver le pouvoir d'achat des ménages dans le temps.

En fin de compte, le CES se prononce en faveur d'une adaptation régulière du barème d'imposition, mais il tire l'attention sur le fait que des effets relatifs à l'augmentation des inégalités peuvent se greffer sur ces adaptations. Il importe, dès lors, de concevoir des mesures sociales d'accompagnement pour contrecarrer, le cas échéant, de tels effets dans un souci d'équité et de cohésion sociales.

4 LES FINANCES PUBLIQUES

41 Introduction

- Le CES avait décidé, lors de l'adoption de son avis annuel 2007, de consacrer une analyse plus approfondie aux finances publiques, notamment pour y apporter la transparence nécessaire permettant d'élaborer, en connaissance de cause, les politiques à mettre en œuvre.

La Chambre des Députés, quant à elle, a pu mener en 2007, pour la première fois, un débat circonstancié, basé sur une documentation budgétaire complète, comprenant notamment le projet de budget des recettes et dépenses de l'Etat, au sens classique, ainsi qu'une présentation SEC95 des comptes publics et le programme de stabilité.

Le CES a disposé également de ces documents pour approfondir la situation budgétaire de l'Etat. De plus, il a organisé une série d'auditions instructives avec la Cour des Comptes, l'Inspection Générale de la Sécurité Sociale, l'Inspection Générale des Finances, la Banque centrale du Luxembourg et les Chambres professionnelles, qui lui ont permis de rassembler d'autres éléments essentiels pour son analyse et se faire une idée sur la nature et l'évolution des dépenses et recettes, ainsi que sur les problèmes liés à l'établissement des prévisions.

De manière générale, ces auditions ont documenté la bonne situation des finances publiques et les améliorations apportées à l'élaboration du budget de l'Etat, qui restent cependant perfectibles.

A titre d'exemple, le CES relève que

" la Cour des Comptes donne à considérer que la technique de prévision de l'administration concernée (fiscale) ne permet que difficilement d'évaluer les recettes futures²²".

- L'annonce des détériorations du solde du secteur public, à la lumière des prévisions budgétaires de l'époque, avait livré un argument clé pour l'adoption de l'accord tripartite d'avril 2006. La restauration rapide de l'équilibre budgétaire, qui s'est transformé, par la suite, en un excédent significatif, a donné lieu à une controverse sur les moyens disponibles pour apprécier les finances publiques.

Le CES constate après coup que les mesures prises ont été basées sur des soldes prévus qui ont été sensiblement révisés par la suite. Ceci documente la nécessité de parfaire les statistiques et les instruments d'observation de l'évolution des finances publiques et plaide, par ailleurs, pour un recours circonstancié à l'instrument de crise que constitue le Comité de Coordination tripartite.

Dans le présent chapitre, le CES au-delà de ses analyses traditionnelles essaie d'esquisser les problèmes à la base des écarts de chiffres persistants entre les

²² Cour des Comptes: Avis sur le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2008, page 48.

prévisions budgétaires et les résultats obtenus, les enseignements à en tirer et la recherche des moyens pour améliorer la transparence et les procédures à retenir pour parfaire la politique budgétaire.

42 L'évolution et la volatilité au niveau de certaines recettes

De manière générale, les recettes de l'administration centrale ont évolué favorablement au cours de la période sous revue. Pour les principaux postes au niveau des impôts directs et indirects, l'évolution a été la suivante:

Tableau 15: Evolution des principales recettes provenant d'impôts directs et indirects

	Impôts directs				Impôts indirects			
	Impôt sur le revenu des collectivités (*)		Impôt retenu sur les traitements et salaires (*)		Taxe sur la valeur ajoutée (produit net)		Part dans les recettes communes de l'UEL	
	en mio. EUR	en % des impôts directs	en mio. EUR	en % des impôts directs	en mio. EUR	en % des impôts indirects	en mio. EUR	en % des impôts indirects
1995	618,3	31,9%	797,9	41,1%	576,9	40,2%	441,5	30,8%
2003	1 331,1	41,2%	1 190,5	37,4%	1 262,1	41,3%	1 016,7	33,3%
2004	1 068,6	34,7%	1 330,0	43,2%	1 421,5	44,3%	942,1	29,4%
2005	1 105,7	32,3%	1 477,3	43,1%	1 046,4	36,7%	812,7	28,5%
2006	1 272,9	32,1%	1 654,1	41,8%	1 444,0	41,2%	932,6	26,6%
2007	1 300,0	32,4%	1 775,0	44,3%	1 350,0	40,6%	940,0	28,2%
2008	1 430,0	33,9%	1 780,0	42,2%	1 585,0	42,3%	960,0	25,6%

(*) après déduction impôt de solidarité

Sources: Cour des comptes et CES (compte général 1995-2006, budget voté 2007, projet de budget 2008)

De 1995 à 2006, les recettes provenant de l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC) et de l'impôt retenu sur les traitements et salaires ont plus que doublé sous l'effet, notamment, des bons résultats du secteur financier, en particulier du secteur bancaire, et de la croissance de l'emploi.

Quant aux recettes de la TVA, le produit net revenant à l'Etat a augmenté de 867,1 mio. EUR. La chute importante de 375,1 mio. EUR observée entre 2004 et 2005 s'explique, entre autres, par des remboursements exceptionnels effectués par l'administration concernée pendant l'exercice 2005. Le niveau de la TVA atteint en 2006 reflète l'évolution de la conjoncture de l'économie luxembourgeoise caractérisée par un dynamisme favorable dans le secteur des services et ce notamment au niveau des activités financières et des services aux entreprises.

