



BULLETIN 2019

1

Avis de la Banque centrale du Luxembourg

sur les Projets de loi concernant
le budget des recettes et des dépenses
de l'État pour l'exercice 2019 et
la programmation financière pluriannuelle
pour la période 2018-2022



BANQUE CENTRALE DU LUXEMBOURG
EUROSYSTÈME

AVIS de la Banque centrale du Luxembourg

sur les PROJETS DE LOI
concernant

**LE BUDGET DES RECETTES ET DES DÉPENSES DE L'ÉTAT
POUR L'EXERCICE 2019**

et

**LA PROGRAMMATION FINANCIÈRE PLURIANNUELLE
POUR LA PÉRIODE 2018-2022**



BANQUE CENTRALE DU LUXEMBOURG

EUROSYSTÈME



Toute communication ou suggestion peut être adressée à la

Banque centrale du Luxembourg
Section Communication
2, boulevard Royal
L-2983 Luxembourg
Télécopie : (+352) 4774-4910
e-mail : info@bcl.lu

Luxembourg, le 8 avril 2019

SOMMAIRE¹

1 LE CONTEXTE MACROÉCONOMIQUE AU LUXEMBOURG ET DANS LA ZONE EURO

1.	Le contexte macroéconomique depuis la crise financière	8
1.1.	La croissance économique	8
1.2.	Le revenu national brut	13
1.3.	Le revenu disponible brut des ménages	15
1.4.	La balance courante	16
1.5.	Le chômage et l'emploi	21
1.6.	Les coûts salariaux unitaires et le coût salarial moyen	29
1.7.	L'inflation	31
2.	Les perspectives de croissance à court terme	34
2.1.	La zone euro	34
2.2.	Le Luxembourg	35
3.	Les finances publiques	40
3.1.	La politique budgétaire au cours des années récentes	40
3.2.	La situation budgétaire : estimations pour l'administration centrale en 2018	43

2 LES GRANDES LIGNES DU PROJET DE BUDGET 2019

1.	Rapprochement entre la comptabilisation suivant les règles du SEC2010 et la loi sur la comptabilité de l'État de 1999	48
2.	La présentation globale du projet de budget 2019	50
3.	L'analyse détaillée des recettes	54
3.1.	Impôt sur le revenu des personnes physiques	55
3.2.	Impôt sur le revenu des sociétés	59
3.3.	Droits de douanes et accises	71
3.4.	Taxe d'abonnement	74
3.5.	TVA	77
3.6.	Les recettes en provenance des participations de l'État	79
4.	L'analyse détaillée des dépenses	81
4.1.	Les dépenses directes	81
4.2.	Les dépenses fiscales	88

1 Cet avis de la BCL ne contient pas et ne doit pas être interprété comme contenant des informations en rapport à la politique monétaire et en particulier avec des décisions du Conseil des gouverneurs de la BCE.

3	LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE	
1.	Le volet macroéconomique	94
2.	Le volet finances publiques	97
2.1.	Les engagements nationaux	100
2.2.	Les engagements européens	101
4	LA TRÉSORERIE DE L'ÉTAT ET LE FONDS DE LA DETTE	
1.	La Trésorerie de l'État	106
2.	Le Fonds de la dette	108
5	LES ADMINISTRATIONS LOCALES	112
6	ANALYSE DES RISQUES ET SOUTENABILITÉ À LONG TERME DES FINANCES PUBLIQUES LUXEMBOURGEOISES	
1.	Analyse des risques	120
2.	Soutenabilité à long terme des finances publiques	122
2.1.	Approche comptable (PENELoPE)	122
2.2.	Modèle d'équilibre général (LOLA3)	124
2.3.	Scénario de référence	125
2.4.	Résultats	127
2.5.	Analyses additionnelles	128
2.6.	Cotisations d'assurance pensions et soutenabilité à moyen terme	130
2.7.	Conclusion	132
7	ÉLÉMENTS ADDITIONNELS	
1.	Les ménages : leur revenu disponible et leurs relations avec l'État	136
1.1.	La séquence des comptes des secteurs	137
1.2.	Le revenu disponible brut des ménages : considérations méthodologiques	138
1.3.	Le revenu disponible brut ajusté des ménages : données récentes (2016)	141
1.4.	Les relations entre l'État et les ménages – redistribution des revenus primaires par l'État	142
1.5.	Les transferts de l'État vers les ménages et les prélèvements obligatoires sur les revenus des ménages : importance pour les agrégats des administrations publiques	144
1.6.	L'évolution du RDB ajusté des ménages au cours des années récentes	145
1.7.	Le revenu disponible et le pouvoir d'achat moyen	148
1.8.	Le pouvoir d'achat moyen et le marché du travail	149
1.9.	Le lien entre le RDB des ménages et le solde public : les mesures budgétaires et la croissance économique	151
1.10.	Mesures fiscales et budgétaires de 2017	155
1.11.	Approche prospective et conclusion	156

2.	La fiscalité environnementale	158
2.1.	Introduction	158
2.2.	Définitions et méthodologie	159
2.3.	Présentation des données pour le Luxembourg	160
2.4.	Composition des recettes en 2017	160
2.5.	Comparaison européenne	165
2.6.	Objectifs « Europe 2020 » et recommandations de l'UE	169
2.7.	Conclusion	172
3.	Les droits d'enregistrement	173
4.	Le niveau de l'OMT pour la période 2020-2022	177
4.1.	L'objectif à moyen terme (OMT)	177
4.2.	Fixation de l'OMT	178
4.3.	Calcul de l'OMT minimal par la Commission européenne et fixation de l'OMT par le gouvernement	178
4.4.	Calcul de l'OMT minimal du Luxembourg	180
4.5.	Commentaires sur le niveau de l'OMT du Luxembourg pour la période 2020-2022	182
5.	Les changements dans la gouvernance européenne en matière de finances publiques depuis 2013	183
5.1.	Les initiatives prises au niveau européen depuis 2013	184
5.2.	Autres propositions de réformes des règles budgétaires européennes	189
6.	Les projections à long terme en matière de dépenses de santé	196
7.	La réconciliation entre la dette de l'État central et la dette Maastricht	202

LISTE DES ENCADRÉS DE L'AVIS DE LA BANQUE CENTRALE DU LUXEMBOURG 2019

1 LE CONTEXTE MACROÉCONOMIQUE AU LUXEMBOURG ET DANS LA ZONE EURO

Encadré 1 :

Le salaire social minimum	26
---------------------------	----

Pour pouvoir mener à bien ses missions en matière d'analyse des finances publiques, la BCL doit bénéficier d'un accès continu à l'ensemble des statistiques de finances publiques.

Dans ce contexte, la BCL a engagé depuis plusieurs années des discussions avec le ministère des Finances en vue d'améliorer la transmission de données. A ce stade, la BCL se félicite que la mise à disposition de données par le ministère relatives à certaines recettes lui permette désormais de mieux réaliser ses analyses. La BCL constate que certaines lacunes persistent et souhaiterait les voir disparaître dans un avenir proche. Par contre, sur le versant des dépenses, la BCL regrette qu'aucun accès aux données, au-delà de celles incluses dans la documentation budgétaire, ne lui ait été accordé jusqu'à présent. Ces données sont pourtant nécessaires pour réaliser une analyse approfondie. Enfin, les démarches entreprises n'ont pas encore pu se concrétiser dans un « Memorandum of understanding » entre le ministère des Finances et la BCL.

1 LE CONTEXTE MACROÉCONOMIQUE AU LUXEMBOURG ET DANS LA ZONE EURO

1.	Le contexte macroéconomique depuis la crise financière	8
1.1.	La croissance économique	8
1.2.	Le revenu national brut	13
1.3.	Le revenu disponible brut des ménages	15
1.4.	La balance courante	16
1.5.	Le chômage et l'emploi	21
1.6.	Les coûts salariaux unitaires et le coût salarial moyen	29
1.7.	L'inflation	31
2.	Les perspectives de croissance à court terme	34
2.1.	La zone euro	34
2.2.	Le Luxembourg	35
3.	Les finances publiques	40
3.1.	La politique budgétaire au cours des années récentes	40
3.2.	La situation budgétaire : estimations pour l'administration centrale en 2018	43

LISTE DES ENCADRÉS DE L'AVIS DE LA BANQUE CENTRALE DU LUXEMBOURG 2019

Encadré 1 :

Le salaire social minimum	26
---------------------------	----

LE CONTEXTE MACROÉCONOMIQUE AU LUXEMBOURG ET DANS LA ZONE EURO

1. LE CONTEXTE MACROÉCONOMIQUE DEPUIS LA CRISE FINANCIÈRE

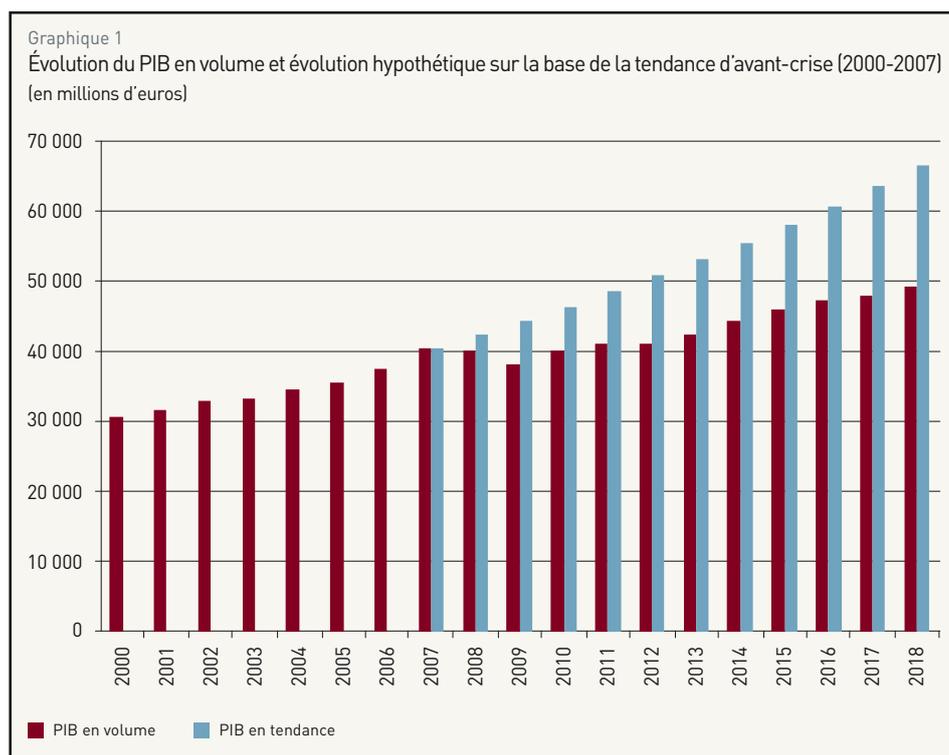
1.1 LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE

Avant la crise, la croissance annuelle du PIB du Luxembourg s'est établie à 4,6 % en moyenne (sur la période 2000-2007). Le rythme de croissance du PIB a ensuite été quasiment nul en moyenne annuelle au cours des cinq années suivantes, avant de rebondir à un rythme de croissance annuel moyen de 3,1 % entre 2013 et 2018.

En dépit de ces dernières évolutions en apparence favorables, le niveau du PIB réel en 2018 reste substantiellement inférieur à celui qui aurait été atteint si le dynamisme des taux de croissance observé avant la crise s'était maintenu après 2008. Le niveau du PIB observé en 2018 reste ainsi inférieur de

près de 23 % au niveau du PIB qui aurait été atteint avec la croissance tendancielle d'avant crise. En effet, le taux de croissance moyen du PIB réel observé pendant la période 2008-2018 s'est établi à seulement 1,8 % et donc bien en deçà du taux moyen de 4,6 % observé sur la période 2000-2007.

Les barres rouges du graphique 1 affichent la trajectoire observée du PIB réel sur la période s'étalant de 2000 à 2018. Les barres en bleu représentent la trajectoire dans l'hypothèse où l'économie luxembourgeoise aurait maintenu son rythme de croissance d'avant la crise². La « différence » cumulée entre les trajectoires observée et hypothétique est équivalente à un montant de 111 milliards d'euros, ce qui correspond à environ 276 % du PIB en volume de l'année 2008.



Sources : STATEC, calculs BCL.

2 Cette référence est choisie non pas dans une finalité normative mais d'analyse de l'évolution.

Tableau 1 :

Évolution du PIB nominal, du PIB réel et du déflateur du PIB au Luxembourg

(resp. en millions d'euros, en % et en indice (2010=100))

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
PIB nominal	30031	33808	37179	38129	36977	40178	43165	44112	46500	49825	51579	53303	55299	58869
Var. annuelle	7,5	12,6	10,0	2,6	-3,0	8,7	7,4	2,2	5,4	7,2	3,5	3,3	3,7	6,5
PIB réel	35607	37450	40579	40060	38314	40178	41198	41053	42553	44381	46119	47232	47962	49210
Var. annuelle	3,2	5,2	8,4	-1,3	-4,4	4,9	2,5	-0,4	3,7	4,3	3,9	2,4	1,5	2,6
Déflateur du PIB	84,3	90,3	91,6	95,2	96,5	100,0	104,8	107,5	109,3	112,3	111,8	112,9	115,3	119,6
Var. annuelle	4,2	7,0	1,5	3,9	1,4	3,6	4,8	2,6	1,7	2,7	-0,4	0,9	2,2	3,8

Source : STATEC.

Le tableau 2 est le corollaire du tableau 1 et il montre les données pour la zone euro.

Tableau 2 :

Évolution du PIB nominal, du PIB réel et du déflateur du PIB dans la zone euro

(resp. en milliards d'euros, en % et en indice (2010=100))

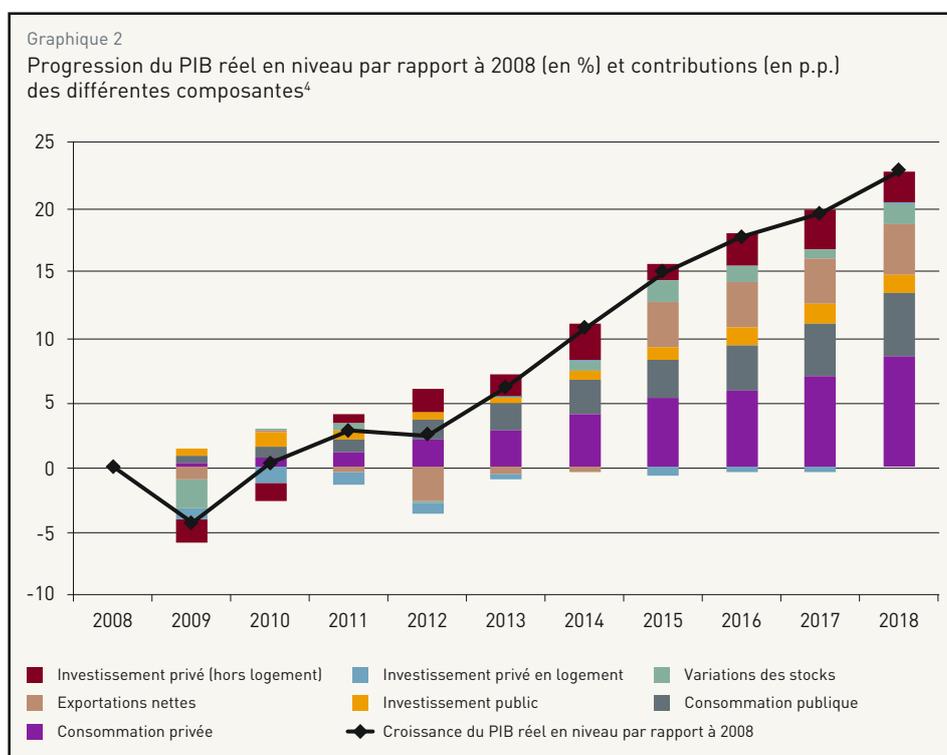
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
PIB nominal	8 456	8 910	9 409	9 634	9 293	9 543	9 801	9 848	9 948	10 182	10 529	10 820	11 213	11 585
Var. annuelle	3,7	5,4	5,6	2,4	-3,5	2,7	2,7	0,5	1,0	2,3	3,4	2,8	3,6	3,3
PIB réel	9 162	9 468	9 758	9 792	9 355	9 543	9 704	9 626	9 606	9 743	9 935	10 127	10 381	10 573
Var. annuelle	1,8	3,3	3,1	0,4	-4,5	2,0	1,7	-0,8	-0,2	1,4	2,0	1,9	2,4	1,8
Déflateur du PIB	92	94	96	98	99	100	101	102	104	105	106	107	108	110
Var. annuelle	1,9	2,0	2,5	2,0	1,0	0,7	1,0	1,3	1,2	0,9	1,4	0,8	1,1	1,4

Source : Eurostat.

Le graphique 2 représente la croissance du PIB réel du Luxembourg par rapport à son niveau observé en 2008 ainsi que la contribution des différentes composantes de la demande à cette croissance³.

Depuis le début de l'année 2008, les dépenses de consommation publique et les investissements publics ont contribué positivement à l'évolution du PIB réel et leurs niveaux en 2018 sont largement supérieurs à ceux de 2008. En 2018, les dépenses de consommation publique⁵ et l'investissement public ont progressé de respectivement 31 % – en raison notamment de la progression de la masse salariale dans le secteur public et des transferts sociaux en nature⁶ – et 48 % par rapport à leurs niveaux de 2008. La hausse continue de la consommation publique par rapport à l'année 2008 ne doit pas mener à la conclusion que la poursuite d'une telle dynamique est acquise pour le futur, car elle ne constitue pas un moteur autonome de croissance et doit respecter la contrainte budgétaire intertemporelle.

3 Les données relatives à l'investissement privé hors logement et à l'investissement public ne sont pas disponibles pour l'année 2018. Ces deux agrégats ont donc été extrapolés pour l'année 2018 en maintenant constant leurs poids respectifs dans l'investissement total observés en 2017.



Sources : STATEC, calculs BCL.

4 La progression du PIB réel se calcule par la somme des contributions à la croissance des différentes composantes du PIB. La contribution à la croissance d'une composante se calcule par la multiplication de sa part relative (α) dans le PIB et de son taux de croissance. Tous les taux de croissance sont calculés par rapport à l'année de référence 2008.

$$\frac{PIB_A - PIB_{2008}}{PIB_{2008}} = \sum_{DEZ} \alpha_D * \frac{D_A - D_{2008}}{D_{2008}}, Z = \{C, G, I_{privé}, I_{pub}, X - M, \Delta Stocks\}$$

où C représente la consommation privée, G la consommation publique, Iprivé l'investissement privé (qui résulte de la somme de l'investissement privé hors logement et de l'investissement privé en logement), Ipub l'investissement public, X-M les exportations nettes (X représente les exportations de biens et services et M représente les importations de biens et services) et $\Delta Stock$ les variations de stocks.

Dans cette décomposition comptable du PIB, on impute l'entièreté des importations aux exportations. Une alternative serait d'imputer les importations à chaque composante de la demande totale en fonction de leur contenu en importations. Pour ce faire, il faudrait recourir aux données tableaux entrées-sorties des comptes nationaux, mais qui ne sont souvent disponibles qu'avec des retards importants. Ceci changerait l'image de la croissance et, en général, la contribution des composantes de la demande domestique à la progression du PIB serait réduite en faveur de celle des exportations.

5 La consommation finale des administrations publiques peut être divisée en deux catégories distinctes. La première catégorie regroupe les dépenses de consommation collective (défense, justice, etc.) qui bénéficient à la société dans son ensemble, ou à de larges pans de la société sous la forme de biens et services publics. La seconde comprend les dépenses de consommation (soins de santé, logement, éducation, etc.) engagées par les administrations pour le compte des ménages individuels. Cette catégorie de dépenses est égale aux transferts sociaux en nature des administrations aux ménages et, à ce titre, elle inclut les dépenses engagées par les administrations publiques en produits et services marchands fournis aux ménages.

6 Les transferts sociaux en nature correspondent aux biens et services individuels fournis aux ménages, que ces biens et services aient été achetés sur le marché ou produits (production non marchande) par les administrations publiques ou les ISBLSM (les institutions sans but lucratif au service des ménages, ISBLSM, regroupent l'ensemble des unités privées dotées de la personnalité juridique qui produisent des biens et services non marchands au profit des ménages). Ils comprennent donc à la fois (i) les prestations sociales en nature qui relèvent du champ de la protection sociale, c'est-à-dire les biens et services fournis directement par les administrations publiques (aide personnalisée au logement par exemple) et ceux que les ménages bénéficiaires achètent eux-mêmes et se font ensuite rembourser (médicaments, soins médicaux) et (ii) les transferts de biens et services individuels non marchands produits par les administrations publiques ou les ISBLSM, en particulier l'éducation et la santé.

La consommation privée (voir graphique 2⁷) est apparue comme l'une des composantes ayant le plus fortement contribué à la croissance depuis la crise. Elle a connu une progression cumulée de 28 %, soit supérieure à celle du PIB réel (23 %). Or, cette progression s'explique dans une large mesure par la très forte hausse de la population (+24 %) sur cette période. Corrigée pour l'effet démographique, la consommation privée par habitant n'a que modestement progressé (+2,7 % de progression cumulée depuis la crise).

Comme le montre le graphique 2, la consommation privée n'a jamais reculé, y compris lors des années de plus faible croissance économique. En effet, les stabilisateurs automatiques, qui opèrent à travers les transferts nets de l'Etat (chômage partiel, transferts sociaux) ont permis d'atténuer les effets négatifs que la crise aurait pu avoir sur les dépenses de consommation des ménages. Cette relative bonne tenue de la consommation privée ne doit toutefois pas être considérée comme étant le garant d'une croissance future. Dans une petite économie ouverte, le principal moteur d'une croissance soutenue ne saurait résider dans une évolution autonome de la consommation privée des ménages.

Le graphique 3 représente la contribution des exportations et des importations à cette croissance, reprenant les niveaux du PIB réel du Luxembourg par rapport à son niveau de 2008⁸.

Les exportations de biens et services, tout comme les importations de biens et services n'ont retrouvé leur niveau de l'année 2008 qu'en 2011. Mais, ce n'est que depuis 2015 que leurs dynamiques respectives ont permis un retour vers des contributions positives des exportations nettes à la croissance du PIB réel par rapport à leur niveau de 2008 (voir graphique 2). Ces contributions des exportations nettes à la croissance du PIB réel par rapport à 2008 ont de surcroît été quasiment stables entre 2015 et 2017, autour de 3,5 points de pourcentage du fait d'une quasi-stabilité du volume des exportations nettes au cours des trois dernières années. Ensuite, en 2018, la contribution des exportations nettes à la croissance du PIB réel par rapport à 2008 a été de 4,0 points de pourcentage.

L'investissement privé hors logement⁹, de son côté, est repassé en 2011 au-dessus du niveau atteint en 2008. Ce redressement de l'investissement privé hors logement s'est ensuite poursuivi et a élargi la capacité productive. Sur le graphique 2, il apparaît que c'est seulement en 2018 que l'investissement privé en logement¹⁰ a retrouvé son niveau de 2008. Il convient cependant de garder à l'esprit que les

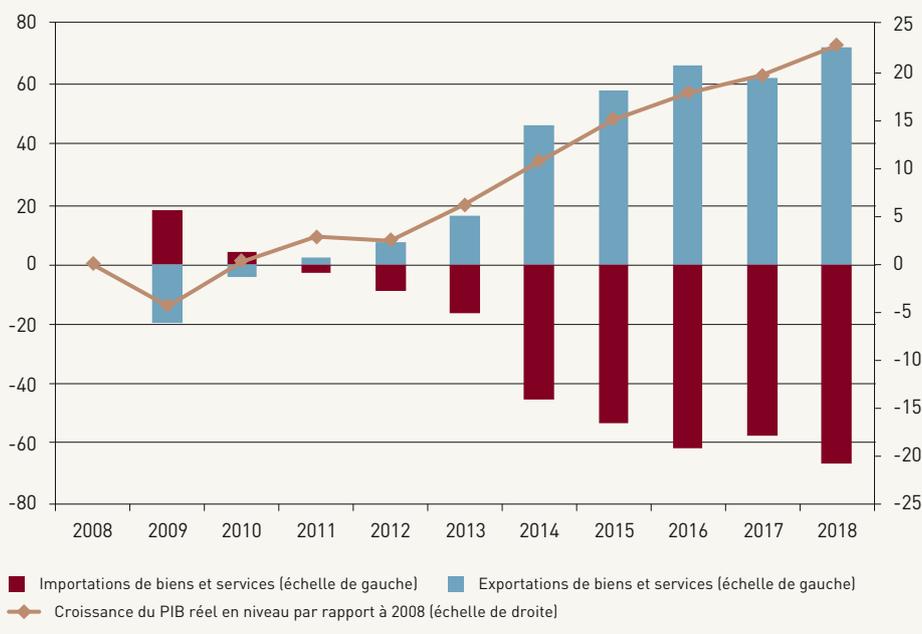
7 Ainsi en 2018 par exemple, le PIB réel du Luxembourg s'est établi à un niveau qui dépasse de 23 % celui qui avait été observé en 2008. Les trois composantes ayant le plus contribué à ce taux sont – par ordre d'importance : la consommation privée, la consommation publique et les exportations nettes. Entre 2008 et 2017, les exportations nettes du Luxembourg ont enregistré une hausse de 11,2 %. Etant donné que la part des exportations nettes dans le PIB est de 35 %, la contribution des exportations nettes en 2018 à la progression par rapport à 2008 du PIB s'élève à 4,0 points de pourcentage (p.p.), comme indiqué par la barre bleue sur le graphique 2. Les dépenses de consommation privée ont progressé de 29 % entre 2008 et 2018 et, leur poids dans le PIB étant de 31 %, ont contribué à hauteur de 8,5 p.p. à la croissance du PIB sur la même période comme indiqué par la barre rouge du graphique. Enfin, la contribution de la consommation publique à la croissance s'est établie à 4,9 p.p. (barre bordeaux). Ces trois composantes expliquent au total 17,5 p.p. de la croissance du PIB observée entre 2018 et 2008 (soit 20 %). Enfin, les autres composantes de la demande et les variations de stocks expliquent une infime partie de la croissance du PIB observée entre 2008 et 2018. Les contributions de l'investissement privé (hors logement), des variations de stocks et de l'investissement public à la croissance ont été de respectivement 2,4 p.p. (barre violette), 1,6 p.p. (barre orange) et 1,3 p.p. (barre verte). L'investissement privé en logement a de son côté contribué à hauteur de 0,1 point de pourcentage à la croissance du PIB entre 2008 et 2018 (du fait d'une hausse de 3,1 % de ces investissements entre 2018 et 2008 et d'un poids de 4 %).

8 Entre 2008 et 2018, les exportations et les importations ont progressé de respectivement 43 % et 50 %. Etant donné que les exportations représentent 168 % du PIB, la contribution des exportations à la progression du PIB en 2018 par rapport à 2008 s'élève à 72 points de pourcentage (p.p.), comme indiqué par la barre verte sur le graphique 3. Les importations représentant 133 % du PIB, la contribution des importations à la progression du PIB en 2018 par rapport à 2008 est négative et s'élève à -67 p.p., comme indiqué par la barre violette sur le graphique 2. Le graphique 2 montre que les évolutions du commerce extérieur (exportations et importations) ont expliqué une part non négligeable des variations du PIB par rapport à l'année 2008.

9 Les statistiques relatives à l'investissement privé doivent être considérées avec précaution en raison des fréquentes révisions.

10 L'investissement privé en logement est constitué essentiellement des achats de logements neufs et des travaux d'entretien et d'amélioration portant sur des immeubles existants (logements existants ou transformation de locaux existants en vue de leur transformation en logement).

Graphique 3
Progression du PIB réel en niveau par rapport à 2008 (en %) et contributions (en p.p.)
des deux composantes du commerce extérieur (exportations et importations de biens et services)



Sources : STATEC, calculs BCL.

années 2007 et 2008 ont été particulièrement propices en termes de dépenses d'investissement privé en logement.

L'interprétation est différente et non évidente pour la composante des « variations de stocks ». Premièrement, cette composante comprend aussi les « Acquisitions moins cessions d'objets de valeur » ainsi que la composante résiduelle des calculs. Deuxièmement, étant donné que cette composante est définie en « variation » et non en « niveau », un point de référence naturel n'existe pas pour les « stocks ». On peut uniquement constater une accumulation ou un écoulement de « stocks » par rapport à une période choisie. Un écoulement de stocks, par rapport à l'année 2008, a par exemple été observé en 2009 et 2012.

En conclusion, un rééquilibrage de la croissance économique s'est amorcé à partir de 2015, dans la mesure où toutes les composantes de la demande contribuent désormais positivement à la croissance du PIB par rapport à son niveau de l'année 2008.

Néanmoins, la reprise économique est depuis 2010 majoritairement tirée par la consommation privée et la consommation publique (graphique 2). Cette situation ne peut perdurer trop longtemps. En effet, cela signifie que d'autres composantes de la demande, comme les investissements privés, ont contribué de manière moins conséquente à cette reprise. Or, une trop longue période de croissance dite « faible en investissements » affecte négativement le rapport stock de capital/PIB et réduit de ce fait la productivité et donc la croissance potentielle de l'économie¹¹.

11 C'est la raison pour laquelle des mesures de soutien à la consommation, privée et publique, ne permettront pas de stimuler durablement la croissance du PIB au Luxembourg. De plus, dans une petite économie ouverte telle que le Luxembourg, une grande partie de la consommation est importée, dégradant de ce fait à terme les exportations nettes et limitant l'effet positif d'une relance par la consommation. Une croissance élevée et durable nécessite un redressement des investissements privés et un maintien de la croissance des exportations nettes.

1.2 LE REVENU NATIONAL BRUT

Le PIB et le RNB

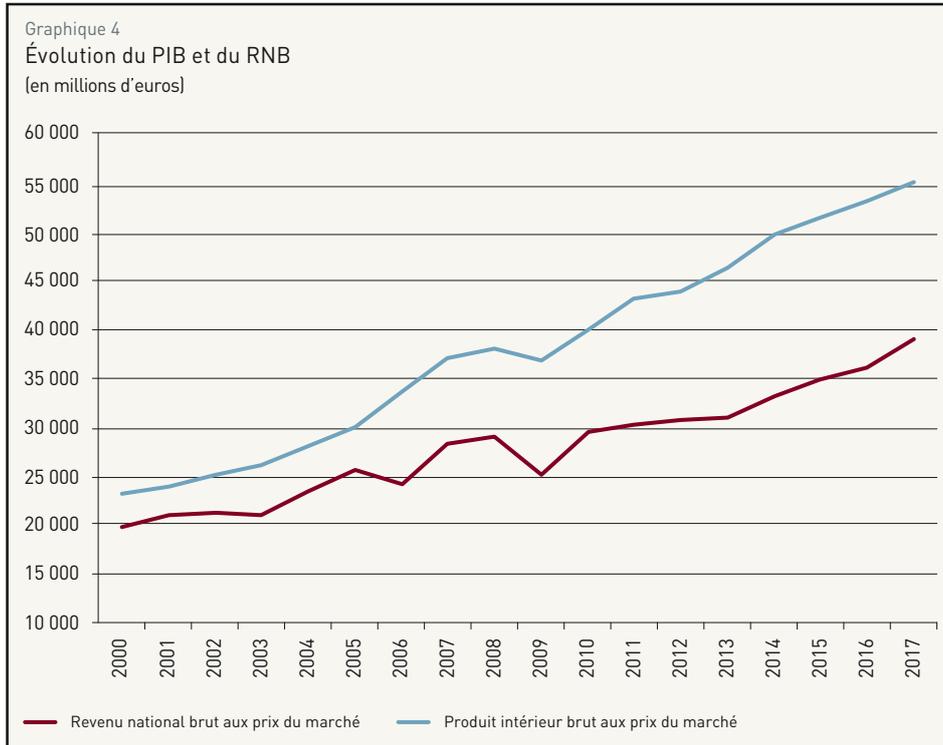
Le graphique 4 compare le PIB nominal au revenu national brut (RNB).

À l'exception de l'année 2009, le PIB en valeur n'a cessé de croître depuis 2000. Le RNB a en revanche enregistré trois baisses sur la même période (2003, 2006, et 2009).

Entre 2007 et 2013, la différence entre les deux agrégats s'est notablement accrue, mais elle s'est quelque peu rétrécie par la suite. En effet, sur cette période le PIB et le RNB ont progressé de respectivement 25 % et 10 %. Si les taux de croissance des deux agrégats ont ensuite sensiblement accéléré en 2014, il n'en reste pas moins que depuis 2015, la progression du RNB a été sensiblement plus importante que celle du PIB. Au final, les variations cumulées du PIB et du RNB entre 2013 et 2017 se sont établies à respectivement 19 % et 26 %. Les données concernant le RNB n'étant pas encore disponibles pour l'année 2018, l'ensemble de cette analyse ne tient en compte que les développements jusqu'en 2017.

Dernièrement, en 2017, le RNB a progressé de 8,3 %, soit de manière nettement plus dynamique que le PIB nominal (+3,7 %). Cette croissance du RNB observée en 2017 a par ailleurs été supérieure à sa moyenne historique (+5,9 % sur la période 1995-2017).

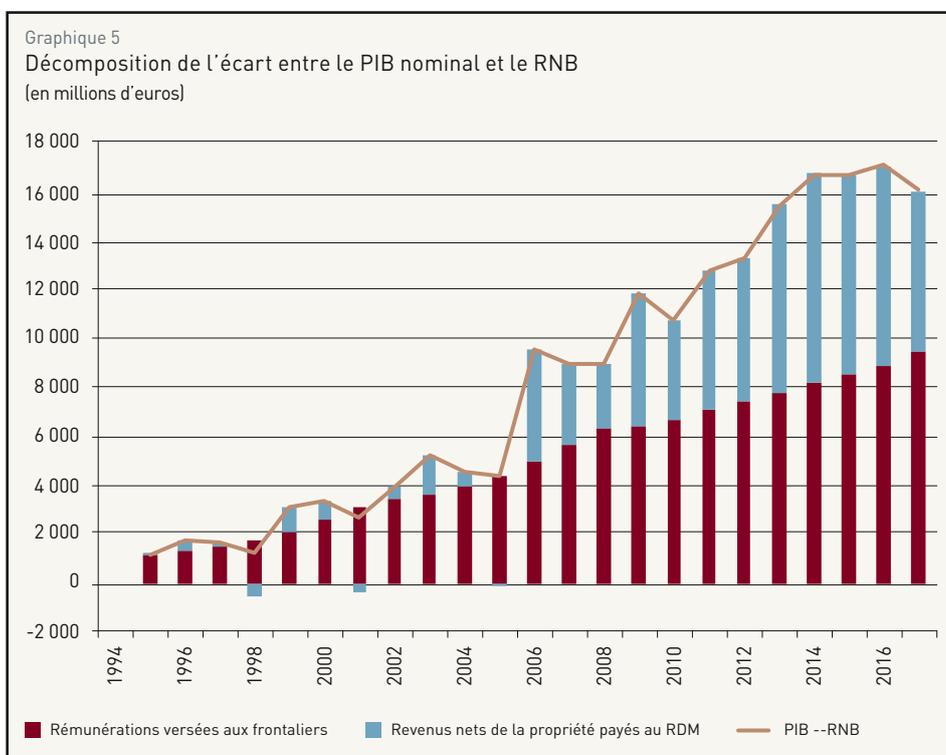
Le PIB est un indicateur du revenu produit sur le territoire du Luxembourg ou, autrement dit, il mesure le revenu généré par l'ensemble des activités économiques sur le territoire luxembourgeois. Cette production bénéficie aux résidents du Luxembourg, mais aussi aux agents résidant sur un territoire étranger dès lors qu'ils travaillent au Luxembourg (travailleurs frontaliers) ou qu'ils détiennent des actifs sur le territoire luxembourgeois.



Source : STATEC.

Le RNB, quant à lui mesure le revenu total des agents résidant au Luxembourg, exclut les revenus des non-résidents et inclut les revenus des résidents versés par le reste du monde. Il est obtenu en déduisant du PIB la rémunération nette des frontaliers et les revenus nets de la propriété¹² versés ou reçus du reste du monde. Le RNB est un indicateur conceptuellement plus proche de la notion de « bien-être » de la population résidente que le PIB.

Le graphique 5 montre que si la rémunération versée aux frontaliers a progressé de manière régulière depuis 2000, parallèlement à l'augmentation de leur nombre (la part des frontaliers dans l'emploi total et passée de 33 % en 2000 à 44 % en 2018), la hausse des revenus nets de la propriété versés au reste du monde a, par contre, été plus erratique et plus marquée, ce qui a fortement contribué à accroître, jusqu'en 2014, l'écart entre le PIB nominal et le RNB.



Source : STATEC.

Ce phénomène s'explique par la présence sur le territoire luxembourgeois de sociétés qui, contrôlées depuis l'étranger et générant d'importants revenus, établissent leur bilan financier au Luxembourg. Ainsi, les profits dégagés par ces entreprises entraînent des flux de revenus (dividendes et bénéfices réinvestis) qui se retrouvent comptabilisés dans le PIB du Luxembourg, tout en n'étant pas comptabilisés dans le RNB.

Depuis 2015, les revenus nets de la propriété ont cessé de progresser. Ils ont enregistré une baisse de 4 % cette année-là, suivie d'une quasi-stabilisation en 2016, avant de fortement chuter en 2017 (-20 %). L'écart entre le PIB nominal et le RNB s'est de ce fait sensiblement réduit en 2017. Il n'en reste pas moins que par rapport à l'année 2007, le montant des revenus nets versés par le

Luxembourg à l'étranger a enregistré une hausse de 97 %. Cette hausse a été par construction comptabilisée dans le PIB du Luxembourg, mais pas dans le RNB.

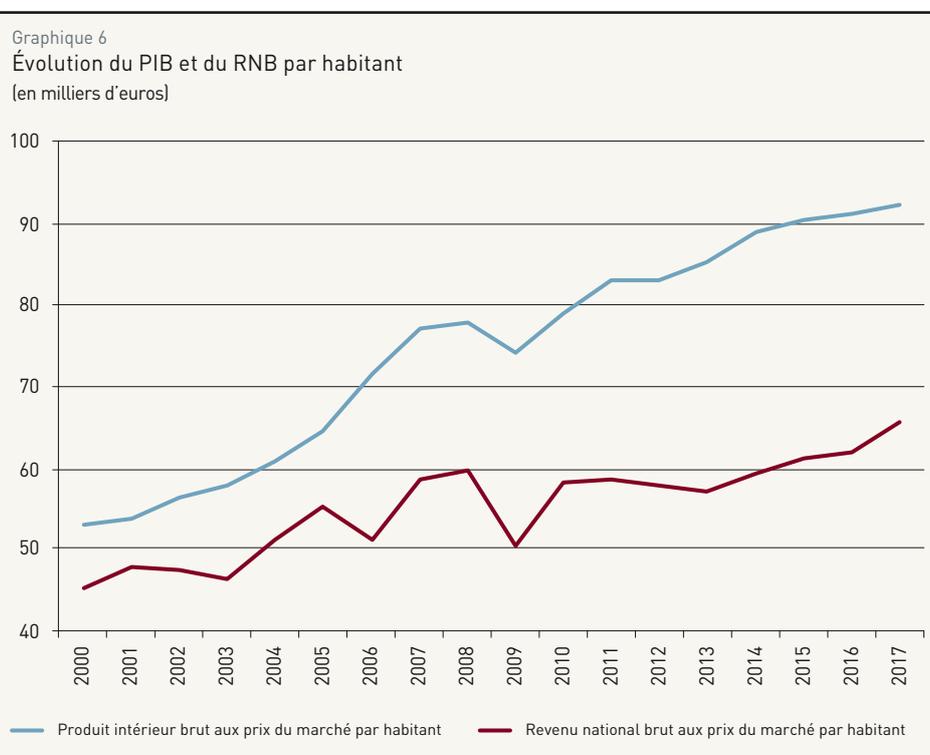
12 Rappelons que les revenus de la propriété correspondent aux revenus que perçoivent les propriétaires d'actifs financiers et d'actifs naturels quand ils les mettent à la disposition de tierces unités institutionnelles. Les revenus à payer pour l'utilisation d'un actif financier sont appelés « revenus d'investissements », alors que ceux à payer pour un actif naturel sont appelés « loyers ». Les revenus de la propriété correspondent à la somme des revenus d'investissements et des loyers.

Le PIB par habitant et le RNB par habitant

Afin de bien interpréter ces deux derniers agrégats (PIB nominal et RNB), il convient aussi de tenir compte de l'évolution démographique. La croissance de la population du Luxembourg a été très élevée durant ces années et s'est même accélérée par rapport à la période de pré-crise, surtout sous l'influence de flux migratoires accrus. La population du Luxembourg a ainsi crû de 24 % entre 2007 et 2017 (contre +10 % entre 2000 et 2007). Ceci explique que le revenu national brut par habitant (ou, dit autrement, rapporté à la population résidente) du Luxembourg s'est considérablement écarté du PIB nominal (qui est favorablement influencé par la croissance du nombre de frontaliers). En effet, entre 2000 et 2017, le PIB nominal par habitant a progressé de 75 %, tandis que le RNB par habitant n'a augmenté que de 46 % (voir graphique ci-dessous).