Pour ce qui est des recettes communes de l'Union économique belgo-luxembourgeoise (UEBL), elles ont plus que doublé entre 1995 et 2006. La régression constatée en 2005 s'explique principalement par des opérations de compensation se rapportant à des exercices antérieurs à 2005.

Malgré ces performances extraordinaires, le CES attire cependant l'attention sur le fait que dans une petite économie très ouverte comme le Luxembourg, la volatilité des recettes est très élevée et que la prudence est donc de mise.

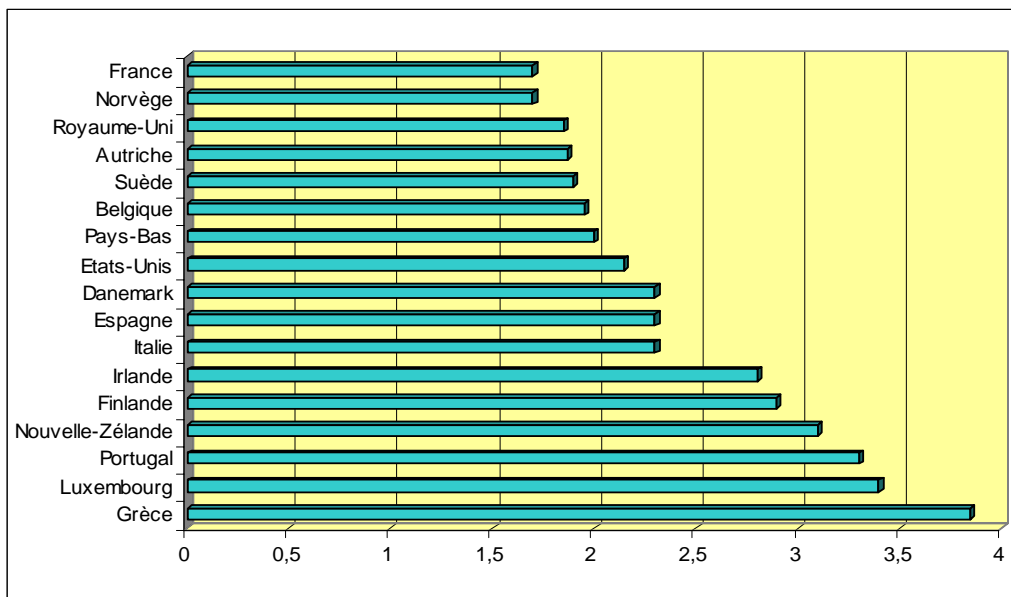
L'impôt sur les sociétés est en effet une recette largement tributaire de la bonne tenue de la conjoncture, de même que les recettes plus étroitement liées aux activités du secteur financier, notamment la taxe d'abonnement.

Ainsi, l'impact du ralentissement de la conjoncture économique nationale et internationale de 2001 à 2003 a produit ses effets pleinement à partir de l'exercice 2004 et ce notamment au niveau de l'IRC, de la taxe d'abonnement et des droits d'enregistrement. A ne relever que la chute de presque 220 mio. EUR de l'IRC provenant du seul secteur financier. Les effets négatifs sur les recettes fiscales ont cependant été compensés dans une large mesure par l'encaissement de soldes d'impôts conséquents au titre de l'IRC et par des recettes supplémentaires en matière de TVA en raison du développement des activités dans le domaine du commerce électronique.

Concernant les impôts indirects, des incertitudes existent quant aux recettes en provenance des droits d'accises (incidence du dossier "*changement climatique Kyoto*" acquisition de mécanismes flexibles), à la taxe d'abonnement (turbulences sur les marchés financiers), ainsi qu'aux droits d'enregistrement (suppression progressive du droit d'apport).

La volatilité de certaines recettes publiques telle qu'elle se manifeste dans un petit pays très ouvert sur l'extérieur et la dépendance du niveau des recettes tiennent, pour une large part, à la situation d'un seul secteur.

Graphique 9: Ecart-types²³ du taux de croissance du PIB, en pourcentages



Source: STATEC, *Volatilité et croissance: une approche comparative par pays*, dans Note de Conjoncture n°3-2006, pages 69-76

Cette volatilité, les variations autour d'une valeur de référence, rend la gestion macro-économique et la mise en place d'une politique budgétaire au plus près de la réalité plus difficiles que dans des pays de taille autrement plus importante, la base taxable donc le volume de l'assiette fiscale étant difficilement prévisible.

²³ L'écart-type mesure la dispersion d'une série de valeurs autour de leur moyenne. Plus les valeurs sont largement distribuées, plus l'écart-type est élevé.

Tableau 16: Volatilité de quelques recettes fiscales de l'Administration centrale

Recette	Montant en mio. d'EUR en 2006	En % des recettes totales de l'administration centrale	Volatilité sur la période 1995 - 2006 en %
Impôt retenu sur les revenus de capitaux	364	4,0%	85,5
Taxe d'abonnement	651	7,1%	52,4
Taxes du type TVA	1.805	19,8%	45,7
Impôt sur le revenu des collectivités	1.152	12,6%	39,9
Droits d'accise	1.289	14,1%	39,2
Droits d'enregistrement	209	2,3%	34,3
Impôt sur la fortune	150	1,6%	33,4
Impôt sur les traitements et salaires	1.665	18,3%	31,6

Source: STATEC - Total des recettes (Notification Oct. 2007)

N.B. Recettes totales de l'administration centrale: 9.118 mio. EUR

Afin de ramener la probabilité de dépassement de la valeur de référence à un niveau raisonnablement bas, diverses institutions ont calculé que des pays présentant une volatilité macro-économique élevée doivent opter pour des objectifs budgétaires à moyen terme bien plus exigeants que de grands pays, tels que l'Allemagne ou la France. En ce qui concerne plus précisément le Luxembourg, le CES estime qu'il ne faut pas perdre de vue que le Grand-Duché connaît, en règle générale, des taux de croissance également plus élevés que ceux enregistrés dans les pays voisins, ainsi que la moyenne européenne.

43 Les améliorations apportées à la procédure budgétaire

- Depuis la publication d'un déficit public dans le programme de stabilité de 2002, chiffres revus périodiquement²⁴, la procédure budgétaire a été considérablement rationalisée. Le calendrier budgétaire a été aménagé de manière à coïncider avec la publication des principales données macro-économiques. Les arbitrages au niveau gouvernemental ont désormais lieu au mois de septembre et le projet de budget est déposé au mois d'octobre. Tous les documents importants concernant le débat budgétaire sont disponibles en automne: programme de stabilité, projet de budget et le programme pluriannuel d'investissement.

Depuis la réforme du Pacte de Stabilité et de Croissance (PSC), sous présidence luxembourgeoise de l'UE en 2005, la procédure budgétaire nationale s'est doublée d'un échelon communautaire. Le dyptique de la présentation des comptes publics, à savoir, d'une part, la version nationale classique et, d'autre part, la présentation des comptes et du budget du secteur public au sens communautaire (système européen de comptes, SEC95) était devenue progressivement une source de confusion pour les décideurs et l'opinion publique.

Le CES s'était prononcé, dès 1995, en faveur de cette nouvelle présentation du budget. En 2007, à l'initiative de la Chambre des Députés, la présentation des

²⁴ Suivant le règlement du Conseil CE 1466/97.

comptes publics et du projet de budget luxembourgeois a enfin été harmonisée. En effet, le système de compte traditionnel "*Benelux*" a été complété par l'approche du SEC95, élargi à l'ensemble du secteur public, comprenant l'Etat central (y compris les établissements publics, les fonds spéciaux), les communes et la sécurité sociale.

Dans cet ordre d'idées, le projet de budget des recettes et dépenses de l'Etat pour 2008 est complété par un troisième volume, qui montre le passage entre la présentation des comptes selon le SEC95 et le budget traditionnel, ainsi que le lien avec le programme de stabilité et les notifications semestrielles sur le déficit excessif et la dette publique, communiquées à la Commission européenne.

- Le CES, qui a été la première institution luxembourgeoise à adopter la présentation SEC95 du secteur public, accueille donc favorablement les efforts de publication des données budgétaires intégrées par le Gouvernement.
- Les comptes publics sont sous haute surveillance par Eurostat et la Commission européenne qui vérifient en détail la conformité des opérations comptables avec le plan comptable du SEC95. Il en va de même pour l'établissement du Revenu National Brut qui a fait l'objet d'une révision par la Cour des Comptes européenne.
- Le CES exprime sa satisfaction quant au progrès d'intégration entre la procédure nationale et communautaire du projet de budget des recettes et dépenses de l'Etat, du programme de stabilité et le programme pluriannuel d'investissement. Les notifications semestrielles (1^{er} avril et 1^{er} octobre) à la Commission sont des instruments statistiques essentiels pour évaluer en détail la position des finances publiques. Le CES considère que ces informations doivent être mises à la disposition de l'opinion publique.
- Le CES donne à considérer qu'une amélioration au niveau de la publication des comptes financiers des établissements publics et des communes serait souhaitable pour augmenter davantage la transparence des chiffres budgétaires. De plus, les finances communales devraient être soumises pour vérification à la Cour des Comptes. Finalement, le CES est d'avis que les Communes devraient présenter un programme pluriannuel de leur finances publiques.

44 L'analyse des exercices budgétaires récents

L'analyse du CES est fondée sur la 9^e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Luxembourg 2007-2010, présentée à la Commission européenne en novembre 2007, ainsi que sur les données communiquées à la Commission européenne dans le cadre de la procédure de notification du mois de mars 2008 de la dette et des déficits publics²⁵.

Dans sa déclaration gouvernementale du 4 août 2004, le Gouvernement a arrêté les orientations fondamentales de la politique budgétaire pour la période législative 2004-2009, libellées comme suit:

" Au cours de la nouvelle période législative, le Gouvernement veillera à maintenir la solidité actuelle des finances publiques et continuera à mener une politique

²⁵ suivant le règlement du Conseil CE 3605/93 modifié.

budgétaire prudente qui vise notamment à maintenir la progression du total des dépenses de l'Etat dans les limites de la croissance économique dans une optique du moyen terme. Le Gouvernement s'engage à respecter ces objectifs du pacte de stabilité et de croissance arrêtés au niveau de l'Union européenne."

- En vue d'atteindre ces objectifs et face à une évolution incertaine de la croissance économique en 2008, voire en 2009, le Gouvernement s'est engagé à ne pas arrêter de nouvelles mesures ayant un impact important sur la croissance des dépenses de l'Etat. Le Gouvernement maintiendra la dette publique à un niveau bas, afin de ne pas accroître outre mesure les charges d'intérêts et d'amortissement.

En principe, il n'envisage le recours à l'emprunt que pour financer des infrastructures dans les domaines ferroviaire et routier.

Quant aux exercices 2006 et 2007, il y a lieu de faire les observations suivantes:

L'exercice 2006 s'est soldé pour l'administration publique par un excédent des recettes sur les dépenses de 439,4 mio. EUR soit 1,3% du PIB. Le déficit de l'administration centrale s'élève à 234,9 mio. EUR, soit 0,7% du PIB.