Les données récentes montrent qu'après deux reculs successifs en 2012 et 2013 – de respectivement 0,9 % et 1,6 % – le revenu par habitant a enchaîné quatre années consécutives de hausse. En 2017, il a nettement accéléré en affichant un taux de croissance de 6,0 % (après +1,1 % en 2016). Malgré cela, le niveau du RNB nominal par habitant en 2017 ne dépasse son niveau atteint en 2008 que de 10 % (voir graphique 6).

Le PIB par habitant, dont la croissance a été de 1,4 % en 2017, dépasse quant à lui son niveau de 2008 à concurrence de 19 %. Ces évolutions indiqueraient que la situation des secteurs domestiques au Luxembourg ne s'est que modérément améliorée depuis la crise.



Source : STATEC.

1.3 LE REVENU DISPONIBLE BRUT DES MÉNAGES

Le revenu disponible brut (RDB) des ménages résidents comptait pour 55 % du RNB en 2017¹³ (et 39 % du PIB). Il est généralement considéré comme une meilleure mesure du niveau de vie de la population que le RNB ou le PIB.

Compte tenu de l'importance de cet indicateur et du fait que les données afférentes ne sont devenues disponibles que récemment, un chapitre entier (voir sous 7.1) est consacré à une présentation détaillée de cet agrégat. Les grandes lignes de ce chapitre sont résumées ci-dessous.

¹³ Les données relatives au RNB et au revenu disponible brut des ménages ne sont pas encore disponibles pour l'année 2018. Elles seront publiées en automne 2019.



L'évolution du RDB des ménages est largement déterminé par la croissance économique, et plus directement par l'évolution de l'emploi national et des salaires touchés. Cependant, l'Etat influence ce revenu à travers sa politique de redistribution des revenus, dont les instruments sont les prélèvements obligatoires sur les revenus des ménages et les transferts sociaux versés à ces derniers.

Ces flux constituent une part importante des recettes et des dépenses totales des administrations publiques et, par conséquent, la politique de redistribution des revenus ne peut pas se faire sans tenir compte des contraintes budgétaires.

Au Luxembourg, le RDB des ménages a progressé au cours des années récentes, mais à un rythme plus faible que par le passé. Le revenu disponible en volume par habitant (« le pouvoir d'achat moyen ») a légèrement reculé entre 2010 et 2016. Cette évolution, qui n'est pas favorable aux ménages, doit cependant s'apprécier à l'aune des mesures budgétaires prises par les gouvernements successifs afin d'assainir les finances publiques.

L'ajustement budgétaire depuis 2011 a été opéré dans une phase conjoncturelle relativement favorable. *A contrario*, en l'absence de croissance économique, il aurait été nettement plus pénalisant pour les ménages.

Les allègements fiscaux qui ont suivis et qui ont été introduits au 1^{er} janvier 2017 ont eu une incidence positive sur les revenus des ménages, mais une incidence négative sur le solde de l'administration centrale, toutes choses égales par ailleurs. Plutôt que d'être consommés, les revenus additionnels ont sans doute été largement épargnés et n'ont produit que des effets limités sur la croissance économique du Luxembourg.

Il appartient au gouvernement de fixer ses objectifs en matière de politique budgétaire et fiscale, tenant compte de l'évolution conjoncturelle ainsi que des contraintes et de la gouvernance des finances publiques. La politique de redistribution des revenus compte indubitablement parmi ces objectifs, qui, pour être soutenable, doit s'insérer dans les contraintes de la politique budgétaire globale.

1.4 LA BALANCE COURANTE

Cette section vise à analyser d'une part, l'évolution du solde de la balance courante au Luxembourg et, d'autre part, à montrer le lien existant entre la balance courante et les agrégats tels que le PIB et le RNB.

Méthodologie statistique

La balance des paiements enregistre l'ensemble des transactions économiques et financières du Luxembourg avec le reste du monde.

Les données sont compilées conformément aux recommandations méthodologiques de la 6^{ème} édition du Manuel de la balance des paiements et de la position extérieure globale (MBP6). Au Luxembourg, tout comme dans le reste de la zone euro, cette méthodologie a été introduite en 2014, parallèlement avec l'introduction du SEC2010 pour la compilation de la comptabilité nationale, qui enregistre également les transactions avec le reste du monde. En théorie, ces deux méthodologies statistiques ont été rapprochées pour assurer un traitement cohérent des opérations extérieures du pays. Dans cette optique, la balance des paiements serait un élément parmi d'autres dans le système plus large qu'est la comptabilité nationale. Il s'ensuit qu'à définition identiques ou proches, les données devraient être quasiment similaires. Dans les faits, le rapprochement de ces compilations se fait par étapes et le processus de la convergence des données n'est pas encore achevé au Luxembourg.

Le compte courant, qui est un élément de la balance des paiements, enregistre les transactions courantes du Luxembourg avec le reste du monde. Il s'agit des opérations de production et des opérations de répartition des revenus.

Les opérations de production, ainsi que les exportations et importations de biens et services qui y sont liées, affectent à la fois le PIB et le RNB. Le solde des exportations et importations de biens et services contribue à la fois aux évolutions du PIB et du RNB. Il s'agit d'ailleurs de la seule composante du compte courant qui a cette caractéristique.

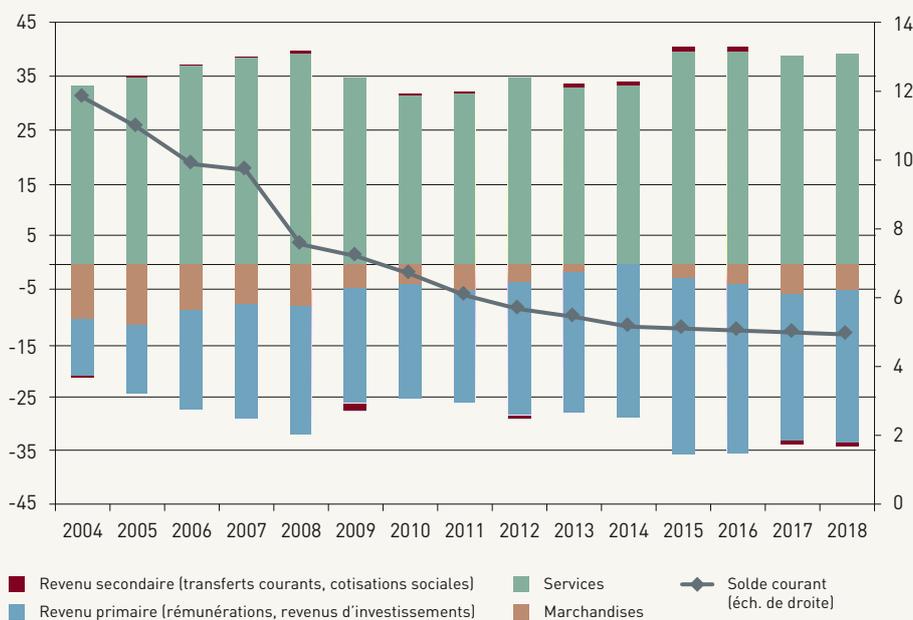
Les opérations de répartition des revenus n'affectent pas directement le PIB. Il existe trois types d'opérations de répartition de revenus. En premier lieu, il s'agit des opérations de répartition des revenus primaires. Ces revenus résultent d'une opération de production sur le territoire et ils ont donc été enregistrés préalablement, au stade de la production, dans le PIB (optique revenu). Au stade de la répartition primaire, une partie de ces revenus sont versés à l'étranger et sont donc déduits du PIB pour calculer le RNB. Il s'agit de la rémunération des salariés frontaliers (sous forme d'une masse salariale) et de la rémunération des investisseurs étrangers (sous forme de revenus sur leurs capitaux investis au Luxembourg).

En deuxième lieu, il s'agit des opérations de répartition des revenus secondaires (transferts courants). Ces revenus ne résultent pas d'une opération de production et ils ne sont donc pas enregistrés préalablement dans le PIB, ni dans le RNB.

Finalement, le compte courant de la balance des paiements et le RNB enregistrent aussi des revenus qui sont versés par le reste du monde au Luxembourg. Il s'agit de la rémunération des salariés résidents qui travaillent à l'étranger ainsi que les revenus sur les capitaux des résidents luxembourgeois investis à l'étranger. Ces revenus, n'étant pas liés à une production sur le territoire, ne sont pas inclus dans le PIB.

La répartition des revenus secondaires et la masse salariale des salariés résidents qui travaillent à l'étranger importent peu pour l'analyse du compte courant au Luxembourg, car leurs flux sont relativement faibles.

Graphique 7
Évolution du solde courant
(en % du PIB)



Sources : STATEC, BCL.

Le solde du compte courant

Le graphique 7 présente le solde de la balance courante ainsi que ses principales composantes.

Dans ses échanges courants avec le reste du monde, le Luxembourg a enregistré des excédents récurrents qui ont représenté en moyenne 8 % du PIB sur la période 2000-2018. Au fil du temps, les excédents courants successifs ont affiché une tendance baissière manifeste, en passant de 13 % du PIB en 2000 à 8 % en 2008, puis 6 % en 2011 avant de se stabiliser à 5 % du PIB sur la période 2012-2018.

L'ajustement à la baisse du solde du compte courant résulte des évolutions divergentes de ses composantes. Le tableau suivant illustre les évolutions entre 2008, 2012 et 2018.

Tableau 3 :

Soldes et variations des principales composantes du compte courant (en % du PIB)

	2008	2012	2018	2008-2012	2012-2018	2008-2018
Solde courant	7,6	5,6	4,8	-1,9	-0,8	-2,8
Biens et services	31,5	31,3	33,5	-0,2	2,2	2,0
Rémunération des salariés	-16,6	-16,8	-16,7	-0,2	0,1	-0,2
Revenu net d'investissements	-7,8	-8,3	-11,2	-0,5	-2,9	-3,4
Transferts courants nets	0,4	-0,6	-0,8	-1,0	-0,1	-1,2

Sources : STATEC, BCL, calculs BCL.

Le solde du compte courant, qui s'élevait à 8 % du PIB en 2008, s'est contracté à près de 5 % du PIB en 2018. Ce recul de 3 % du PIB est attribuable à deux facteurs. D'une part, l'excédent des biens et services a augmenté de 2 % du PIB, de 31,5 % en 2008 à 33,5 % en 2018. Cette progression a été plus que compensée par un accroissement des revenus nets des investissements dont le déficit a augmenté de 3,4 % du PIB, en passant de 7,8 % en 2008 à 11,2 % en 2018. Les rémunérations des salariés versées à l'étranger sont restées presque stables et elles s'élevaient à environ 17 % du PIB en 2018. Bien que négligeables, comme indiqué ci-dessous, les soldes des revenus secondaires (transferts courants) se sont retournés en contribuant négativement, à concurrence de 1,2 % du PIB, à l'évolution du solde courant.

Le solde des biens et services

L'excédent des biens et services de la balance des paiements a progressé de 21 % du PIB en 2000 à 31 % du PIB en 2008 pour descendre à 27 % en 2011 et remonter de nouveau à 33 % et 34 % respectivement en 2017 et 2018. Cet excédent dans la balance des paiements a une contrepartie directe dans la comptabilité nationale sous la forme des exportations nettes, qui est une des composantes du PIB nominal. Dans la comptabilité nationale, l'excédent des exportations nettes comptait également pour 34 % du PIB en 2018, la demande domestique en comptant pour 66 %. La demande domestique se compose de la consommation privée, la consommation publique et les investissements. L'excédent des biens et des services étant structurel, les exportations nettes ont continuellement contribué de manière positive à l'évolution du PIB nominal.

La variation de ce solde, exprimé en pourcentage du PIB, est à mettre en lien direct avec la contribution des exportations nettes à la variation du PIB nominal¹⁴. Généralement et de manière simplifiée, lorsque la part des exportations nettes dans le PIB nominal baisse, la contribution des exportations nettes à la croissance du PIB nominal est négative et *vice versa*.

L'excédent du solde des biens et services se compose d'un déficit structurel de la balance des biens et d'un surplus structurel de la balance des services. S'agissant de la balance des biens, le déficit s'est élevé en moyenne à 6 % du PIB sur la période 2000-2018. Ce déficit s'est cependant résorbé après la crise de 2008 (revenant à 3 % du PIB en moyenne sur les cinq dernières années), apportant ainsi une contribution moins négative à la croissance du PIB nominal. Cette contraction du déficit des biens est en grande partie liée au développement du négoce international. Ce négoce regroupe les achats et ventes de biens à l'étranger sans passage sur le territoire national. Il s'agit essentiellement des biens échangés via le commerce électronique.

En dehors du négoce, la balance des biens est restée structurellement déficitaire en raison de la petite taille et de la structure de l'économie luxembourgeoise qui s'est spécialisée dans les exportations de services (surtout financiers). Si cette spécialisation dans des services financiers a permis à l'économie de développer un pôle de compétitivité sur les marchés financiers internationaux, le corollaire en est évidemment le recours aux importations de biens pour satisfaire la demande intérieure. Ainsi, beaucoup de marchandises échangées sur le marché intérieur ne sont pas produites localement. C'est le cas des biens de télécommunication, des appareils électroménagers, des appareils audio et vidéo, des produits pétroliers, des produits pharmaceutiques, des automobiles etc.

Par ailleurs, la structure des échanges de biens du Luxembourg montre une forte concentration des exportations sur trois catégories de produits, à savoir les articles manufacturés en métaux communs (produits de l'industrie sidérurgique), les autres articles manufacturés classés d'après la matière première (produits plastiques, pneumatiques, fibres textiles) et les réexportations de machines et équipements. Les trois catégories de produits représentent en effet 59 % de toutes les exportations du Luxembourg, les produits sidérurgiques représentant 25 %, les réexportations de machines et équipements 19 %.

Au niveau de la structure géographique des échanges de biens, les pays membres de la zone euro, avec près de 71 % des exportations, demeurent les principaux débouchés des exportations luxembourgeoises.

¹⁴ En comptabilité nationale, les données sont aussi présentées à prix constants et il est donc possible de calculer les contributions des exportations nettes à la variation du PIB en volume. De leur côté, les données de la balance des paiements sont uniquement disponibles à prix courants.



Au sein de la zone, les trois pays limitrophes (Allemagne, Belgique et France) achètent environ 53 % de toutes les marchandises exportées par le Luxembourg. L'Allemagne est le premier marché avec 27 % des exportations totales. La performance exportatrice de l'Allemagne au cours de dernières années a donc également profité au Luxembourg qui lui fournit des biens intermédiaires. Vient ensuite la France qui absorbe 15 % des exportations luxembourgeoises et enfin la Belgique avec 12 %.

Les importations de biens du Luxembourg sont livrées à 85 % par les pays membres de la zone euro. Parmi ces pays, la Belgique livre environ 36 % de toutes les marchandises importées, suivie par l'Allemagne avec 27 % et la France avec 12 %.

L'excédent des biens et services provient exclusivement des prestations de services dont le surplus atteint 35 % du PIB en moyenne sur la période 2000-2018, affectant positivement le PIB. Ce surplus a été de 38 % en 2018. Les services regroupent diverses activités, dont les services financiers, le transport, les voyages, les services d'assurance, les services informatiques et de communication ainsi que les autres services aux entreprises (conseil/audit, leasing, une partie du commerce électronique, etc.).

Les échanges de services comprennent en grande partie les services financiers, dont le surplus représente presque deux tiers de l'excédent total des services. L'évolution de la balance des services du Luxembourg est donc largement tributaire de l'évolution des services financiers, dont les recettes sont elles-mêmes dépendantes de l'industrie des fonds d'investissements qui, de son côté, est soumise aux aléas des évolutions des marchés financiers internationaux. Les recettes enregistrées au titre des services financiers sont, en effet, constituées en très grande partie des commissions perçues par les banques résidentes, en relation avec leurs activités de gestion de fortune et/ou avec leur fonction d'agents administratifs des fonds d'investissement. Ces commissions dépendent de la valeur des actifs gérés et des nouvelles souscriptions aux parts d'organismes de placement collectif.

Le solde des revenus

Le solde des revenus comprend 1) les rémunérations nettes des salariés, 2) les revenus nets des investissements et 3) les transferts courants nets. Le solde des revenus est structurellement déficitaire depuis 2000, tant pour les revenus du travail que pour les revenus du capital. Ce déficit est à l'origine de l'écart entre le PIB et le RNB, si on fait abstraction de quelques ajustements mineurs et non significatifs qui sont évoqués dans la partie méthodologique¹⁵.

S'agissant de la balance des revenus du travail, le solde a connu un déficit structurel sous l'effet de la hausse continue de la rémunération des travailleurs frontaliers, dont le nombre est croissant au cours des deux dernières décennies pour répondre aux besoins de main d'œuvre de l'économie luxembourgeoise¹⁶. Le déficit des revenus du travail a affiché une constante progression au fil du temps : il s'élevait à 13 % du PIB en 2000, puis s'est accru régulièrement pour atteindre 17 % du PIB en 2009, niveau auquel il s'est stabilisé par la suite.

15 En d'autres mots, pour un solde des revenus primaires négatif, le niveau du RNB est inférieur au niveau du PIB.

16 Fin 2000, le Luxembourg comptait quelque 90 379 travailleurs non-résidents (36 % de l'emploi salarié total). Fin 2018, le nombre de salariés non-résidents a atteint 192 329, soit 45 % de l'emploi salarié intérieur. Cette progression continue du nombre des frontaliers, ainsi que la hausse du coût salarial moyen, génèrent un creusement du solde négatif pour le revenu des salariés.

Compte tenu de la stabilisation du déficit de la rémunération des salariés comparativement au PIB nominal, le creusement du déficit global des revenus primaires émane principalement de la détérioration de la balance des revenus d'investissements, dont le solde s'est retourné pour devenir déficitaire depuis 2002. Le déficit du revenu des investissements s'est accru par la suite pour atteindre environ 8 % du PIB en 2008, avant de se contracter sur les années 2009-2011 à près de 5 % du PIB. Il est en revanche reparti à la hausse sur la période 2012-2018 pour atteindre 11 % du PIB en 2018.

Outre la baisse du revenu net d'intérêts dans un contexte de faiblesse généralisée des taux de rendement, la détérioration du solde des revenus d'investissements traduit la hausse continue des bénéfices attribués aux investisseurs non-résidents et est partiellement liée au développement des Organismes de Placements Collectifs (OPC). En effet, les commissions financières encaissées par les gestionnaires résidents des OPC (exportations de services financiers) sont dans une large mesure reversées sous forme de rétro commissions (importations de services financiers) à des sociétés de commercialisation établies à l'étranger. Les montants restants, après déduction des frais et autres coûts (y compris la rémunération des salariés), correspondent à des profits qui eux-mêmes donnent lieu à une attribution de bénéfices réinvestis et de dividendes aux actionnaires étrangers qui contrôlent ces sociétés de gestion. Le déficit des revenus d'investissements représente donc, dans une large mesure, la contrepartie des exportations nettes de services financiers.

Conclusion

Pour conclure, les transactions courantes avec le reste du monde continuent à se solder par un surplus en faveur du Luxembourg. Même si ce surplus a affiché une tendance baissière manifeste au fil du temps, il s'est stabilisé autour de 5 % du PIB sur les cinq dernières années. Soulignons que la tendance baissière de l'excédent courant ne reflète pas une baisse de la contribution des échanges de biens et services à la croissance économique mesurée sur base du PIB. Elle implique néanmoins un creusement de l'écart entre le PIB et le RNB. En effet, cette tendance baissière indique que, par rapport aux décennies précédentes, les revenus qui sont générés au Luxembourg, sont davantage attribués aux investisseurs étrangers.

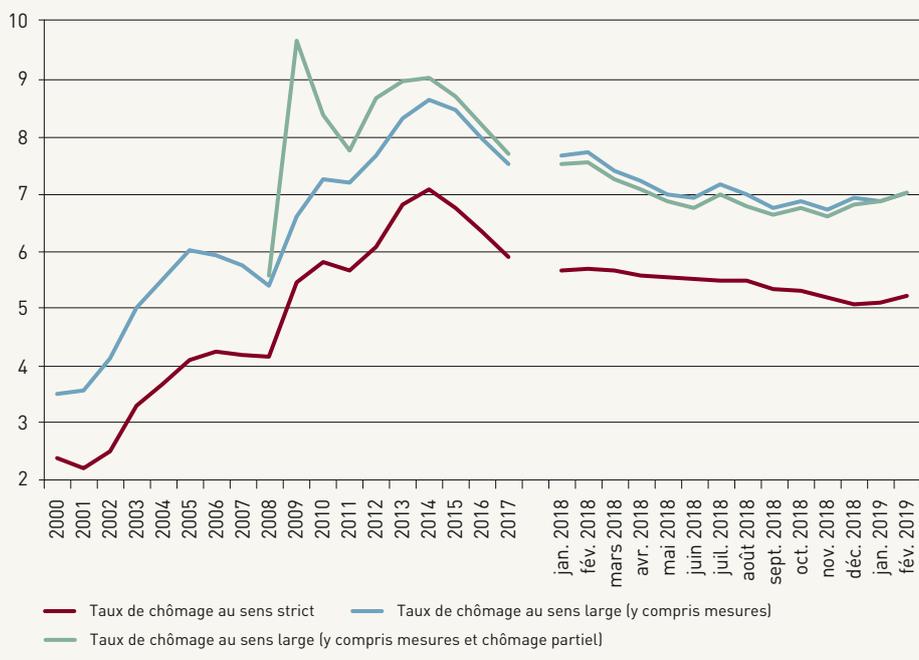
1.5 LE CHÔMAGE ET L'EMPLOI

Le taux de chômage au sens strict¹⁷ a poursuivi son recul en 2018 pour s'inscrire à 5,2 % en février 2019, soit le niveau le plus bas enregistré depuis début 2009¹⁸.

17 Le taux de chômage au sens strict est le rapport entre le nombre de demandeurs d'emploi au sens strict et la population active. La population au chômage inclut les personnes sans emploi, résidant sur le territoire national et inscrites à l'Agence pour le Développement de l'Emploi (ADEM). Sont uniquement considérés les demandeurs d'emploi disponibles, c'est-à-dire ceux qui, à la date du relevé statistique, ne sont ni en congé de maladie depuis plus de sept jours, ni en congé de maternité, ni affectés à une mesure pour l'emploi.

18 La forte baisse observée en fin d'année 2018 doit être quelque peu nuancée. En effet, au mois de décembre 2018, l'ADEM a introduit une nouvelle procédure d'inscription des demandeurs d'emploi. Ce changement d'ordre technique a pu engendrer un décalage dans le temps de la prise en compte des nouvelles inscriptions dans les statistiques. Cette situation devrait cependant s'être normalisée en début d'année 2019. Dans le même temps, la réforme du Revenu Minimum Garanti, qui a été remplacé par le Revenu d'Insertion Sociale (REVIS) en janvier 2019 est susceptible d'avoir un impact haussier sur le nombre de demandeurs d'emplois au cours des mois à venir. En effet, rappelons que l'un des principaux objectifs de cette réforme est de promouvoir l'activation des bénéficiaires et leur (ré-)insertion sur le marché du travail.

Graphique 8
Taux de chômage
(nombre de chômeurs en % de la population active)



Remarque : en ce qui concerne 2018, les données demeurent provisoires. Le taux de chômage global au sens large (y compris mesures et chômeurs partiels) fait référence aux demandeurs d'emploi au sens strict, auxquels on ajoute ceux qui bénéficient d'une mesure de soutien à l'emploi (voir note de bas de page n° 19 pour plus de détails) et les salariés en chômage partiel.
Rappelons que, depuis 2015, le chômage partiel ne concerne plus qu'un nombre limité d'entreprises.
Sources : ADEM, Comité de conjoncture, STATEC, calculs BCL.

Le taux de chômage au sens strict n'offre cependant qu'une vue partielle de la situation du chômage. Il convient en effet d'y rajouter les personnes bénéficiant d'une mesure pour l'emploi¹⁹ et les salariés en chômage partiel : d'après les plus récentes données disponibles, le taux de chômage au sens large s'est ainsi établi à 6,6 % en janvier 2019. Bien qu'en baisse par rapport aux pics atteints en 2009, ce taux demeure au-dessus de son niveau d'avant-crise. De son côté, le recours au dispositif de chômage partiel a poursuivi sa baisse et ne concerne désormais plus qu'un nombre limité d'entreprises²⁰.

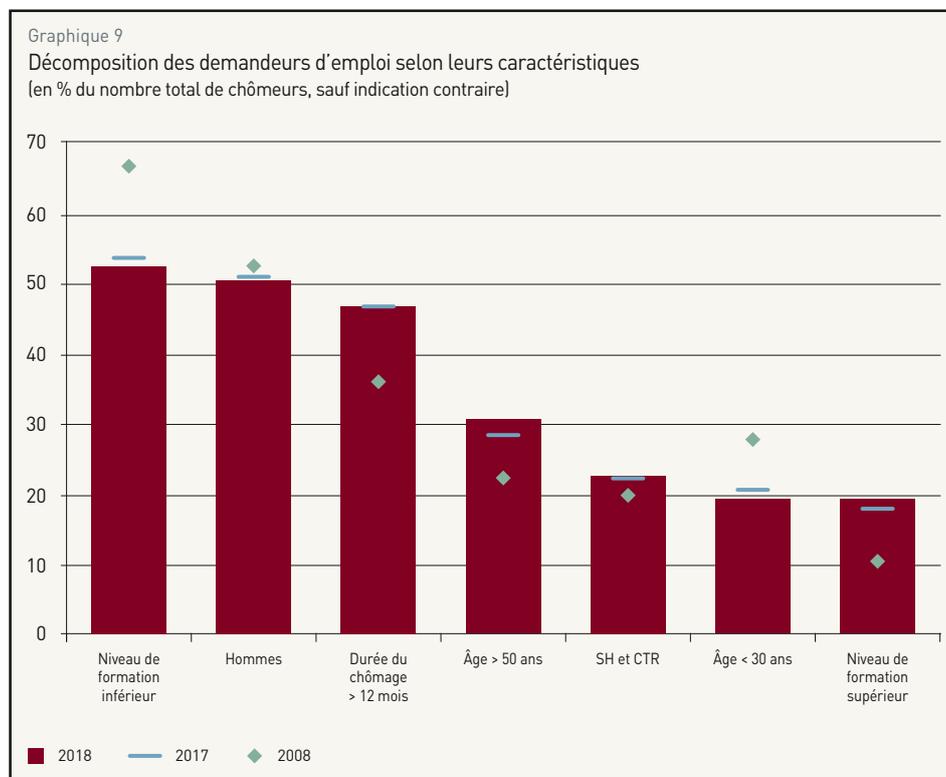
La baisse du chômage, qui s'est amorcée au second semestre 2014, a continué de profiter à presque toutes les catégories de demandeurs d'emploi (voir le graphique ci-après). Certaines populations demeurent cependant particulièrement vulnérables et défavorisées. Ainsi, le chômage de longue durée touche à l'heure actuelle encore 47 % des demandeurs d'emploi au Luxembourg (49 % en moyenne dans la zone euro), contre 36 %

19 L'ADEM propose une panoplie de mesures de soutien destinées aux demandeurs d'emploi et censées améliorer leur employabilité et faciliter leur réinsertion sur le marché du travail. Ces mesures, qui font partie intégrante des politiques « actives » de l'emploi peuvent se décliner sous différentes formes. En 2018, 42 % des demandeurs d'emploi concernés étaient affectés à des mesures « spéciales », destinées aux chômeurs non-indemnisés et pris en charge par des associations sans but lucratif (y compris les initiatives syndicales et locales). 25 % des demandeurs d'emploi concernés étaient affectés à des mesures spécialement conçues pour les jeunes chômeurs, suivi des mesures de formation (20 %) et des occupations temporaires indemnisées (9 %). De même, 5 % des mesures étaient destinées aux demandeurs d'emploi âgés de 45 ans ou plus, les salariés à capacité de travail réduite et les salariés handicapés. Il convient de noter que les personnes bénéficiant d'une mesure pour l'emploi ne sont pas considérées comme chômeurs au sens strict et se retrouvent, par conséquent, exclues du champ d'application du taux de chômage officiel.

Par ailleurs, il convient de mentionner que suite à l'entrée en vigueur du REVIS, en janvier 2019, les « Activités d'insertion professionnelle » qui auparavant étaient organisées par le Service National d'Action Sociale mais figuraient dans les mesures de soutien à l'emploi de l'ADEM, sont désormais suivies exclusivement par l'ONIS et ne sont plus reprises dans les mesures proposées par l'ADEM. Ce changement a eu pour conséquence de diminuer le nombre de mesures de soutien à l'emploi et donc le taux de chômage au sens large. Les données historiques ont cependant été ajustées de façon à neutraliser cet effet et éviter une rupture de série.

20 Le chômage partiel (de source conjoncturelle) est un dispositif de prévention des licenciements. L'objectif est de permettre aux entreprises de maintenir l'emploi en cas de perte d'activité temporaire et de favoriser un ajustement de la marge intensive du travail, c'est-à-dire des heures travaillées.

en 2008²¹. Même en excluant les chômeurs souffrant d'un handicap ou d'une incapacité de travail partielle et qui ont une employabilité faible, on constate qu'en 2018, près d'un tiers des demandeurs d'emploi étaient au chômage depuis plus de douze mois. Bien qu'en retrait par rapport au pic atteint en 2016 (48 %), la courbe du chômage de longue durée peine à s'inverser²². De même, bien qu'en retrait par rapport aux niveaux d'avant-crise, la part des chômeurs faiblement qualifiés reste élevée (supérieure à 50 %). Par ailleurs, le taux de chômage des jeunes s'est inscrit à 15,4 % (après un taux de 18,9 % l'année précédente)²³. L'incidence du chômage des jeunes, mesurée par le rapport entre le chômage des jeunes et celui des adultes (âgés de 25 à 54 ans) reste, néanmoins, plus importante au Luxembourg (3,1 fois) que dans la zone euro (2,2 fois).



Sources : ADEM, calculs BCL.

De son côté, l'emploi a poursuivi son expansion à un rythme soutenu. En 2018, la progression annuelle de l'emploi salarié s'est hissée à 3,8 %, après une hausse de 3,5 % l'année précédente. La croissance de l'emploi a reposé sur une assise relativement large. Selon l'analyse sectorielle, telle que retracée par la comptabilité nationale, les services aux entreprises, les branches « commerce, transports et HORECA » et le secteur public au sens large (y compris l'éducation et la santé) se sont, néanmoins,

21 Le chômage de longue durée touche en particulier les populations peu qualifiées, âgées ou souffrant d'un handicap ou d'une incapacité de travail partielle.

22 Voir l'encadré n° 3 « Le chômage de longue durée, tenants et aboutissants » dans le Bulletin BCL 2015/1, pp. 3243.

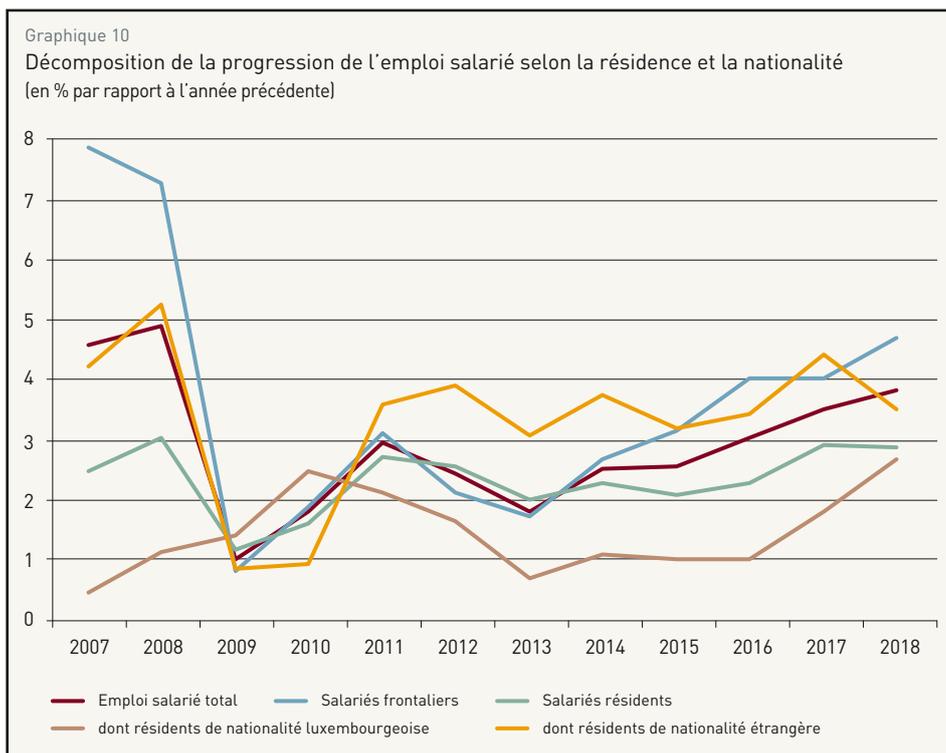
23 Ces données sont issues de l'Enquête (harmonisée) sur les forces de travail. Cet indicateur doit être interprété avec prudence dans la mesure où il peut donner une image tronquée de la position des jeunes sur le marché de l'emploi, en raison de leur faible taux d'activité. En effet, si une part importante des jeunes participe au système d'éducation et que, simultanément, une grande partie de ceux qui intègrent le marché du travail se retrouve sans emploi, le taux de chômage des jeunes sera très élevé, alors même que ce phénomène ne touche qu'une faible fraction de la population jeune totale. Le chômage des jeunes peut dès lors être appréhendé par un indicateur alternatif : le *ratio de chômage* qui mesure la part de jeunes chômeurs dans la population totale du même âge, ce qui permet de remédier aux difficultés liées à la taille réduite de la population active jeune. Ce ratio s'est établi 4,7 % en 2017.

démarqués en tant que principaux moteurs de la croissance de l'emploi au Luxembourg²⁴. Une décomposition par résidence (et par nationalité) des emplois créés révèle que l'écart de croissance entre emploi frontalier et résident s'est établi à 1,8 p.p. en 2018, après 1,1 % l'année précédente²⁵. Dans le même temps, la progression de l'emploi résident s'est maintenue proche de 3 %, soit à un rythme largement supérieur à sa moyenne historique d'avant-crise.

Sachant que les évolutions de l'emploi intérimaire anticipent généralement celles de l'emploi global, la hausse actuelle de l'emploi intérimaire ainsi que les informations tirées d'enquêtes vont dans le sens d'une croissance continue de l'emploi au cours de la période à venir. De même, le taux de vacance d'emplois s'est encore amélioré et s'est maintenu au-dessus de sa moyenne historique, ce qui témoigne d'une forte demande de travail.

L'embellie des perspectives sur le marché du travail ne saurait cependant pas occulter l'existence de problèmes structurels, comme en témoigne la part encore importante des chômeurs de longue durée. Sur la base de recommandations et d'expériences internationales, la lutte contre le chômage passe *i)* par des mesures d'incitation, censées favoriser une (ré) insertion rapide

des demandeurs d'emploi sur le marché du travail, couplées *ii)* à des actions visant à améliorer leur employabilité et *iii)* des incitations supplémentaires à prendre un emploi. Cette lutte contre le chômage passe cependant et avant tout par une politique de prévention visant à réduire *ex ante* le risque de perte d'emploi et d'enlèvement dans le chômage, via l'identification des besoins actuels et futurs



Sources : STATEC, calculs BCL.

24 Le nombre d'agents au service de l'Etat, c'est-à-dire de la fonction publique au sens restreint, est passé de 26 662 en 2010 à 26 883 en 2013, avant de diminuer à 26 720 à la fin de l'année 2016. Les annonces faites par le gouvernement, dans le cadre des lois budgétaires d'augmenter considérablement les effectifs dans la fonction publique au sens restreint tranchaient, jusqu'à cette date, nettement avec la tendance qui a pu y être observée. En 2017 et 2018, en revanche, le nombre d'agents au service de l'Etat s'est de nouveau inscrit en hausse pour s'établir à 28 910 fin 2018, soit 2 190 personnes (ou 8,2 %) de plus qu'en 2016.

Pour 2019, le gouvernement prévoit 950 postes supplémentaires, un nombre plausible au regard du dynamisme de l'emploi observé sur la période la plus récente. La prudence reste cependant de mise quant à l'évolution effective future de l'emploi dans le secteur public. En effet, ce renforcement de personnel en 2019 ferait suite à une création nette d'emploi déjà élevée en 2017 et 2018. De même, il convient de rappeler qu'il s'agit ici de postes à créer en sus des recrutements à effectuer en remplacement de postes devenus vacants, le tout dans un contexte de difficultés de recrutement particulièrement aiguës dans certaines administrations.

Pour une analyse détaillée, voir l'encadré 1 « L'emploi dans la fonction publique » dans l'avis de la BCL sur le projet de budget 2018 [Bulletin BCL 2017/3, pp. 181-185].

25 La part des frontaliers dans les nouveaux emplois occupés s'est inscrite à 56 %.

en compétences, une meilleure orientation des jeunes dès leur plus jeune âge, le redéploiement des salariés vers des activités de croissance, etc. Dans ce contexte, il convient de mentionner la réforme de l'ADEM entrée en vigueur en 2012, qui a commencé à produire ses effets mais nécessite la poursuite d'efforts soutenus.

Le chômage, en particulier le chômage de longue durée, reste un fléau lourd de conséquences sociales, économiques et financières, tant au niveau individuel que collectif. Le coût budgétaire associé à l'ensemble des mesures de soutien à l'emploi a progressé de 379 millions d'euros en 2008 à 680 millions d'euros en 2018. Les dépenses totales du Fonds pour l'emploi sont ainsi passées de 1,0 % du PIB nominal en 2008 à (prévisiblement) 1,2 %²⁶ en 2018. Pour 2019, l'Etat prévoit une participation aux dépenses courantes du Fonds pour l'emploi qui serait réduite à 1,1 % du PIB²⁷.

26 À ces coûts de court terme viennent s'ajouter des coûts à plus long terme : des coûts directs liés au vieillissement de la population qui risquent de mettre en péril la soutenabilité des finances publiques et des coûts indirects liés à l'éloignement progressif de la vie active de certaines franges de la population, synonyme d'une obsolescence graduelle de leurs compétences et un effet négatif sur le potentiel de croissance de l'économie.

27 Cette participation résulte du produit de l'impôt de solidarité, de la contribution sociale prélevée sur les carburants, du produit de 2,2 % de l'impôt sur la fortune et d'une dotation normale (ou extraordinaire). Plus en détail, le produit de l'impôt de solidarité s'est inscrit en forte hausse au cours des dernières années, passant de 122 millions d'euros en 2008 à 555 millions d'euros en 2018 (et selon les prévisions à 567 millions en 2019). De son côté, la contribution sociale prélevée sur les carburants s'est progressivement inscrite en baisse, passant de 142 millions d'euros en 2008 à 129 millions d'euros en 2018 (avec un montant identique prévu pour 2019). Le produit de 2,2 % de l'impôt sur la fortune (qui concerne uniquement les sociétés) versé au Fonds pour l'emploi devrait passer de 20 millions d'euros en 2018 à 19 millions d'euros en 2019. Dans le même temps, la dotation normale de l'Etat au Fonds pour l'emploi est passée de 50 millions d'euros en 2008 à 10 millions d'euros en 2018 (après avoir atteint un pic de 190 millions d'euros en 2012). Pour 2019, le gouvernement prévoit un montant de dotation identique à celui de 2018.

Encadré 1 :

LE SALAIRE SOCIAL MINIMUM

Caractéristiques des salariés rémunérés au salaire minimum

En décembre 2018, 61 746 salariés, soit environ 15 % des salariés (fonctionnaires exclus) étaient rémunérés au voisinage du salaire social minimum (SSM) au Luxembourg²⁸.

Parmi ceux-ci, 60 % étaient rémunérés au voisinage du SSM pour travailleurs non qualifiés et 40 % au voisinage du SSM qualifié²⁹. Les salariés rémunérés au SSM sont principalement employés dans le commerce (près d'un quart d'entre eux), dans l'hébergement et la restauration (un peu plus de 15 %) et dans le secteur de la construction (environ 10 %). Une décomposition par résidence révèle en outre que 58 % des travailleurs rémunérés au voisinage du SSM résident au Luxembourg, les 42 % restants étant des salariés frontaliers³⁰. Les salariés caractérisés par un manque de qualification ou d'expérience ou un bas pouvoir de négociation disposent, en général, de salaires plus faibles et sont, par conséquent, davantage affectés par les dispositions du salaire minimum. Au Luxembourg, comme dans la plupart des pays disposant de minimas salariaux, les jeunes, les peu qualifiés et ceux disposant d'un contrat de travail à durée déterminée sont sur-représentés parmi les travailleurs rémunérés au SSM³¹.