Le solde des administrations locales affiche un excédent de 73,6 mio. EUR, la sécurité sociale est excédentaire de 600,8 mio. EUR, soit 1,8% du PIB.

Les raisons sous-jacentes des adaptations régulières des paramètres essentiels déterminant les finances publiques sont à rechercher dans une croissance fortement corrélée à celle des pays voisins, mais autrement plus volatile. La nette amélioration du solde de l'administration centrale entre 2005 et 2006 est due à la fois à des dépenses publiques moins élevées que prévues et à des recettes publiques plus élevées que prévues.

Il s'est en effet avéré que la situation conjoncturelle s'est améliorée plus rapidement et plus substantiellement que prévu dans le programme de stabilité et de croissance de novembre 2005, contribuant ainsi significativement à une amélioration de la situation des finances publiques par le biais des recettes fiscales, dont surtout la taxe d'abonnement, la TVA, l'impôt sur les revenus de capitaux, ainsi que l'impôt sur les personnes physiques.

La dette publique s'élève à 6,7% du PIB, soit à un niveau légèrement plus élevé qu'en 2005.

L'exercice 2007, d'après la récente notification des déficits et de dette publics du 31 mars 2008 se solde par une capacité de financement de l'administration publique de 3,0 % du PIB, soit un excédent de 1.113,7 mio. EUR. Par rapport à la 9e actualisation du programme de stabilité et de croissance datant de novembre 2007, ceci représente une amélioration du solde budgétaire de près de 756 mio. EUR. Cette amélioration est, entre autres, imputable à l'amélioration du solde de financement de l'administration centrale. Elle s'explique à raison de 392 mio. EUR par des recettes publiques plus élevées que prévu et à raison de 348 mio. EUR par des dépenses publiques moins élevées que prévu.

La révision à la hausse des recettes publiques de l'exercice 2007 s'explique par d'importantes plus values de recettes au niveau de la taxe d'abonnement, de la TVA, des droits d'enregistrement, de l'impôt retenu sur les revenus de capitaux, de l'impôt retenu sur les salaires et traitements et des revenus de la propriété appartenant à l'Etat.

La révision à la baisse des dépenses publiques ne s'explique que pour un montant d'environ 90 mio. EUR par un volume d'investissements publics moins important que celui anticipé en automne 2007. Le restant constitue des économies au niveau des autres dépenses publiques, soit 111 mio. EUR pour la rubrique autres transferts courants, 102 mio. EUR au niveau des transferts en capital à payer, 20 mio. EUR à titre de rémunération des salariés et finalement 11 mio. EUR pour les prestations sociales autres que transferts sociaux en nature.

Le niveau de la dette publique reste sensiblement équivalent (6,9% du PIB) avec celui de l'exercice précédent.

Le budget voté du 21 décembre 2007 pour l'exercice 2008 présente un excédent des dépenses sur les recettes de quelque 20 mio. EUR.

Si la récente notification des déficits et de la dette publics prévoit pour l'exercice 2008 une importante détérioration du solde de l'administration centrale, qui passerait de +252,2 mio. EUR à -436,8 mio. EUR, il n'en reste pas moins que le solde des administrations publiques devrait toujours atteindre 482,9 mio. EUR en raison de l'excellente tenue du secteur de la sécurité sociale.

Les explications de cette détérioration tiennent pour partie à des recettes fiscales moins importantes, notamment en provenance du secteur financier, mais également à la réforme fiscale de 2008, qui contribue à raison de 350 mio. EUR à cette détérioration.

Si la 9^e actualisation du programme de stabilité avait encore anticipé un excédent de 0,8% du PIB pour l'exercice 2008, la très bonne tenue des finances publiques en 2007, par un effet de base, a conduit à une révision à la hausse de 0,5% (en termes de PIB) du solde pour l'exercice 2008.

Tableau 17: Situation budgétaire des administrations publiques* (en mio. EUR)

	2002 compte général	2003 compte général	2004 compte général	2005 compte général	2006 compte provisoire	2007 compte estimé	2008* compte projeté
Adm. publique en % du PIB	476,9 2,0%	133,1 0,5%	-337,5 -1,2%	-33,6 -0,1%	439,4 1,3%	1.113,7 3,0%	482,9 1,3%
Adm. centrale en % du PIB	-106,1 -0,4%	-320,0 -1,2%	-712,4 -2,6%	-383,3 -1,3%	-234,9 -0,7%	252,2 0,7%	-436,8 -1,1%
Adm. locales en % du PIB	28,2 0,1%	-4,6 0,0%	-29,7 -0,1%	-93,4 -0,3%	73,6 0,2%	9,6 0,0%	-17,9 0,0%
Sécurité sociale en % du PIB	554,8 2,3%	457,7 1,8%	404,6 1,5%	443,1 1,5%	600,7 1,8%	852,0 2,3%	937,5 2,4%
Dettes publiques brutes en % du PIB	6,5%	6,3%	6,5%	6,2%	6,7%	6,9%	7,3%

Source: IGF avril 2008

* suivant la notification du 31 mars 2008 en accord avec le règlement CE 3605/93

Il s'agit encore de relever que les mesures d'économie mises en œuvre suite à l'accord du Comité de Coordination tripartite d'avril 2006, contribuent à raison de 360 mio. EUR significativement à la réduction des dépenses publiques en 2007, ont permis d'améliorer la compétitivité des entreprises, sans toutefois vouloir passer sous silence un frein à la croissance du pouvoir d'achat.