Adaptation du salaire social minimum

Au Luxembourg, le salaire social minimum s'applique à tous les salariés occupés par un employeur dans le cadre d'un contrat de travail. Il est régi par le Code du travail et son niveau est fixé par la loi. Le salaire minimum connaît deux types de revalorisation.

i) La première résulte de l'adaptation automatique du SSM en fonction de l'évolution du coût de la vie (mécanisme d'indexation).

ii) La deuxième dépend du développement économique et vise à faire participer les salariés rémunérés au SSM aux bénéfices de la croissance économique. A cette fin, tous les deux ans, le gouvernement soumet à la Chambre des députés un rapport sur l'évolution des conditions économiques générales et des revenus, accompagné, le cas échéant, d'un projet de loi portant sur l'ajustement du niveau du SSM. Le SSM est donc de manière générale adapté tous les deux ans en fonction de l'évolution moyenne des salaires horaires réels dans le reste de l'économie au cours des années A-2 et A-3. Dans ce contexte, le taux du salaire social minimum a été ajusté de 1,1 % au 1^{er} janvier 2019, sur base de l'évolution du salaire horaire réel moyen observée sur les années 2016 et 2017. Les SSM bruts qualifié et non qualifié ont augmenté de respectivement 23 euros et 27 euros pour s'établir à 2 071 euros et 2 485 euros.

Dans l'accord de coalition 2018-2023, le gouvernement s'est engagé à augmenter le « salaire net perçu par les bénéficiaires du SSM (...) de € 100 avec effet rétroactif à partir du 1^{er} janvier 2019 », en partie via une hausse du niveau brut de 0,9 % du salaire minimum **(A)** et partiellement via l'introduction d'un crédit d'impôt **(B)**.

28 Selon la méthodologie utilisée par l'IGSS, une personne est dite rémunérée au voisinage du SSM si son salaire horaire est inférieur ou égal à 102 % du SSM mensuel pour travailleurs non qualifiés (respectivement pour travailleurs qualifiés) divisé par 173 (qui correspond au nombre d'heures de travail de référence pour un salarié à temps plein). Le seuil de 102 % a pour but de capter les éventuels individus dont le contrat de travail prévoit une rémunération au SSM mais qui perçoivent des compléments de rémunération qui ne sont pas déclarés séparément du salaire de base. Ces individus ne peuvent, par conséquent, pas être identifiés dans les fichiers. Les compléments en question peuvent être des majorations de salaire (travail du dimanche, jours fériés, nuits ...) ou des primes (allocation repas, déplacement, risque ...) qui n'entrent pas dans les catégories „gratifications et compléments et accessoires” issues de la déclaration des salaires transmise par l'employeur au Centre commun de la sécurité sociale.

29 Source : Projet de loi n° 7416 modifiant les articles L. 222-2 et L. 222-9 du Code du travail.

30 Source : Projet de loi n° 7381 modifiant les articles L. 222-2 et L. 222-9 du Code du travail.

31 Pamukçu, T. (2004), Étude de l'impact du salaire social minimum sur l'emploi et les salaires au Luxembourg, Étude réalisée pour le compte du ministère de l'Économie, Université du Luxembourg.

Tableau 1 :

Évolution du niveau du salaire social minimum non-qualifié pour un contribuable en Classe d'imposition 1 (en euros)

	SITUATION AU 31 DÉCEMBRE 2018	SITUATION AU 1 ^{ER} JANVIER 2019		
		ADAPTATION DU TAUX DU SSM À L'ÉVOLUTION GÉNÉRALE DES SALAIRES (+1,1 %)	ADAPTATION STRUCTURELLE DU TAUX DU SSM (+0,9 %) (A)	INTRODUCTION D'UN CRÉDIT D'IMPÔT SALAIRE SOCIAL MINIMUM (CISSM) (B)
1 Salaire brut	2 049	2 071	2 090	2 090
2 Cotisations sociales	- 226	-229	-231	-231
3 Retenue d'impôt à la source	-86	-89	-91	-91
4 Contribution à l'assurance dépendance	-22	-22	-22	-22
5 Crédit d'impôt pour salariés	+50	+50	+50	+50
6 Crédit d'impôt salaire social minimum	-	-	-	+70
7 Salaire net	1 765	1 782	1 796	1 866
8 Variation nette	-	+17	+14	+70
9 Variation cumulée	-	+17	+31	+101

Remarque : les cotisations sociales (ligne 2) font référence à la part payée par l'employé et incluent les cotisations au titre de l'assurance pension (8 % du salaire brut, soit l'équivalent de 164 euros au 31 décembre 2018), de l'assurance maladie (2,8 % auxquels s'ajoute la majoration pour prestations en espèces de 0,25 %, soit l'équivalent de 63 euros en décembre 2018). Rappelons en outre que le taux de cotisation à l'assurance dépendance s'élève à 1,4 % de la rémunération brute, diminuée d'un abattement correspondant à un quart du salaire social minimum non qualifié. Au 31 décembre 2018, la contribution à l'assurance dépendance se calcule comme suit : $(1,4 \% \times (2\,049 - (2\,049 \times \frac{1}{4}))) = 22$ euros.

Sources : Projet de loi n° 7416 modifiant les articles L. 222-2 et L. 222-9 du Code du travail, projet de budget 2019, calculs BCL.

(A) À cet effet, le gouvernement a déposé, début mars 2019, un projet de loi visant à augmenter de façon *ad hoc* et rétroactivement au 1^{er} janvier 2019, le taux du SSM de 0,9 %. Cette hausse du SSM non qualifié (qualifié) de 19 euros (22 euros) vient se greffer à l'adaptation (biennale) du taux du SSM. Par ailleurs, il convient de noter que le projet de loi en question prévoit aussi l'ajoute d'un article au Code du travail permettant au gouvernement de procéder à une adaptation structurelle du salaire minimum en sus des adaptations biennales déjà prévues par la loi.

Le gouvernement estime à 17 millions d'euros, la charge supplémentaire à supporter par les employeurs suite à la revalorisation du SSM brut à concurrence de 0,9 %³².

(B) Dans le projet de budget 2019, le gouvernement prévoit l'introduction d'un nouveau crédit d'impôt, en sus du crédit d'impôt pour salariés. Ce « crédit d'impôt salaire social minimum » (CISSM) est réservé aux salariés dont la rémunération est proche du SSM. Afin d'éviter un effet de seuil trop important, le CISSM diminuera de façon progressive de 70 euros à 0 euros pour des salaires bruts mensuels allant de 2 500 euros à 3 000 euros.

Le gouvernement estime les moins-values de recettes engendrées par l'introduction du CISSM à 60 millions d'euros en 2019 (et les années subséquentes), ce qui représente 0,2 % des recettes totales des administrations publiques ou 0,6 % des recettes au titre des impôts courants sur le revenu.

Le coût budgétaire associé à l'introduction du CISSM serait cependant quelque peu atténué par les plus-values de recettes engendrées par l'augmentation de 0,9 % du montant brut du SSM. Le gouvernement estime à 3,5 millions d'euros les recettes additionnelles en termes de cotisations imputées à l'employeur. Cependant à ces recettes et pour être complet, il convient d'ajouter les suppléments de recettes émanant des employés. En l'absence de données détaillées, la BCL estime

32 Il convient de rappeler que ces 17 millions d'euros viennent s'ajouter aux 21 millions d'euros que les entreprises doivent prendre en charge au titre de l'adaptation biennale du SSM de 1,1 % au 1^{er} janvier 2019 (projet de loi n° 7416).

à environ 3,5 millions d'euros les recettes additionnelles en termes de cotisations sociales, d'impôts retenus à la source et de contributions à l'assurance dépendance en provenance des employés³³.

Remarques finales

Une revalorisation « structurelle » du salaire social minimum améliorera la situation financière des salariés concernés.

Cependant, cette mesure ne saurait, à elle seule, résoudre le problème de la pauvreté qui est à l'origine de cette prise de décision. Afin d'apprécier la pauvreté, il convient de prendre en compte tout un faisceau de facteurs qui vont bien au-delà du volet rémunération, tels que les transferts sociaux et la composition des ménages. La lutte contre la pauvreté en général et la pauvreté au travail³⁴ en particulier nécessiterait par conséquent aussi le recours à d'autres instruments tels que la politique de l'emploi, les politiques familiales ou la redistribution des revenus³⁵. La problématique de la pauvreté nécessite donc une analyse plus approfondie et plus globale, qui s'étend bien au-delà du SSM.

Par ailleurs, il aurait été judicieux d'analyser, en amont, les effets économiques potentiels (directs, indirects ou de second tour) d'une revalorisation du salaire minimum sur le marché du travail (variation à la hausse ou à la baisse de l'emploi, du taux d'emploi, du taux de chômage etc.). À l'heure actuelle, ces effets auxquels on pourrait *a priori* s'attendre sont sans doute atténués par la modalité choisie pour la revalorisation du salaire minimum, qui prévoit une répartition de la charge financière entre employeurs et Etat, couplée aux allègements de la fiscalité directe dont les entreprises vont bénéficier via la réduction du taux de l'impôt sur le revenu des collectivités.

33 Ce chiffre a été obtenu, de manière simplifiée, en multipliant le nombre de salariés rémunérés au voisinage du SSM (soit 61 746 au total au 31 décembre 2018 selon le projet de loi n° 7416) par le surplus de cotisations inscrites aux lignes 2 à 4 du tableau 1 obtenues suite à l'adaptation structurelle de +0,9 % du SSM. Le calcul tient également compte de la répartition de ces 61 746 salariés entre, d'une part, salariés travaillant à temps plein et salariés travaillant à temps partiel et d'autre part les salariés rémunérés au SSM non qualifié et ceux rémunérés au SSM qualifié.

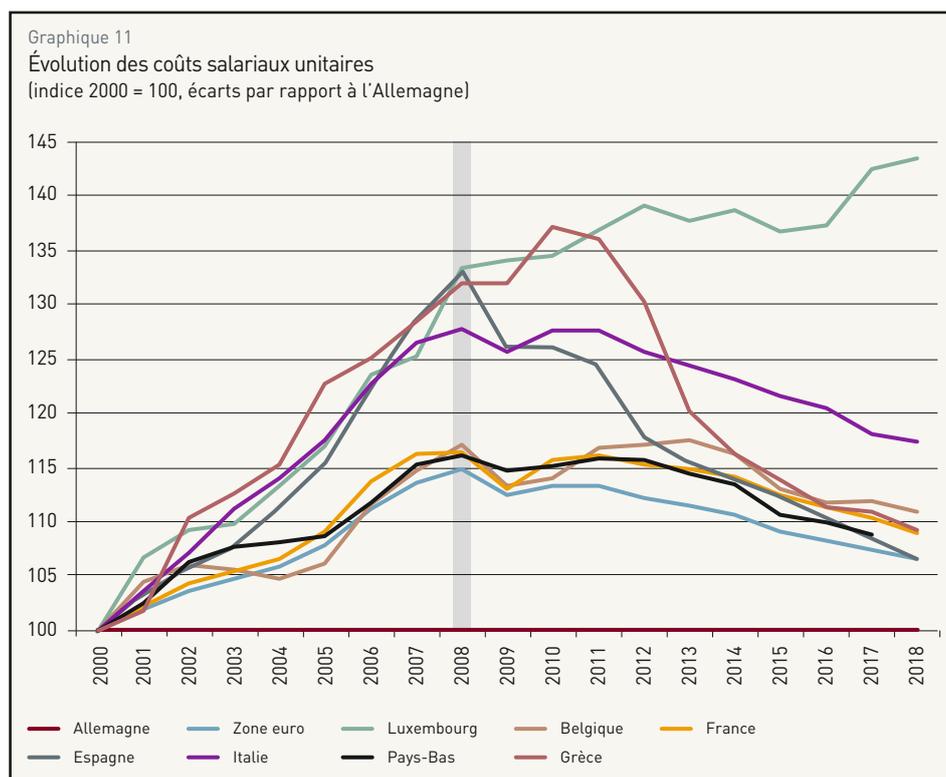
34 La « risque de pauvreté au travail » est mesuré comme le taux de risque de pauvreté parmi les individus qui travaillent tandis que le « risque de pauvreté » fait référence à l'ensemble des individus quel que soit leur situation socio-économique.

35 L'introduction du CISSM joue quelque peu sur la redistribution des revenus étant donné que cette mesure cible les salariés en bas de l'échelle. L'effet sur la redistribution des revenus au niveau de l'économie dans son ensemble est cependant plus limité dans la mesure où le crédit d'impôt ne bénéficie pas aux chômeurs ou aux personnes pauvres à l'écart du marché du travail. En revanche, ce crédit d'impôt conditionné à l'emploi est susceptible de jouer positivement sur les incitations financières à travailler.

1.6 LES COÛTS SALARIAUX UNITAIRES ET LE COÛT SALARIAL MOYEN

L'évolution des coûts salariaux unitaires³⁶ au Luxembourg par rapport aux autres pays de la zone euro – qui constitue un élément important de la compétitivité-coût – continue à être préoccupante.

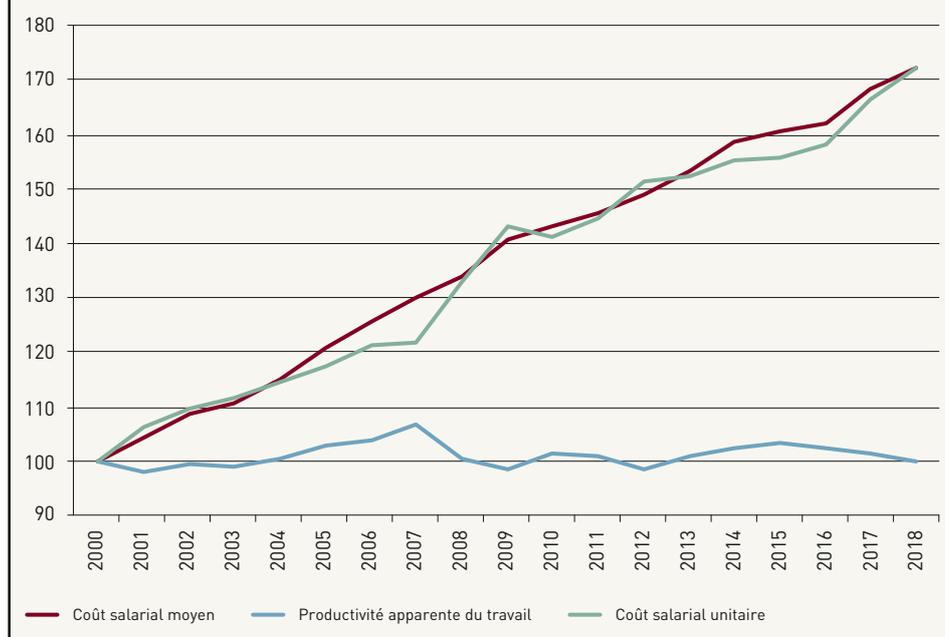
Le graphique 11 compare l'évolution des coûts salariaux unitaires du Luxembourg et de plusieurs autres pays européens par rapport à l'évolution de ces coûts en Allemagne. Avant le déclenchement de la crise économique et financière, en 2007, la dynamique des coûts salariaux unitaires au Luxembourg était globalement en phase avec les évolutions des autres pays, pour lesquels les coûts salariaux progressaient plus vite qu'en Allemagne. Sous la pression de la récession, tous les pays repris sur le graphique ont entamé un processus d'ajustement, à l'exception du Luxembourg qui ne s'est engagé dans cette voie qu'après 2012. L'ajustement au Luxembourg demeure cependant relativement timide et selon les plus récentes données disponibles, les coûts salariaux unitaires auraient à nouveau fortement progressé depuis 2017, en écho à une progression étonnamment faible du PIB.



Sources : Eurostat, calculs BCL.

36 Rappelons que les coûts salariaux unitaires (nominaux) se calculent en rapportant le coût salarial moyen (rémunération des salariés divisée par le nombre d'heures travaillées ou par le nombre de salariés) à la productivité du travail (PIB en volume divisé par le nombre totales d'heures travaillées ou par l'emploi total). L'indicateur des coûts salariaux unitaires n'est pas une statistique parfaite et son évolution est conditionnée par divers aspects d'ordre méthodologique. Cependant, il nous semble que les différentes qualifications ne remettent pas en cause les tendances de long terme de cet indicateur ni les implications qui en découlent.

Graphique 12
Évolution du coût salarial moyen et de la productivité du travail
(indice 2000 = 100)



Sources : STATEC, calculs BCL.

Par ailleurs, le recul (certes modéré) des coûts salariaux unitaires entre 2012 et 2016, tel qu'observé sur le graphique 11, doit être interprété avec prudence. De fait, ce graphique illustre l'évolution des coûts salariaux unitaires relatifs, c'est-à-dire par rapport à l'Allemagne. Cette baisse relative reflète une hausse de la productivité légèrement plus importante au Luxembourg qu'en Allemagne, couplée à une progression du coût salarial moyen un peu plus faible qu'auparavant³⁷. Cependant, comme le montre le graphique 12, qui retrace l'évolution propre du pays et non en comparaison à celle de l'Allemagne, les coûts salariaux unitaires ont continué d'augmenter au Luxembourg.

Au Luxembourg, la hausse marquée des coûts salariaux unitaires est le reflet d'un repli de la productivité apparente du travail³⁸ (en particulier dans l'industrie) et d'une hausse persistante du coût salarial.

L'analyse des coûts salariaux unitaires montre que le marché du travail luxembourgeois ne s'est ajusté que de manière partielle à la baisse de la productivité et à la croissance tendancielle plus faible³⁹.

37 Au Luxembourg, les coûts salariaux unitaires ont augmenté de 22 % entre les années 2000 et 2007, de 25 % entre 2008 et 2012 et de 14 % depuis 2013. A titre de comparaison, en Allemagne, ces coûts ont diminué de 2,6 % entre 2000 et 2007 et ont augmenté de respectivement 12 % et 10 % au cours des deux sous-périodes subséquentes.

38 Rappelons que la productivité apparente du travail est généralement mesurée en rapportant la richesse créée (PIB ou valeur ajoutée en volume) au facteur travail utilisé dans le processus de production (nombre d'heures travaillées ou nombre de personnes en emploi). La productivité apparente du travail « ne tient compte que du seul facteur travail comme ressource mise en œuvre. Le terme « apparente » rappelle que la productivité dépend de l'ensemble des facteurs de production et de la façon dont ils sont combinés. » [Source : Institut National de la Statistique et des Études Économiques (INSEE) – Définitions, méthodes et qualité].

39 En 2018, soit huit années après la fin de la récession économique, la productivité apparente demeure inférieure à son niveau d'avant-crise (-6,3 % lorsqu'exprimée en termes d'heures travaillées et -9,9 % lorsqu'exprimée en termes de personnes en emploi).

1.7 L'INFLATION

Indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH)

En 2018, l'inflation globale s'est établie à 2,0 %, en léger recul par rapport à 2017 (2,1 %). La plupart des sous-composantes de l'IPCH ont connu une décélération, notamment l'inflation des prix des services, qui a été inférieure à 1 %, fortement pénalisée par le recul des prix administrés (-2,2 %, voir ci-après). La composante énergie a en revanche connu une accélération et a largement contribué à la progression de l'IPCH.

Tableau 4 :

Indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) (en taux de variation annuel, sauf indication contraire)

	2015	2016	2017	2018
IPCH	0,1	0,0	2,1	2,0
IPCH à taxation indirecte constante	-1,1	0,0	2,0	1,9
IPCH à l'exclusion de l'énergie	1,7	1,3	1,6	1,2
IPCH à l'exclusion de l'énergie et à taxation indirecte constante	0,7	1,2	1,5	1,1
IPCH prix administrés	0,9	1,0	0,7	-2,2
IPCH loyers	1,7	0,9	1,2	1,3
Prix pétrole en \$	52	44	54	71
Prix pétrole en €	47	40	49	60

Sources : STATEC, Eurostat, calculs BCL.

Indice des prix à la consommation national (IPCN)

La dynamique de l'inflation mesurée sur base de l'IPCN est similaire à celle sur issue de l'IPCH. Néanmoins, en raison de pondérations différentes, notamment des parts de l'énergie et du tabac relativement moins importantes dans l'IPCN que dans l'IPCH, le niveau des taux d'inflation diverge.

Tableau 5 :

Indice des prix à la consommation national, données historiques et prévisions (en taux de variation annuel) et révisions de ces prévisions (en p.p.)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Données historiques	0,5	0,3	1,7	1,5			
Projet de budget 2019 et prog. pluriannuel					1,7	1,7	1,6
STATEC (décembre 2018)					1,9 (+0,2)		
BCL (décembre 2018)					1,8 (-)	1,8 (-)	1,8 (-)
BCL (mise à jour des projections de déc. 2018)					1,6 (-0,2)		

Sources : STATEC, projet de budget, BCL.

En 2018, le taux d'inflation IPCN s'est établi à 1,5 %, en décélération par rapport à l'année 2017. Comme l'IPCH, l'IPCN a été négativement influencé par la mesure gouvernementale augmentant le remboursement des frais de crèches.



En 2019, l'inflation devrait légèrement accélérer, influencée notamment par l'inflation des services. Le recul attendu du prix du pétrole en euros aurait cependant un impact à la baisse sur la hausse de l'IPCN. Le projet de budget anticipe une progression de l'IPCN de 1,7 % en 2019, ce qui est très proche des projections récentes du STATEC et de la BCL.

En 2020 et 2021, l'inflation devrait se stabiliser aux alentours du niveau projeté pour l'année 2019.

Notons néanmoins que ces prévisions sont entourées d'une plus grande incertitude qu'à l'accoutumée suite à la décision du gouvernement d'introduire plusieurs mesures affectant directement les prix à la consommation. Il s'agit notamment de 1) de la hausse des accises sur les carburants à partir du 1^{er} mai 2019, 2) de la baisse des taux de TVA sur certains produits d'hygiène, 3) de la gratuité des transports publics sur le réseau national à partir de mars 2020 et 4) de la gratuité de l'accueil et de l'encadrement des élèves du fondamental dans les maisons relais. Ces mesures n'ont généralement pas encore été intégrées dans les projections d'inflation du STATEC et de la BCL en raison de leur annonce récente et du manque d'informations spécifiques disponibles, concernant la date de leur mise en œuvre ainsi que leur portée.

Toutes ces mesures, à l'exception de la hausse des accises sur les carburants, auront cependant un impact à la baisse sur le niveau des prix à la consommation. Cet impact ne sera sans doute pas négligeable, puisque le cumul des effets émanant de la gratuité des transports publics ainsi que de l'accueil et de l'encadrement des élèves du fondamental dans les maisons relais pourrait déjà dépasser 0,7 %.⁴⁰ L'incidence à la baisse des mesures gouvernementales sur l'indice des prix à la consommation, telle qu'elle a été observée au cours des années 2017 et 2018 (voir point suivant), pourrait donc être prolongée et s'étaler sur l'année 2020 voire au-delà.

Incidences directes des mesures gouvernementales sur les prix à la consommation⁴¹

En 2018, les prix administrés⁴² ont enregistré un recul de 2,2 % (voir le tableau 4). Ce recul s'explique principalement par le changement des modalités de remboursement des frais de crèches et des soins de santé.⁴³ Ces frais sont devenus moins onéreux pour les ménages, induisant un effet à la baisse sur l'évolution des prix à la consommation⁴⁴.

En général, les prix administrés connaissent une évolution plus importante que les autres prix à la consommation. Ceci n'a toutefois pas été le cas récemment et, depuis 2014, l'inflation des prix administrés a été inférieure à l'inflation sous-jacente, qui exclut les prix de l'énergie.

40 Voir également la réponse du STATEC à la question parlementaire n° 327.

41 Les détails méthodologiques sous-jacents aux estimations présentées dans ce chapitre seront développés dans une publication prochaine de la BCL.

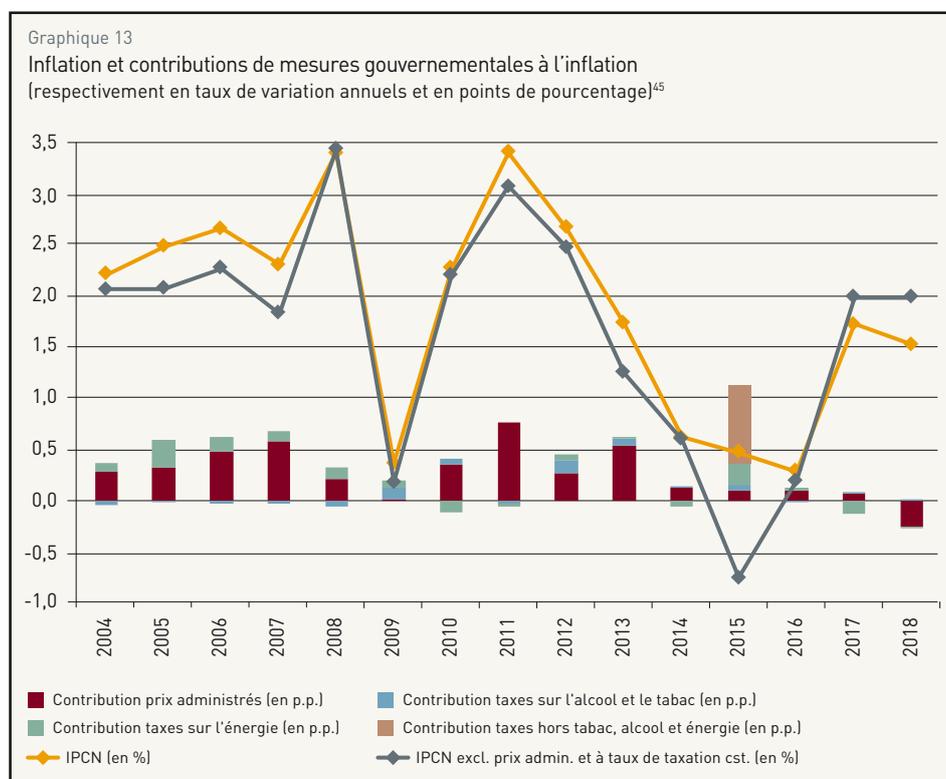
42 Les prix administrés regroupent les prix à la consommation qui sont fixés ou régulés par l'État. Le sous-indice est compilé selon une méthodologie commune développée par Eurostat. Sa composition est spécifique à chaque pays et est déterminée en collaboration avec les instituts de statistiques nationaux. Pour les détails, voir sous https://ec.europa.eu/eurostat/documents/272892/272989/HICP-AP_Definitions_Explications.pdf.

43 Ces mesures ont été introduites respectivement en octobre 2017 et en janvier 2018. Pour plus de détails, voir Bulletin BCL 2018-2, pp. 18-19.

44 D'un point de vue méthodologique, à prix final inchangé (pour un bien ou un service public), une augmentation de la part payée par l'État (pour financer par exemple une prestation sociale) correspond à une réduction de la part payée par le consommateur. Seule l'évolution de la part payée par le ménage est reflétée dans l'IPCN.

Pour quantifier l'incidence directe des mesures gouvernementales sur les prix à la consommation, en sus des prix administrés, il convient aussi de tenir compte des changements de la taxation indirecte. Ces changements concernent principalement les adaptations du niveau des accises sur le tabac et les carburants ainsi que des adaptations des taux de TVA.

Comme illustré par les bâtons du graphique 13, à l'exception notable de l'augmentation générale des taux de TVA en 2015, la contribution des mesures gouvernementales à l'inflation globale s'est considérablement réduite depuis 2014. La contribution des prix administrés a ainsi été relativement faible de 2014 à 2017 et, comme indiqué ci-dessus, négative en 2018. Sur la même période et à l'exception de 2015, la contribution des taxes sur l'énergie a été soit très faible (2016), soit négative (2014 et 2017).



Sources : Eurostat, calculs BCL.

Sur le même graphique, les courbes représentent respectivement le taux d'inflation annuel de l'IPCN et de l'IPCN à l'exclusion des prix administrés et à taux de taxation indirecte constants. Ce dernier taux est représentatif de l'inflation telle qu'elle aurait été sans mesures gouvernementales. De 2004 à 2016, l'inflation globale (IPCN) a toujours été plus importante (ou confondue) que l'inflation excluant les mesures gouvernementales. Ce ne fût toutefois pas le cas en 2017 et 2018 où l'exclusion des mesures gouvernementales donne lieu à une inflation plus élevée que l'inflation globale.

Échelle mobile des salaires (EMS)

Sur la base du projet de budget de 2019, la progression de l'échelle mobile des salaires est estimée à 1,7 % en 2019. Ce résultat implique que l'échéance du paiement de la prochaine tranche indiciaire est prévue pour décembre 2019. Dans ses dernières projections, la BCL arrive à un résultat très proche et prévoit que la prochaine indexation aurait lieu en janvier 2020.

⁴⁵ Les contributions (les bâtons sur le graphique), qui correspondent aux taux de variation annuels des sous-composantes multipliés par leurs poids respectifs dans l'indice global, sont liées à la différence entre les deux courbes, mais ne sont pas égales à celle-ci.

Tableau 6 :

Échelle mobile des salaires, données historiques et prévisions (en taux de variation annuel)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Données historiques	0,0	0,0	2,5	1,0		
Projet de budget 2019					1,7	2,3
STATEC (mars 2019)					1,4	2,5
BCL (décembre 2018)					1,9	2,1
BCL (mise à jour des projections de déc. 2018)					1,4	2,5

Sources : STATEC, projet de budget, BCL.

L'inflation influence les finances publiques à la fois du côté des recettes et du côté des dépenses.

Si l'évolution de l'inflation en 2019 contenue dans le projet de budget paraît réaliste, elle reste néanmoins sensible aux changements possibles dans les hypothèses portant notamment sur le prix du pétrole. Si l'inflation s'avérait être plus élevée que prévu, cela pourrait se solder par une progression plus importante des dépenses des administrations publiques, entre autres à travers une plus forte progression des salaires nominaux, des transferts sociaux mais également d'autres coûts et frais (consommation intermédiaire). Mais, une inflation plus importante impliquerait également une plus forte progression des impôts directs à la charge des ménages et des cotisations sociales en raison de la non indexation des barèmes fiscaux. L'effet net de l'inflation sur les finances publiques est en général incertain, mais aussi marginal.

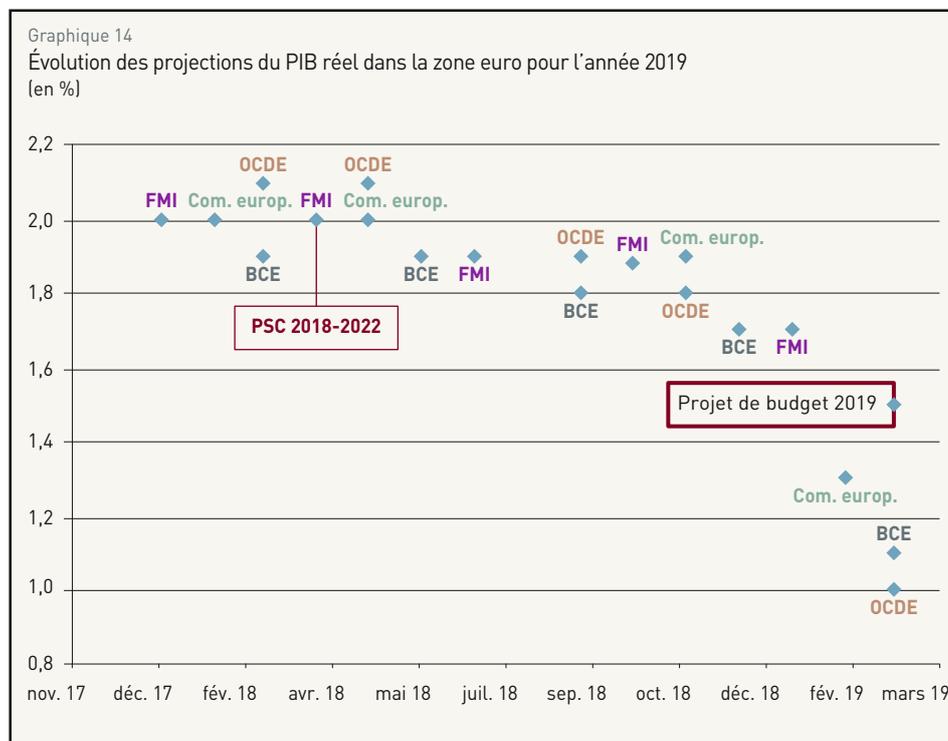
Si les prix ou tarifs de certains services publics étaient abaissés comme annoncé (voir point précédent), alors l'inflation pourrait s'avérer plus faible que prévu. Ces mesures gouvernementales ne seraient

toutefois introduites qu'à partir de l'année 2020. Elles n'auraient donc pas une incidence directe sur l'exécution du budget de l'année 2019, mais elles affecteraient les recettes et les dépenses des administrations publiques au cours des années subséquentes.

2. LES PERSPECTIVES DE CROISSANCE À COURT TERME

2.1 LA ZONE EURO

Les prévisions de croissance de la zone euro pour 2019 ont été relativement stables lors de la première partie de 2018, s'établissant aux alentours de 2 %. Durant la seconde moitié de l'année, la plupart des institutions ont cependant revu leur prévision de croissance



Sources : BCE, Commission européenne, FMI, OCDE, projet de budget 2019, STATEC, calculs BCL.

légèrement à la baisse, tablant sur une croissance quelque peu inférieure à 2 %. Au début de l'année 2019, suite à la détérioration de l'environnement international, ces révisions à la baisse pour la zone euro ont été accentuées. La Commission européenne a, par exemple, révisé sa prévision de croissance à la baisse de 0,6 p.p. par rapport à octobre pour atteindre 1,3 %. L'OCDE est encore plus prudente, prévoyant une croissance de seulement 1,0 % (révision à la baisse de 0,8 p.p.).

Selon les projections des services de la BCE de mars 2019, la croissance du PIB réel pour 2019 s'établirait à 1,1 % (voir tableau 7). Par rapport à l'exercice précédent de décembre 2018, les projections de croissance ont donc été revues en très nette baisse, à savoir de 0,6 p.p. pour l'année en cours.

Tableau 7 :

Projections des services de la BCE de mars 2019 pour la zone euro (en %) et révisions par rapport à l'exercice de décembre 2018 (en p.p.)

	PROJECTION DES SERVICES DE LA BCE DE MARS 2019			RÉVISIONS DEPUIS DÉCEMBRE 2018		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021
PIB réel	1,1	1,6	1,5	-0,6	-0,1	0,0
IPCH	1,2	1,5	1,6	-0,3	-0,2	-0,2
Emploi	0,7	0,6	0,6	-0,1	-0,2	-0,1
Taux de chômage	7,9	7,7	7,5	0,1	0,3	0,3
Déficit public (en % du PIB)	-1,0	-1,0	-1,1	-0,1	-0,3	-0,5

Source : BCE.

Le projet de budget 2019 est basé sur une hypothèse de croissance de 1,5 % en 2019. Un tel niveau de croissance peut paraître trop optimiste, voire dépassé au regard des derniers développements internationaux.

2.2 LE LUXEMBOURG

Les révisions des données historiques

L'estimation des comptes nationaux annuels d'octobre 2018 a apporté des révisions conséquentes aux données historiques publiées précédemment. La croissance du PIB réel en 2017 aurait été seulement de 1,5 %, soit 0,8 p.p. de moins que lors de la première estimation. De plus, le taux de variation annuel moyen du PIB réel a été révisé à la baisse sur une plus longue période⁴⁶.

Le STATEC en tant que compilateur de ces estimations évoque un « retraitement statistique de quelques opérations exceptionnelles de groupes multinationaux présents sur le territoire du Grand-Duché »⁴⁷ qui serait à l'origine de ces révisions aux données. Ces « retraitements » semblent essentiellement concerner les années 2016 et 2017, alors que les révisions à la baisse concernent les quatre dernières années. De plus, le STATEC constate que « les phénomènes atypiques ou à caractère exceptionnel relevés pour un nombre restreint de sociétés semblent entraîner une certaine déconnexion du PIB voire de la valeur ajoutée des fondamentaux conjoncturels ». Il rajoute qu'il s'agit de données préliminaires et que les « résultats de 2017 reposent encore largement sur des estimations »⁴⁸.

46 Pour plus de détails, voir BCL, Bulletin 2018/3 Encadré 5 « Les données récentes de la comptabilité nationale », pp. 73-76.

47 STATEC (2018), Communiqué de presse n° 37 du 19 octobre 2018 relatif à la 1^{ère} estimation du PIB en volume pour le 2^e trimestre 2018.

48 STATEC (2018), Conjoncture Flash 10/2018.

Ces informations qualitatives sont utiles et elles incitent à une interprétation prudente de ces données. Elles s'avèrent néanmoins insuffisantes et elles ne permettent guère à un observateur externe de se forger une image claire sur l'état et l'évolution de l'économie luxembourgeoise et notamment sur l'impact quantitatif de ces phénomènes *a priori* exceptionnels et donc aussi temporaires.

Le projet de budget 2019 n'aborde pas du tout cette problématique. Il ne fournit aucune information relative à l'interprétation de ces révisions des données et à l'envergure projetée de ces phénomènes jugés exceptionnels. Il s'agit pourtant d'un élément crucial pour les projections macroéconomiques et budgétaires, puisque le PIB est *a priori* un indicateur clé pour appréhender l'évolution des variables telles que l'emploi, les recettes fiscales ou encore l'écart de production.

Les prévisions macroéconomiques

Les tableaux ci-dessous comparent les projections macroéconomiques pour le Luxembourg pour les années 2018 et 2019 telles qu'elles ont été publiées par le gouvernement dans le programme de stabilité et de croissance d'avril 2018 (PSC), le STATEC (Note de conjoncture du 4 décembre 2018), la Commission européenne (en février 2019), ainsi que les projections contenues dans le projet de budget 2019.

Le tableau 8 présente également les résultats de la première estimation de la comptabilité nationale pour l'année 2018 tels que publiés par le STATEC le 21 mars 2019.

Tableau 8 :

Comparaison des projections macroéconomiques pour le Luxembourg pour 2018 (en %, sauf mention contraire)

	PSC (AVRIL 2018)	STATEC NDC 2-18	COMMISSION EUROPÉENNE	PROJET DE BUDGET 2019	1 ^{ÈRE} ESTIMATION 2018
PIB réel	4,6	3,0	3,0	3,0	2,6
PIB nominal	5,6	5,6	5,0	6,3	6,5
Déflateur du PIB	1	2,6	2,0	3,3	3,8
Emploi total	3,5	3,7	3,7	3,7	3,7
Coût salarial moyen	1,6	1,9	2,2	1,4	2,2
Solde des administrations publiques (en % du PIB)	1,1	1,9	1,3	2,6	-

Sources : PSC 2018, projet de budget 2019, CE, STATEC.

Tableau 9 :

Comparaison des projections macroéconomiques pour le Luxembourg pour 2019 (en %, sauf mention contraire)

	PSC (AVRIL 2018)	STATEC NDC 2-18	COMMISSION EUROPÉENNE	PROJET DE BUDGET 2019
PIB réel	4,6	3,0	2,5	3,0
PIB nominal	6,1	4,6	4,3	4,1
Déflateur du PIB	1,5	1,6	1,8	1,1
Emploi total	3,4	3,4	-	3,4
Coût salarial moyen	2,6	2,5	2,6	2,5
Solde des administrations publiques (en % du PIB)	1,4	2,0	1,2	1,0

Sources : PSC 2018, projet de budget 2019, CE, STATEC.

Les projections macroéconomiques présentées dans le projet de budget 2019 se basent largement sur les estimations du STATEC publiées dans la Note de Conjoncture 2-2018 qui date du 4 décembre 2018. Le projet de budget 2019 prévoit ainsi une croissance du PIB réel de 3 % en 2018 et 2019.

Pour ce qui est de l'année 2018, la croissance économique au Luxembourg se serait accélérée de 1,5 % en 2017 à 3,0 % en 2018. Cette évolution est à contre-courant d'une décélération de l'activité économique dans la zone euro, ce qui peut surprendre pour une petite économie ouverte comme celle du Luxembourg. Cependant, cette accélération pourrait être une « compensation » résultant de la croissance faible et « atypique » du PIB en volume en 2016 et 2017. L'évolution d'autres indicateurs conjoncturels, notamment les indicateurs d'activité sectorielles, l'accélération progressive de l'emploi, la hausse continue des recettes fiscales ou encore la bonne portée des indicateurs de confiance, reflète en effet une situation conjoncturelle bien plus favorable au Luxembourg au cours de ces deux années.

Selon les premières estimations, publiées le 21 mars 2019, la croissance du PIB en volume aurait été de 2,6 %, soit 0,4 p.p. de moins que projeté dans le projet de budget 2019. La croissance du PIB nominal, quant à elle, aurait été de 6,5 %, donc proche de la projection présentée dans le projet de budget. Cela entraîne une hausse du déflateur du PIB à 3,8 % pour l'année 2018, niveau nettement plus élevé que la moyenne historique. On peut s'interroger sur l'origine d'un déflateur du PIB qui se situe largement au-dessus du taux d'inflation enregistré en 2018.