Cette réduction des dépenses peut être ventilée comme suit:

- dépenses d'investissement de l'Administration centrale (-150 mio. EUR);
- mesures dans le domaine de la Sécurité sociale (-67,7 mio. EUR);
- report de la date d'application de l'échelle mobile (-60 mio. EUR);
- dépenses de fonctionnement courantes de l'Administration centrale (-40 mio. EUR);
- mesures au titre des dépenses du fonds pour l'emploi (-15 mio. EUR);
- limitation du nombre des engagements de renforcement au service de l'Etat pendant 3 ans (économie calculée par rapport à la moyenne de 2000 à 2006: 260 unités (-3,5 mio. EUR).

45 Structure des dépenses et des recettes publiques

451 Les dépenses publiques

- Ainsi qu'il ressort de la 9^e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Luxembourg 2007-2010, le ratio entre les **dépenses publiques** et le PIB²⁶ est passé de 42,6% en 2004 à 41,8% en 2005, 38,6% en 2006 et à 37,5 % en 2007 pour se situer à 36,9 % en 2008 (suivant la loi budgétaire).

Le CES constate qu'en 2007, ce taux atteignait 43,9% en Allemagne, 48,9% en Belgique et 52,6% en France, alors que le niveau au sein de la zone euro se situait à 46,3%. Le Luxembourg se positionne donc au dessous de ses voisins et de la moyenne des pays de la zone euro.

²⁶ Source: Eurostat – situation au 18 avril 2008.

Toujours est-il que les dépenses courantes des administrations publiques en euros par résident, après correction pour les dépenses de santé et de pensions allouées aux non-résidents, sont nettement plus élevées au Luxembourg que dans les pays voisins ou dans l'ensemble de la zone euro. En effet, les dépenses de santé allouées aux non-résidents ne constituent à ce jour qu'une part infime du total de ces dépenses.

- Depuis 2006, une politique plus rigoureuse des dépenses "*courantes*", suite, entre autres, à l'accord tripartite et à des politiques d'investissements publiques orientées vers la réalisation des objectifs stratégiques prioritaires du Gouvernement, a été mise en œuvre.

Le CES souscrit à ces objectifs.

Il souligne tout particulièrement les dépenses d'investissement prioritaires²⁷ dans les domaines suivants:

- les investissements visant à améliorer directement la productivité des activités économiques, à savoir les zones industrielles, commerciales et artisanales, les infrastructures en énergie et de transports soit 3.716 mio. EUR;
- les investissements visant à moderniser les infrastructures servant à des fins d'éducation et de formation professionnelle initiale et continue, soit 540 mio. EUR;
- les investissements à caractère social qui répondent aux nécessités de l'évolution démographique et notamment la construction de maisons de soins et l'adaptation sélective de l'infrastructure hospitalière dans le respect d'une planification adéquate à l'échelle nationale, voire dans la Grande Région, soit 1.006 mio. EUR;
- les investissements en matière d'environnement, soit 1.080 mio. EUR;
- la construction de logements sociaux destinés essentiellement à la location, soit 316 mio. EUR.

Le total de ces cinq domaines essentiels s'élève à 8.722 mio. EUR, soit 76% du total des dépenses d'investissements de la période concernée.

Le CES rappelle l'importance de l'analyse du suivi des projets d'investissements, y inclus un examen détaillé des frais de fonctionnement subséquents, ce qui doit permettre de mieux apprécier la fiabilité des projections et, en dernière analyse, l'exécution d'après les budgets retenus.

- Le CES tient à signaler que d'autres investissements de type immatériel, notamment dans le domaine de la société de la connaissance jouent également un rôle essentiel, lorsqu'il y va de la modernisation des structures productives de l'Etat. L'informatisation d'envergure des administrations fiscales en cours en constitue un exemple.

Dans ce contexte, il y a lieu de relever également l'importance des crédits en faveur de la recherche et du développement qui passent de 0,25% du PIB en 2006 à 0,4 en 2009 parallèlement à la contribution financière que le Gouvernement met à disposition du développement de l'Université du Luxembourg.

²⁷ Suivant le programme pluriannuel des dépenses en capital 2007-2011 (Volume II).

- La dette de l'administration publique luxembourgeoise continue à se situer nettement en dessous de la valeur de référence de 60% du PIB prévue à l'article 104 du Traité CE. En effet, suivant la 9^e actualisation du PSC précitée, le ratio entre la dette brute de l'administration publique et le PIB se situe à 6,9% en 2007 et devrait osciller autour de 7% jusqu'en 2010.

L'administration centrale dispose également de fonds propres (comprenant les emprunts, les avoirs des fonds spéciaux, la réserve budgétaire et les immobilisations financières) de l'ordre de 3.544 mio. EUR, soit 9,5% du PIB. Ces réserves furent accumulées notamment au cours de la dernière décennie, pendant laquelle la situation de l'administration centrale fut longtemps excédentaire.

En outre, en raison d'un étalement des dépenses d'investissement de l'Etat et du recours à l'emprunt, dont le CES reconnaît l'utilité pour les investissements, les avoirs des fonds spéciaux à la fin de chacune des années ont été sensiblement supérieurs aux montants prévus.

Ensemble avec l'excédent structurel de la sécurité sociale, dont la réserve se chiffre, fin 2006, à près de 8 mia. EUR, soit 21,3% du PIB, on arrive à la conclusion que la dette nette de l'administration publique est négative.

- La Commission européenne, dans son évaluation macro-budgétaire, indique un excédent important exigé pour garantir la soutenabilité des finances publiques.

Dans ce contexte, le CES note que le Comité de Coordination tripartite a institué un groupe de réflexion avec l'objectif d'assurer la viabilité à long terme des régimes de pension.

Le CES rappelle à ce sujet ses propositions relatives à la prolongation de la vie active, faites dans son avis annuel sur l'évolution économique, sociale et financière du pays 2005²⁸.

452 Les recettes publiques

- **Quant aux recettes de l'Etat**, le CES constate que le ratio entre les recettes publiques et le PIB²⁹ était de 41,4% en 2004, 41,7% en 2005, 39,9% en 2006, 40,5% en 2007 et se stabilisera autour de 38% entre 2008 et 2010. Le CES se propose de procéder prochainement à une analyse des causes de la baisse de ce ratio dans le temps.

Le CES constate qu'en 2007, ce taux atteignait 43,9% en Allemagne, 48,7% en Belgique et 49,9% en France, alors que le niveau au sein de la zone euro se situait à 45,6%. Le Luxembourg se positionne donc au dessous de ses voisins et de la moyenne des pays de la zone euro.

- Le CES note que selon les premières estimations du STATEC concernant l'année 2008, les recettes totales pour les mois de janvier et février s'élèvent à respectivement 881,3 et 613,8 mio. EUR contre 1.256,4 et 1.039,8 mio. EUR au

²⁸ www.ces.etat.lu

²⁹ Source: Eurostat – situation au 18 avril 2008.

niveau des dépenses³⁰ (vu que ces chiffres ne tiennent pas compte de la configuration SEC95, ils sont à apprécier avec la circonspection nécessaire).

D'abord, les recettes perçues au titre des droits d'accises continuent à stagner en 2008 et au-delà. En effet, les engagements pris par le Luxembourg dans le dossier "*changement climatique - Kyoto*" conduiront le Gouvernement à partir de 2012 à relever plus substantiellement ses taux d'accises. D'après la récente proposition de directive en la matière, le Gouvernement se verrait même obligé à relever ceux-ci à un niveau qui ferait que le volet "*exportation de carburants*", soit près de trois quarts des volumes réalisés disparaîtrait entièrement du bilan CO² du Luxembourg. Il s'agirait de recettes manquantes totalisant environ 750 mio. EUR, voire davantage dans la mesure où les pays voisins du Luxembourg fixent librement leurs propres taux d'accises.

Ensuite, il y a lieu de ne pas perdre de vue l'accord au niveau du Conseil de l'Union européenne dans le dossier de la TVA sur le commerce électronique qui conduira à partir de 2015 à des moins values de recette pour ce secteur qui pourraient totaliser quelque 300 mio. EUR par an.

Ensuite, les turbulences observées en été 2007 sur les marchés financiers et leurs éventuelles conséquences à plus long terme ne manqueront pas d'avoir un impact négatif sur l'évolution des recettes perçues au titre de la taxe d'abonnement. Ainsi, ces recettes prévues au projet de budget des recettes et dépenses de l'Etat pour l'exercice 2008 sont inférieures aux recettes pour l'exercice 2007. Il y a finalement lieu de tenir compte des mesures fiscales mises en œuvre à partir du 1^{er} janvier 2008 plus amplement décrites dans le chapitre 413: "*L'impact des récentes mesures fiscales sur la répartition des revenus*".

La loi budgétaire 2008 prévoit finalement la réduction du droit d'apport, puis sa suppression progressive d'ici 2010.

- Ces évolutions démontrent à suffisance la fragilité de l'assiette d'imposition au Luxembourg, et, à défaut d'autres recettes de remplacement à l'horizon 2015, voire 2020, la nécessité de conduire une politique budgétaire prudente, à la fois au niveau des dépenses et au niveau des recettes publiques.

46 Les conclusions

- L'avènement de l'Union économique et monétaire et l'introduction de l'euro ont amené les Etats membres à renforcer *l'appareil statistique* sur de nombreuses variables clés de la gestion macro-économique, en particulier les finances publiques. Cette exigence s'est progressivement traduite par un système de comptes nationaux intégrés bien plus développé, disponibles à un rythme trimestriel. La "*notification pour déficits excessifs*" fournit deux fois par an (1^{er} avril et 1^{er} octobre) une vue globale de l'état des comptes publics passés et prévus, ainsi qu'une évaluation de la

³⁰ Source:

http://www.statistiques.public.lu/stat/Reportfolders/reportfolder.aspx?FldrName=Finances%20publiques&IF_Language=fra&RF_MainTheme=Economie%20et%20finances

Commission européenne. De plus, la norme d'information SDDS³¹ du FMI auquel le Luxembourg a souscrit, impose au STATEC la publication régulière d'un paquet de données macro-économiques, dont les recettes fiscales mensuelles. La transparence peut encore être améliorée si le grand public était mieux informé sur le contexte dans lequel ces données sont générées et s'il était formé quant à la portée des chiffres et à leur interprétation dans le cadre des politiques sociale, économique et environnementale.

Enfin, notons que le principe de la caisse transactionnalisée consacré par le SEC95 exige que les dépenses soient comptabilisées à l'année à laquelle elles se rapportent tout comme les recettes qui sont enregistrées à l'année où l'impôt est déterminé, induit de nombreuses révisions des comptes publics à posteriori ce qui n'en facilite pas l'interprétation.

- Les prévisions budgétaires sont difficiles dans un petit pays dont la volatilité des principales grandeurs économiques est très forte. Cette difficulté est illustrée par la comparaison des données budgétaires dont disposait le Comité de Coordination tripartite en avril 2006 avec celles connues en date du 1^{er} avril 2008.