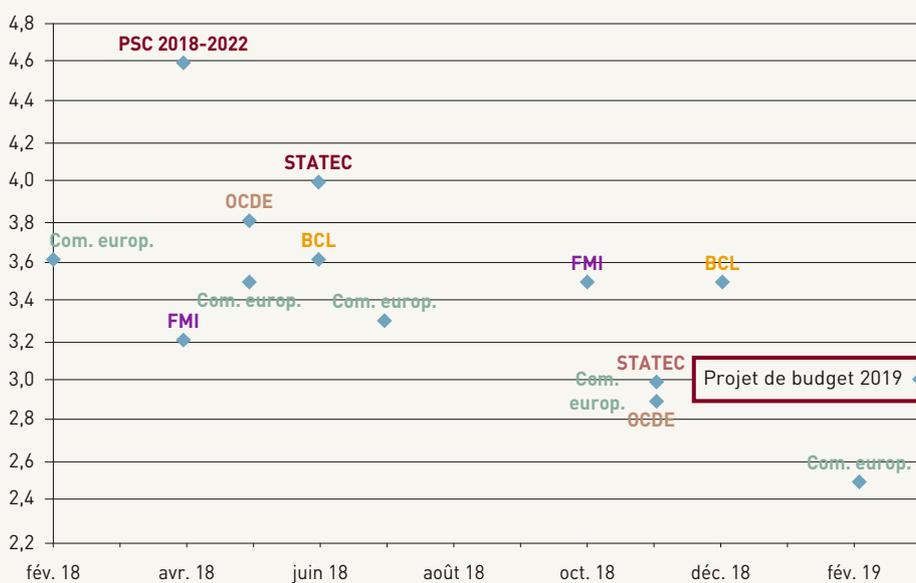
En ce qui concerne l'année 2019, la croissance économique se stabiliserait à 3,0 %. Le scénario d'une stabilisation de la croissance en 2019 semble lui aussi surprenant et plutôt optimiste.

Suite au ralentissement de l'activité économique dans la zone euro au deuxième semestre 2018 et des signes plutôt négatifs provenant des indicateurs économiques à court terme, les prévisions de croissance pour l'année 2019 ont toutes été revues à la baisse au tournant de l'année 2018/2019 (voir point précédent). La conjoncture internationale et surtout européenne est un indicateur-clé pour l'activité économique dans une petite économie largement ouverte sur l'extérieur. Cependant, par rapport aux projections contenues dans la Note de Conjoncture 2-2018 du STATEC, les prévisions macroéconomiques sous-jacentes au projet de budget n'ont pas été révisées et le profil d'une stabilisation de la croissance en 2019 est maintenu. Selon le projet de budget, « la légère révision à la baisse de la croissance réelle dans la zone euro pour 2019 (de 1,7 % à 1,5 %) ne justifie à elle seule pas de révision à la baisse de la croissance prévue au Luxembourg ». Or, sur la base des projections récentes des organisations internationales pour la zone euro, l'hypothèse d'une croissance de 1,5 % dans la zone euro en 2019 est, à l'heure actuelle, nettement dépassée. Pour rappel, la Commission européenne table sur 1,3 % (février 2019), l'OCDE sur 1,0 % (mars 2019) et la BCE sur 1,1 % (mars 2019).

Le graphique ci-après présente l'évolution des projections du PIB réel au Luxembourg pour l'année 2019. De manière générale, on constate une tendance baissière des prévisions pour l'année 2019, en ligne avec le développement des perspectives de croissance pour la zone euro. Plus récemment, dans ses projections économiques d'hiver 2019, la Commission européenne a revu à la baisse la croissance du PIB réel en 2019 pour le Luxembourg (de 0,5 p.p.) par rapport à ses projections d'automne 2018.

Comme indiqué ci-dessus, le projet de budget 2019 reste peu précis au sujet de la performance anémique de l'économie luxembourgeoise depuis 2016 qui, selon le STATEC, provient en premier lieu de quelques opérations exceptionnelles de groupes multinationaux résidents au Luxembourg. En l'absence d'informations supplémentaires, il est impossible d'évaluer l'envergure de ces opérations et d'en déduire les implications pour l'évolution future du PIB. Les auteurs du budget affirment que

Graphique 15
Évolution des projections du PIB réel au Luxembourg pour l'année 2019
(en %)



Sources : BCE, Commission européenne, FMI, OCDE, projet de budget, STATEC, calculs BCL.

les prévisions macroéconomiques de 2018 et 2019 sont influencées par ces phénomènes « atypiques » sans toutefois quantifier cet impact. Selon la Note de conjoncture 2-2018 du STATEC, l'impact négatif observé en 2017 émanant des multinationales incriminées est simplement maintenu pour les années 2018 et 2019. En pratique, il semble que l'ampleur des valeurs ajoutées brutes négatives ait été gardée constante, ce qui revient à supposer que ces phénomènes se pérennisent. Cette approche est quelque peu surprenante, car elle serait en contradiction avec la description initiale de ces phénomènes qui les caractérisait comme exceptionnels, donc aussi temporaires.⁴⁹

Il est surprenant et décevant que ce sujet n'ait pas été clairement identifié et commenté dans le projet de budget 2019. Par contre, les commentaires contenus dans le projet

de budget ont trait aux développements relatifs à la consommation réelle des ménages et à l'investissement privé, soit des agrégats à contenu importé élevé et, partant, ayant un impact limité sur le PIB réel.

Tableau 10 :

Écart de production (en % du PIB potentiel)

	2017	2018	2019
Projet de budget 2018	0,1	1,1	1,6
STATEC Ndc 2-2018	-1,3	-0,6	-0,3
Projet de budget 2019	-1,1	-0,1	0,3
Commission européenne	-0,5	0,0	0,3

Sources : BCL, CE, projet de budget pluriannuel.

49 Voir STATEC (2018), Conjoncture Flash 10/2018 et Communiqué de presse n° 37 du 19 octobre 2018.

Selon les projections contenues dans le projet de budget 2019, le taux de croissance du PIB réel en 2018 et 2019 ne dépasserait que très légèrement la croissance potentielle du Luxembourg estimée à respectivement 2,7 % et 2,9 % pour ces deux années. Le tableau 10 présente l'écart de production⁵⁰ tel que rapporté par le budget 2018, le projet de budget 2019, le STATEC (Note de conjoncture du 4 décembre 2018) ainsi que par la Commission européenne (février 2019).

Selon le projet de budget 2019, l'écart de production, qui aurait été négatif en 2017, se serait refermé en 2018 et deviendrait ensuite positif. Cette évolution est proche des estimations récentes de la Commission européenne.⁵¹

La modification de l'écart de production par rapport au budget 2018 provient, d'une part, d'une perspective moins favorable au niveau de la croissance du PIB en volume et, d'autre part, d'une révision à la baisse de la croissance potentielle pour 2018 et 2019⁵². Cet ajustement du PIB potentiel est en premier lieu la conséquence de la révision des données historiques du PIB dans l'estimation de la comptabilité nationale portant sur la période allant de 2014 à 2017. Il est donc regrettable que ni le STATEC, ni le projet de budget 2019 ne fournissent des informations additionnelles sur ces révisions.

Le découplage observé récemment au Luxembourg entre l'évolution du PIB et d'autres indicateurs conjoncturels a aussi des répercussions sur l'estimation de l'écart de production. L'appréciation de la position cyclique de l'économie⁵³ peut être diamétralement opposée selon qu'on se réfère au PIB en volume ou, à titre d'exemple, à l'emploi total⁵⁴. Entre 2013 et 2017, le taux de croissance du PIB en volume a décéléré et a en moyenne été en-dessous de la croissance historique, ce qui suggère une position cyclique négative et/ou un écart de production négatif qui se creuse. La progression de l'emploi total s'est, par contre, nettement accélérée pour dépasser sa moyenne historique en 2018. En 2018, la progression de l'emploi total a été la plus élevée depuis 2008, une année proche du sommet conjoncturel précédent. Sur la base de l'évolution de l'emploi, le diagnostic est celui d'une position cyclique qui s'est améliorée au cours des dernières années, aboutissant en 2018, à un écart de production nul, voire positif.

50 L'écart de production mesure la différence entre la production effective d'une économie et sa production potentielle. Il est généralement exprimé en pourcent de la production potentielle. Un écart de production positif signifie que la production effective est supérieure à la production de pleine capacité, alors qu'un écart négatif indique des capacités inutilisées dans l'économie.

51 On constate cependant une différence entre l'écart de production projeté dans le projet de budget 2019 et celui du STATEC (dans la Ndc 2-2018) ce qui est quelque peu surprenante, car les deux projections se basent sur le même scénario macro-économique et les mêmes données historiques du PIB.

52 Dans la note de conjoncture 2-2018 du STATEC, le taux de croissance du PIB potentiel a été révisé à la baisse de près de 1 point pour 2018 et 2019 par rapport aux projections de juin (Ndc 1-2018). Par rapport au PSC (avril 2018), le taux de la croissance potentielle a été révisé de -0,7 p.p. et de -0,6 p.p. pour 2018 et 2019 respectivement.

53 Le jugement sur la position cyclique importe parce qu'elle influe sur les estimations du solde structurel des administrations publiques. *Ceteris paribus*, à solde budgétaire nominal donné, un écart de production négatif fait apparaître la situation budgétaire plus favorablement puisque le solde structurel est plus élevé, et *vice versa*.

54 On se réfère à l'emploi total plutôt qu'à l'emploi national, qui a pourtant connu une évolution relative encore plus favorable, puisque ce dernier est aussi influencé par l'emploi public et les mesures pour l'emploi, donc des composantes qui ne sont pas soumises aux fluctuations cycliques.

3. LES FINANCES PUBLIQUES

3.1 LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE AU COURS DES ANNÉES RÉCENTES

3.1.1 L'évolution de la situation budgétaire des administrations publiques

Entre 2007 et 2010, une forte dégradation du solde des administrations publiques⁵⁵ a pu être observée, celui-ci passant d'un excédent de 4,2 % du PIB à un déficit de 0,7 % du PIB en raison de la crise économique et financière (*cf.* tableau 11). Cette détérioration peut s'expliquer par une croissance importante du ratio des dépenses sur cette période, passant de 37,8 % du PIB en 2007 à 44,1 % du PIB en 2010, alors que le ratio des recettes a connu une croissance plus modérée, augmentant de 42,0 % en 2007 à 43,5 % du PIB en 2010.

Après une année 2010 toujours marquée par la crise, une amélioration progressive des surplus budgétaires des administrations publiques a été observée, pour atteindre 1,4 % du PIB en 2017, correspondant à une amélioration de 2,0 p.p. par rapport au solde dégagé en 2010.

Tableau 11 :

Évolution des recettes, dépenses et soldes des administrations publiques (en % du PIB nominal)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	DIFFÉRENCE 2010-2017
Recettes adm. pub.	42,0	43,0	44,5	43,5	42,9	44,4	44,3	43,3	43,3	43,6	44,5	1,0
Dépenses adm. pub.	37,8	39,7	45,1	44,1	42,4	44,1	43,3	42,0	42,0	41,9	43,1	-1,0
Solde adm. pub.	4,2	3,3	-0,7	-0,7	0,5	0,3	1,0	1,3	1,3	1,6	1,4	2,0
Recettes adm. centrale	28,8	29,2	30,1	29,9	29,2	30,4	30,6	30,1	30,0	30,1	30,5	0,6
Dépenses adm. centrale	27,4	29,1	32,6	32,2	30,8	32,4	31,6	30,5	30,5	30,5	31,1	-1,1
Solde adm. centrale	1,4	0,0	-2,5	-2,3	-1,6	-2,0	-1,0	-0,3	-0,5	-0,4	-0,6	1,7
Recettes adm. locales	5,0	5,4	5,5	5,4	5,3	5,5	5,4	5,1	5,0	5,2	5,1	-0,3
Dépenses adm. locales	4,7	4,9	5,6	5,2	5,0	5,0	5,0	4,8	4,6	4,9	4,9	-0,3
Solde adm. locales	0,4	0,4	-0,1	0,2	0,3	0,5	0,4	0,3	0,4	0,2	0,1	0,0
Recettes séc. soc.	18,1	19,7	20,8	19,6	19,2	19,9	19,8	19,1	19,1	18,9	19,6	-0,1
Dépenses séc. soc.	15,7	16,8	18,9	18,1	17,4	18,1	18,2	17,7	17,7	17,1	17,7	-0,4
Solde séc. soc.	2,4	2,8	2,0	1,5	1,8	1,8	1,6	1,4	1,5	1,8	1,9	0,3

Sources : STATEC, calculs BCL.

Entre 2012 et 2016, la dynamique des recettes et des dépenses des administrations publiques indique que l'amélioration peut être principalement attribuée aux dépenses. Durant cette période, le ratio des dépenses a diminué graduellement de 44,1 % du PIB en 2012 à 41,9 % en 2016. Cette baisse s'observe principalement au niveau de l'administration centrale et, dans une moindre mesure, de la sécurité sociale.

⁵⁵ Les administrations publiques sont composées de l'administration centrale, des administrations locales et de la sécurité sociale.

Le ratio des recettes n'a quant à lui guère évolué, avec une diminution limitée à 0,8 p.p. entre 2012 (44,4 % du PIB) et 2016 (43,6 % du PIB). Pour l'année 2017, le ratio des recettes a connu une croissance (+0,9 p.p.) légèrement inférieure à celle du ratio des dépenses (+1,1 p.p.), entraînant un solde des administrations publiques (1,4 % du PIB) en léger recul par rapport au solde de 2016 (1,6 % du PIB).

Il ressort de la décomposition par sous-secteurs que l'administration centrale est en majeure partie responsable de la dynamique du solde des administrations publiques observée tout au long de la période considérée. Depuis 2010, année pour laquelle le solde de l'administration centrale s'est élevé à -2,3 % du PIB, le déficit a baissé graduellement, en s'améliorant de 1,7 p.p. entre 2010 et 2017, pour atteindre -0,6 % du PIB.

3.1.2 L'administration centrale

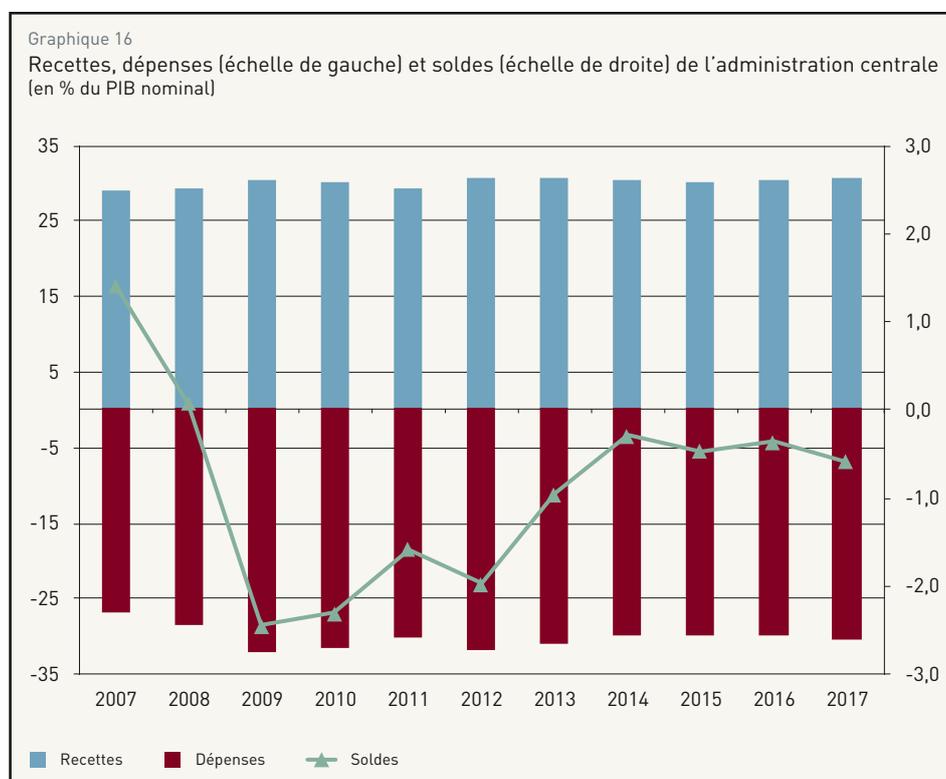
Le solde positif de l'administration centrale en 2007 s'est brusquement détérioré en 2008, puis en 2009 avec la crise (cf. graphique 16). Un déficit de 2,5 % du PIB en 2009 s'est matérialisé en raison d'une forte augmentation du ratio des dépenses (+3,5 p.p.), atténuée en partie par une augmentation de bien moindre ampleur (+0,9 p.p.) du ratio des recettes (cf. tableau 12).

Afin d'amortir l'impact de la crise, des mesures de consolidation ont été prises, portant principalement sur la fiscalité directe à charge des personnes physiques et des personnes morales⁵⁶, qui ont permis une relative stabilité du ratio des recettes sur la période 2010-2016. En 2017, le ratio des recettes a légèrement augmenté (+0,4 p.p.), malgré la mise en œuvre de la réforme fiscale au 1^{er} janvier 2017.

Du côté des dépenses, la crise a particulièrement marqué les années 2008-2009. En 2010 et 2011, le ratio des dépenses a reculé en raison d'un redémarrage de la croissance du PIB nominal à un rythme supérieur au taux de progression des dépenses.

En 2013 et 2014, les dépenses en pourcentage du PIB ont baissé sans toutefois retrouver leur niveau de 2007, avant de se stabiliser à 30,5 % du PIB de 2014 à 2016. En 2017, le ratio des dépenses a augmenté modérément (+0,6 p.p.).

⁵⁶ Citons par exemple la hausse de l'impôt de solidarité en 2011 et 2013, l'ajout des tranches taxées à 39 % et 40 % dans le barème progressif de l'impôt des personnes physiques, en 2011 et 2013 respectivement, ou encore l'introduction de l'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire en 2015 (aboli toutefois en 2017).



Sources : STATEC, calculs BCL.

pour atteindre 31,1 % du PIB, soit une valeur inférieure à celle observée pour 2010 (écart de -1,1 % du PIB).

Tableau 12 :

Évolution des recettes, dépenses et soldes de l'administration centrale (en % du PIB nominal)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	DIFFÉRENCE 2010-2017
Recettes	28,8	29,2	30,1	29,9	29,2	30,4	30,6	30,1	30,0	30,1	30,5	0,6
Dépenses	27,4	29,1	32,6	32,2	30,8	32,4	31,6	30,5	30,5	30,5	31,1	-1,1
Solde	1,4	0,0	-2,5	-2,3	-1,6	-2,0	-1,0	-0,3	-0,5	-0,4	-0,6	1,7

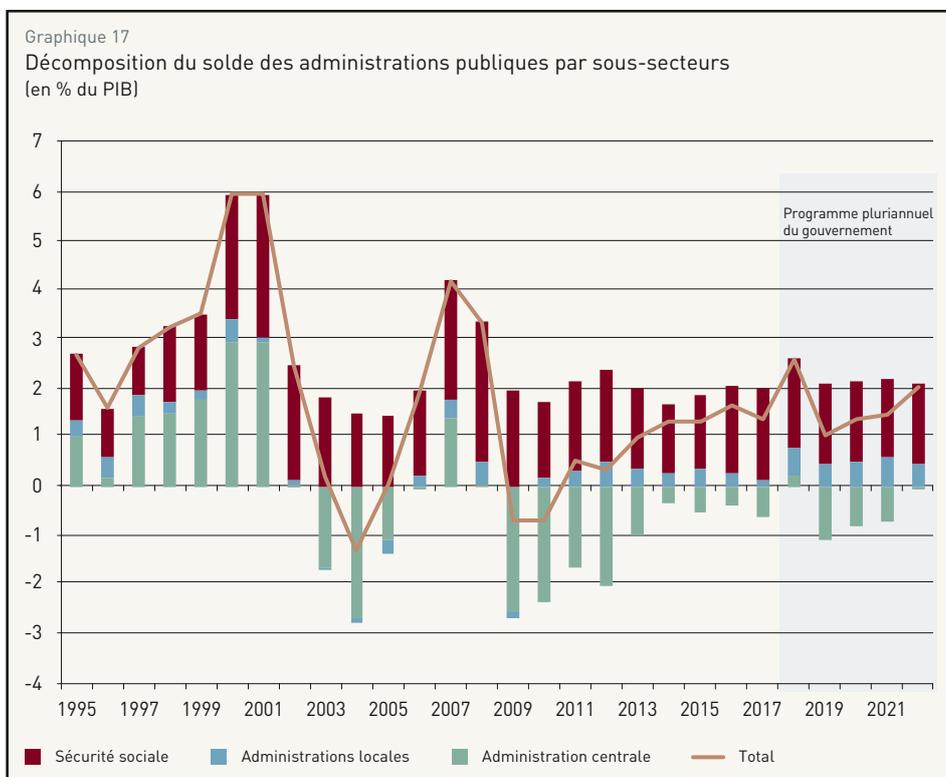
Source : STATEC, calculs BCL.

Il résulte des évolutions des recettes et des dépenses de l'administration centrale que son solde s'est amélioré progressivement entre 2010 et 2014 (à l'exception de l'année 2012) avant d'osciller entre -0,3 % du PIB et -0,6 % du PIB pour les années 2014 à 2017. Cette amélioration depuis 2010 peut être attribuée en majeure partie à une diminution des dépenses en proportion du PIB.

Il est essentiel que la limitation de la croissance des dépenses se poursuive à l'avenir, au vu des baisses futures des recettes de l'administration à prévoir pour les années ultérieures, qu'elles soient liées à des éléments connus (impact différé des mesures liées à la réforme fiscale de 2017-2018, baisse de 1 p.p. du taux de l'impôt sur le revenu des collectivités en 2019, disparition complète des recettes de TVA liées au commerce électronique depuis le 1^{er} janvier 2019) ou potentiels (mesures en ligne

avec l'initiative *Base erosion and profit shifting* (BEPS) de l'OCDE et l'initiative « Assiette Commune Consolidée pour l'Impôt sur les Sociétés » (ACCIS) de la Commission européenne).

Les déficits enregistrés par l'administration centrale ont entraîné un solde négatif pour les administrations publiques prises dans leur ensemble en 2009 et en 2010 (cf. graphique 17 et tableau 13), avant d'être plus que compensés par les surplus budgétaires des administrations locales et surtout de la sécurité sociale pour les années ultérieures. Toutefois, ces surplus observés pour les administrations publiques dans leur ensemble donnent une image faussement positive de l'état des finances publiques.



Sources : STATEC, projet de budget 2019, programmation pluriannuelle 2018-2022, calculs BCL.

En effet, comme la BCL l'a déjà soulevé à de nombreuses reprises dans ses précédents avis, ces excédents masquent des problèmes structurels importants : d'une part, les surplus substantiels dégagés par la sécurité sociale ne viennent pas directement compenser les déficits de l'administration centrale, mais servent à alimenter le Fonds de compensation, dont l'objectif est de constituer une réserve en vue du financement futur des pensions. Ceci explique l'augmentation de la dette publique au cours de ces dernières années, qui est passée de 7,8 % du PIB en 2007 à 23,0 % du PIB en 2017, alimentée par les déficits récurrents de l'administration centrale et par la participation de l'État dans le capital d'une banque.

D'autre part, à politique inchangée, ces surplus seront amenés à disparaître progressivement, en raison de la hausse future des coûts liés à un vieillissement de la population. Il est donc essentiel de viser un retour durable à l'équilibre du solde de l'administration centrale afin de permettre une évolution davantage soutenable des finances publiques luxembourgeoises.

Tableau 13 :

Évolution des soldes des administrations publiques, 2007-2022 (en % du PIB nominal)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018*	2019*	2020*	2021*	2022*
Solde adm. pub.	4,2	3,3	-0,7	-0,7	0,5	0,3	1,0	1,3	1,3	1,6	1,4	2,6	1,0	1,4	1,5	2,0
<i>Solde adm. centrale</i>	1,4	0,0	-2,5	-2,3	-1,6	-2,0	-1,0	-0,3	-0,5	-0,4	-0,6	0,2	-1,1	-0,8	-0,7	-0,1
<i>Solde adm. locales</i>	0,4	0,4	-0,1	0,2	0,3	0,5	0,4	0,3	0,4	0,2	0,1	0,6	0,5	0,5	0,6	0,5
<i>Solde séc. soc.</i>	2,4	2,8	2,0	1,5	1,8	1,8	1,6	1,4	1,5	1,8	1,9	1,8	1,6	1,6	1,6	1,6

*Projections incluses dans la programmation pluriannuelle du gouvernement.

Sources : STATEC, programmation pluriannuelle 2018-2022.

3.2 LA SITUATION BUDGÉTAIRE : ESTIMATIONS POUR L'ADMINISTRATION CENTRALE EN 2018

Le solde de l'administration centrale estimé pour 2018 par le gouvernement dans son projet de budget 2019 s'élève à 0,2 % du PIB. Cette estimation est nettement plus favorable que la prévision incluse dans le Programme de Stabilité d'avril 2018 (-1,0 % du PIB) et que celle du budget 2018 (-1,6 % du PIB).

En date du 1^{er} février 2019, le ministre des Finances a présenté, à la réunion jointe de la Commission des Finances et du Budget et de la Commission du contrôle de l'exécution budgétaire, la situation budgétaire et financière de l'État au 31 décembre 2018⁵⁷. Ces données indiquaient pour l'administration centrale un excédent de 773 millions d'euros (environ 1,3 % du PIB) à la fin décembre 2018, représentant une progression significative par rapport aux estimations équivalentes pour les années précédentes. À cette même période de l'année, le solde s'établissait en effet respectivement à 149 millions d'euros et à 333 millions d'euros pour 2016 et 2017.

La différence entre le solde issu des données présentées le 1^{er} février (1,3 % du PIB) et le solde de l'administration centrale estimé pour 2018 dans le projet de budget 2019 (0,2 % du PIB) provient essentiellement d'une série de dépenses qui n'avaient pas été encore enregistrées et qui peuvent encore être réalisées jusqu'au 30 avril 2019, date de la clôture de l'exercice budgétaire 2018. Le montant des dépenses projeté pour 2018 dans le projet de budget 2019 est de 18 541 millions d'euros pour

57 Ces données ont été présentées à la COFIBU le 1^{er} février 2019 et sont disponibles sur le site du ministère des Finances à l'adresse suivante :

<https://gouvernement.lu/dam-assets/documents/actualites/2019/02-fevrier/Tableaux-Dec18.pdf>.



l'administration centrale, soit un montant sensiblement supérieur à celui inclus dans les données présentées le 1^{er} février (17 619 millions d'euros). Du côté des recettes, le montant projeté pour 2018 dans le projet de budget 2019 est de 18 662 millions d'euros, contre 18 392 millions d'euros dans les données présentées le 1^{er} février.

Selon les chiffres du projet de budget 2019, l'amélioration de la situation budgétaire de l'administration centrale entre 2017 et 2018 aurait été attribuable essentiellement à une progression importante des recettes (+10,7 %). L'impôt courant sur le revenu aurait progressé de 14,8 % en raison notamment des montants exceptionnellement élevés récoltés en 2018 au titre de l'impôt sur le revenu des collectivités. Quant aux dépenses, elles auraient progressé de 7,8 % entre 2017 et 2018. Leur évolution serait expliquée essentiellement par la croissance des investissements directs (+9,9 %), de la rémunération des salariés (+9,0 %) et des autres transferts courants (+8,1 %).

Le solde de l'administration centrale pour 2018 est susceptible d'être ajusté lors de la publication en avril de la notification relative à la Procédure de Déficit Excessif (PDE).

2 LES GRANDES LIGNES DU PROJET DE BUDGET 2019

1. Rapprochement entre la comptabilisation suivant les règles du SEC2010 et la loi sur la comptabilité de l'Etat de 1999	48
2. La présentation globale du projet de budget 2019	50
3. L'analyse détaillée des recettes	54
3.1. Impôt sur le revenu des personnes physiques	55
3.2. Impôt sur le revenu des sociétés	59
3.3. Droits de douanes et accises	71
3.4. Taxe d'abonnement	74
3.5. TVA	77
3.6. Les recettes en provenance des participations de l'État	79
4. L'analyse détaillée des dépenses	81
4.1. Les dépenses directes	81
4.2. Les dépenses fiscales	88



LES GRANDES LIGNES DU PROJET DE BUDGET 2019

1. RAPPROCHEMENT ENTRE LA COMPTABILISATION SUIVANT LES RÈGLES DU SEC2010 ET LA LOI SUR LA COMPTABILITÉ DE L'ÉTAT DE 1999

La présentation des données de finances publiques luxembourgeoises est faite selon deux méthodes de comptabilisation distinctes.

D'une part, le budget de l'Etat voté annuellement, se base sur la législation budgétaire nationale (loi modifiée du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat), alors que d'autre part, les comptes de l'administration centrale arrêtés dans les lois de programmation financière pluriannuelle sont établis conformément aux règles du Système européen des comptes (en abrégé ci-après SEC2010).

Ces deux méthodes comptables se différencient pour les raisons suivantes :

- Premièrement, dans la méthode SEC2010, l'administration centrale constitue un ensemble plus vaste que le périmètre du budget de l'Etat et comprend les fonds spéciaux de l'Etat, ainsi que les organismes qui sont « contrôlés » ou financés majoritairement par l'Etat (établissements publics, fondations, services de l'Etat à gestion séparée, etc.).
- Deuxièmement, les emprunts ou remboursements de dettes sont traités comme des opérations en capital non financières selon la loi de 1999, alors qu'il s'agit d'opérations financières pour le SEC2010.
- Enfin, les données compilées selon la loi de 1999 font référence à la méthode dite de la « base caisse » alors que les comptes de l'administration centrale compilés selon le SEC2010 font référence à la méthode dite des « droits constatés ».

Les raisons précitées ont pour conséquence que les recettes et les dépenses ainsi que les soldes qui se dégagent de ces deux vues comptables ne sont pas directement comparables.

Ce manque de comparabilité a fait l'objet de nombreux débats notamment au sein de la Commission des Finances et du Budget et de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire (ci-après « les Commissions »), en particulier dans le cadre de l'analyse des données incluses dans les projets de loi relatifs au compte général de l'Etat.

Le Conseil d'Etat a également insisté à plusieurs reprises sur la nécessité de résorber, voire d'éliminer ces différences⁵⁸.

58 Voir : <https://conseil-etat.public.lu/dam-assets/fr/avis/2018/13112018/52977.pdf>.

En 2018, des travaux ont ainsi été menés lors de deux réunions conjointes des Commissions les 27 mars 2018 et 23 juillet 2018. Sur la base de ces travaux et dans l'objectif de contribuer à une meilleure compréhension et à une plus grande lisibilité des chiffres budgétaires, les trois propositions suivantes ont été reprises dans le projet de budget 2019 :

1. Inscription de certaines recettes brutes, précédemment inscrites au niveau du budget pour ordre, au budget des recettes et dépenses courantes de l'Etat.
2. Rapprochement des dotations aux dépenses effectives des fonds spéciaux et intégration dans le budget des recettes propres de certains fonds spéciaux en tant que dotation à ces fonds.
3. Nouvelle structuration du budget de l'Etat avec un budget des opérations financières.

Il convient de mentionner que malgré ces modifications, un écart subsistera entre les deux jeux de données et ce pour plusieurs raisons.

Premièrement, comme mentionné ci-dessus, le périmètre de l'administration centrale constitue un ensemble plus large que le périmètre retenu au budget de l'Etat.

Deuxièmement, le SEC2010 prévoit l'intégration de divers éléments qui proviennent de la comptabilité nationale et qui ne peuvent pas être représentés dans le budget de l'Etat. Il s'agit par exemple des Services d'Intermédiation Financière Indirectement Mesurés (SIFIM) ou encore les transferts en capitaux pouvant survenir dans le contexte de sauvetage d'entreprises publiques.

Enfin, les divergences entre données compilées dans le budget de l'Etat suivant la méthode dite de la « base caisse » dans les comptes de l'administration centrale compilés selon la méthode dite des « droits constatés » demeurent.

En conclusion, la BCL salue les efforts entrepris afin de rapprocher la présentation des données de finances publiques. Plus particulièrement et s'agissant des documents budgétaires, la BCL salue le fait que les transactions financières sont désormais présentées dans un compte pour opérations financières et non plus dans le budget en capital de l'Etat. Cette mesure permet une meilleure analyse des transactions non financières ayant un impact direct sur le déficit, ainsi que des transactions financières qui ont un impact sur la dette publique et le patrimoine de l'Etat.

Enfin, la BCL ne peut qu'encourager les autorités à continuer les travaux dans ce domaine de manière à rapprocher les deux méthodes autant que faire se peut.

2. LA PRÉSENTATION GLOBALE DU PROJET DE BUDGET 2019

Le tableau 14 présente les grandes lignes du projet de budget 2019 et compare ces dernières aux projections incluses dans le projet de plan budgétaire 2018-2019 (octobre 2018) et dans la 19^{ème} actualisation du Programme de Stabilité du Luxembourg (avril 2018).

Tableau 14 :

Projet de budget pour l'année 2019

	NOTE	ADMINISTRATION CENTRALE		ADMINISTRATIONS PUBLIQUES	
		EN MIO D'EUROS	EN % DU PIB	EN MIO D'EUROS	EN % DU PIB
Recettes projet de budget 2019	1	18 962	31,0	27 515	44,9
Dépenses projet de budget 2019	2	19 611	32,0	26 883	43,9
Solde projet de budget 2019	3=1-2	-650	-1,1	632	1,0
Recettes projet de plan budgétaire 2018-2019	4	x	x	x	44,8
Dépenses projet de plan budgétaire 2018-2019	5	x	x	x	43,5
Solde projet de plan budgétaire 2018-2019 (octobre 2018)	6=4-5	x	-0,7	x	1,3
Recettes Programme de Stabilité avril 2018	7	x	x	27 086	43,6
Dépenses Programme de Stabilité avril 2018	8	x	x	26 244	42,3
Solde PS avril 2018	9=7-8	-453	-0,7	842	1,4
Différences de soldes entre PS avril 2018 et projet de budget 2019	10=3-9	-197	-0,4	-210	-0,3

Remarque : Les « x » représentent des données non disponibles dans les documents.

Sources : Projet de budget 2019, Programme de Stabilité 2018, projet de plan budgétaire 2018-2019, calculs BCL.

Selon le projet de budget 2019, les recettes de l'administration centrale pour l'année 2019 s'élèveraient à 18 962 millions d'euros (31,0 % du PIB) et les dépenses à 19 611 millions d'euros (32,0 % du PIB). Il en résulterait un déficit de 650 millions d'euros, soit 1,1 % du PIB. Ce solde est moins favorable que celui contenu tant dans le plan budgétaire 2018-2019 (-0,7 % du PIB) que dans le Programme de Stabilité d'avril 2018 (-0,7 % du PIB).

Un constat similaire peut être fait pour les administrations publiques dans leur ensemble : l'excédent de 1,0 % du PIB dans le projet de budget 2019 est moins favorable que celui contenu dans le plan budgétaire 2018-2019 (1,3 % du PIB) et dans le Programme de Stabilité d'avril 2018 (1,4 % du PIB). Par rapport à ce dernier, la détérioration du solde s'explique par une révision à la hausse des recettes (+1,3 p.p.) couplée à une révision à la hausse plus importante des dépenses (+1,6 p.p.). L'ampleur de cette détérioration se justifie par une révision à la baisse du PIB projeté pour 2019 (effet sur le dénominateur du ratio), ainsi que par une révision à la hausse des recettes et des dépenses exprimées en montants nominaux (effet sur le numérateur).

Alors que les projections contenues dans le Programme de stabilité d'avril 2018 et dans le projet de plan budgétaire 2018-2019 étaient basées sur un scénario à politique inchangée, celles du projet de budget 2019 incorporent une série de mesures, portant majoritairement sur les dépenses, dont l'impact budgétaire a été estimé à environ 0,5 % du PIB en 2019 par le gouvernement.

Le tableau 15 présente les évolutions prévisionnelles, telles que contenues dans le programme pluri-annuel 2018-2022, des recettes et des dépenses ainsi que des soldes des administrations publiques et de l'administration centrale.

Tableau 15 :

Évolutions des recettes, des dépenses et des soldes de l'administration centrale et des administrations publiques

(millions d'euros et taux de variation annuels), 2017-2022

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	MOYENNE 2018-2022
Administration centrale							
Total des recettes	16 858	18 662	18 962	20 014	21 189	22 350	
Taux de croissance		10,7	1,6	5,5	5,9	5,5	5,8
Total des dépenses	17 202	18 541	19 611	20 530	21 671	22 394	
Taux de croissance		7,8	5,8	4,7	5,6	3,3	5,4
Solde	-344	121	-650	-515	-482	-44	
Administrations publiques							
Total des recettes	24 512	26 971	27 515	29 106	30 690	32 297	
Taux de croissance		10,0	2,0	5,8	5,4	5,2	5,7
Total des dépenses	23 749	25 456	26 883	28 229	29 688	30 848	
Taux de croissance		7,2	5,6	5,0	5,2	3,9	5,4
Solde	764	1 514	632	876	1 002	1 449	

Sources : projet de programmation pluriannuelle 2018-2022.

Après les hausses significatives des recettes enregistrées pour 2018 (+10,7 % pour l'administration centrale et +10,0 % pour les administrations publiques), un net ralentissement se ferait ressentir pour l'année 2019 (+1,6 % pour l'administration centrale et +2,0 % pour les administrations publiques). Celui-ci trouverait son origine notamment dans l'impôt sur le revenu des sociétés, dont les recettes connaîtraient une croissance négative en 2019, suite aux montants exceptionnellement élevés récoltés en 2018 (cf. partie 2.3.2 de cet avis).

Sur la période 2018-2022, le taux de croissance annuel moyen des recettes de l'administration centrale prévu par le gouvernement (5,8 %) est supérieur à la moyenne historique de 5,3 % calculée sur la période 2000-2017. Cette croissance soutenue des recettes est projetée malgré les baisses à prévoir pour les années à venir, engendrées par certaines mesures annoncées dans le projet de budget 2019 (cf. tableau 16). Il est étonnant de constater que le projet de budget 2019 ne contient pas d'estimation du coût budgétaire de l'abaissement du taux de l'impôt sur le revenu des collectivités de 18 % à 17 %, ainsi que l'agrandissement de la tranche de revenu (de 25 000 à 175 000 euros) imposable au taux réduit de l'IRC (de 15 %). Le ministre des Finances, lors de sa présentation du projet de budget 2019 à la Chambre des députés, a toutefois annoncé une estimation de 50 millions d'euros à partir de 2020, soit 0,08 % du PIB (cf. partie 2.3.2 de cet avis). Compte tenu de cette estimation, l'impact budgétaire sur les recettes des mesures annoncées par le gouvernement se chiffrerait à 57 millions pour l'année 2019, augmenterait à 125 millions d'euros pour l'année 2020 et se stabiliserait à 135 millions d'euros pour les années 2021 et 2022.

Tableau 16 :

Principales mesures et coûts budgétaires annoncés dans le projet de programmation pluriannuelle 2018-2022
(millions d'euros)

MESURES	IMPACT BUDGÉTAIRE			
	2019	2020	2021	2022
Recettes				
Paquet de mesures concernant la TVA, hausse des accises sur les carburants	3	3	3	3
Crédit d'impôt salaire social minimum	-60	-60	-60	-60
Gratuité des transports en commun		-18	-28	-28
Baisse de l'IRC de 1 p.p. et agrandissement de la tranche de revenu imposable au taux réduit de l'IRC*		-50	-50	-50
Total recettes	-57	-125	-135	-135
Total recettes (% du PIB)	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2
Dépenses	2019	2020	2021	2022
Rémunérations	61	57	57	57
Consommation intermédiaire	52	45	43	40
Formation de capital	40	27	40	45
Subventions diverses	30	46	45	51
Prestations sociales	6	10	70	70
Transferts courants	54	70	81	91
Transferts en capital divers	3	10	21	18
Divers	2	2	1	3
Total dépenses	247	267	358	375
Total dépenses (% du PIB)	0,4	0,4	0,5	0,5
Total recettes - dépenses (% du PIB)	-0,5	-0,6	-0,7	-0,7

*Le coût budgétaire de cette mesure a été annoncé par le ministre des Finances lors de son discours de présentation du projet de budget 2019.

Sources : *Projet de programmation pluriannuelle 2018-2022, calculs BCL.*

Sur le volet des dépenses, après des taux de croissance importants pour 2018 (+7,8 % pour l'administration centrale et +7,2 % pour les administrations publiques), une diminution progressive des taux de croissance est projetée à l'horizon 2022. Sur la période 2018-2022, le taux de croissance annuel moyen projeté par le gouvernement (5,4 %) est inférieur aux taux de croissance observés historiquement (moyenne de 6,0 % calculée sur la période 2000-2017). La diminution du taux de croissance des dépenses se ferait malgré une série de mesures relatives aux dépenses annoncées dans le projet de budget 2019 et dans le projet de programmation pluriannuelle 2018-2022. Le coût total de ces mesures est chiffré à 247 millions d'euros (0,4 % du PIB) par le gouvernement pour l'année 2019 et augmenterait progressivement jusqu'à 375 millions d'euros (0,5 % du PIB) en 2022 (cf. tableau 16).

Le tableau 17 illustre l'évolution des recettes, des dépenses et des soldes de l'administration centrale en pourcentages du PIB contenue dans la programmation pluriannuelle 2018-2022.

Le ratio des recettes de 30,5 % du PIB observé pour 2017 aurait augmenté à 31,7 % du PIB en 2018, avant de baisser et de se stabiliser à environ 31 % du PIB à partir de 2019. Au final, le ratio des recettes connaîtrait une baisse de 0,6 p.p. entre 2018 et 2022.

Du côté des dépenses, le ratio aurait augmenté de 31,1 % en 2017 à 31,5 % du PIB en 2018 (+0,4 p.p.), pour passer à 32,0 % du PIB en 2019 (+0,5 p.p.). Il diminuerait ensuite légèrement pour les années 2020 et 2021 (31,7 % et 31,8 % du PIB). Il baisserait finalement de manière plus importante en 2022 pour atteindre 31,2 % du PIB, ce qui représenterait une baisse de 0,3 p.p. par rapport à 2018.

Tableau 17 :

Évolution des recettes, des dépenses et des soldes de l'administration centrale (en % du PIB)

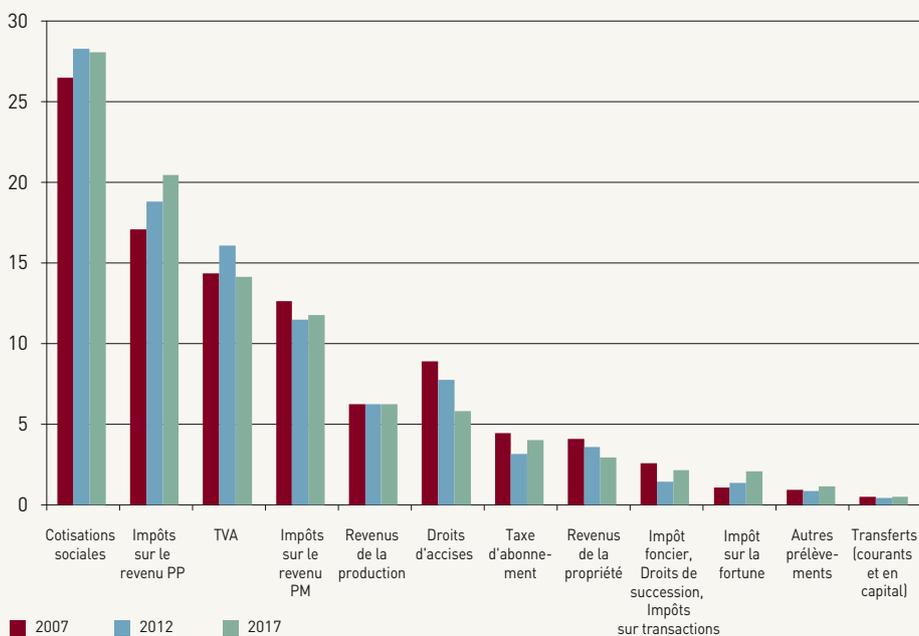
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	DIFFÉRENCE 2018-2022
Recettes	30,5	31,7	31,0	30,9	31,1	31,2	-0,6
Dépenses	31,1	31,5	32,0	31,7	31,8	31,2	-0,3
Solde	-0,6	0,2	-1,1	-0,8	-0,7	-0,1	-0,3

Source : programmation pluriannuelle 2018-2022, calculs BCL.

Il ressort de l'évolution des recettes et des dépenses que le solde de l'administration centrale aurait connu une amélioration marquée en 2018, passant de -0,6 % du PIB en 2017 à 0,2 % du PIB en 2018, soit le premier solde positif depuis 2007. Cette évolution aurait résulté d'une hausse du ratio des recettes (+1,3 p.p.) nettement plus importante que celle du ratio des dépenses (+0,4 p.p.). Une dégradation importante du solde se matérialiserait en 2019 pour atteindre - 1,1 % du PIB. Cette baisse serait attribuable tant au ratio des recettes (-0,8 p.p.) qu'à celui des dépenses (+0,5 p.p.).

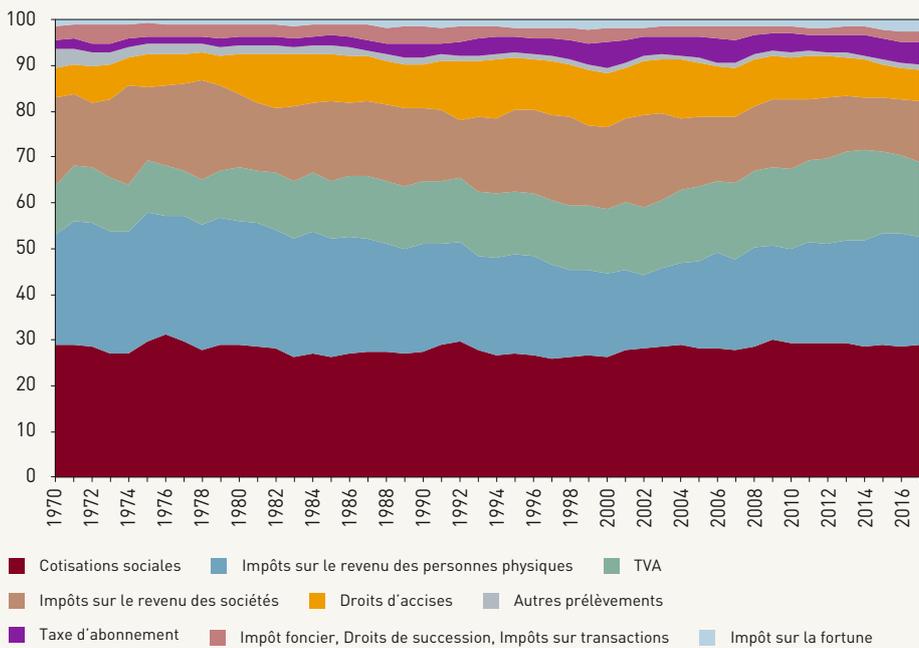
Le solde s'améliorerait ensuite en 2020 sous l'effet d'une baisse du ratio des dépenses (-0,3 p.p.) et serait relativement stable en 2021. Finalement, le déficit de l'administration centrale se résorberait presque entièrement en 2022, par le biais d'une baisse significative du ratio des dépenses (-0,6 p.p.). L'amélioration du solde prévue entre 2021 et 2022 peut toutefois surprendre, étant donné qu'aucune mesure susceptible de justifier cette amélioration n'a été annoncée par le gouvernement. Sur l'ensemble de la période, le solde se dégraderait de 0,3 p.p. du PIB.

Graphique 18
Composition des recettes des administrations publiques en 2007, 2012 et 2017
(en %)



Sources : STATEC, calculs BCL.

Graphique 19
Composition des recettes fiscales et cotisations sociales des administrations publiques
(en %)



Source : STATEC.

3. L'ANALYSE DÉTAILLÉE DES RECETTES

Avant d'aborder une série de recettes particulièrement importantes, le graphique suivant montre la répartition des recettes des administrations publiques. Ces recettes financent bien entendu les biens et les services fournis par les administrations publiques ; mais, elles permettent à l'Etat d'assurer, sur base de la structure des dépenses, son rôle de redistribution.

Il ressort de ce graphique que les recettes fiscales et les cotisations sociales constituent avec un poids de 90 % les principales sources de revenus des administrations publiques. Les poids des cotisations sociales⁵⁹, de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur la fortune ont augmenté en 2017 par rapport à 2007, tandis que la part de l'impôt sur le revenu des sociétés a diminué. Le poids des autres recettes (autrement dit les recettes non-fiscales) s'élève à 10 % des recettes totales.

Le tableau et le graphique suivants montrent l'évolution de la composition des recettes fiscales et des cotisations au Luxembourg depuis 1970. La structure des recettes fiscales et parafiscales constitue un indicateur utile, puisque différentes taxes ont des effets économiques et distributifs différents.

59 Les cotisations sociales imputées ne sont pas prises en compte dans ce ratio.

Tableau 18 :

Composition des recettes fiscales et cotisations sociales des administrations publiques (en %)

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2016	2017
Cotisations sociales	28,7	29,6	28,7	26,2	27,2	26,8	26,0	28,0	29,0	29,0	28,6	28,8
Impôts sur le revenu des personnes physiques	24,4	28,3	27,3	25,7	23,7	21,7	18,3	19,0	20,9	24,4	24,6	23,6
TVA	10,4	11,5	11,6	12,7	13,9	14,0	14,3	16,4	17,2	17,8	17,1	16,3
Impôts sur le revenus des sociétés	19,4	15,8	16,3	17,7	15,9	17,7	17,8	15,4	15,3	11,9	12,1	13,6
Droits d'accises	6,7	7,4	8,7	10,3	9,8	11,7	12,0	11,8	9,3	7,1	7,0	6,8
Autres prélèvements	4,0	2,2	1,8	1,9	1,4	1,1	1,0	1,0	1,1	1,0	1,4	1,3
Taxe d'abonnement	2,0	1,6	1,9	2,0	3,1	3,2	5,6	4,7	4,1	4,8	4,5	4,6
Impôt foncier, Droits de succession, Impôts sur transactions	3,1	2,8	2,8	2,3	3,6	2,1	3,2	2,3	1,5	2,0	2,2	2,5
Impôt sur la fortune	1,3	0,7	1,0	1,2	1,5	1,6	1,8	1,4	1,4	2,0	2,5	2,4

Source : STATEC.

La part des cotisations sociales s'est établie en 2017 à 29 % du total des recettes fiscales et para-fiscales, un pourcentage qui a peu varié depuis 2010. La part de la TVA dans le total des recettes a nettement progressé au cours des années récentes pour atteindre 20 % en 2014. Cette part s'est réduite sensiblement à partir de 2015 en raison de la baisse des recettes de TVA issues du commerce électronique. En 2017, elle s'élevait à 16 %.

Le graphique indique également que les recettes provenant de l'impôt sur les personnes physiques et de l'impôt sur les sociétés ont représenté respectivement 24 % et 14 % des recettes fiscales et para-fiscales totales en 2017. La part payée par les sociétés s'est maintenue à un bas niveau par rapport à ceux observés sur la période antérieure. Elle est toutefois en hausse depuis 2014. La part payée par les personnes physiques a été en hausse depuis 2002 mais reste cependant inférieure à celles observées avant 1987.

La modification de la structure fiscale au cours du temps s'explique par une combinaison de facteurs, tels que les changements des variables macroéconomiques sous-jacentes, de la consommation privée et de l'emploi par exemple, ainsi que par les choix politiques.

La partie qui suit ne constitue pas une analyse exhaustive de toutes les recettes des administrations publiques luxembourgeoises, mais se concentre sur des recettes particulièrement importantes à savoir : l'impôt sur le revenu des personnes physiques, l'impôt sur le revenu des sociétés, les droits de douanes et accises, la taxe d'abonnement et la TVA.

3.1 IMPÔT SUR LE REVENU DES PERSONNES PHYSIQUES

Cette partie vise dans un premier temps à passer en revue l'évolution des recettes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) observée au cours de ces dernières années. Dans un deuxième temps, les projections des recettes contenues dans le projet de budget 2019 et le projet de programmation pluriannuelle 2018-2022 sont analysées.

3.1.1 Revue historique de l'impôt sur le revenu des personnes physiques

Après avoir connu une croissance dynamique au cours des dernières années, les recettes d'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) se sont établies à 5 058 millions d'euros en 2017, soit 9,1 % du PIB (cf. graphique 20).

Graphique 20
Évolution des recettes IRPP et décomposition des postes
(en millions d'euros)



Source : STATEC.

Sur la période 2010-2016, la croissance annuelle moyenne des recettes IRPP s'est élevée à 8,0 %. D'une part, cette croissance soutenue a été permise notamment par l'instauration de mesures fiscales ayant trait aux personnes physiques⁶⁰. D'autre part, la croissance de la masse salariale, qui constitue la base imposable sous-jacente aux recettes IRPP, a connu une croissance annuelle moyenne de 4,5 % sur la période 2010-2016.

L'effet de la croissance de la masse salariale sur les recettes IRPP est double : d'une part, une croissance proportionnelle à la croissance de l'emploi à taux d'imposition moyens inchangés. D'autre part, une croissance plus que proportionnelle émanant de l'existence d'un barème progressif, comme c'est le cas au Luxembourg. Les revenus imposables nominaux vont en effet glisser vers des tranches

soumises à des taux marginaux plus élevés, avec un effet à la hausse sur le taux moyen d'imposition.

La somme de ces deux effets implique une croissance plus élevée des recettes IRPP que celle de la masse salariale nominale.

Pour 2017, le taux de croissance de l'IRPP s'est établi à 1,5 %, soit un taux nettement inférieur à ceux observés pour les années antérieures (croissance annuelle moyenne de 8,0 % sur la période 2010-2016). La masse salariale a pourtant connu une forte croissance en 2017 (+6,9 %), supérieure aux taux observés aux cours des années antérieures (croissance annuelle moyenne 4,5 % sur la période 2010-2016).

60 Par exemple, le relèvement du taux de l'impôt de solidarité en 2011 et 2013, l'ajout des tranches taxées à 39 % (en 2011) et 40 % (en 2013) dans le barème progressif de l'impôt ou encore l'instauration de l'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire pour les années 2015 et 2016.

Cette décélération de la croissance des recettes IRPP observée pour 2017 s'explique par la mise en œuvre de la réforme fiscale au 1^{er} janvier 2017⁶¹.

L'impôt sur les traitements et salaires, qui représente le poste budgétaire de l'IRPP le plus important en termes de recettes, a progressé de 1,8 % entre 2016 et 2017. Cette croissance particulièrement faible par comparaison à la moyenne historique de 7,7 % sur la période 2010-2016 découle des mesures fiscales introduites au 1^{er} janvier 2017, en particulier la révision du barème d'imposition des personnes physiques et l'adaptation de plusieurs crédits d'impôt. Un constat similaire peut être fait pour l'impôt de solidarité (sur le volet des personnes physiques), qui a progressé de 2 % entre 2016 et 2017.

Les recettes d'impôts des personnes physiques par voie d'assiette ont par contre progressé de 6,2 % entre 2016 et 2017, soit une croissance proche de celles observées au cours des dernières années (croissance annuelle moyenne de 5,3 % sur la période 2010-2016). L'impact de la réforme (en particulier les mesures relatives aux dépenses fiscales) sur ces recettes ne s'est fait pleinement ressentir qu'en 2018, en raison de la nature de l'imposition par voie d'assiette qui porte sur les revenus de l'année précédente.

La catégorie « autres recettes », qui inclut notamment l'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire aboli en 2017, a baissé de 150 millions d'euros en 2016 à 96 millions d'euros en 2017, soit une baisse de 36 %.

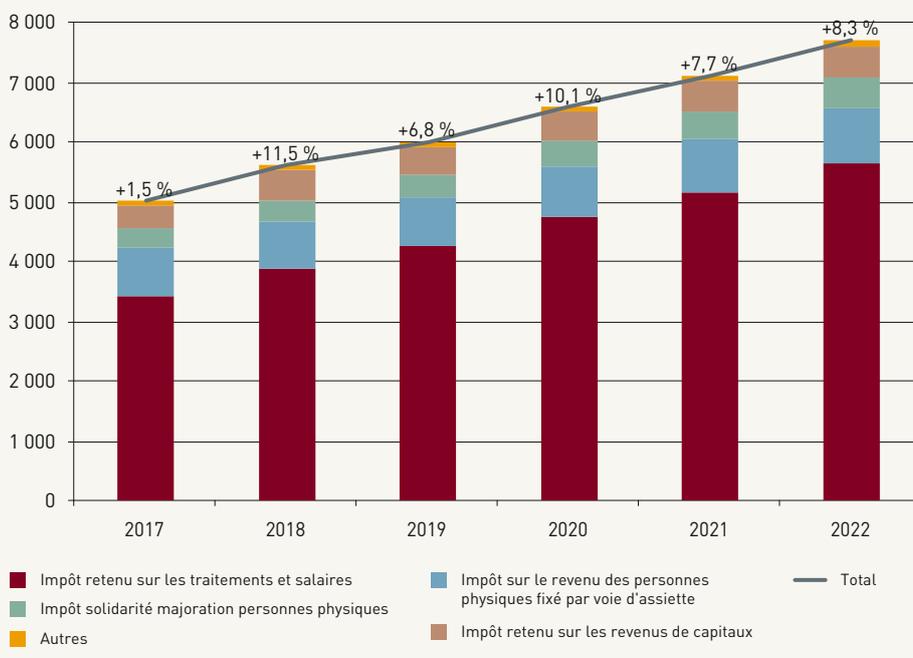
3.1.2 Évaluation du projet de budget 2019

Pour l'année 2018, les estimations incluses dans le projet de budget 2019 du gouvernement, largement basées sur des données statistiques préliminaires couvrant l'ensemble de l'année, font état d'une croissance des recettes IRPP de 11,5 % (cf. graphique 21). Cette croissance élevée serait survenue après une année 2017 marquée par la réforme fiscale (cf. *supra*). D'une part, la dynamique favorable du marché de l'emploi et des salaires nominaux observée en 2018 aurait permis une croissance soutenue des recettes d'impôt sur les traitements et salaires, celles-ci passant de 3 412 millions d'euros à 3 899 millions d'euros (+14,3 %). D'autre part, l'impôt sur le revenu des capitaux, de nature particulièrement volatile, aurait affiché une nette croissance en 2018, passant de 375 millions d'euros à 509 millions d'euros (+36 %). Ces deux effets positifs auraient été en partie atténués par l'évolution observée au niveau des recettes d'imposition des personnes physiques par voie d'assiette, en baisse de 828 millions d'euros en 2017 à 766 millions d'euros en 2018 (-7,5 %), en raison de l'impact décalé des mesures fiscales introduites en 2017.

61 Les principales mesures relatives aux personnes physiques mises en œuvre au 1^{er} janvier 2017 dans le cadre de la réforme fiscale ont été les suivantes :

- Révision du barème d'imposition des personnes physiques en vue d'une imposition plus progressive.
- Adaptation ciblée de plusieurs crédits d'impôt (crédit d'impôt pour salariés, crédit d'impôt pour indépendant, crédit d'impôt pour pensionnés, crédit d'impôt monoparental).
- Abolition de l'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire.
- Augmentation de la retenue à la source libératoire sur les paiements d'intérêts.
- Mesures relatives aux dépenses fiscales : augmentation de la déduction fiscale pour l'épargne prévoyance-vieillesse, augmentation de l'abattement pour certaines charges extraordinaires, doublement du plafond de la déduction pour l'épargne-logement, Augmentation de la déductibilité des intérêts des prêts hypothécaires pour l'habitation personnelle, introduction d'un abattement forfaitaire pour les véhicules 0 émissions...
- Imposition individuelle sur option pour conjoints mariés.
- Régime d'imposition des contribuables non-résidents mariés ou pacsés aligné sur celui des résidents.

Graphique 21
Évolution des recettes IRPP prévue dans le projet de programmation pluriannuelle, 2017-2022
(en millions d'euros)



Source : projet de programmation pluriannuelle 2018-2022.

Pour l'année 2019, la croissance prévue des recettes IRPP dans le projet de budget s'élève à 6,8 %, soit un chiffre légèrement inférieur aux moyennes observées ces dernières années (croissance annuelle moyenne de 8,0 % sur la période 2010-2016). Le taux de croissance de la masse salariale nominale avoisinerait quant à lui les 6 %, selon le scénario macro-économique du gouvernement.

Cette croissance modérée de l'IRPP est à mettre en relation avec la nette baisse de l'impôt sur le revenu des capitaux projeté par le gouvernement. Suite à sa forte croissance en 2018 (+36 %), un effet de base se ferait ressentir et l'impôt sur le revenu des capitaux diminuerait d'environ 13 % en 2019.

Concernant les recettes d'impôts sur les traitements et salaires, elles connaîtraient une croissance sou-

nue (+9,4 %), malgré l'introduction d'un crédit d'impôt pour salaire social minimum, dont l'impact budgétaire est estimé à 60 millions d'euros par le gouvernement.

Compte tenu de ces éléments, la projection des recettes IRPP présentée dans le projet de budget pour l'année 2019 semble légèrement optimiste.

Pour les années 2020 à 2022, la croissance annuelle moyenne de 8,7 % des recettes IRPP prévue par le gouvernement est supérieure aux taux de croissance observés au cours des dernières années. Il en serait de même pour la croissance de la masse salariale nominale projetée dans le scénario macro-économique du gouvernement (moyenne annuelle de 5,4 %).

Rappelons que la croissance soutenue des recettes IRPP observée pendant la période 2010-2016 (croissance annuelle moyenne de 8 %) a été permise notamment par l'instauration de mesures fiscales ayant trait aux personnes physiques. Pour les années 2020 à 2022, aucune mesure susceptible d'avoir un impact positif sur les recettes de l'IRPP n'a été annoncée dans le projet de budget du gouvernement. Compte tenu de ces éléments, les taux de croissance de l'IRPP prévu pour les années 2020 à 2022 semblent optimistes. Cette surévaluation trouverait son origine dans les projections des recettes d'impôt sur les traitements et salaires (croissance annuelle moyenne de 9,9 %), qui semblent particulièrement élevées au vu de l'évolution prévue de la masse salariale nominale. Cette surévaluation serait d'autant plus importante si l'on tient compte du possible effet de base pour 2019 identifié ci-dessus.

3.2 IMPÔT SUR LE REVENU DES SOCIÉTÉS

3.2.1 Données historiques et projections budgétaires

Le graphique suivant montre l'évolution historique des recettes de l'impôt sur le revenu des sociétés (IRS)⁶², sa décomposition par branches au cours de la période 2007-2018 telle que disponible dans les documents parlementaires, ainsi que les projections contenues dans le budget 2018 et le projet de budget 2019.

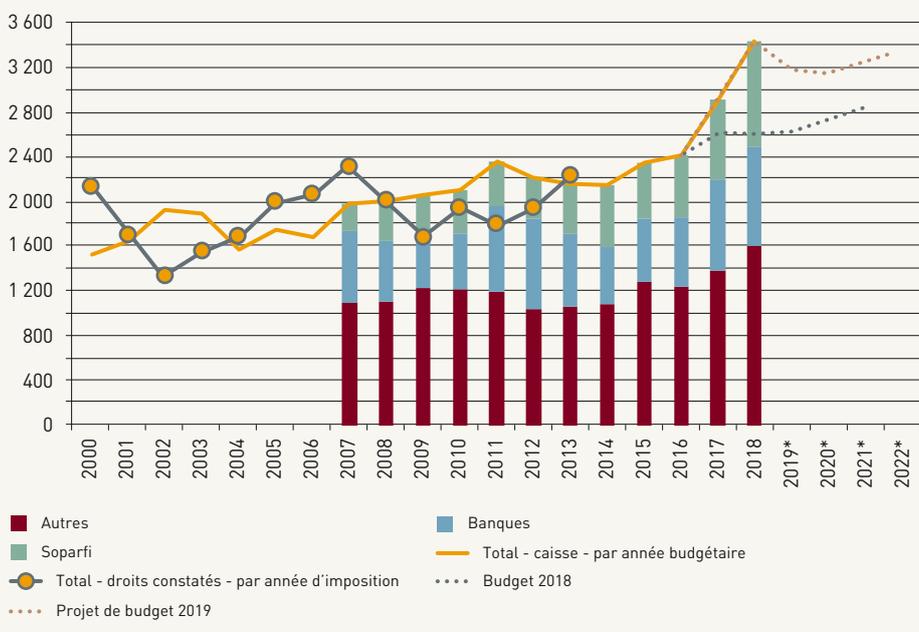
Le graphique 22 indique que la crise économique a eu un impact très important sur les recettes de l'IRS. En base des droits constatés (par année d'imposition)⁶³ les recettes ont fortement reculé entre 2007 et 2009. Elles sont ensuite graduellement remontées mais, en 2013, soit 6 ans après le début de la crise, elles n'avaient pas encore atteint leur niveau de 2007. En base caisse (par année budgétaire), les recettes ont légèrement progressé entre 2007 et 2014. Par la suite, la dissipation graduelle des effets de la crise s'est manifestée dans les données, mais, dans un premier stade (2015-2016), l'encaissement des recettes n'a que modérément augmenté pour s'accélérer plus nettement par après (2017-2018).

En 2018, le total des recettes de l'IRS a atteint un montant de 3 435 millions d'euros, soit une croissance de 21 % par rapport à l'année précédente et de 43 % par rapport à l'année 2016. Par ailleurs, les recettes encaissées ont dépassé les recettes projetées dans le budget 2018 de 31 %.

62 Pour les besoins de cet exercice, nous avons regroupé les recettes de plusieurs impôts. Les recettes de l'impôt des sociétés (IRS) comprennent les recettes de l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC), les recettes de l'impôt commercial communal (ICC) et les recettes de la contribution au fonds pour l'emploi (l'impôt de solidarité - CS).

63 La méthode des droits constatés enregistre une transaction au même moment que son fait générateur, la réalisation par l'entreprise d'un bénéfice imposable dans ce contexte. Les impôts en droits constatés sont enregistrés selon l'année d'imposition. La série des impôts par année d'imposition n'est connue qu'avec des retards importants et lorsque les encaissements se rapportant à une année d'imposition s'estompent. Au début de l'année 2019, la dernière observation entièrement disponible concerne l'année 2013. Cette série n'est pas souvent utilisée, mais elle importe pour l'analyse économique, car elle associe d'une manière correcte les impôts à leur fait générateur. Pour plus de détails concernant la distinction entre la série par année budgétaire et la série par année d'imposition, voir l'avis de la BCL sur le projet de budget 2017, chapitre 2.3.7.5.

Graphique 22
Évolutions historiques et projetées des recettes de l'IRS
(en millions d'euros)⁶⁵



Sources : ministère des Finances, budget 2018, projet de budget 2019, calculs BCL.

Cette forte progression des recettes de l'IRS a trouvé son origine principalement dans la hausse des recettes en provenance des sociétés de participation financière (SOPARFI)⁶⁴. Ces recettes, qui comptaient pour 28 % du total en 2018, ont augmenté de 73 % entre 2016 et 2018. Les recettes en provenance des banques, qui, avec 26 % du total, importent approximativement autant que les SOPARFI, se sont affichées en hausse de 42 % entre 2016 et 2018. Les impôts payés par les autres secteurs, soit 47 % du total en 2018, ont, avec une hausse de 30 % entre 2016 et 2018, aussi progressé fortement.

Cette évolution très favorable des recettes a confirmé l'embellie conjoncturelle observée depuis 2012/2013. Au total, les recettes encaissées ont progressé de 59 % entre 2013 et 2018, soit plus que le double de la progression du PIB nominal sur cette période (26 %)⁶⁶.

Selon le projet de budget 2019, les recettes de l'IRS reculeraient de 273 millions d'euros en 2019 (-8 %) par rapport à l'année 2018 pour s'élever à 3 164 millions d'euros. Malgré l'anticipation de ce recul et en raison de l'importante hausse enregistrée en 2018, le montant projeté reste supérieur à concurrence de 539 millions à la recette figurant au budget 2018.

Ensuite, selon les documents budgétaires, les recettes de l'IRS devraient s'établir à 3 150 millions d'euros en 2020, à 3 256 millions d'euros en 2021 et à 3 361 millions d'euros en 2022. Les recettes stagneraient donc en 2021, avant de progresser à nouveau et modérément à partir de 2021. La trajectoire entière de ces recettes demeurerait supérieure à celle contenue dans les documents du budget 2018.

64 La décomposition des recettes par branches est uniquement disponible pour la série des impôts par année budgétaire. La décomposition par année d'imposition n'est pas publiée.

65 Le secteur « Autres » (47 % du total des recettes en 2018) regroupe les activités financières et d'assurance autres que les banques et les SOPARFI (21 %), le commerce (7 %), la construction (5 %), les activités spécialisées, scientifiques et techniques (5 %), les activités immobilières (3 %), l'information et la communication (2 %), l'industrie manufacturière (1 %).

66 Cette progression est d'autant plus remarquable que, depuis 2016, l'impôt minimum sur le revenu des collectivités a été transformé en un impôt minimum sur la fortune et que les recettes qui en découlent ne sont plus enregistrées parmi les recettes de l'IRS, mais parmi les recettes de l'impôt sur la fortune.

3.2.2 Mesures nouvelles

Avec le projet de budget 2019, le gouvernement introduit deux mesures touchant l'imposition des sociétés.

Abaissement du taux de l'impôt sur le revenu des collectivités de 18 % à 17 %

Le gouvernement a décidé d'abaisser le taux (normal) de l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC), de 18 % en 2018 à 17 % en 2019.

La contribution au fonds pour l'emploi, aussi appelée « impôt de solidarité » (ISol), qui consiste en une majoration de 7 % du taux de l'IRC, reste inchangée. Le taux de l'impôt commercial communal (ICC), qui est à titre d'exemple de 6,75 % pour la Ville de Luxembourg, reste également inchangé.

Le taux d'imposition global, qui regroupe le taux de l'IRC, le taux de l'ISol et le taux de l'ICC, qui était encore de 29,22 % en 2016, est donc abaissé de 26,01 % en 2018 à 24,94 % en 2019 (exemple pour la Ville de Luxembourg).

Comme les taux de l'ICC et de la contribution au fonds pour l'emploi (contribution de solidarité) ne seront pas adaptés, il en résulte que les recettes de l'ICC ne seront pas affectées par cette mesure, alors que celles du fonds pour l'emploi le seront de manière négative. En effet, la contribution de solidarité est une contribution additionnelle à l'IRC qui dépend donc de la cote de cet impôt. Il s'en suit que l'abaissement du taux de l'IRC entraînera une diminution des recettes destinées au fonds pour l'emploi. Le coût budgétaire de la mesure est par conséquent exclusivement supporté par l'administration centrale via l'IRC et la contribution de solidarité.

Le projet de loi relatif au budget 2019 ne contient aucune estimation du coût budgétaire de cette mesure. Compte tenu de son ampleur, cette omission est tout de même surprenante. Elle est d'autant plus remarquable que les administrations et ministères se sont donnés la peine de chiffrer le coût budgétaire de mesures dont l'impact est nettement moindre. Dans une approche budgétaire prudente, c'est le scénario inverse qui doit prévaloir et une attention particulière doit être accordée aux mesures dont le coût budgétaire est important.

Lors de sa présentation du projet de budget 2019 à la Chambre des députés, le ministre des Finances a estimé à 50 millions d'euros à partir de 2020, soit 0,08 % du PIB (de 2020), le coût des mesures qui affectent l'impôt des sociétés considéré dans son entièreté, c'est-à-dire la mesure précitée ainsi que celle relative au rétrécissement de la base imposable à laquelle le taux normal est appliqué (voir point suivant).



Selon la BCL, le chiffrage présenté par le ministre, qui ne semble donc pas émaner d'un travail technique de l'Administration des contributions directes, sous-estime son coût effectif.

L'abaissement du taux global de 26,01 % en 2018 à 24,94 % en 2019 représente un recul relatif de 4,1 %, réduisant d'autant la charge fiscale globale des sociétés. Si on considère que le montant des impôts qui serait normalement payé (par année d'imposition), c'est-à-dire à politique inchangée, serait proche de 4,2 % du PIB⁶⁷, le coût budgétaire de cette mesure pour l'administration centrale peut être évalué à approximativement 0,17 % du PIB (pour l'année d'imposition 2019), soit environ 100 millions d'euros et donc le double du chiffre annoncé par le ministre. En y rajoutant le coût qui résulte du rétrécissement de la base, la différence ne peut que s'agrandir.

Ce coût est calculé sur la base des droits constatés et affecterait l'année d'imposition de la mise en œuvre de la mesure, c'est-à-dire 2019. Comme il est illustré dans le chapitre 2.3.7.6 de l'avis de la BCL sur le projet de budget 2018, l'impact d'une telle mesure sur les flux d'encaissement des impôts serait graduel et n'atteindrait son rythme de croisière qu'après une période de sept ans.

Rétrécissement de la base imposable pour le taux normal

Le gouvernement a décidé d'augmenter le montant du revenu imposable à partir duquel le taux d'imposition normal de l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC) s'applique.

Jusqu'en 2018, le taux réduit de l'IRC (de 15 %) s'appliquait lorsque le revenu imposable ne dépassait pas 25 000 euros et le taux normal (de 18 % en 2018) s'appliquait lorsque le revenu imposable dépassait 30 000 euros⁶⁸.

À partir de 2019, le taux réduit de l'IRC (de 15 %) s'applique lorsque le revenu imposable ne dépasse pas 175 000 euros et le taux normal (de 17 % à partir 2019) s'applique lorsque le revenu imposable dépasse 200 000 euros⁶⁹.

Dorénavant, le taux réduit de l'IRC de 15 % s'appliquera donc à une base plus large et le taux normal s'appliquera à une base plus réduite, ce qui aura un coût budgétaire.

Pour les revenus imposables compris entre 30 000 et 175 000 euros, le taux d'imposition de l'IRC (taux global) baissera de 18 % (26,01 %) à 15 % (22,8 %), ce qui représente un abaissement relatif du taux d'imposition global de 12,3 %, donc supérieur à l'abaissement relatif de 4,1 % du taux normal.

⁶⁷ Une incertitude majeure pour estimer le coût de la mesure réside dans le fait que ce niveau des impôts (à politique inchangée) n'est pas connu, car l'encaissement des impôts s'étale sur plusieurs années et cet encaissement lui-même est encore impacté, au-delà de la conjoncture et d'autres effets, par des mesures prises en 2017 et 2018.

Il est évident que, si l'hypothèse relative à ce niveau est plus élevée, par exemple 4,7 % du PIB (niveau projeté par le ministère pour l'année 2022) ou 5,9 % du PIB (niveau observé en 2018), alors le coût de la mesure sera aussi plus élevé (0,19 % ou 0,24 % du PIB, soit proche de 140 millions d'euros). Ces simulations illustrent aussi que l'estimation du coût de la BCL est plutôt une borne inférieure, bien qu'elle soit déjà nettement supérieure au chiffrage du ministre.

Pour les détails techniques sous-jacents à ces calculs, voir BCL (2017) Avis de la BCL sur le projet de budget 2018 (chapitre 2.3.7, et le sous-chapitre 2.3.7.3 en particulier).

Une estimation approximativement correcte (non-biaisée) importe pour les projections budgétaires et les choix politiques.

⁶⁸ Pour tout revenu compris entre 25 000 et 30 000 euros, un lissage linéaire du taux d'imposition était appliqué pour éviter des effets de seuil.

⁶⁹ Pour tout revenu compris entre 175 000 et 200 000 euros, un lissage linéaire du taux d'imposition est à nouveau appliqué.

Le coût budgétaire de cette mesure sera fonction de la distribution des revenus imposables. Cette distribution n'est pas une information publique et les observateurs externes, dont la BCL, sont donc dans l'impossibilité de chiffrer ce coût. Sur la base des données dont elle dispose, l'Administration des contributions directes aurait pu l'estimer et informer le législateur⁷⁰.

Un exemple hypothétique permet de fournir des ordres de grandeur. Supposons que, comme admis précédemment, le montant des impôts devant être payé (par année d'imposition) est proche de 4,2 % du PIB en 2019. Supposons également qu'une part de 10 % (ce qui semble élevée) de ces impôts, donc 0,42 % du PIB, est payée par des collectivités dont le revenu imposable se situe entre 30 000 et 175 000 euros, donc des revenus qui bénéficieront d'un recul relatif du taux d'imposition plus important. Sur cette base, le coût budgétaire additionnel de la mesure, en sus du coût calculé précédemment, serait d'environ 0,03 % du PIB⁷¹, soit un coût contenu.

Toutes ces estimations se limitent à un cadre statique qui ne tient pas compte des effets de comportement. Depuis le 1^{er} janvier 2017, les taux d'imposition normal et réduit sur le revenu des collectivités ont été abaissés à plusieurs reprises, alors que les barèmes pour les personnes physiques sont restés inchangés, ce qui accentue le différentiel des taux en faveur des collectivités. Ceci pourrait inciter des entreprises individuelles à se constituer en société. Si ces effets de comportement se concrétisaient de manière notable, ils contribueraient à relever les recettes de l'IRC, mais abaisseraient aussi les recettes de l'Etat en provenance de l'imposition sur les revenus des personnes physiques. Dans leur ensemble, ces effets de comportement pourraient *in fine* avoir un coût budgétaire additionnel pour l'Etat.

3.2.3 Analyse des projections budgétaires

L'analyse de la plausibilité des recettes pour les années budgétaires 2019-2022 n'est pas chose aisée. Il convient de prendre en compte en particulier 1) l'évolution de la base imposable, 2) les mesures fiscales introduites en 2017 et 2018, mais dont l'effet ne se manifesterait pleinement que lors des années suivantes, ainsi que 3) les nouvelles mesures prévues dans le budget 2019 qui influenceront négativement les recettes.

La base imposable, à savoir l'excédent brut d'exploitation des entreprises, devrait progresser sur l'horizon de projection⁷². Cette progression implique une hausse des recettes qui compensera partiellement les effets issus de l'allègement de la fiscalité, et qui rajoute une difficulté supplémentaire pour interpréter correctement les projections exprimées en montant nominal (en millions d'euros). La manière la plus aisée d'évaluer les projections consiste à les exprimer en pourcentage du PIB ; ceci permet de neutraliser l'effet de la progression de la base imposable, du moins si l'on part de l'hypothèse qu'à moyen terme le PIB nominal et l'excédent brut d'exploitation des entreprises progressent plus ou moins au même rythme. Cet exercice présuppose aussi qu'il existe une cohérence minimale entre les données (et les projections) fiscales et macroéconomiques.

70 D'une publication récente, il ressort que les recettes de l'impôt sur les revenus des collectivités sont réparties de manière fort inégalitaire. Un nombre réduit de contribuables paie une part assez élevée des impôts. Il ne s'agit toutefois que de la queue droite de la distribution des revenus, alors que ce qui importe pour ces estimations est la queue gauche. Voir Conseil économique et social (2018) Analyse des données fiscales au Luxembourg.

71 $0,42 * (0,123 - 0,041) = 0,03$.

72 Les documents budgétaires ne fournissent aucun détail sur l'évolution de l'excédent brut d'exploitation. Par simplification, on admet souvent une trajectoire de cette composante proche de celle du PIB nominal.



Quant au coût budgétaire de l'abaissement du taux d'imposition global, la BCL l'estime à approximativement 0,7 % du PIB (en droits constatés). Il s'agit du coût total cumulé qui résulte de l'abaissement du taux normal de 29,2 % en 2016 à 24,94 % en 2019 et il serait étalé sur trois années d'imposition (0,35 % en 2017 et 0,17 % pour les années 2018 et 2019). Cette estimation se base sur le travail technique présenté dans l'avis sur le projet de budget 2018 (chapitre 2.3.7) et elle a été actualisée afin de tenir compte de la nouvelle mesure de 2019. Pour l'interprétation des projections, il semble en effet préférable de considérer les trois abaissements successifs comme une seule mesure.

En ce qui concerne les autres mesures prises dans les budgets 2017 et 2018⁷³ ainsi que les mesures annoncées dans le projet de budget 2019, elles vont toutes dans le sens d'un allègement de la fiscalité ; bien qu'un chiffrage officiel fasse défaut, elles auront un coût budgétaire, qui devrait cependant être faible.

L'impact des mesures d'allègements fiscaux sur les recettes par année budgétaire est quant à lui beaucoup plus difficile à cerner.

D'abord, il dépend de la manière dont l'ACD fixe le niveau des avances à payer par les entreprises pour l'année en cours. Ce niveau est souvent déterminé en fonction de l'évolution des impôts (et donc aussi du revenu imposable) des années précédentes, mais il n'intègre pas nécessairement un abaissement du taux d'imposition. Si tel est le cas, ceci implique que l'Etat va encaisser un montant relativement plus important lors des années d'introduction de la mesure et que les soldes à encaisser lors des années budgétaires suivantes et relatifs à l'année d'imposition de l'introduction de la mesure seront réduits à concurrence de ce trop perçu. Dans une optique caisse, l'impact de la baisse du taux d'imposition se manifesterait donc uniquement lors de la deuxième année suivant son introduction. Puisque le taux global a été abaissé en trois étapes, ces mesures individuelles se chevauchent aussi sur plusieurs années, ce qui complique la lisibilité des données.

Puis, cet impact dépend de la vitesse avec laquelle l'ACD va encaisser ces arriérés d'impôts, vitesse qui n'est pas forcément constante.