Tableau 18: Situation budgétaire 2004 et 2005 et évolution prévisionnelle de la situation budgétaire de l'administration publique de 2006 à 2008, telle qu'elle se présentait en avril 2006

	2004	2005	2006	2007	2008
Adm. publique	-309,4	-551,8	-529	-413	-177
en % du PIB	-1,1%	-1,9%	-1,8%	-1,4%	-0,5%
Adm. centrale	-715,9	-951,6	-1112	-966	-816
en % du PIB	-2,6%	-3,3%	-3,8%	-3,1%	-2,4%
Adm. locales	-19,6	-79,8	1	-23	-31
en % du PIB	-0,1%	-0,3%	0%	-0,1%	-0,1%
Sécurité sociale	426,1	479,7	582	576	670
en % du PIB	1,6%	1,7%	2%	1,8%	2%

Source: Comité de coordination tripartite, avril 2006

Pour comparaison, le CES reproduit ci-après les chiffres pour les années 2004 à 2008, tels que notifiés par le Gouvernement à la Commission européenne en date du 1er avril 2008.

³¹ SDDS: Special data dissemination standard – Les tableaux relatifs aux indicateurs à publier et à diffuser peuvent être consultés au portail statistique du STATEC sous:
<http://www.statistiques.public.lu/fr/calendrier/index.html>
<http://www.statistiques.public.lu/fr/calendrier/sdds/index.html>
 SDDS sur le site du FMI: <http://dsbb.imf.org/Applications/web/sdds/home/>

Tableau 19: Situation budgétaire de l'administration publique pour les années 2004 à 2008 telle qu'elle se présente en avril 2008

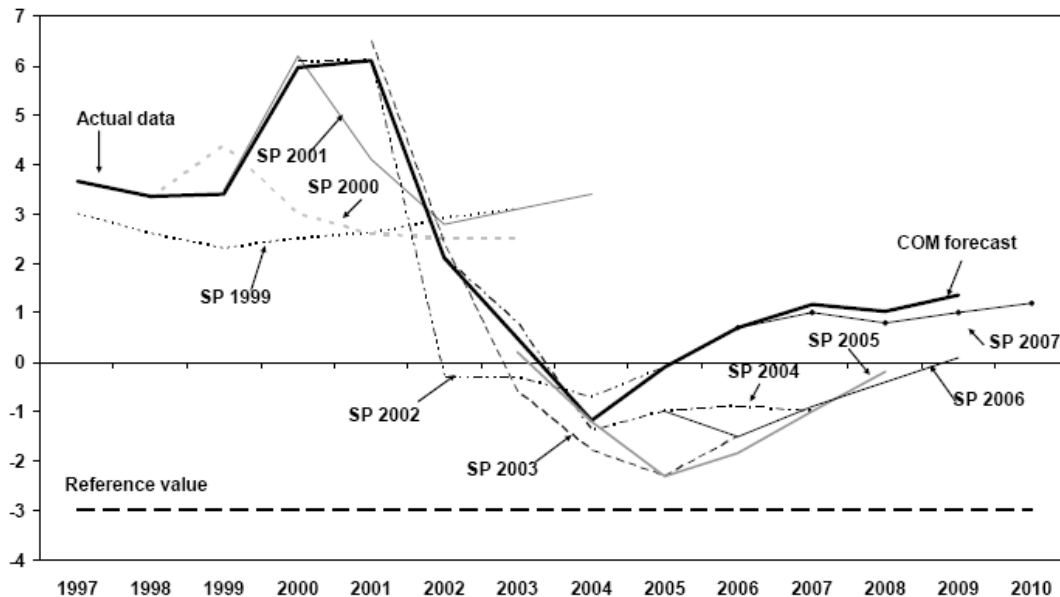
	2004 compte général	2005 compte général	2006 compte provisoire	2007 compte estimé	2008* compte projeté
Adm. publique en % du PIB	-337,5 -1,2%	-33,6 -0,1%	439,4 1,3%	1.113,7 3,0%	482,9 1,3%
Adm. centrale en % du PIB	-712,4 -2,6%	-383,3 -1,3%	-234,9 -0,7%	252,2 0,7%	-436,8 -1,1%
Adm. locales en % du PIB	-29,7 -0,1%	-93,4 -0,3%	73,6 0,2%	9,6 0,0%	-17,9 0,0%
Sécurité sociale en % du PIB	404,6 1,5%	443,1 1,5%	600,7 1,8%	852,0 2,3%	937,5 2,4%

Source: notification du 31 mars 2008 en accord avec le règlement CE 3605/93

Le CES fait remarquer que si les comptes financiers de l'année 2004 n'ont été que marginalement révisés entre avril 2006 et avril 2008, les comptes concernant les autres années par contre ont été révisés à la hausse de manière plus nette, notamment au niveau de l'administration centrale.

- Des progrès notables ont été réalisés au cours des dernières années en ce qui concerne les prévisions budgétaires. Le CES estime cependant que certaines améliorations importantes devraient encore s'y ajouter. Le CES suggère que le Ministère des Finances mette en place, en collaboration avec les administrations fiscales, une base de données contenant des informations actuelles fiables, détaillées et accessibles en temps réel à toutes les administrations, ainsi que des outils de prévision et de simulation prenant en compte les effets directs et indirects des recettes sur le budget et l'économie.

Graphique 10: Soldes budgétaires dans les millésimes des programmes de stabilité du Luxembourg



Source: Commission européenne, février 2008

Le graphique représente les différents millésimes de programmes de stabilité notifié par le Gouvernement à la Commission européenne et approuvé par le Conseil Ecofin depuis 1999. Chaque programme de stabilité énonce des hypothèses sur l'environnement macro-économique actuel et futur et expose les prévisions de chaque Etat membre sur les soldes budgétaires au cours des cinq années à venir et les confronte à l'objectif à moyen terme qu'il s'est fixé.