L'encaissement des impôts est en général étalé sur une période de sept ans, ce qui ouvre la porte à beaucoup de scénarii d'encaissements. Face à ces éléments d'incertitude, la seule affirmation raisonnable pour un observateur externe est que, sur l'horizon de l'encaissement des impôts, les recettes seront réduites graduellement. Entre deux états stationnaires, on observera donc un recul structurel (permanent) qui avoisinera l'ampleur du coût budgétaire relatif aux mesures fiscales (égal à 0,7 % du PIB dans le cas du chiffrage de la BCL). Cependant, l'étalement de ce coût budgétaire sur les différentes années budgétaires est impossible à identifier avec précision.

73 Voir les avis précédents de la BCL.

Le graphique 23 présente les données de recettes fiscales actuelles et projetées en pourcentage du PIB nominal.

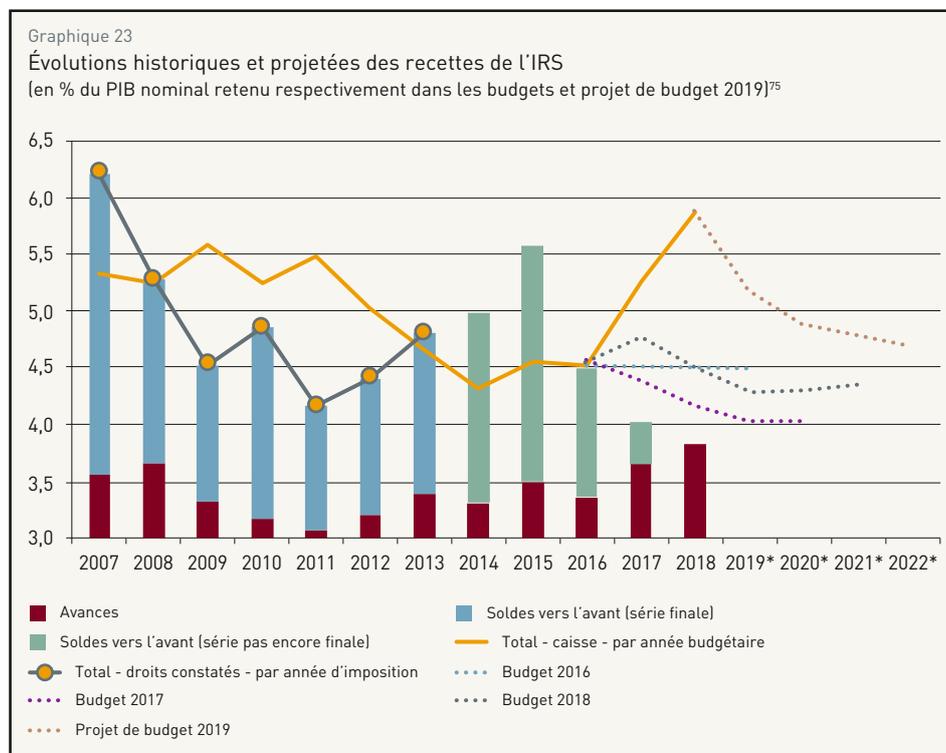
Le graphique reprend aussi la série des impôts par année d'imposition et sa décomposition en avances et soldes vers l'avant⁷⁴. Pour les années postérieures à 2013, la série des soldes (vers l'avant) va encore évoluer avec les encaissements qui se feront au cours des années suivantes. Pour ce qui des années 2014-2016, ces montants vont sans doute encore évoluer à la hausse. Pour ce qui est des années suivantes, ce sera aussi le cas, mais ces soldes subiront aussi l'incidence négative des abaissements successifs du taux global.

Ce graphique montre que les recettes par année d'imposition – le total des avances (barres rouges sur le graphique) et des soldes vers l'avant (barres bleues et vertes) – ont progressé, en % du PIB, jusqu'en 2015, lorsqu'elles ont dépassé leur niveau de 2008. Cette évolution reflète la conjoncture très favorable.

Pour les années 2014-2015 et à l'opposé des années 2009-2012, les recettes par année d'imposition ont été supérieures aux recettes par année budgétaire, ce qui suggère une constitution (ou une augmentation) de la réserve budgétaire sous la forme d'impôts non encore encaissés.

Cette réserve a sans doute, en partie, été utilisée en 2017 et 2018, puisque le total des recettes (en % du PIB) encaissées au cours de ces années a fortement augmenté, aussi bien par rapport aux années précédentes que par rapport aux avances de ces mêmes années.

Selon le projet de budget 2019, les recettes de l'IRS reculeraient de 5,9 % du PIB en 2018 à 5,2 % du PIB en 2020 et convergeraient ensuite graduellement jusqu'à 4,7 % du PIB en 2022. Le recul cumulé entre le sommet en 2018 et le niveau le plus bas serait de -1,2 % du PIB. En comparaison avec les budgets précédents, la trajectoire des recettes a été revue à la hausse, et ce pour la deuxième fois consécutivement.



Sources : ministère des Finances, budgets 2016, 2017 et 2018, projet de budget 2019, STATEC, calculs BCL.

74 Il s'agit des soldes qui ont été encaissés lors des années suivant l'année d'imposition pour lesquels ils étaient dus.

75 Le lecteur notera que l'axe vertical a été rétréci afin de mieux visualiser les projections budgétaires. Toutes les recettes non visibles sur le graphique concernent les avances (jusqu'en 2018).



Selon les documents budgétaires de l'ACD présentés le 8 mars 2019 à la Commission des Finances et du Budget, le cumul des soldes d'impôts restants dus (pour l'IRC et l'ICC) à la fin de l'année 2018 se chiffrait à 1 234 millions d'euros, soit 2 % du PIB ou 39 % des recettes projetées pour l'année 2019. En combinaison avec un niveau inchangé des avances, l'encaissement (hypothétique) total de ces arriérés d'impôts au cours de l'année 2019 ferait que le montant des projections budgétaires serait dépassé de 10 %⁷⁶. Globalement, la projection pour 2019 devrait être facilement atteinte.

Ce résultat favorable n'implique pas que la projection au-delà de 2019 soit aussi plausible. La prévision devient notamment plus incertaine, puisque la technique de prévision utilisée pour l'année 2019, faute d'informations additionnelles sur les arriérés d'impôts, ne peut pas être répliquée sur les années subséquentes. Une simple extrapolation des soldes d'impôts restants dus semble aussi un exercice difficile et peu recommandé puisque sa composition et son origine ne sont pas connues. Celles-ci pourraient aussi évoluer, ne fût-ce que parce que la pratique d'encaissement des impôts a évolué depuis 2010 avec l'introduction du système d'imposition suivant déclaration⁷⁷. Ainsi, si les encaissements récents étaient largement influencés par des éléments exceptionnels et donc non-récurrents, l'évolution des soldes d'impôts qui pourraient être encaissés au cours des années subséquentes serait nettement moins favorable.

Les projections ont été successivement revues à la hausse et il semble que les dernières observations, très favorables, aient été interprétées comme si ces recettes étaient acquises de manière permanente et se répéteraient les années suivantes (« effet de base »). Cette interprétation, qui peut s'avérer pertinente pour des séries qui progressent constamment, est pourtant moins indiquée dans le cas d'une série relative aux recettes d'impôts sur les collectivités série volatile, soumise aux aléas conjoncturels et devant encore subir les effets de mesures décidées.

Le recul du ratio des impôts depuis son sommet a aussi été accentué et, il intègre *a priori* le coût budgétaire résultant de l'abaissement du taux d'imposition tel qu'estimé par la BCL.

Néanmoins, puisque l'estimation du coût de l'abaissement du taux d'imposition en 2019 ne figure nullement dans le projet de budget, on peut s'interroger si la mesure a été répercutée dans les projections des recettes fiscales.

76 Si les avances sont abaissées de 10 % et si l'encaissement de ces arriérés d'impôts se fait dans son entièreté, alors le total des recettes projetées serait encore légèrement dépassé.

77 Par ailleurs, selon le rapport de la réunion du 7 mars 2019 de la Commission des Finances et du Budget, la déclaration électronique obligatoire pour les sociétés, qui induit leur imposition automatique, a été introduite depuis l'année 2018 (pour l'année d'imposition 2017). L'ACD estime que « l'effet de l'imposition automatique sur les recettes de l'IRC en 2018 a été chiffrée à environ 250-300 millions d'euros ». Il s'agit d'un aspect technique qui pousse temporairement l'encaissement des recettes à la hausse.

De plus le ratio des impôts en fin de période (2022) serait de 4,7 % du PIB, ce qui est élevé, et aussi plus élevé que les projections précédentes du ministère, malgré un taux d'imposition encore plus bas^{78, 79}. Dans un objectif de prudence, il serait utile d'expliquer au législateur pourquoi le ratio des impôts en fin de période est si élevé et plus élevé qu'estimé précédemment. Autrement, ne sous-estime-t-on pas les effets positifs de la conjoncture (ou des encaissements exceptionnels et non-récurrents) sur ce ratio ? Dans ce cas, il se pourrait que ce ratio soit trop élevé et, par conséquent, constitue un scénario haut plutôt qu'un scénario central.

Par ailleurs, le STATEC avait noté que les estimations du PIB avaient été impactées à la baisse en raison d'entreprises multinationales qui auraient réalisé des pertes opérationnelles au cours des années récentes⁸⁰. On peut donc s'interroger sur la cohérence entre les données fiscales et macroéconomiques et comment les projections budgétaires intègrent les informations macroéconomiques⁸¹.

3.2.4 Perspectives et facteurs de risque

Facteurs structurels

Comparativement aux projections d'autres recettes fiscales, celles relatives à l'IRS ne sont guère aisées à réaliser. Comme déjà mentionné dans les avis précédents, une approche conservatrice est généralement indiquée dans la projection de ces recettes.

Un facteur de risque majeur est lié à la forte concentration des impôts payés par certaines sociétés.

Ainsi, le secteur bancaire compte pour environ 25 % des recettes de l'IRS, équivalentes à 1,2 % du PIB (moyenne sur la période 2014-2018). Dès lors, tout changement structurel affectant le volume d'activité des banques sur la place financière ou encore leur rentabilité pourrait avoir des conséquences importantes sur les recettes publiques.

Il en est de même pour les sociétés dites de participation financière (SOPARFI) et les entreprises de services qui ont généré en moyenne des recettes en matière d'IRS équivalentes à 1,2 % du PIB⁸². Ces activités devraient être impactées par les adaptations du système fiscal rendues nécessaires par les évolutions aux niveaux international et européen.

78 Si on corrige ce ratio pour l'abaissement relatif du taux d'imposition global depuis 2016 - de manière hypothétique pour assurer une certaine comparabilité avec les ratios des années antérieures - on obtiendrait un niveau ajusté des impôts de 5,5 % du PIB en 2022, ratio (par année d'imposition) élevé qui n'a été atteint qu'en 2015 (voir le graphique 23), soit une seule fois depuis la crise financière.

$4,7 / (1 - (-0,146)) = 5,5$. Le recul relatif total du taux d'imposition global depuis 2016 est de 14,6 %.

79 Idéalement, les projections de fin de période convergeraient vers le niveau stationnaire / normal des impôts, qui n'est plus influencé par les fluctuations cycliques et qui intègre l'effet plein des mesures fiscales. Ce niveau n'est évidemment pas connu, ce qui est une incertitude majeure pour l'évaluation des projections.

80 Voir sous 1.2.2.

81 En cas de pertes fiscales, l'interprétation du ratio des impôts payés par les sociétés (rapportés au PIB) est compliquée à cause du traitement asymétrique des pertes dans l'imposition. L'imposition des sociétés déficitaires est nulle, mais pas négative. Une perte opérationnelle réduit le dénominateur (le PIB), mais, si elle va de pair avec une perte fiscale, elle a un effet nul sur le numérateur du ratio ; le ratio impôts/PIB augmente donc, ce qui contre-intuitif. Lors des années subséquentes, le recours au report des pertes produit l'effet inverse. Avec une amélioration de la conjoncture (donc un retour au profits opérationnels), le dénominateur (PIB) s'améliore, mais il y a un effet nul (ou moindre) sur le numérateur du ratio à cause du recours au report des pertes ; le ratio baisse donc, ce qui est aussi contre-intuitif.

82 Moyenne sur la période 2014-2018 et ce sans tenir compte de l'impôt sur la fortune.



La note adressée par le Comité économique et financier national au formateur comporte une analyse des principaux risques pesant sur la croissance économique et les projections budgétaires⁸³, dont un chapitre relatif aux risques entourant les recettes. La BCL avait écrit dans son avis précédent qu'un tel exercice s'avère indispensable lors de la conception des programmes budgétaires⁸⁴. Elle ne peut donc que saluer les efforts en cette matière. L'analyse des risques (au-delà des simples aléas macroéconomiques) intègre la politique budgétaire dans un cadre plus large, ce qui devrait permettre d'adapter celle-ci en fonction de ces risques. Cette analyse permet de clarifier ces risques (degré de plausibilité, ampleur de l'incidence si les risques se matérialisent), d'adapter les projections en en tenant compte et, éventuellement, de décider en temps opportun des mesures compensatoires. Il n'est donc pas inutile de répéter cet exercice sur une base régulière.

Décisions et mesures européennes

Transposition en droit national de la directive ATAD (*Anti Tax Avoidance Directive*)

Dans le contexte des initiatives européennes en matière fiscale, le Luxembourg a transposé en droit national la directive (UE) 2016/1164 du Conseil du 12 juillet 2016 établissant des règles pour lutter contre les pratiques d'évasion fiscale qui ont une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur, communément appelée directive ATAD (*Anti Tax Avoidance Directive*).

Cette directive⁸⁵ applique au niveau de l'Union européenne (UE) des solutions communes à la planification agressive et qui émanent en partie des recommandations de l'OCDE concernant l'érosion de la base d'imposition et du transfert des bénéfiques (*Base erosion and profit shifting* - BEPS).

À cet effet, le projet de loi n° 7318, déposé le 19 juin 2018 et voté à la Chambre des députés le 18 décembre 2018, est entré en vigueur au 1^{er} janvier 2019.

Le projet de budget 2019 revient sur cette transposition en droit national et prévoit une adaptation de la « règle de la limitation de la déductibilité des intérêts » au niveau d'un groupe de sociétés sous régime d'intégration fiscale.

La fiche financière, jointe au projet de loi n° 7318, contient une évaluation qualitative, mais pas quantitative, de l'incidence potentielle de la mise en œuvre de la loi sur le budget de l'Etat⁸⁶. Selon les auteurs de cette fiche, il n'est pas exclu que les impacts à la hausse et à la baisse sur les recettes fiscales qui résultent de la mise en œuvre des différentes mesures se neutralisent dans leur ensemble.

83 Comité économique et financier national (2018) Projections macroéconomiques et prévisions de finances publiques à politique inchangée pour la période 2018-2022, pp.15-17.

84 BCL (2017) Avis sur le projet de budget 2018, chapitre 2.3.2.3.

85 Il s'agit du 1^{er} volet de la directive ATAD, dit « ATAD1 ». Le 2^e volet, dit « ATAD2 », constitue une extension dans le domaine des instruments hybrides et il doit être mis en vigueur avec effet au 1^{er} janvier 2020.

86 Pour une discussion supplémentaire sur l'impact de ces mesures sur le Luxembourg, voir Conseil économique et social (2018) Analyse des données fiscales au Luxembourg, pp. 65-66.

La directive ATAD exclut les entreprises financières (banques et assurance) de son champ d'application. De plus, les entreprises du secteur domestique non financier ne devraient pas être affectées, à moins qu'elles ne soient lourdement endettées et de ce fait pénalisées par la règle de limitation de la déductibilité des intérêts⁸⁷. *A priori*, seules les SOPARFI pourraient être directement concernées par ces mesures (voir aussi *supra*).

Propositions de directives et autres initiatives en matière fiscale

La CE a élaboré plusieurs propositions de directives qui sont susceptibles d'avoir une incidence sur les recettes de l'IRS.

Il s'agit d'abord des propositions de directives portant sur l'introduction d'une assiette commune (ACIS - CCTB)⁸⁸ et sur l'introduction d'une assiette commune consolidée (ACCIS - CCCTB)⁸⁹.

De plus, la CE vise également à adapter, au niveau européen, l'imposition des entreprises de l'économie numérique⁹⁰.

Ce sujet fait également l'objet de négociations au niveau de l'OCDE/G20 et, en début d'année 2019, un accord préliminaire a été trouvé pour intensifier les efforts en cette matière et pour trouver un accord d'ici 2020⁹¹.

Les risques émanant de toutes ces initiatives pour le budget de l'Etat sont tangibles, mais pas encore imminents.

87 La directive prévoit un plafond pour le montant des intérêts que les entreprises peuvent déduire fiscalement (3 millions d'euros ou 30 % de l'EBITDA – *Earnings before interest, taxes, depreciation and amortisation* – Résultat avant intérêts, impôts, dépréciations et amortissements).

88 COM (2016) 685 final, Proposition de directive du Conseil de l'UE concernant une assiette commune pour l'impôt sur les sociétés.

89 COM (2011) 121/4, Proposition de directive du Conseil de l'UE concernant une assiette consolidée commune pour l'impôt sur les sociétés.

90 COM (2018) 147 final, Proposition de directive du Conseil de l'UE établissant les règles d'imposition des sociétés ayant une présence numérique significative, et COM (2018) 148 final, Proposition de directive du Conseil de l'UE concernant le système commun de taxe sur les services numériques applicable aux produits tirés de la fourniture de certains services numériques.

91 Voir sous <http://www.oecd.org/newsroom/international-community-makes-important-progress-on-the-tax-challenges-of-digitalisation.htm>.



Décisions de la CE

Le 20 juin 2018, la Commission européenne s'est exprimée sur des décisions fiscales anticipatives émises par le Luxembourg qui auraient permis à une multinationale de réduire son imposition. Selon la Commission, ces décisions fiscales anticipatives auraient conféré des avantages fiscaux sélectifs à cette multinationale, des avantages indus et qu'elle a considéré être assimilables à une aide d'Etat. Le Luxembourg a été assigné à demander le paiement des avantages fiscaux indus pour un montant qui est estimé par la Commission à environ 120 millions d'euros (0,2 % du PIB). D'un point de vue budgétaire, à court terme, cette décision pourrait avoir un impact positif. Dans ce cas, il convient de ne pas perdre de vue qu'il s'agit d'une recette unique et qui ne devrait pas être prise en compte en termes de marge de manœuvre budgétaire à moyen et long terme. Par ailleurs, à long terme, son effet, au-delà de la perte de réputation, est négatif. Pour autant que la décision de la Commission soit validée, la remise en question de certaines pratiques de prix de transferts, l'insécurité juridique créée par la décision de la Commission remettant en cause un accord formel de l'Administration des contributions directes et l'attention internationale portée sur la question générale des décisions fiscales anticipatives vont peser sur les activités et donc sur les recettes de l'IRS. A nouveau, il est impossible d'évaluer le risque pour les recettes fiscales en raison d'un manque d'estimations chiffrées relatives aux rescrits fiscaux.

Autres

Il s'y ajoute une concurrence fiscale accrue.

Le cadre fiscal influe sur les décisions d'investissement des sociétés et de la localisation de leurs activités de production de biens ou de prestations de services⁹². Le Luxembourg a déjà pris plusieurs mesures visant à abaisser la charge fiscale des entreprises. Il incombe au pouvoir exécutif d'évaluer, eu égard à ces tendances européennes et internationales, la suite qu'il voudra y donner. Cette appréciation doit tenir compte des mesures décidées dans les pays concurrents et des mesures d'harmonisation fiscale introduites ou à introduire aux niveaux européen et international, sur la base des mesures déjà prises au cours des années récentes et de l'évolution effective de ces recettes fiscales au Luxembourg.

Malgré les mesures introduites au niveau européen et international et qui étaient censées peser sur les recettes fiscales du Luxembourg, celles-ci ont surpris par leur croissance favorable. Ceci pourrait suggérer que ces mesures n'ont pas, ou pas encore, produit l'effet négatif craint. Il convient dès lors de s'interroger si des mesures de compensation additionnelles sont nécessaires et, si tel est le cas, d'évaluer lesquelles semblent les plus adéquates.

L'approche du pouvoir exécutif en cette matière doit s'insérer dans une optique globale de la politique budgétaire. Compte tenu des défis futurs pour l'économie luxembourgeoise⁹³ et du respect des contraintes budgétaires européennes et nationales, il revient au gouvernement de définir les priorités et de trouver l'équilibre entre, d'une part, des mesures d'abaissement de la fiscalité, notamment des sociétés, qui réduiront les ressources financières de l'Etat et, d'autre part, les hausses importantes des dépenses liées au développement du pays.

92 BCL [2015] Avis sur le projet de budget 2016, Encadré 3 : Adaptation de la fiscalité pour les collectivités : Abaissement du taux nominal et élargissement de la base imposable ?

93 Voir chapitre 2.4.1.4.

3.3 DROITS DE DOUANES ET ACCISES

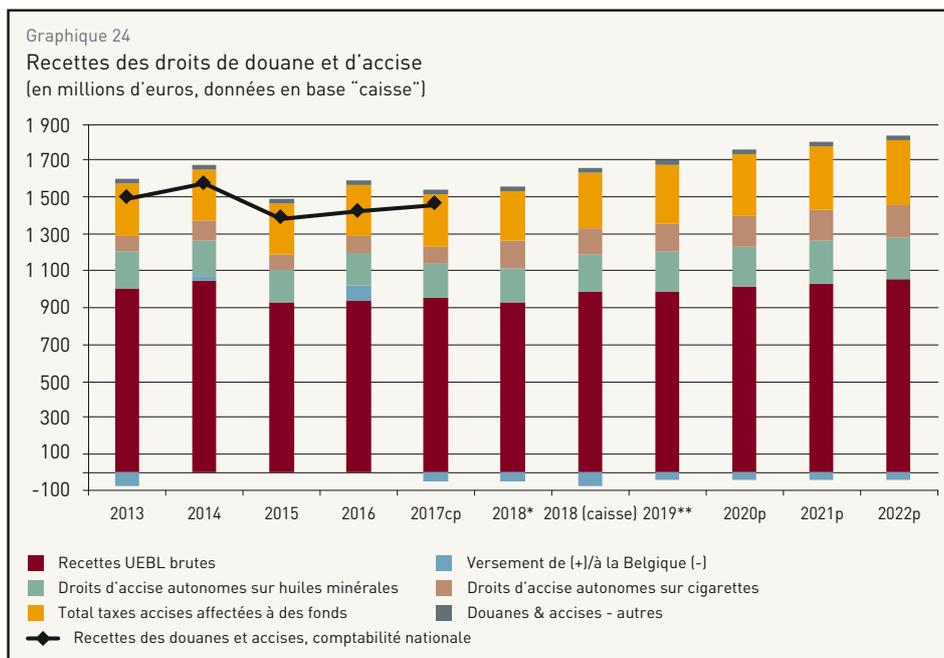
Les changements opérés dans la présentation du projet de budget 2019⁹⁴ ont une incidence au niveau de la comptabilisation des recettes de douanes et accises. Dorénavant, toutes les recettes des droits de douanes et accises sont affectées au budget des recettes.⁹⁵ En 2019, cela représente un supplément de près de 350 millions d'euros sur un total de 1,70 milliard d'euros. Néanmoins, cette nouvelle méthodologie n'affecte nullement les soldes budgétaires.

Une seconde différence se manifeste au niveau des recettes de l'UEBL qui étaient présentées dans leur forme nette, c'est-à-dire prenant en compte le versement effectué à la Belgique ou reçu de la Belgique (selon le cas de figure). Les recettes UEBL sont dorénavant présentées dans leur forme brute. Le versement éventuel à la Belgique est quant à lui désormais comptabilisé en tant que dépense.

En 2017, selon la comptabilité nationale, les recettes totales des droits de douanes et accises se sont élevées à 1,45 milliard d'euros, soit 9,5 % des recettes fiscales et 6,8 % des recettes des administrations publiques. Bien que ce montant soit en progression par rapport à 2016, la part des recettes de douanes et accises dans le total des recettes affiche en revanche un recul, comme c'est le cas depuis 2011.

Depuis 2013, les recettes des droits de douanes et accises ont alterné entre des phases de hausse et de baisse. Plusieurs facteurs interviennent pour expliquer cette dynamique erratique. L'augmentation de la TVA au 1^{er} janvier 2015 avait, par exemple, induit une forte augmentation des ventes de produits de tabac fin 2014 et par conséquent, une diminution en 2015. L'augmentation générale des accises en Belgique à partir de 2015, qui s'intègre dans une politique de restructuration de la taxation (« *tax shift* »), a également eu un impact positif sur les recettes liées à la vente d'alcool. Celles-ci ont atteint des niveaux très élevés au Luxembourg ces dernières années et ce phénomène a été confirmé en 2018.

Globalement, en 2018, les recettes d'accises encaissées ont été en nette hausse par rapport à 2017 (voir graphique 24). Les recettes d'accises sur les tabacs manufacturés ont légèrement progressé en 2018. Cela résulte de deux évolutions qui agissent en sens contraire. Les ventes de cigarettes ont ainsi très légèrement progressé, alors que les ventes de tabacs ont légèrement reculé, deux évolutions qui se situent cependant dans un contexte global de recul des ventes de tabac



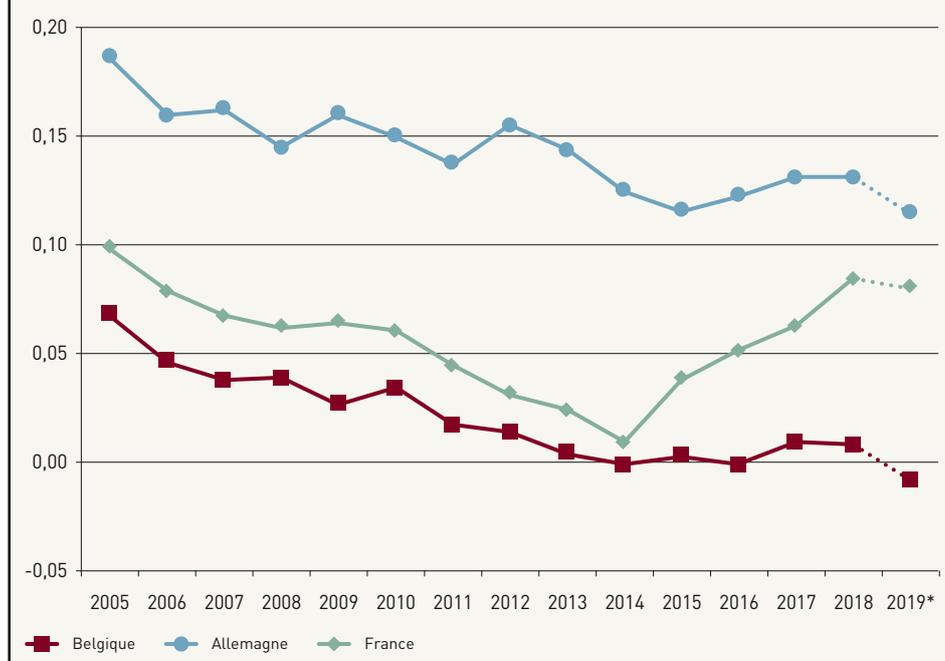
Sources : ministère des Finances, projet de budget 2019.

Note : compte provisoire (cp), budget voté (*), projet de budget (**) et prévision pluriannuelle (p).

94 Voir sous 2.1.

95 Il s'agit essentiellement de recettes qui étaient directement versées à divers fonds (contribution sociale sur les carburants, contribution changement climatique, fonds Kyoto, etc.) et qui, selon l'ancienne présentation budgétaire, étaient enregistrées dans le budget pour ordre.

Graphique 25
Différentiel du prix du diesel professionnel par rapport aux pays limitrophes
(en euro par litre et en moyenne annuelle)^{96, 97}



Sources : Commission européenne, Bulletins officiels des douanes (France), Union professionnelle du transport et de la logistique (Belgique), calculs BCL.

observé depuis 2007. Cette baisse tendancielle des ventes de tabacs se manifeste en dépit d'un soutien aux ventes émanant d'un différentiel de prix avec les pays voisins, notamment avec la France qui a fortement augmenté ses accises sur le tabac au cours de ces dernières années et où les ventes de tabac ont fortement reculé en 2018.

Les ventes de carburants, en recul depuis 2013 mais en hausse en 2017, ont fortement rebondi en 2018. Une grande partie de la dynamique des ventes de carburants s'explique par le différentiel de prix avec les pays limitrophes et par « le tourisme à la pompe » qui en découle.

Ce différentiel de prix des carburants demande une attention particulière. Depuis 2016, le différentiel du prix du diesel (qui représente 83 % des ventes de carburants) avec la Belgique et la France a for-

tement augmenté. Cela s'explique par la volonté de ces deux pays de favoriser l'essence au détriment du diesel, notamment via un relèvement des accises sur le diesel.

Cette explication doit toutefois être nuancée car une grande partie du tourisme à la pompe concerne les transporteurs routiers qui bénéficient de droits d'accises réduits sur le diesel en Belgique et en France. Dans ces deux pays, le montant d'accises remboursé par l'État est généralement adapté afin de maintenir un taux d'accises « professionnel » constant, indépendamment des variations du niveau total des accises. La tendance globale depuis 2005 affiche clairement une diminution du différentiel entre le Luxembourg et les pays voisins, ce différentiel ayant même été légèrement en faveur de la Belgique en 2016 (voir graphique 25). Néanmoins, depuis 2015 en France, 2016 en Allemagne et 2017 en Belgique, le différentiel progresse à nouveau en faveur du Luxembourg.

Les recettes d'accises encaissées en 2018 ont été bien supérieures (+99 millions d'euros, soit +6,4 %) aux montants anticipés dans le budget voté de 2018 (voir graphique 24). Cette sous-estimation a été particulièrement observée au niveau des recettes sur les ventes d'alcool et de carburants.

96 Ce prix est calculé à partir du prix hors taxes, auquel nous rajoutons le montant d'accises payé par les transporteurs routiers.

97 La projection pour l'année 2019 se base sur la moyenne des prix observés lors des deux premiers mois de 2019, sur les derniers taux d'accises en vigueur (mars 2019 pour la France) et sur la mise-en-œuvre des nouveaux taux d'accises au Luxembourg en mai 2019.

Le budget avait toutefois également sous-estimé le versement à effectuer à la Belgique dans le cadre de l'UEBL, le Luxembourg ayant en effet versé 81 millions d'euros à la Belgique en 2018 alors que seulement 50 millions avaient été anticipés.⁹⁸

En 2019, les recettes totales des droits d'accises, au sens de la législation sur la comptabilité de l'Etat, s'élèveraient à 1,70 milliard d'euros selon le projet de budget ; elles progresseraient ainsi de 2,8 % par rapport aux recettes encaissées en 2018 et représenteraient 10,2 % des recettes fiscales. Les recettes de l'UEBL brutes budgétisées s'élèvent à 980 millions d'euros en 2019, en hausse par rapport au budget de 2018, mais en léger recul par rapport aux recettes effectivement encaissées en 2018.

Afin d'apprécier cette prévision prudente du gouvernement, il convient d'abord de noter que les ventes de tabac, qui ont connu une évolution contrastée en 2018, devraient progresser à la marge en 2019. En effet, la France a de nouveau augmenté les accises sur le tabac en mars 2019 et il en va de même pour l'alcool pour lequel les ventes ont atteint des niveaux très élevés au Luxembourg en 2018.

Les recettes provenant des ventes de carburants (qui constituent le poste le plus important des recettes d'accises) pourraient connaître une nouvelle hausse en 2019.

La mesure annoncée par le gouvernement d'augmenter les accises sur le diesel de 2 cents par litre et de 1 cent par litre sur l'essence devrait avoir deux effets. D'une part, le relèvement du taux d'accises va induire, à quantité vendue inchangée, des recettes supplémentaires (effet valeur). D'autre part, cette mesure pourrait faire baisser la consommation de diesel professionnel par des ressortissants des pays voisins du Luxembourg ; ceci pourrait plus particulièrement être le cas pour la Belgique, avec qui le différentiel deviendrait légèrement défavorable (effet volume). Le différentiel avec la France et l'Allemagne reculerait également mais resterait largement favorable. Les ventes d'essence, qui concernent essentiellement les particuliers, devraient être peu sensibles à une augmentation d'un cent par litre. Il est en effet peu probable que les particuliers changent leur comportement pour une augmentation si faible, que ce soit les résidents (dont la consommation est relativement inélastique) ou les frontaliers (pour qui le différentiel de prix reste élevé).

Sur la base des quantités de carburants consommées en 2018, cette mesure impliquerait 47 millions d'euros de recettes supplémentaires pour les accises sur une période de 12 mois, toutes choses égales par ailleurs.⁹⁹ L'hypothèse d'un effet approximativement neutre de cette mesure sur les recettes d'accises, c'est-à-dire que l'effet volume contrebalance l'effet valeur impliquerait que les quantités de diesel vendues reculent de 133 millions de litres sur 12 mois, soit une baisse de 6,2 % par rapport au niveau de 2018.¹⁰⁰ Une telle baisse des ventes de diesel semble importante au regard des données historiques. Les ventes de diesel ont alterné hausses et baisses depuis 2006 avec une progression cumulée de 1,2 %. Le taux de variation annuel moyen (en valeur absolue), qui donne une indication de la variabilité de la série, s'est élevée à 3,4 % depuis 2007. En outre, le différentiel de prix avec les pays voisins avait reculé de manière quasiment continue entre 2005 et 2014 sans que cela se traduise par un recul systématique des ventes de diesel. Un différentiel négatif avec un pays voisin (Belgique) est

98 Les versements effectués entre la Belgique et le Luxembourg pour le compte de l'UEBL lors d'une année se rapportent toujours au décompte des recettes de l'année précédente. La cohérence des recettes en base caisse et du budget est toutefois assurée. Les recettes d'accises nettes, qu'elles soient budgétisées ou encaissées mélangent les recettes brutes d'une année avec le décompte de l'année précédente. Il semble donc plus pertinent d'analyser la dynamique des recettes brutes et, dans un deuxième temps, le décompte UEBL.

99 À cela, il convient également de rajouter 8 millions d'euros de recettes supplémentaires de TVA.

100 Dans ce cas de figure, on suppose que les volumes de ventes de l'essence restent inchangés.

en revanche un nouveau phénomène dont les conséquences sont difficiles à estimer. Néanmoins, le différentiel était déjà très faible ces dernières années (moins de 1 cent en 2018), ce qui laisse supposer un impact limité.

En 2019, la mesure ne produira ses effets que sur huit mois puisqu'elle ne sera mise en œuvre qu'au 1^{er} mai et l'augmentation mécanique des recettes (effet valeur) se chiffrerait à 31 millions d'euros. L'administration des douanes et accises, qui a estimé l'impact de la mesure à 2,5 millions d'euros de recettes supplémentaires,¹⁰¹ suppose une baisse des ventes de diesel de 100 millions de litres sur 12 mois, soit un recul de 4,7 % sur la même période, une variation toujours supérieure à ce qui a été observé depuis 2006. Une réduction moins importante des quantités vendues engendrerait donc des recettes supplémentaires.

Selon le décompte définitif de 2018, le versement que le Luxembourg devra effectuer à la Belgique en 2019 dans le cadre de l'UEBL s'établira à 84 millions d'euros, soit un montant supérieur à l'estimation contenue dans du projet de budget 2019 (45 millions d'euros). Les recettes supplémentaires issues du relèvement des accises susmentionné pourraient toutefois permettre de contrebalancer, du moins partiellement, cette sous-estimation.

En ce qui concerne les années 2020 à 2022, le projet de budget pluriannuel prévoit une accélération de la croissance des recettes de douanes et accises en 2020 qui atteindraient 1,76 milliard d'euros (+3,4 %)

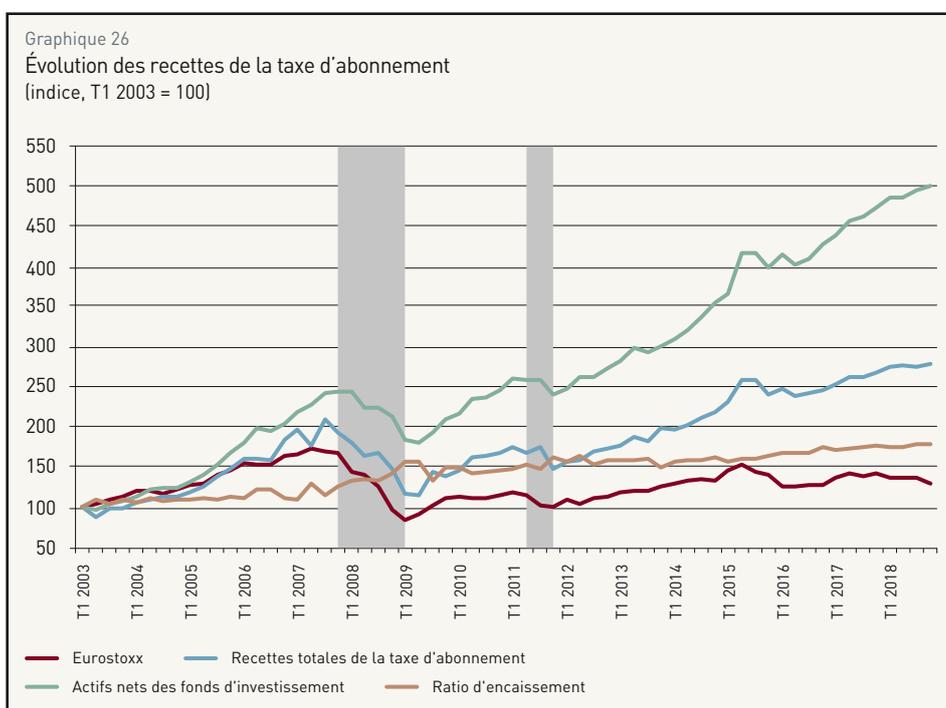
et une décélération lors des deux dernières années, respectivement +2,3 % (1,79 milliard d'euros) et +1,8 % (1,83 milliard d'euros). La croissance annuelle moyenne qui en découle, 2,5 %, paraît plausible au vu des derniers développements, le profil annuel étant en revanche plus difficile à juger sans informations supplémentaires.

3.4 TAXE D'ABONNEMENT

Selon le projet de budget pour l'année 2019, les recettes fiscales au titre de la taxe d'abonnement s'établiraient à 1 027 millions d'euros, ce qui représenterait 1,7 % du PIB nominal¹⁰² et 6,2 % des recettes fiscales au sens de la législation sur la comptabilité de l'Etat.

101 Voir le procès-verbal de la réunion du 5 mars 2019 de la Commission des Finances et du Budget (P.V. FI 16).

102 Selon le gouvernement, le PIB nominal atteindrait une valeur de 58,8 milliards d'euros en 2018 et une valeur de 61,2 milliards d'euros en 2019. Voir le tableau 1 pour plus de détails.



Remarque : les zones grises montrent l'impact de deux événements majeurs qui ont touché les marchés financiers, à savoir la crise financière de 2008-2009 et la crise de la dette souveraine au tournant de l'année 2011-2012. Le ratio d'encaissement indique la valeur nette d'inventaire nécessaire pour encaisser 1 euro de recettes au titre de la taxe d'abonnement. La taxe d'abonnement à payer par les fonds d'investissement au cours d'un trimestre (t) est déterminée sur base de la valeur nette d'inventaire des actifs de ces fonds au cours du trimestre précédent (t-1). Par conséquent, l'évolution des indices boursiers Eurostoxx et des actifs nets des fonds d'investissement est présentée avec un décalage d'un trimestre par rapport à celle des recettes de la taxe d'abonnement.

Sources : AED, CSSF, ministère des Finances, STATEC, calculs BCL.

Le poids de la taxe d'abonnement s'inscrirait ainsi en hausse par rapport aux années précédentes. Selon les données de comptabilité nationale, établies selon les normes SEC2010, les recettes de la taxe d'abonnement ont représenté 6,5 % des recettes fiscales et 4,6 % des recettes totales des administrations publiques en 2017 (voir le graphique 18).

Il convient de rappeler que les recettes au titre de la taxe d'abonnement sont influencées par quatre facteurs, à savoir i) un effet « structure », ii) un effet « de modification des taux (théoriques)¹⁰³ », iii) un effet « prix » et iv) un effet « volume ». Les effets « structure » et « de modification des taux (théoriques) » sont intimement liés aux bases imposables et aux taux d'imposition qui varient selon le type d'assujetti¹⁰⁴.

Les Organismes de Placement Collectif (OPC) et les Fonds d'Investissement Spécialisés (FIS) sont les principaux contributeurs aux recettes de la taxe d'abonnement (avec une part de 98,8 % en 2017), suivis des Sociétés de gestion de patrimoine familial (SPF) (1,2 %). Les recettes de la taxe d'abonnement sont principalement fonction de la valeur nette d'inventaire¹⁰⁵ (VNI) des actifs des fonds d'investissement (OPC et FIS). Le coefficient de corrélation entre les taux de croissance de ces deux variables s'est établi à 0,95 sur la période 2008T1-2018T4. Cette valeur nette des actifs sous gestion varie en fonction des cours boursiers (effet « prix ») et des souscriptions (ou des rachats) de parts qui traduisent l'afflux (ou le reflux) de capitaux (effet « volume »)¹⁰⁶. Le graphique 26 témoigne de ce lien.

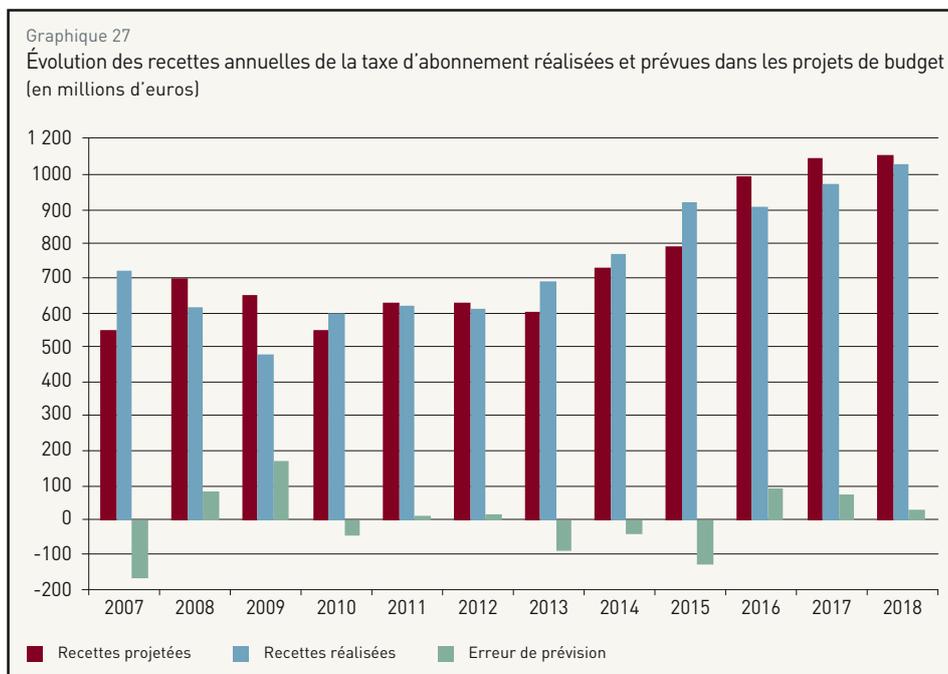
Ce lien étroit constitue par conséquent une source de vulnérabilité de ces recettes fiscales vis-à-vis des mouvements sur les marchés boursiers internationaux, qui sont à leur tour difficilement prévisibles. Les recettes de la taxe d'abonnement ont ainsi tendance à être surestimées en période de chute des marchés financiers et sous-estimées en période de forte hausse des cours. À titre d'illustration et comme on peut le constater sur le graphique 27, alors qu'en 2015 le gouvernement avait sous-estimé les recettes de la taxe d'abonnement à hauteur d'environ 130 millions d'euros, en 2018 (une année

103 Taux d'imposition tels que prévus par la loi.

104 Pour plus d'informations, voir l'encadré 1 « La taxe d'abonnement : définition et caractéristiques » dans l'avis de la BCL sur le projet de budget 2016 (Bulletin BCL 2015/3, pp. 119-122).

105 Valeur de marché des actifs des fonds moins les engagements (p.ex. les charges ou autres dettes).

106 Il convient de mentionner que la taxe d'abonnement à payer par les fonds d'investissement est déterminée quatre fois par an pour un exercice déterminé (31 décembre T-1, 31 mars T, 30 juin T et 30 septembre T). Par conséquent, les recettes encaissées au cours d'une année T (2019 par exemple) sont déterminées sur base de la valeur nette d'inventaire portant sur la période allant du quatrième trimestre de l'année T-1 (2018) au troisième trimestre 2019.



Remarque : les recettes « projetées » représentent les recettes telles que prévues dans les projets de budget de l'Etat votés pour l'année correspondante. Les erreurs de prévision correspondent aux recettes projetées moins les recettes réalisées.

Sources : Commission des Finances et du Budget (AED, Rapport explicatif au 7 mars 2019), ministère des Finances, Legilux, projet de budget 2019, calculs BCL.

caractérisée par une certaine instabilité boursière), il les a surestimées à hauteur de 27 millions d'euros (soit l'équivalent de 3 % des recettes réalisées). Ces chiffres témoignent de l'impact des incertitudes qui entourent l'évolution des marchés financiers sur les recettes de la taxe d'abonnement et par conséquent de l'importance d'adopter des hypothèses prudentes en la matière.

En ce qui concerne le projet de budget 2019, la recette prévue de 1 027 millions d'euros enregistrerait une progression nulle par rapport au compte prévisionnel portant sur l'année 2018.

Tableau 19 :

Évolution annuelle des recettes de la taxe d'abonnement

	2015	2016	2017	2018B ₂₀₁₈	2018C	2019B	2020P	2021P	2022P
Données en base caisse (en millions d'euros)	919	903	972	1 054	1 027	1 027	1 087	1 160	1 239
Taux de croissance annuel (en %)	19	-2	8	8	6	-	6	7	7

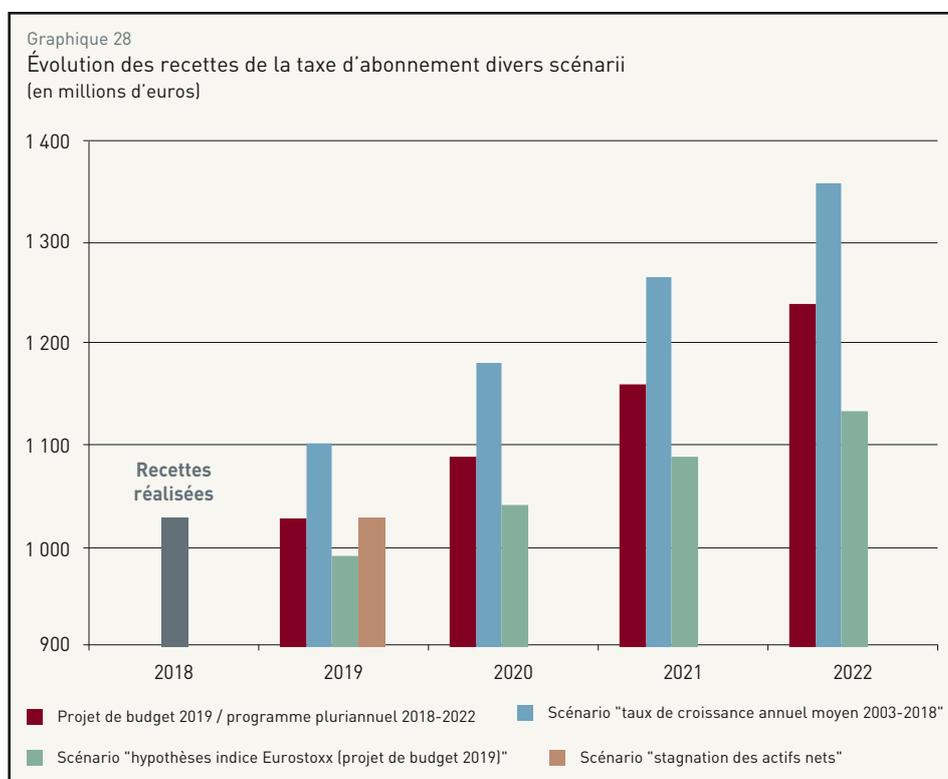
Note : budget 2018 (b2018), compte prévisionnel (c), budget 2019 (b), budget pluriannuel 2018-2022 (p).

Sources : Commission des Finances et du Budget (AED, Rapport explicatif au 7 mars 2019), ministère des Finances, Legilux, projet de budget 2019, budget pluriannuel 2018-2022, calculs BCL.

Le graphique ci-après montre l'évolution des recettes de la taxe d'abonnement telles que prévues par le gouvernement dans le projet de budget 2019 (et la programmation pluriannuelle 2018-2022) (barres en rouge) et des scénarii alternatifs. Les barres en bleu clair indiquent l'évolution de la taxe d'abonnement qui résulterait de l'application, sur l'horizon de projection, du taux de croissance annuel moyen observé sur la période allant de 2003 à 2018 (soit une hausse annuelle moyenne de 7,3 % l'an). Les

barres roses indiquent l'évolution des recettes qui serait observée si la valeur nette d'inventaire des fonds d'investissement stagnait au niveau observé en février 2019.

On constate que la stabilisation de la taxe d'abonnement en 2019, telle que projeté par le gouvernement, va à l'encontre de ce qui pourrait être inféré des hypothèses exogènes retenues par ce dernier dans le projet de budget 2019 (barres vertes), à savoir un recul de l'indice boursier Eurostoxx de



Sources : CSSF, ministère des Finances, projet de budget 2019, programme pluriannuel 2018-2022, calculs BCL.

4,5 % en 2019¹⁰⁷. Pour ce qui est des années 2020 à 2022, le programme pluriannuel prévoit un rebond de la progression de la taxe d'abonnement à 6,4 % en moyenne chaque année. Si un tel scénario semble relativement prudent eu égard au taux de croissance de 7,3 % observé sur la période couvrant les années 2003 à 2018, la prise en compte des hypothèses exogènes en matière d'évolution de l'indice boursier contenues dans les documents parlementaires impliquerait, toutes choses égales par ailleurs, des recettes plus faibles que celles prévues par le gouvernement sur l'ensemble de l'horizon de projection (barres vertes sur le graphique 28).

Au final, les projections du gouvernement pour les années 2019 à 2022 en matière de recettes de la taxe d'abonnement apparaissent réalistes d'un point de vue historique mais pèchent quelque peu par leur manque de cohérence avec les hypothèses exogènes sous-jacentes.

3.5 TVA

Les recettes de TVA (en base caisse) se sont élevées à 3 724 millions d'euros en 2018, soit 6,3 % du PIB et 13,8 % des recettes de l'Etat. Ce montant s'inscrit en progression de 9,3 % par rapport au compte provisoire de 2017, marquant ainsi la première hausse significative des recettes de TVA depuis l'application en 2015 de l'accord concernant les recettes de e-TVA (« VAT package »)¹⁰⁸. En effet, les recettes de TVA totales avaient reculé de 4,6 % en 2015, avant d'afficher une quasi-stabilisation en 2016 (+0,1 %) et une nouvelle baisse de 1,7 % en 2017. Au contraire, entre 2005 et 2014, les recettes de TVA avaient connu une progression de 162 %, hausse largement imputable au commerce électronique (e-TVA).

Rappelons que le commerce électronique a généré des recettes de TVA passant de 180 millions d'euros en 2005 à 1 077 millions d'euros en 2014. En 2015 et en 2016, en vertu de l'accord concernant les recettes de e-TVA, le Luxembourg n'a pu garder que 30 % de ces recettes, ce qui a correspondu à des montants respectifs de 555 millions et 383 millions d'euros, générant ainsi des manques à gagner de 1 294 millions en 2015 et de 894 millions en 2016. Les recettes de e-TVA perçues par le Luxembourg ont continué de fortement baisser en 2017 (-77 %)¹⁰⁹ ainsi qu'en 2018 (-46 %). Depuis le 1^{er} janvier 2019, le Luxembourg a perdu l'ensemble des recettes de TVA du commerce électronique liées à des transactions réalisées avec des non-résidents. Selon les dernières estimations du gouvernement¹¹⁰, les recettes de e-TVA du Luxembourg atteindraient 12,5 millions d'euros en 2019, ces dernières provenant des transactions réalisées par les seuls résidents luxembourgeois.

Le graphique suivant présente les évolutions des recettes de TVA depuis 2005. Hors commerce électronique (barres bleues), la croissance annuelle des recettes de TVA a été de 9,1 % en moyenne sur la période 2005-2014. Ensuite, la hausse importante des recettes de TVA hors commerce électronique enregistrée en 2015 (+13,9 %) s'explique par le relèvement de 2 p.p. de tous les taux de TVA, à l'exception

107 Pour atteindre le montant de 1 027 millions d'euros de recettes au titre de la taxe d'abonnement, la valeur nette d'inventaire des actifs devrait augmenter de près de 4 % entre mars et septembre 2019 par rapport au niveau moyen observé entre octobre 2018 et février 2019. On suppose un ratio d'encaissement identique à celui observé en 2018 et une répartition des recettes de la taxe d'abonnement (entre les différents assujettis) identique à celle enregistrée en 2018. Rappelons que le ratio d'encaissement indique la valeur d'inventaire nécessaire pour encaisser 1 euro de recettes au titre de la taxe d'abonnement. Il est calculé en rapportant les actifs nets sous gestion aux recettes de la taxe d'abonnement.

108 Selon l'accord concernant la TVA sur le commerce électronique (« VAT package »), le Luxembourg a pu garder 30 % des recettes provenant du commerce électronique en 2015 et 2016 et 15 % de ces recettes en 2017 et 2018.

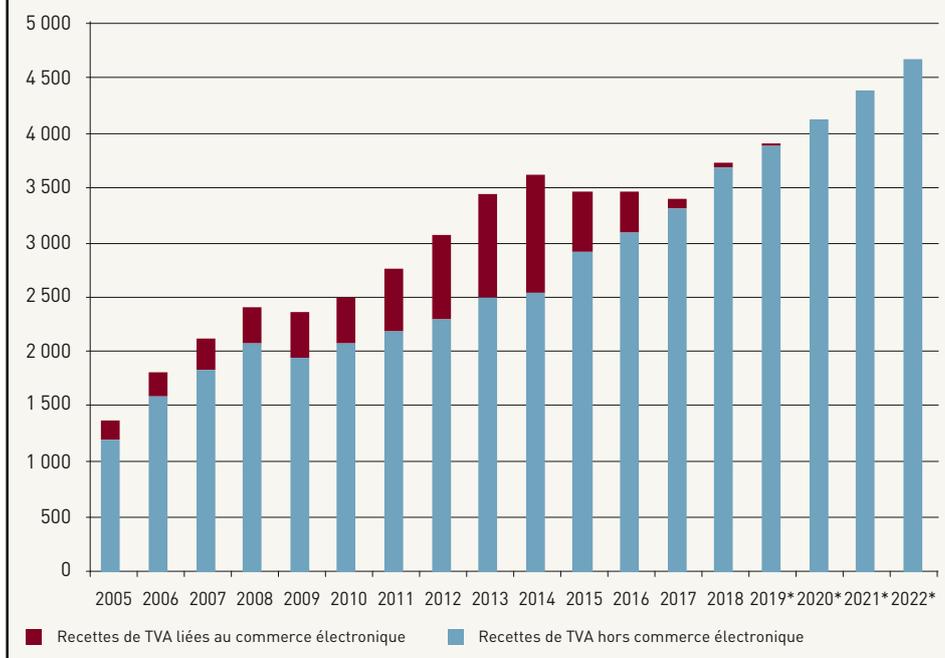
109 Outre l'abaissement de sa quote-part, la baisse des recettes en 2017 est également due à la suspension en octobre 2016 des activités commerciales d'une entreprise, qui était un acteur majeur du commerce électronique au Luxembourg.

110 Voir Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA - Rapport explicatif au 7 mars 2019, page 1.

Graphique 29

Recettes de TVA

(en millions d'euros, données en base « caisse »)



Sources : Administration de l'Enregistrement et des Domaines, projet de budget pluriannuel 2019-2022 (*), calculs BCL.

du taux super réduit de 3 %. En 2016 et 2017, ces recettes de TVA ont progressé à des rythmes plus modérés – de l'ordre de 7 % en moyenne au cours de ces deux années – avant d'afficher un taux de croissance en forte hausse en 2018 (+10,8 %).

Sur la période 2019-2022, la programmation pluriannuelle prévoit que les recettes de TVA devraient progresser à un rythme moyen de 6,1 %. Ce taux moyen est inférieur à la hausse moyenne observée sur la période 2006-2018 (+9,3 %). Dans le détail, les recettes de TVA, augmenteraient de 5,4 % en 2019 de 6,3 % en 2020, 6,6 % en 2021 et de 6,2 % en 2022.

Le projet de budget pour 2019 intègre plusieurs mesures fiscales relatives aux biens et services faisant l'objet d'un taux de TVA réduit. Il est ainsi prévu que le taux super-

réduit de 3 % s'applique aux produits hygiéniques – tels que les tampons et serviettes hygiéniques – et, conformément au droit européen, aux livres électroniques, à la presse en ligne et autres publications électroniques, qui étaient auparavant frappés d'un taux supérieur de 17 %. De même, un taux réduit de 8 % s'appliquera aux produits phytosanitaires autorisés par la réglementation européenne relative à la production biologique, produits imposés jusque-là au taux de 17 %. En tenant compte également de la hausse prévue des accises de 1 cent sur l'essence et de 2 cents sur le diesel – qui devrait, toutes choses égales par ailleurs, entraîner des recettes supplémentaires en matière de TVA et donc, compenser partiellement le déchet fiscal résultant de l'abaissement du taux de TVA sur les produits susmentionnés –, l'impact annuel total de ces mesures, selon les estimations du gouvernement, serait positif de l'ordre de 3 millions d'euros en 2019, soit 0,005 % du PIB.

Concernant l'année 2019, au vu de ce qui précède la prévision relative au montant des recettes de TVA semble prudente, compte tenu aussi de la hausse prévue des dépenses de consommation nominales des ménages qui serait de 6,1 %¹¹¹.

Concernant la période 2020-2022, les documents budgétaires mis à disposition ne fournissent pas d'informations sur les taux de croissance relatifs à la consommation des ménages. Toutefois, les taux de progression des recettes de TVA contenus dans la programmation pluriannuelle sont inférieurs aux taux historiques et donc plausibles.

111 Voir la documentation, en date du 5 mars 2019, que le gouvernement a transmise à la Commission européenne.

3.6 LES RECETTES EN PROVENANCE DES PARTICIPATIONS DE L'ÉTAT

Le projet de budget 2019 prévoit 140 millions d'euros de recettes provenant des participations de l'État dans le capital des sociétés de droit privé et 63 millions d'euros de recettes provenant des « participations » de l'État dans le capital d'établissements publics (POST, BCEE et Institut Luxembourgeois de Régulation¹¹²), soit un total de 203 millions d'euros de recettes (voir le tableau 20). Ce montant est légèrement supérieur à celui inscrit dans le budget voté de 2018 (198 millions d'euros) et supérieur au montant encaissé (192 millions d'euros).

Tableau 20 :

Recettes provenant des participations de l'État dans le capital des établissements publics et des sociétés de droit privé

	BUDGET	COMPTE GÉNÉRAL	COMPTE GÉNÉRAL
	EN MILLIONS D'EUROS	EN MILLIONS D'EUROS	EN % DU PIB
2011	108	245	0,6
2012	150	229	0,5
2013	200	202	0,4
2014	210	193	0,4
2015	186	201	0,4
2016	186	205	0,4
2017*	190	224	0,4
2018*	198	192	0,3
2019**	203	-	-
2020***	208	-	-
2021***	213	-	-
2022***	218	-	-

Note : * provisoire, ** projet de budget, *** prévision.

Sources : projet de budget 2019 et projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2018-2022.

Le tableau 21 présente la répartition des recettes provenant des participations de l'État dans le capital des établissements publics et des sociétés de droit privé. En 2018, le montant des recettes s'est réduit de 32,6 millions d'euros par rapport à son niveau de 2017. Cette baisse résulte d'une réduction des recettes versées tant par les établissements publics que les sociétés de droit privé.

La diminution des recettes en provenance des établissements publics s'explique uniquement par une réduction des bénéfiques versés par l'Institut Luxembourgeois de Régulation (ILR).

La baisse des recettes provenant des sociétés de droit privé s'explique par une diminution des dividendes provenant des sociétés BGL, SES Global, Enovos, Creos, Paul Wurth et BIL, cela en dépit des hausses des dividendes versés par Cargolux, Luxair, Arcelor Mittal et Aperam.

112 L'Institut Luxembourgeois de Régulation est un établissement public indépendant chargé de la régulation et de la supervision de plusieurs secteurs économiques, à savoir les réseaux et les services de communications électroniques, l'électricité, le gaz naturel, les services postaux ainsi que le transport ferroviaire et aérien.

Tableau 21 :

**Répartition des recettes provenant des participations de l'État dans le capital
des établissements publics et des sociétés de droit privé**

	2013	2014	2015	2016	2017		2018	
	EN MILLIONS D'EUROS	EN MILLIONS D'EUROS	EN MILLIONS D'EUROS	EN MILLIONS D'EUROS	EN MILLIONS D'EUROS	EN % DU TOTAL	EN MILLIONS D'EUROS	EN % DU TOTAL
Établissements publics	66,3	60,0	65,1	63,9	64,2	28,6	63,8	33,3
dont :								
BCEE	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	17,8	40,0	20,9
POST	23,0	20,0	20,0	20,0	20,0	8,9	20,0	10,4
ILR	3,3	0,0	5,1	3,9	4,2	1,9	3,8	2,0
SNCA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Sociétés de droit privé	135,3	132,5	136,3	141,4	160,3	71,4	127,9	66,7
dont :								
BGL	83,8	68,6	78,8	81,2	97,4	43,4	88,2	46,0
SES GLOBAL	29,8	32,8	36,2	39,9	43,8	19,5	26,2	13,7
ENOVOS	12,5	12,5	6,1	9,0	9,8	4,4	6,9	3,6
CARGOLUX	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,4	0,7
LUXAIR	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2	0,6
ARCELOR MITTAL	5,9	5,7	6,9	0,0	0,0	0,0	1,1	0,6
SEO	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,4	0,8	0,4
BOURSE DE LUXEMBOURG	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,3	0,7	0,4
APERAM	0,0	0,0	0,0	1,6	0,6	0,3	0,7	0,3
CREOS	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,4	0,7	0,4
PAUL WURTH	0,9	0,4	0,2	0,3	0,3	0,1	0,1	0,1
BIL	0,0	10,0	5,5	7,0	6,0	2,7	0,0	0,0
SNCH	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
LUX DEVELOPMENT	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
SOCIÉTÉ DE L'AÉROPORT	0,4	0,4	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
SOC. PORT FLUVIAL MERTERT	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	201,7	192,5	201,4	205,4	224,4	100,0	191,8	100,0

Source : Question parlementaire n° 159 du 8 janvier 2019 concernant les participations de l'État.

Le montant des dividendes encaissés par l'État en provenance des différentes sociétés de droit privé a été publié dans le cadre de la réponse du ministre des Finances à la question parlementaire n° 159 du 8 janvier 2019 relative aux participations de l'État. Il serait toutefois souhaitable, en vertu du principe de transparence, que la répartition des recettes soit également publiée de manière régulière dans le projet de budget de l'État, comme ce fut le cas auparavant, par exemple dans le projet de budget 2012.

Une réflexion générale, aussi bien économique qu'institutionnelle, est de mise au sujet de la politique et de la gestion des participations de l'État (y compris les participations détenues par les établissements publics financiers ou autres), qui constituent un élément important du patrimoine financier public. Une telle réflexion devrait s'opérer avec le souci de l'intérêt général à moyen et long terme, en prenant en compte l'intérêt des sociétés concernées et non pas des intérêts particuliers. Il convient en outre d'éviter toute éventualité de conflits d'intérêt.

4. L'ANALYSE DÉTAILLÉE DES DÉPENSES

Cette partie analyse, d'une part, les dépenses directes des administrations publiques (données SEC2010) et, d'autre part, les dépenses fiscales (données en base caisse).

4.1 LES DÉPENSES DIRECTES

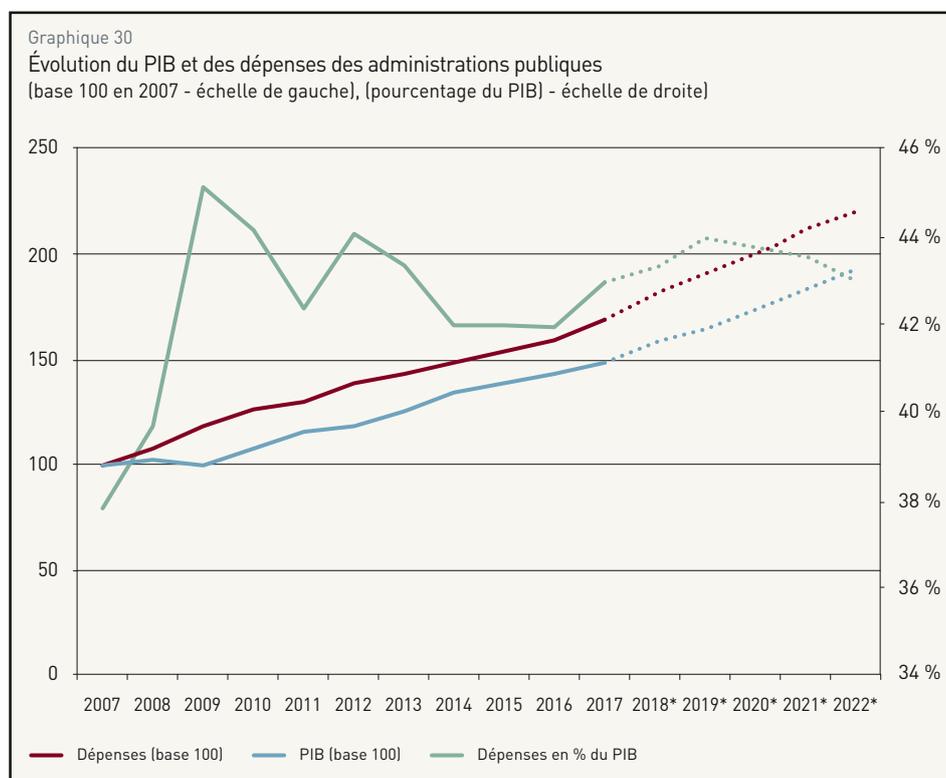
Cette partie vise à analyser, sur la base des données disponibles, les niveaux et structure des dépenses publiques des administrations publiques. Ces dépenses constituent le moyen de mettre en œuvre les objectifs du gouvernement ainsi que les fonctions régaliennes telles que la justice, les infrastructures publiques, etc.

L'analyse des dépenses directes aborde successivement les dépenses totales des administrations publiques, la décomposition des dépenses suivant la classification économique et la décomposition des dépenses suivant la classification fonctionnelle. La première classification permet d'identifier l'origine économique des dépenses (frais de fonctionnement, transferts et investissements), tandis que la deuxième permet d'appréhender les domaines dans lesquels l'Etat intervient (santé, sécurité, etc.).

La dernière section de cette partie met en exergue les défis potentiels auxquels les dépenses publiques luxembourgeoises pourront être confrontées dans un avenir proche.

La comparaison de l'évolution des dépenses avec celle du PIB nominal est intéressante. En effet, le PIB nominal est un indicateur de l'activité économique dont le taux de croissance détermine également l'évolution des recettes.

Le graphique suivant montre la hausse tendancielle des dépenses publiques enregistrée de 2007 à 2017. Les dépenses des administrations publiques se sont accrues à un rythme annuel moyen de 5,4 % au cours de cette période, alors que le PIB nominal n'a progressé en moyenne que de 4,1 % par an¹¹³. Il convient toutefois de noter que les dépenses publiques en pourcentage du PIB ont connu une légère tendance à la baisse passant de 44,1 % du PIB en 2012 à 41,9 % en 2016. Toutefois, en 2017, le ratio des dépenses des administrations publiques a de nouveau augmenté en s'établissant à 42,9 % du PIB. Les dépenses publiques ont en effet progressé de 6,2 % tandis que le PIB nominal augmentait de seulement 3,7 %.



113 Il s'agit de moyennes géométriques.

Sources : STATEC, programmation pluriannuelle 2018-2022, calculs BCL.

Selon les documents budgétaires, les dépenses auraient progressé de 7,2 % en 2018 et augmenteraient de 5,6 % en 2019, soit un taux de croissance supérieur à celui du PIB nominal, qui seraient respectivement de 6,3 % et 4,1 %. Les dépenses s'établiraient à 43,3 % du PIB en 2018 et 43,9 % en 2019. Ces niveaux ont été revus à la hausse par rapport à la 19^{ème} actualisation du programme de stabilité (avril 2018) qui prévoyait des ratios de respectivement 42,8 % et 42,3 % du PIB.

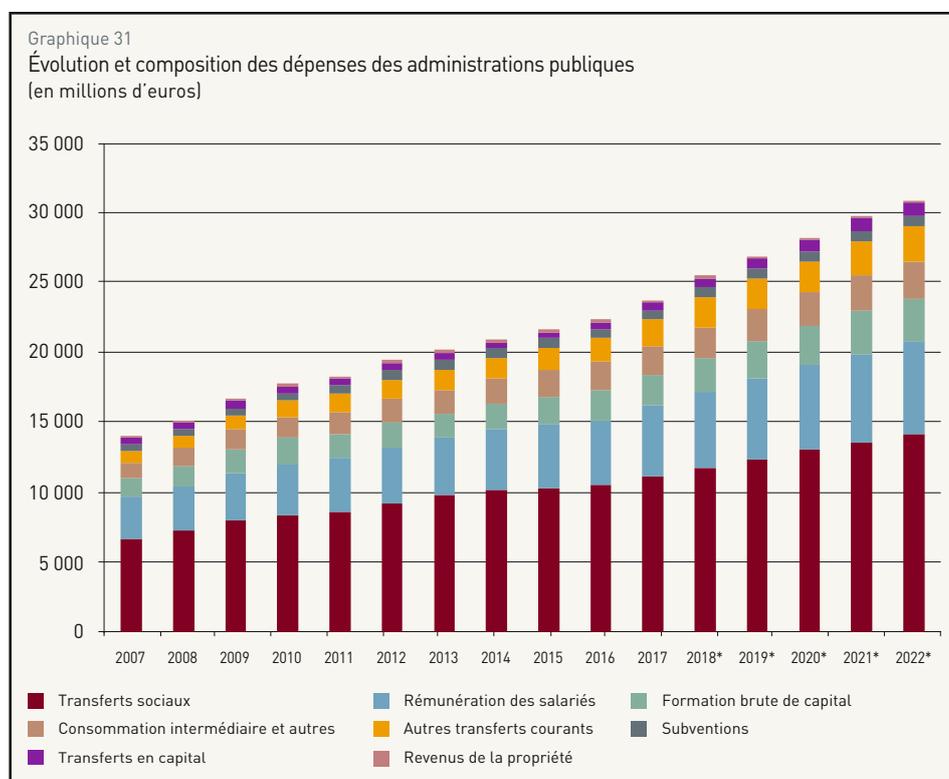
Finalement, entre 2020 et 2022, les dépenses augmenteraient en moyenne de 4,7 % par an. Cette progression serait inférieure à celle du PIB nominal et expliquerait la diminution du ratio des dépenses en pourcentage du PIB sur cet horizon.

Décomposition des dépenses suivant la classification économique

Le graphique suivant indique la répartition des dépenses publiques par catégories économiques en millions d'euros. Toutes les dépenses n'ont pas le même effet sur la croissance économique au cours de l'année durant laquelle ces dépenses ont lieu (multiplicateurs des dépenses différents), ainsi que sur le potentiel de croissance de l'économie, auquel les dépenses d'investissement contribuent davantage que les dépenses courantes.

Le graphique indique que, de manière générale, la part relative de chaque catégorie de dépenses dans le total est restée relativement stable au cours de la période 2007 – 2017. Les transferts sociaux représentent la catégorie de dépenses la plus importante (47 % en 2017). Les rémunérations du personnel constituaient la deuxième dépense en ordre d'importance (21 % en 2017), suivie par la formation brute de capital (10 % en 2017) et la consommation intermédiaire (9 % en 2017). Selon la programmation pluriannuelle 2018-2022, cette répartition resterait relativement stable.

Par leur ampleur, les transferts sociaux constituent un important déterminant de l'évolution des dépenses des administrations publiques. En 2017, ces transferts se sont accrus à un rythme de 6,4 %, ce qui est supérieur au taux de croissance moyen sur la période 2007-2016 (5,2 %). Cette hausse importante s'explique notamment par l'indexation qui a eu un impact sur les prestations sociales, mais également par le succès grandissant du congé parental. En 2018, les transferts sociaux auraient augmenté dans une moindre mesure (4,9 %). Au cours de la période 2018-2022, le taux de croissance moyen annuel serait de 4,8 % selon les documents budgétaires, ce qui serait inférieur au taux de croissance moyen du PIB nominal (5,1 %).



Sources : STATEC, programmation pluriannuelle 2018-2022, calculs BCL.

À partir de 2021, si les changements des règles de coordination des systèmes de sécurité sociale prévue par la Commission européenne sont approuvés, le pays du dernier emploi deviendra responsable du paiement des indemnités de chômage des frontaliers. L'impact de ce changement serait de l'ordre de 0,1 % du PIB selon la programmation pluriannuelle 2018-2022.

Les rémunérations du personnel ont également augmenté à un rythme soutenu en 2017 (7,3 %) en raison notamment des effets de l'indexation et des mesures de l'accord salarial de la fonction publique¹¹⁴. La hausse estimée pour 2018 serait de 8,4 % ce qui est largement supérieur au taux de croissance moyen sur la période 2007-2016 (4,9 %). Cette hausse s'explique notamment par l'augmentation de l'indice de base des rémunérations des agents de l'Etat de 1,5 % qui a eu lieu dans le cadre de l'accord salarial de la fonction publique. Au cours de la période 2018-2022, les dépenses de rémunérations augmenteraient de manière plus modérée, au taux de 5,3 % par an, ce qui est toutefois supérieur au taux de croissance moyen du PIB nominal sur la période.

Les investissements constituent également une catégorie de dépenses qui méritent d'être analysées en raison de l'impact positif qu'ils peuvent avoir sur la croissance potentielle. Le tableau ci-après reprend l'évolution prévue des investissements directs (formation brute de capital) et indirects (transferts en capital).

Tableau 22 :

Investissements directs et indirects (en millions d'euros, en pourcent et en pourcentage du PIB)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Investissements directs	2 288	2 507	2 650	2 755	3 129	3 094
Investissements indirects	545	623	747	813	872	955
Total	2 833	3 130	3 397	3 568	4 001	4 049
Total sans l'avion militaire					3 801	
Taux de croissance	5 %	9,6 %	5,7 %	4,0 %	13,6 %	-1,1 %
Taux de croissance corrigé					6,5 %	6,5 %
en % du PIB	5,1 %	5,3 %	5,5 %	5,5 %	5,9 %	5,6 %
en % du PIB sans l'avion militaire			5,5 %	5,5 %	5,6 %	5,6 %
19 ^{ème} actualisation du PSC (avril 2018)	4,8 %	5,1 %	5,2 %	5,4 %	5,0 %	5,2 %

Sources : *programmation pluriannuelle 2018-2022, calculs BCL.*

En 2017, les investissements directs s'élevaient à 2 288 millions d'euros et les investissements indirects à 545 millions d'euros, soit un total de 2 832 millions d'euros et 5,1 % du PIB. Selon la programmation pluriannuelle 2018-2022, les investissements totaux auraient bondi de 9,6 % en 2018 pour atteindre 5,3 % du PIB.

Entre 2018 et 2022, la croissance des investissements s'élèverait en moyenne à 6,6 % par an (sans tenir compte de l'achat de l'avion militaire prévu en 2021), soit à un taux supérieur au taux de croissance moyen du PIB nominal. Il convient toutefois de savoir, comme la BCL l'avait mentionné dans son avis sur le projet de budget 2018, qu'il existe une tendance à surévaluer de manière systématique les projections de dépenses d'investissement pour l'administration centrale.

114 L'accord salarial prévoyait, entre autres, une prime unique de 1 % du traitement barémique touché pendant l'année 2016 à verser au 1^{er} avril 2017 et une augmentation de l'indice de base des rémunérations des agents de l'Etat de 1,5 % avec effet au 1^{er} janvier 2018.

Décomposition des dépenses suivant la classification fonctionnelle

Les dépenses des administrations publiques peuvent aussi être classées de manière fonctionnelle. Cette répartition des dépenses par classe fonctionnelle (CFAP) est instructive du fait qu'elle permet d'appréhender les domaines dans lesquels les administrations publiques interviennent.

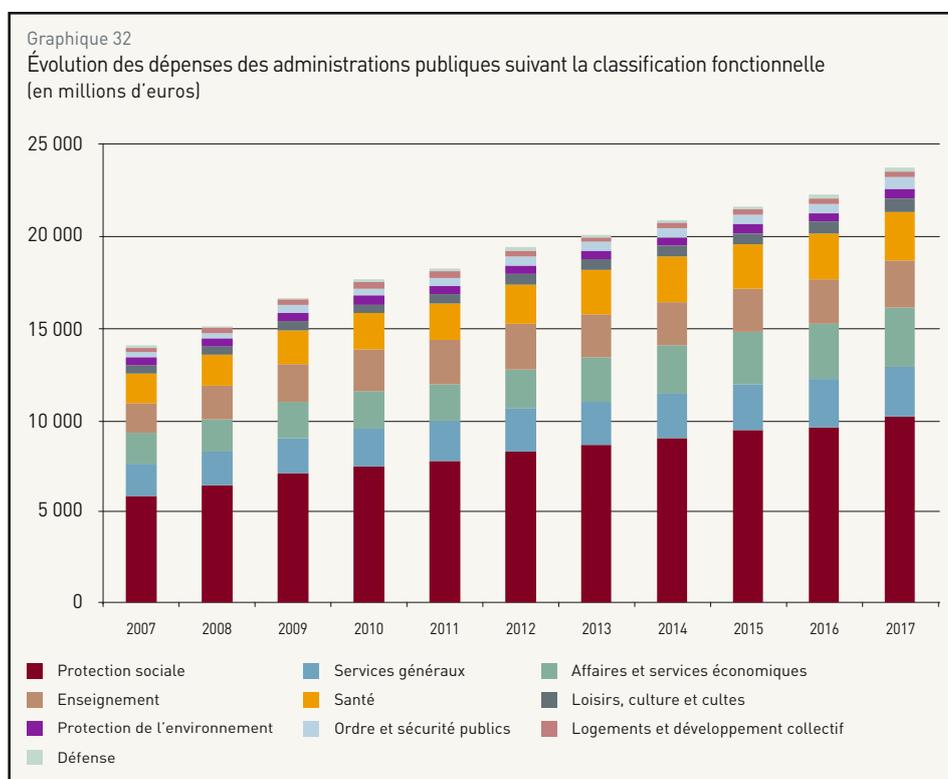
Le graphique suivant indique que, de manière générale, la part relative de chaque catégorie de dépenses dans le total est restée relativement stable au cours de la période 2007-2017. Toutefois, la part de l'enseignement a diminué entre 2012 et 2017 passant de 13 % à 10,9 %, tandis que le poids des dépenses relatives aux affaires économiques a progressé de 11 % à 13,3 %.

Les dépenses de protection sociale et de santé, qui ensemble ont représenté 54 % des dépenses totales en 2017, ont progressé en moyenne de 5,8 % et 5,5 % par an sur la période 2007-2017, soit à des taux inférieurs à ceux observés sur la période 2000-2007 qui étaient respectivement de 7,4 % et 9,5 %. L'évolution des dépenses de protection sociale et de santé peut s'expliquer, entre autres, par l'évolution du nombre de bénéficiaires et l'augmentation des prix des soins résultant notamment de l'inflation et des progrès technologiques. Entre 2007 et 2016, le nombre de bénéficiaires de l'assurance pension a augmenté de 3,6 % par an (données IGSS)¹¹⁵.

En ce qui concerne les dépenses relatives à l'enseignement, elles ont progressé à un rythme moyen de 4,7 % par an entre 2007 et 2017, à comparer avec un taux moyen de 7,6 % entre 2000 et 2007.

Finalement, les dépenses liées aux affaires économiques affichaient une croissance moyenne supérieure sur la période 2007-2016 (6,5 %) que sur la période 2000-2007 (5,4 %).

Il convient de noter que les dépenses en matière de défense représentaient 254 millions d'euros en 2017, soit 0,46 % du PIB. Il va sans dire que si les pays de l'Union européenne procédaient à l'augmentation des dépenses en matière de défense pour se rapprocher, voire atteindre un niveau de 2 % du PIB, comme ils s'y sont engagés au niveau de l'OTAN, cela aurait des conséquences importantes pour les finances publiques luxembourgeoises.



Sources : STATEC, BCL.

115 À noter qu'entre 2000 et 2007, cette augmentation était de 2,2 % par an.

Défis auxquels devront faire face les administrations publiques luxembourgeoises

Cette partie a pour but de rappeler les problématiques futures qui pourraient avoir un impact important sur la situation budgétaire des administrations publiques.

Dans un contexte de population croissante et vieillissante, les défis auxquels le Luxembourg est confronté sont nombreux. Il convient en effet de s'assurer que l'accroissement des dépenses que ces défis engendrent soit soutenable tout en répondant aux besoins de la population, que ce soit en matière de protection sociale, de logements, de transport, etc.