Le CES se doit de relever que suivant la dernière notification du 31 mars 2008 en accord avec le règlement CE 3605/93, l'excédent budgétaire serait sensiblement plus élevé en 2007 que prévu initialement au mois de février 2008 (graphique 10), pour atteindre 3% du PIB.

Le graphique montre que depuis 2002, lorsque le ralentissement économique dû à la crise financière a atteint l'économie réelle luxembourgeoise, les soldes budgétaires annoncés étaient négatifs, le rétablissement de l'équilibre voire un excédent étaient prévus pour 2008 ou 2009. La 9^{ème} actualisation du programme de stabilité de 2007, le dernier en date discuté dans le cadre du présent avis, prévoit un excédent de plus de 1% (en termes de PIB) entre 2008 et 2010. Chaque actualisation, réalisée sur base annuelle, doit tenir compte des nouvelles données budgétaires notifiées à la Commission en avril et en octobre ainsi que de la situation conjoncturelle passée et prévisible.

Le graphique montre aussi que les soldes budgétaires, largement excédentaires d'avant l'éclatement de la bulle technologique de 2002, étaient de 6%; ils ont fondu rapidement sous l'effet de la baisse de recettes fiscales et de la dynamique des dépenses publiques. Le solde a été quasiment nul en 2003, déficitaire en 2004, proche de l'équilibre en 2005 et a recommencé à être excédentaire à partir de 2006,

sans toutefois atteindre le niveau des excédents budgétaires connus d'avant l'éclatement de la bulle technologique.

Le graphique montre aussi que le décalage entre les déficits publics annuels prévus et ceux observés à posteriori est important et plaide pour un système d'information statistique intégré, fiable et livrant de données à un rythme au moins semestriel.

Enfin, le graphique révèle aussi que le Gouvernement et les partenaires sociaux auront à l'avenir intérêt à prendre, sans délai, des décisions - au sein de la tripartite le cas échéant - dès que les problèmes sérieux apparaissent clairement. Cela limiterait l'ampleur des mesures de rigueur éventuelles et permettrait de revenir rapidement sur des mesures qui ne sont plus justifiées quand la conjoncture s'améliore ou que le problème structurel semble maîtrisé.

- L'objectif de moyen et long terme (MTO) en termes de solde public chiffré, requis par le pacte de stabilité et de croissance (PSC), doit résulter des politiques publiques du Gouvernement et de l'action concertée des partenaires sociaux. La Stratégie de Lisbonne, décrite dans le "*Plan pour l'innovation et le plein emploi*" doit se refléter dans la politique budgétaire à moyen terme et doit promouvoir, entre autres, la société de la connaissance, le modèle social inclusif, la sécurisation des parcours professionnels dans l'esprit du modèle social, la prévoyance sociale et l'attrait du territoire pour les investisseurs. Le solde public de sécurité, qui permet de ne pas dépasser le déficit public maximal prévu par le PSC, à savoir 3% du PIB, est fixé à -0,8% pour le Luxembourg, selon le calcul de la Commission européenne.
- Le CES tire également d'autres enseignements de l'évolution des finances publiques des dernières années. Pour juger de l'état des finances publiques d'un pays, il ne suffit pas de considérer les soldes budgétaires nominaux isolément, d'année en année. Il faut développer une grille d'analyse basée sur différents critères et la situer dans une perspective de moyen terme.
- Ainsi, la politique budgétaire doit éviter d'être pro-cyclique, elle doit donc éviter de stimuler la surchauffe de l'économie ou d'accentuer un ralentissement économique. Pour cela, il faut décomposer le solde nominal en une composante dite conjoncturelle et une composante structurelle. C'est la composante structurelle, purgée de l'effet -négatif ou positif- de la conjoncture qui permet de juger de l'état sous-jacent des finances publiques.
- D'autres critères à prendre en compte pour évaluer les soldes budgétaires sont le niveau, la structure et la qualité des dépenses publiques. Un solde budgétaire moins important, voire un déficit n'est pas vu de la même manière selon les dépenses de consommation ou d'investissement publics qu'il finance. Toute dépense, à partir du moment où elle est gérée efficacement, permet de développer les infrastructures matérielles et immatérielles et permet d'accroître le potentiel de croissance économique.

- La soutenabilité à long terme des finances publiques est un critère supplémentaire entrant en ligne de mire. Il convient de citer dans ce contexte des dépenses publiques comme celles liées à l'éducation et à la recherche, à l'environnement, au vieillissement et à la politique de santé ou encore les dépenses de fonctionnement liées à des investissements matériels.
- Le CES donne à considérer qu'il faut distinguer parmi les recettes publiques, celles dont la pérennité n'est pas assurée et celles qui ont un caractère temporaire et exceptionnel.
- Enfin, le CES tient à rappeler ses propositions concernant la modernisation de l'Etat reproduites dans son avis spécifique sur le rôle de l'Etat au XXI^e siècle. Une réforme plus ambitieuse de la procédure budgétaire fixant des grands objectifs et donnant plus de flexibilité aux départements et administrations pour réaliser ces objectifs avec une évaluation des performances induiront un changement vers une plus grande rationalisation des choix et de l'exécution du budget.

x x x

Résultat du vote:

Le présent avis a été arrêté à l'unanimité des voix des membres présents.

Marianne Nati-Stoffel

Romain Schmit

Secrétaire Générale

Président

Luxembourg, le 30 avril 2008