Les dépenses de protection sociale

La dynamique des dépenses de protection sociale (soit la plus grande part des dépenses des administrations publiques) et plus particulièrement celles relatives aux pensions et aux soins de santé pourraient, à politique inchangée, engendrer l'apparition de déficits récurrents, la disparition graduelle des réserves et l'émergence d'une dette insoutenable.

Le logement

En matière de logement, depuis des années, la dynamique de l'offre ne suit pas celle de la demande, ce qui se traduit dans une progression continue, plus ou moins régulière, des prix de l'immobilier et des loyers. Cette progression continue des prix immobiliers entraîne des défis substantiels pour répondre aux besoins d'une population croissante et des conséquences lourdes et graves (économiques, budgétaires, sociales, anti-redistributives, politiques, macroprudentielles et sur la compétitivité).

Ce n'est pas par des mesures sous forme notamment de subsides et de dépenses fiscales que cette progression peut être enrayée ; au contraire, de telles mesures en étant finalement répercutées sur les prix ne font que l'aggraver. Il s'agit de s'atteler avec détermination à mettre en place une politique ayant pour objectif une augmentation ou une incitation à l'augmentation notamment des terrains constructibles. Ceci devrait se faire dans une approche générale d'aménagement du territoire, prenant en compte toutes les facettes de la problématique et cela en vue d'un maintien de la qualité de la vie, d'un accès à la propriété à des prix raisonnables pour notamment les citoyens à faible et moyen revenu et du potentiel de développement de l'économie luxembourgeoise.

Il convient de noter que l'accord de coalition prévoit de prendre diverses mesures (réforme des aides au logement et de l'impôt foncier, augmentation de l'offre de logements sociaux, etc.) pour répondre à la problématique du logement. Il reste donc à voir comment ces initiatives seront mises en œuvre. Dans ce contexte, selon le projet de budget 2019, les participations étatiques destinées à la construction d'ensembles de logements subventionnés augmenteraient d'un peu plus de 18 millions d'euros, soit de 17 % par rapport au budget voté en 2018.



Les infrastructures

Dans le but de pouvoir répondre aux besoins liés à la hausse continue de la population, des investissements massifs dans les infrastructures (scolaires, routières, ferroviaires, etc.) seront nécessaires. Alors que les investissements publics représentent à l'heure actuelle déjà une part importante des dépenses totales (en comparaison à la zone euro), ces derniers devront être maintenus à des niveaux élevés si l'on veut pérenniser la croissance solide et durable au Luxembourg. Dans ce contexte, la Commission européenne indiquait que « L'accroissement prévu de la population et le nombre de navetteurs nécessiteront des investissements considérables dans les infrastructures, y compris dans les secteurs de l'éducation et des services de santé¹¹⁶ ».

Il est par conséquent nécessaire de réaliser au minimum les investissements prévus dans la programmation pluriannuelle 2018-2022. Reste à savoir si le niveau des dépenses d'investissement prévu sera suffisant afin de pouvoir répondre aux besoins accrus qui se manifesteront avec la poursuite d'une croissance forte future.

Europe 2020

Cette interrogation se base aussi sur les éléments suivants. Les dépenses prévues dans la programmation pluriannuelle pourraient ainsi à court et à moyen termes s'avérer insuffisantes afin de remplir les divers objectifs établis dans la stratégie « Europe 2020 » en faveur d'une croissance intelligente, durable et inclusive. Dans le cadre de ce programme, les objectifs au niveau de l'UE ont été traduits de manière spécifique dans chaque pays de l'UE, en fonction des situations et circonstances nationales. Les Etats membres sont tenus de faire part des progrès accomplis lors de la procédure du semestre européen.

S'agissant du Luxembourg, la Commission européenne, tout en reconnaissant que des efforts ont été consentis, indiquait dans son rapport¹¹⁷ que le Luxembourg pourrait ne pas atteindre tous ses objectifs, en particulier celui relatif aux émissions de gaz à effet de serre dans les secteurs non couverts par le système d'échange de quotas d'émission, à moins que des mesures supplémentaires ne soient prises. Le tableau suivant reprend le bilan établi par la Commission européenne tel que publié en mars 2019.

116 Commission européenne (2019), « Rapport 2019 pour le Luxembourg », Document de travail des services de la Commission SWD (2019) 1015 final, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg.

117 Commission Européenne (2019), « Rapport 2019 pour le Luxembourg », Document de travail des services de la Commission SWD (2019) 1015 final, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg.

Tableau 23 :

Objectifs et progression pour le Luxembourg dans le cadre du programme Europe 2020

Objectif en matière de taux d' emploi fixé dans le programme national de réforme : 73 %	Le taux d'emploi global de la population résidente a légèrement augmenté, passant de 70,7 % en 2016 à 71, % en 2017, mais il reste inférieur tant à l'objectif fixé dans le cadre de la stratégie Europe 2020 qu'à la moyenne de l'UE de 72,2 %.
Objectif en matière de recherche-développement fixé dans le programme national de réforme : 2,3 % à 2,6 % du PIB (dont 0,7 % à 0,9 % de dépenses publiques et 1,6 % à 1,7 % à charge du secteur privé)	En 2017, les investissements en recherche-développement au Luxembourg ont légèrement diminué pour s'établir à 1,26 % du PIB, contre 1,30 % en 2016. Ce taux reste inférieur à la moyenne de l'UE (2,07 % du PIB) et éloigné de l'objectif national en matière de recherche-développement. Les dépenses des entreprises dans le domaine de la recherche-développement ont également légèrement diminué, passant de 0,70 % en 2016 à 0,68 % en 2017. L'intensité de recherche-développement privée a diminué au cours des 15 dernières années et reste loin de la moyenne de l'UE (1,36 % du PIB en 2017). En revanche, le Luxembourg est sur la bonne voie pour atteindre l'objectif en matière de dépenses publiques de recherche-développement.
Objectif national de réduction des émissions de gaz à effet de serre : 20 % en 2020 par rapport aux émissions de 2005 (dans les secteurs ne relevant pas du système d'échange de quotas d'émission de l'UE)	Les données préliminaires relatives à l'année 2017 indiquent que le Luxembourg a réduit ses émissions de gaz à effet de serre de 15 % par rapport à 2005 dans les secteurs ne relevant pas du système d'échange de quotas d'émission de l'UE. Cela correspond à un point de pourcentage au-dessous du quota annuel d'émissions pour cette année (-14 %). Selon les dernières projections nationales présentées à la Commission et compte tenu des mesures existantes, le Luxembourg devrait parvenir à atteindre une réduction de 17 % en 2020 par rapport à 2005. L'objectif ne serait donc pas atteint avec un écart escompté de 3 points de pourcentage.
Objectif 2020 en matière d' énergie renouvelable : 11 %	D'après les données préliminaires relatives à l'année 2017, la part des énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie s'élevait à 6,38 % au Luxembourg. En 2017 et 2018, le Luxembourg a introduit des mesures supplémentaires, y compris des mécanismes de coopération avec d'autres États membres, en vue d'atteindre son objectif de porter sa part d'énergies renouvelables à 11 % d'ici à 2020.
Objectifs 2020 en matière d' efficacité énergétique et de consommation d'énergie : l'objectif du Luxembourg en matière d'efficacité énergétique pour 2020 est de 4 481,6 ktep, exprimé en consommation d'énergie primaire, et de 4 239,2 ktep, exprimé en consommation d'énergie finale.	Le Luxembourg est sur la bonne voie pour atteindre ses objectifs en matière d'efficacité énergétique qu'il s'était fixés pour 2020. En 2017, la consommation d'énergie au Luxembourg était de 4,3 Mtep, exprimée en consommation d'énergie primaire, et de 4,2 Mtep, exprimée en consommation d'énergie finale.
Objectif en matière de décrochage scolaire ou d'abandon d'une formation : 7,3 %	Le taux de décrochage scolaire au Luxembourg, mesuré dans le cadre de l'enquête sur les forces de travail, s'élevait à 7,3 % en 2017. Même si ce chiffre est sensiblement inférieur à la moyenne de l'UE, il doit être interprété avec prudence en raison de la taille limitée de l'échantillon au Luxembourg. Les estimations nationales basées sur le nombre réel de jeunes qui ne terminent pas le deuxième cycle de l'enseignement secondaire indiquent que les décrochages sont en hausse depuis 2009 et s'élevaient à 13,5 % en 2015.
Objectif en matière d' enseignement supérieur : 52,7 % de la population âgée de 30 à 34 ans	Le Luxembourg s'est fixé pour objectif de porter son taux de diplômés de l'enseignement supérieur à 66 % d'ici à 2020. Avec un taux de 52,7 %, le pays détient déjà l'un des taux de diplômés de l'enseignement supérieur les plus élevés de l'UE. Cela s'explique en partie par la forte proportion de la population migrante qui possède un diplôme de l'enseignement supérieur (55,6 %), ce taux s'élevant à 49,1 % chez les personnes nées dans le pays.

Source : Commission Européenne, Rapport pour le Luxembourg, mars 2019.

Dans les années à venir, des efforts supplémentaires devraient être requis dans le domaine du climat et des énergies renouvelables d'autant plus que l'Union européenne s'est fixée des objectifs plus ambitieux dans le cadre du paquet sur le climat et l'énergie à l'horizon 2030 par rapport à ceux de 2020¹¹⁸. Outre les objectifs européens, il faut également tenir compte de ceux prévus dans la deuxième période d'engagement du protocole de Kyoto ainsi que ceux issus de l'accord Paris. Une analyse du coût global lié à l'ensemble de ces engagements environnementaux mériterait d'être réalisée.

118 Le paquet 2020 fixe trois grands objectifs :
- réduire les émissions de gaz à effet de serre de 20 % (par rapport aux niveaux de 1990) ;
- porter à 20 % la part des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie de l'UE ;
- améliorer l'efficacité énergétique de 20 %.

Dans ce contexte, la ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable et le ministre de l'Énergie ont présenté le 27 février les objectifs et les lignes directrices du projet de Plan climat et énergie qui définit les objectifs du Luxembourg en matière de réduction de CO₂, d'efficacité énergétique et d'énergies renouvelables pour la période 2021-2030. Le tableau suivant reprend les objectifs/mesures du projet de plan national à l'horizon 2030.

Tableau 24 :

Projet d'objectifs pour le Luxembourg à l'horizon 2030

Gaz à effet de serre	<ul style="list-style-type: none"> • Objectif climatique national : réduction des émissions de CO₂ compris entre -50 % et -55 % en 2030 (par rapport à 2005) • Introduction d'une loi-cadre sur le climat
Efficacité énergétique	<ul style="list-style-type: none"> • Objectif d'efficacité énergétique compris entre 40 % et 44 % • Taux de rénovation énergétique élevé • Rénovation efficiente et de qualité des bâtiments existants • Électromobilité
Part d'énergies renouvelables	<ul style="list-style-type: none"> • Part des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie finale brute : entre 23 % et 25 % • Suivi des appels d'offres pour grandes installations photovoltaïques • Coopération accentuée avec d'autres Etats membres de l'UE

Source : Ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable.

Ce plan national est requis par le règlement (UE) 2018/1999 sur la gouvernance de l'Union de l'énergie et de l'action pour le climat, sachant que la version définitive contenant les mesures détaillées et chiffrées doit être soumise pour le 31 décembre 2019. Il convient également de noter qu'en matière de gaz à effet de serre ce projet doit être compatible avec l'accord de Paris (signé lors de la COP21) qui vise à contenir le réchauffement global en-dessous de 2°C par rapport aux niveau préindustriels et si possible de poursuivre les efforts pour le limiter à 1,5°C.

4.2 LES DÉPENSES FISCALES

Les dépenses fiscales peuvent être définies comme « des dispositions du droit fiscal, des réglementations ou des pratiques réduisant ou postposant l'impôt dû pour une partie restreinte des contribuables par rapport au système fiscal de référence »¹¹⁹. Elles peuvent prendre différentes formes (déductions, abattements, exonérations, réductions de taux, crédits d'impôt, etc.).

Tout comme les dépenses directes, les dépenses fiscales sont des outils de politiques économiques et sociales. Il est donc primordial de disposer d'un inventaire complet et régulier de leur coût. La première estimation du coût des dépenses fiscales a été publiée lors du projet de budget 2015. Cette publication était requise dans le cadre de la nouvelle gouvernance européenne¹²⁰ et constituait une première avancée en matière de transmission d'information.

119 OCDE (2010), Les dépenses fiscales dans les pays de l'OCDE, Paris.

120 Article 14 paragraphe 2 de la directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des Etats membres (« Les États membres publient des informations détaillées concernant l'impact de leurs dépenses fiscales sur leurs recettes. ») et transposé à l'article 10 paragraphe 2 de la loi du 12 juillet 2014 sur la gouvernance et la coordination des finances publiques.

Le projet de budget 2018 apportait quant à lui quelques compléments d'information portant sur la définition de chaque dépense fiscale. Toutefois dans le cadre de son avis sur le projet de budget 2018, la BCL avait émis un certain nombre de commentaires. Elle pointait notamment les incohérences apparues au travers des différents projets de budget¹²¹, l'impact budgétaire de la réforme fiscale sur les dépenses fiscales qui aurait pu être mieux identifié et le fait que l'inventaire des dépenses fiscales était incomplet.

En ce qui concerne le projet de budget 2019, aucun progrès n'est à noter par rapport à la présentation des dépenses fiscales de 2018.

Les tableaux ci-après reprennent l'évolution du coût des dépenses fiscales en matière d'impôts directs et indirects affichés dans ces deux projets de budget. Il en ressort que le coût des dépenses fiscales s'élève à 983 millions d'euros en 2019, soit 1,6 % du PIB, avec un coût de 482 millions pour les impôts indirects (voir tableau 25) et un coût de 501 millions pour les impôts directs (voir tableau 26).

Le taux de croissance des dépenses fiscales en matière d'impôts indirects est de 1 % en 2019, ce qui est largement inférieur au taux de croissance affiché en 2018. En effet, alors que les dépenses fiscales indirectes n'avaient pas fait l'objet de modifications dans le cadre de la réforme fiscale, le taux de croissance du coût de ces dépenses fiscales avait pourtant augmenté massivement en 2018 (+19 %).

Tableau 25 :

Estimation des dépenses fiscales en matière d'impôts indirects (en millions d'euros)

		2018	2019
TVA Taux réduit à 3 %	Produits alimentaires destinés à la consommation animale	1	1
	Chaussures et vêtements pour enfants âgés de moins de 14 ans	3	3
	Services de restaurant et de restauration, à l'exclusion desdits services portant sur des boissons alcoolisées	22	20
	Hébergement dans les lieux qu'un assujéti réserve au logement passager et de personnes et locations de camps de vacances ou de terrains aménagés pour camper	5	5
	Secteur financier	2	2
	Logement (à des fins d'habitation principale)	242	245
TVA Taux réduit à 14 %	Vins de raisins frais tirant 13° au moins d'alcool, à l'exception de vins enrichis en alcool, des vins mousseux et de vins dit de liqueur	4	2
	Assurances	1	2
	Secteur financier	1	2
Droits d'enregistrement et de transaction	Crédit d'impôt logement (Béllegen Akt)	195	198
Accises Taux réduit	Gasoil (chauffage)	2	2
Total dépenses fiscales pour les impôts indirects		478	482

Sources : Projets de budget 2018 et 2019.

En matière d'impôts directs, les dépenses fiscales s'élèveraient à 501 millions d'euros en 2019, en progression d'un peu plus de 8 % par rapport à 2018. Cette progression est principalement imputable à l'augmentation des coûts liés à l'exemption de la plus-value de cession de la résidence principale. Celle-ci peut résulter d'un nombre croissant de vente et/ou de l'augmentation des prix de l'immobilier.

121 C'est pour cette raison que les tableaux ne reprennent que les années 2018 et 2019.

La hausse des estimations liées à l'abattement pour charges extraordinaires, ainsi qu'à la déductibilité des intérêts débiteurs et des cotisations d'assurances explique également une part importante du taux de croissance des dépenses fiscales directes en 2019.

Il convient de noter que les tableaux précités ne mentionnent pas les abattements forfaitaires pour l'acquisition de véhicules « zéro émission » (introduit en 2017 dans le cadre de la réforme fiscale) et véhicules hybrides (introduit en 2018). Ces abattements seront remplacés en 2019 par des subventions directes dont le montant sera similaire à celui de l'abattement¹²². Ce changement devrait avoir comme conséquence, toutes choses égales par ailleurs, d'augmenter le coût de cette mesure. En effet, l'avantage fiscal de l'abattement (et donc son coût pour l'Etat) dépend du taux d'imposition du contribuable concerné, tandis que l'avantage du subside (et donc aussi son coût pour l'Etat) est le montant complet. Par exemple, l'incitant à acheter une voiture électrique pour une personne physique pour laquelle le taux marginal est de 40 % est de 2 000 euros dans le cas d'un abattement de 5 000 euros et de 5 000 euros en cas de subvention de 5 000 euros. Le changement de cet abattement en une subvention, d'une part, a comme conséquence d'accroître le coût budgétaire et, d'autre part, est plus équitable en ce sens qu'il ne favorise plus les mieux nantis.

Tableau 26 :

Estimation des dépenses fiscales en matière d'impôts directs (en millions d'euros)

		2018	2019
Abattement	Extra-professionnel	80	81
Abattement	En raison d'un bénéfice de cession sur un immeuble ou une participation importante	6	6
Abattement	Sur les plus-values de cession d'un immeuble bâti acquis par voies de succession en ligne directe	2	2
Abattement	Pour charges extraordinaires (y compris abattement forfaitaires pour frais de domesticité, etc.)	41	45
Abattement	Pour charges extraordinaires en raison des enfants ne faisant pas partie du ménage du contribuable	11	13
Déductibilité	Des arréages de rentes, charges permanentes dues en vertu d'une obligation particulière et payés au conjoint divorcé	4	4
Déductibilité	Cotisations d'assurances et intérêts débiteurs	34	39
Déductibilité	Cotisations payées à titre personnel en raison d'une assurance continue, volontaire ou facultative, et d'un achat de périodes en matière d'assurance maladie et d'assurance pension auprès d'un régime de sécurité sociale*	5	5
Déductibilité	Libéralités et dons	36	37
Déductibilité	Intérêts débiteurs en relation avec un prêt bancaire pour financer l'acquisition d'une habitation personnelle	81	84
Déductibilité	Cotisations d'épargne logement	29	32
Déductibilité	Versements au titre d'un contrat individuel de prévoyance-vieillesse (3 ^{ème} pilier)	41	43
Déductibilité	Votisations personnelles dans un régime complémentaire de pension (2 ^{ème} pilier)	6	6
Exemption	Plus-value de cession de la résidence principale	80	98
Bonification d'impôt	En cas d'embauche de chômeurs	7	6
Total dépenses fiscales pour les impôts directs		463	501

Sources : Budget 2018 et projet de budget 2019.

122 Il convient de noter que les véhicules automoteurs devront être immatriculés au Luxembourg, de même il faudra être résident au Luxembourg pour bénéficier du subside afférent au vélo.

S'il est difficile de vérifier l'estimation de chaque dépense fiscale, il convient de noter que les dépenses fiscales relatives au logement sont les plus onéreuses (657 millions d'euros¹²³) et constituent 67 % des dépenses fiscales totales en 2019.

Finalement, comme déjà mentionné dans nos précédents avis, la BCL aurait souhaité pouvoir disposer d'un inventaire régulier du coût de tous les abattements, exemptions et bonifications qu'ils aient été ou non considérés par le gouvernement comme constituant des dépenses fiscales. Cette absence de données rend impossible toute estimation des taux d'imposition effectifs. Par ailleurs, une telle estimation présupposerait également de disposer de statistiques relatives aux subsides, aux stock-options et aux pensions complémentaires.

123 Ce montant tient compte du crédit d'impôt logement, du taux de TVA réduit, de la déductibilité des intérêts débiteurs pour prêt hypothécaire dans le cadre de l'habitation personnelle, de la déductibilité des cotisations de l'épargne logement et de l'exemption de la plus-value de la résidence principale.

3 LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE

1. Le volet macroéconomique	94
2. Le volet finances publiques	97
2.1. Les engagements nationaux	100
2.2. Les engagements européens	101



LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE

Le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2018-2022 est présenté dans le volume 2 du projet de budget. Il s'agit d'une composante introduite avec la loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques, une loi qui transpose en droit national une série de dispositions des textes européens en matière de gouvernance des finances publiques (notamment le *Six-Pack*, le *Two-Pack* et le Traité sur la stabilité, la coopération et la gouvernance comprenant le « Pacte budgétaire »).

En pratique et de manière simplifiée, ce cadre budgétaire plus exigeant impose aux Etats membres de présenter les trajectoires des soldes nominaux et structurels annuels au niveau des administrations publiques sur une période de 5 ans. En cas d'écart significatif par rapport à leur objectif budgétaire à moyen terme (OMT¹²⁴) ou par rapport à la trajectoire d'ajustement vers cet objectif, les Etats sont tenus de disposer d'un mécanisme de correction activé de manière automatique¹²⁵.

Les exigences de cette approche constituent indéniablement une avancée significative en matière de finances publiques. Premièrement, en fixant le cadre budgétaire pour le moyen terme, le législateur compte limiter les aléas des cycles conjoncturels et politiques sur la politique budgétaire. Deuxièmement, l'adoption de normes budgétaires – une norme des dépenses et un OMT – permet un suivi continu et plus rigoureux des finances publiques.

Dans une première étape, cette partie se propose d'évaluer les projections macroéconomiques sur l'horizon 2018-2022¹²⁶ et ensuite d'évaluer les projections en matière de finances publiques.

1. LE VOLET MACROÉCONOMIQUE

Dans une approche pluriannuelle, il convient tout d'abord de s'interroger sur la croissance future de l'économie luxembourgeoise. Son estimation revêt, en effet, une importance particulière pour les projections pluriannuelles de finances publiques. En partant d'un scénario de croissance à moyen terme, les autres variables importantes, comme l'emploi, le coût salarial moyen, l'excédent brut d'exploitation, la consommation privée, etc. en sont dérivées. Ces variables importent dans la mesure où il s'agit de bases imposables qui influent directement sur les projections de recettes fiscales. Les projections des dépenses publiques dépendent également des projections macroéconomiques, mais dans une moindre mesure.

L'estimation de la croissance future de l'activité économique – mesurée par le PIB – n'est pas une chose aisée pour une petite économie très ouverte qui, de surcroît, est caractérisée par une forte concentration des activités dans le secteur des services financiers et des services en général. Les experts des organisations internationales s'accordent sur un ralentissement de la croissance tendancielle dans la zone euro et également au Luxembourg, entre autres à cause du vieillissement de la population. Dans son avis sur le projet de budget 2016, la BCL avait présenté plusieurs facteurs susceptibles d'influer

¹²⁴ Dans ce contexte, le lecteur peut aussi se référer à la section 7.4 de cet avis.

¹²⁵ Dans la loi du 12 juillet, le mécanisme de correction est activé automatiquement sur la base d'une analyse des données faite de manière *ex post*. L'activation se fait lorsque l'écart entre le solde structurel et l'OMT est supérieur à 0,5 % du PIB sur un an ou à 0,25 % du PIB en moyenne sur deux années.

¹²⁶ Dans ce contexte, le lecteur peut aussi utilement se référer à la section 1 de cet avis.

sur la croissance future du Luxembourg¹²⁷. Or, bien qu'on puisse s'accorder sur une croissance tendancielle plus faible qu'avant la crise financière, l'étendue de cette correction reste incertaine et pourrait s'être amoindrie en réaction aux années passées et prévues de bonne conjoncture.

Le tableau 27 présente les données historiques de la comptabilité nationale et les projections macro-économiques détaillées telles qu'elles ressortent des documents budgétaires.¹²⁸

Tableau 27 :

Évolution du PIB nominal, du PIB réel et du déflateur du PIB au Luxembourg

[resp. en millions d'euros, en % et en indice (2010=100)]

	PIB NOMINAL	VAR. ANNUELLE	PIB RÉEL	VAR. ANNUELLE	DÉFLATEUR DU PIB	VAR. ANNUELLE
2006	33 808	12,6	37 450	5,2	90,3	7,0
2007	37 179	10,0	40 579	8,4	91,6	1,5
2008	38 129	2,6	40 060	-1,3	95,2	3,9
2009	36 977	-3,0	38 314	-4,4	96,5	1,4
2010	40 178	8,7	40 178	4,9	100,0	3,6
2011	43 165	7,4	41 198	2,5	104,8	4,8
2012	44 112	2,2	41 053	-0,4	107,5	2,6
2013	46 500	5,4	42 553	3,7	109,3	1,7
2014	49 825	7,2	44 381	4,3	112,3	2,7
2015	51 579	3,5	46 119	3,9	111,8	-0,4
2016	53 303	3,3	47 232	2,4	112,9	0,9
2017	55 299	3,7	47 962	1,5	115,3	2,2
2018*	58 783	6,3	49 401	3,0	119,0	3,2
2019*	61 193	4,1	50 883	3,0	120,3	1,1
2020**	64 743	5,8	52 816	3,8	122,6	1,9
2021**	68 174	5,3	54 665	3,5	124,7	1,7
2022**	71 719	5,2	56 305	3,0	127,4	2,1

Sources : STATEC, projet de budget 2019, calculs BCL. *prévisions du projet de budget, ** LPFP 2019-2022.

Le tableau 28 présente les projections macroéconomiques telles qu'elles ressortent des projets de loi de programmation financière pluriannuelle pour les trois années suivant l'année pour laquelle le projet de budget a été préparé. Ces projections sont généralement moins influencées par les aléas conjoncturels, de même que par les révisions des données les plus récentes.

De plus, comme il n'est guère possible de chiffrer l'impact de chocs macroéconomiques imprévus, ceci implique que ces projections se caractérisent par un profil assez lisse et variant peu d'un exercice à l'autre.

La deuxième colonne de ce tableau présente les projections du projet de loi actuel couvrant les années 2020 à 2022. La troisième colonne présente les projections contenues dans le projet de loi 2018 et qui

127 BCL (2016) Avis sur le projet de budget 2016, p. 154.

128 Selon les premières estimations, publiées le 21 mars 2019 par le STATEC, la croissance du PIB en volume pour 2018 aurait été de 2,6 %, soit 0,4 p.p. de moins que projeté dans le projet de budget 2019. La croissance du PIB nominal, quant à elle, aurait été de 6,5 %, donc proche de la projection présentée dans le projet de budget. Cela entraîne une hausse du déflateur du PIB à 3,8 % pour l'année 2018.

couvrait les années 2019 à 2021. Enfin, la quatrième colonne présente les différences entre ces deux jeux de projections.

Dans les trois dernières colonnes, les données historiques de trois sous-périodes sont présentées, à savoir les sept années qui précédaient la crise financière de 2008-2009, les sept années qui ont fait suite à cette dernière et la période plus récente couvrant les années 2014 à 2017.

En ce qui concerne le PIB en valeur, sa progression moyenne sur la période 2020-2022 serait de 5,4 %, soit un rythme supérieur à la croissance observée sur les quatre dernières années. Cette croissance serait également légèrement supérieure à la croissance moyenne observée depuis la crise financière et elle serait aussi de 1,1 p.p. supérieure aux prévisions du gouvernement faites en automne 2017 pour la période 2019-2021. Les raisons qui expliquent cette révision à la hausse ne sont pourtant pas expliquées dans les documents budgétaires.

Tableau 28 :

Projections macroéconomiques à moyen terme (taux de variation annuels moyens)

	PROJET DE LOI 2019 (2020-2022) (EN %)	PROJET DE LOI 2018 (2019-2021) (EN %)	DIFFÉRENCES (EN P.P.)	DONNÉS (2001-2007) (EN %)	DONNÉS (2010-2017) (EN %)	DONNÉS (2014-2017) (EN %)
PIB en valeur	5,4	4,3	1,1	7,1	5,2	4,4
PIB en volume	3,4	3,0	0,4	4,0	2,9	3,0
Déflateur du PIB	1,9	1,2	0,7	2,9	2,3	1,4
PIB potentiel	3,0	-	-			
Écart de production (en % de la production potentielle)	0,8	0,5	0,3			

Sources : budget 2018, projet de budget 2019, programmations pluriannuelles 2017-2021 et 2018-2022, STATEC, calculs BCL.

En ce qui concerne le PIB en volume et par rapport aux projections pour 2018 et 2019, le gouvernement prévoit un rebond de la croissance pour la période de 2020 à 2022. Cette croissance serait de 3,8 % en 2020 avant de décélérer à 3,5 % en 2021 et à 3,0 % en 2022. La croissance réelle moyenne serait donc égale à 3,4 % sur les années 2020 à 2022, soit une progression de 0,4 p.p. plus élevée qu'anticipée au projet de loi 2018 pour la période 2019-2021.

Selon le projet de budget 2019, cette accélération de la croissance, surtout en 2020, proviendrait, d'une part, de la dissipation des phénomènes « atypiques » qui ont pesé sur le PIB en volume au cours des années 2014-2017¹²⁹ et, d'autre part, d'une hausse importante des marchés boursiers. On s'interroge sur l'origine d'une telle reprise des marchés financiers. En général, l'évolution des marchés boursiers n'est guère prévisible, surtout à plus long terme. De plus, il n'est guère indiqué de baser une projection macroéconomique sur une hypothèse relative à l'évolution des marchés boursiers¹³⁰, ceci d'autant plus que les liens de causalité entre l'évolution des marchés boursiers et la valeur ajoutée brute du secteur financier ne sont pas directs. Finalement, on devrait plutôt s'attendre à une stabilisation de la croissance du PIB réel en 2020 au Luxembourg, en ligne avec la projection de l'activité économique pour la zone euro.

129 Voir aussi chapitre 1.2.1.

130 Dans un avis précédent, la BCL avait déjà émis des réserves quant à l'importance qui est accordée dans le contexte des projections macroéconomiques aux hypothèses/projections relatives aux marchés boursiers. Voir BCL (2016), Avis sur le projet de budget 2017, pp. 93-94.

Une croissance du PIB réel qui converge vers le niveau de la croissance potentielle à la fin de l'horizon de projection constitue un profil raisonnable pour une prévision économique à moyen terme. Le profil de croissance de la programmation pluriannuelle 2020-2022 répond à ce critère et il semble donc plausible. Ceci étant, il diffère de celui issu de l'exercice précédent et également de la 19^e actualisation du programme de stabilité et de la croissance (PSC) d'avril 2018. Ceux-ci prévoyaient une croissance à moyen terme fortement baissière et nettement inférieure à la croissance potentielle.

Dans ce contexte, on constate également une révision à la baisse de la croissance potentielle sur tout l'horizon de projection par rapport au PSC d'avril 2018. Il n'est pas possible de comparer les projections actuelles à celles issues de la programmation pluriannuelle 2017-2021, puisque les projections pour le PIB potentiel n'étaient pas présentées dans ces documents budgétaires¹³¹. Il est probable que cette révision à la baisse résulte de la révision des données historiques du PIB sur la période de 2014 à 2017. Or, ni le STATEC, ni le projet de budget 2019 ne fournissent des informations explicatives au sujet de cette révision.

Le scénario macroéconomique de la programmation pluriannuelle actuelle montre une augmentation de l'écart de production (exprimé en pourcentage du PIB potentiel) jusqu'en 2020 et un rétrécissement de cet écart par la suite¹³². L'écart de production serait de 0,8 % en moyenne sur les 3 années allant de 2020 à 2022.

Un écart de production positif implique que l'estimation de la composante cyclique du solde budgétaire est positive. Ceci a comme conséquence que le solde apuré de la conjoncture (solde structurel) se situe à un niveau inférieur au solde nominal. À son tour, ceci a comme conséquence que la différence entre ce solde structurel et l'OMT sera réduite, ce qui signifie que la « marge de manœuvre budgétaire » dont le gouvernement dispose est plus réduite que le solde nominal ne le suggère.

2. LE VOLET FINANCES PUBLIQUES

La BCL analyse le volet « finances publiques » du programme budgétaire pluriannuel en fonction de deux approches différentes. Une première approche consiste à analyser les projections pluriannuelles de finances publiques à l'aune des obligations européennes, tandis qu'une seconde approche consiste à les analyser sous l'angle des engagements pris par le gouvernement au niveau national durant cette législature. Le tableau 29 présente les projections pluriannuelles du gouvernement pour la période 2018-2022 et les compare aux dernières projections de la BCL réalisées pour décembre 2018.

Les mesures budgétaires présentées en mars 2019¹³³ devraient, selon le gouvernement, impacter négativement le solde budgétaire à concurrence d'environ 0,6 % du PIB sur l'horizon de projection¹³⁴.

131 Par rapport aux documents budgétaires de l'exercice précédent, la présentation du scénario macroéconomique est à nouveau plus exhaustive, incluant une douzaine de variables macroéconomiques. La BCL salue cette présentation plus exhaustive qui permet de donner une vue plus large sur le scénario macroéconomique.

132 L'écart de production serait de 1,1 % en 2020, de 0,8 % en 2021 et de 0,4 % en 2022.

133 Voir projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2018-2022, pp. 33-35.

134 Les projections de finances publiques présentées dans la LPPF 2018-2022 sont également impactées par les mesures de consolidation mises en place en 2015 et qui devraient, selon le gouvernement engendrer une amélioration, exprimée en pourcentage du PIB, du solde budgétaire de l'ordre de 1,2 p.p. à l'horizon de 2020. *A contrario*, la réforme fiscale mise en place en 2017 engendrerait, toujours selon le gouvernement, un déchet fiscal de l'ordre de 0,8 p.p. à l'horizon 2020. Les données précitées sont calculées en base caisse.

Sur la base des informations précitées, le solde nominal des administrations publiques, après avoir enregistré un très large surplus en 2018 (de l'ordre de de 2,6 % du PIB), se dégraderait de 1,6 p.p. en 2019, pour afficher un surplus de 1,0 % du PIB. Le solde s'améliorerait ensuite de manière graduelle et substantielle au cours des années subséquentes pour atteindre un surplus de 2,0 % du PIB à la fin de l'horizon de projection.

Après avoir affiché un surplus à concurrence de 0,2 % du PIB en 2018 et ce, pour la première fois depuis 2007, le solde de l'administration centrale serait à nouveau déficitaire sur tout l'horizon de projection. La baisse significative que l'on observerait en 2019 (dégradation de 1,3 p.p. par rapport à la situation prévalant en 2018) serait suivie par une amélioration graduelle au cours des années suivantes, pour ne plus afficher qu'un léger déficit à la fin de l'horizon de projection (de 0,1 % du PIB en 2022).

À la lecture de ce qui précède, on peut regretter le manque d'explication relative à l'amélioration substantielle du solde projeté pour 2022 tant au niveau des administrations publiques que de l'administration centrale ; en effet, ces soldes s'amélioreraient de plus de 0,5 p.p. du PIB en l'espace d'une année sans qu'aucune mesure de consolidation additionnelle n'ait pourtant été annoncée.

Selon le programme pluriannuel, le solde structurel, après avoir enregistré un très large surplus en 2018¹³⁵, se détériorerait durant les deux années suivantes, en partie sous l'influence de la mise en œuvre des mesures budgétaires pour afficher un léger surplus (de 0,8 % du PIB) en 2020. Le solde structurel s'améliorerait ensuite de manière substantielle à l'horizon de l'année 2022 (surplus de l'ordre de 1,8 % du PIB). Malgré les besoins de financement de l'administration centrale et des autres opérations financières prévues (effet numérateur), le ratio de dette publique serait quant à lui en baisse sur tout l'horizon de projection, sous l'influence d'une forte hausse du PIB nominal (effet dénominateur). Au total, le ratio passerait de 21,4 % en 2018 à 18,4 % du PIB en 2022.

Tableau 29 :

Comparaison des projections à long terme (en % du PIB)

(EN % DU PIB)	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Projet de budget 2019						
Solde des administrations publiques	1,4	2,6	1,0	1,4	1,5	2,0
Solde de l'administration centrale	-0,6	0,2	-1,1	-0,8	-0,7	-0,1
Solde structurel des administrations publiques	-	2,6	0,9	0,8	1,1	1,8
Mesures de consol. incluses dans LPFP 18-22			-0,5	-0,5	-0,6	-0,6
Dette consolidée des administrations publiques	23,0	21,4	20,2	19,9	19,3	18,4
BCL - automne 2018						
Solde des administrations publiques	1,4	1,4	1,3	1,0	1,2	-
Solde de l'administration centrale	-0,6	-0,4	-0,5	-0,7	-0,4	-
Solde structurel des administrations publiques	1,4	1,3	1,1	0,8	1,1	-
Dette consolidée des administrations publiques	23,0	21,6	21,6	21,6	21,1	-

Sources : projet de budget 2019, programmation pluriannuelle 2018-2022, calculs BCL.

135 Le solde structurel pour 2017 n'est pas affiché dans la LPFP 2018-2022. Selon l'évaluation faite en octobre 2018 par le CNPF quant au respect de la règle budgétaire portant sur le solde structurel en 2017 et 2018, le surplus structurel en 2017 oscillerait entre 1,7 % et 2,5 % du PIB en fonction de la méthode utilisée.

La comparaison des projections du gouvernement avec celles de la BCL doit être interprétée avec prudence eu égard aux éléments suivants.

Les dernières projections de la BCL ont été réalisées, fin 2018, selon un « scénario à politique budgétaire inchangée ». Lors de l'élaboration de ses projections, la BCL ne disposait, en effet, pas d'informations sur les mesures budgétaires annoncées le 5 mars 2019 par le ministre des Finances et incluses dans la programmation financière 2018-2022. De plus, la BCL n'avait à sa disposition que des informations parcellaires concernant la dynamique des recettes et dépenses au niveau de l'administration centrale relatives à l'année 2018.

La BCL projetait donc pour 2018 un déficit au niveau de l'administration centrale de l'ordre 0,4 % du PIB et un surplus des administrations publiques de 1,4 % du PIB. Sur l'horizon de projection, les surplus projetés au niveau des administrations publiques étaient relativement stables et légèrement supérieurs à 1 % du PIB.

Les soldes structurels projetés étaient, quant à eux, supérieurs à l'OMT en vigueur fixé à -0,5 % du PIB de 2017 à 2019 et à +0,5 % du PIB de 2020 à 2022.

Remarques sur les projections de finances publiques de la BCL

Dans ses projections de décembre 2018, la BCL prévoyait pour 2018 un surplus au niveau des administrations publiques de 1,4 % du PIB et un déficit au niveau de l'administration centrale de 0,6 % du PIB. Ces projections ont été réalisées sur la base de scénarii macroéconomique et fiscal qui tenaient compte, entre autres, de la dynamique observée sur le volet des recettes au cours des 10 premiers mois de l'année 2018.

Dans son dernier bulletin publié en janvier 2019, la BCL pointait par ailleurs un risque à la hausse sur les soldes projetés pour 2018¹³⁶ :

« En ce qui concerne les finances publiques, le solde des administrations publiques luxembourgeoises, publié début octobre 2018 dans le cadre de la notification concernant les déficits excessifs, a enregistré un excédent pour l'année 2017 de 1,4 % du PIB. Selon les projections de la BCL, cet excédent devrait progressivement diminuer, à 1,0 % en 2020, avant de se redresser à 1,2 % en 2021. Au-delà des risques macroéconomiques habituels, ces projections sont entourées de deux incertitudes majeures. D'une part, un recours prolongé à des arriérés d'impôts, à l'instar de ce qui s'est produit en 2017, n'est pas intégré dans le scénario de base. Le cas échéant, le solde de l'administration centrale (et des administrations publiques) pourrait être meilleur qu'anticipé dans les projections de la BCL. D'autre part, ces projections ont été préparées selon un « scénario à politique budgétaire inchangée » pour l'ensemble de l'horizon de projection ».

La présentation du projet de budget 2019 a confirmé et, en fait, réalisé ce risque à la hausse en montrant pour les administrations publiques un surplus de 2,6 % du PIB et le premier excédent depuis 2007 avec 0,2 % du PIB pour l'administration centrale. Rappelons que le gouvernement prévoit ensuite une baisse importante du surplus en 2019, avant de prévoir une hausse progressive du surplus au niveau des administrations publiques qui devrait atteindre 2,0 % du PIB en 2022.

136 Pour plus de détails, voir le bulletin de la BCL 2018/3 pp. 92-98.



La BCL aurait aimé évaluer ces prévisions gouvernementales en procédant à une pleine actualisation de ses projections. Celles-ci auraient pu tenir compte d'un contexte macroéconomique actuel moins porteur que cela ne fut le cas en décembre 2018. Ceci n'a cependant pas été indiqué, voire possible pour les raisons suivantes.

Tout d'abord, la BCL a besoin des chiffres de finances publiques de l'année 2018 basés sur la méthodologie de la comptabilité nationale pour pouvoir procéder à des projections détaillées et complètes. Or, ces chiffres ne sont pas encore disponibles, ce qui est pénalisant à plusieurs titres. La BCL ne peut ainsi évaluer de manière exhaustive la situation qui prévalait l'année dernière. Les données pour 2018 incluses dans le projet de budget 2019 sont uniquement des estimations qui doivent encore être confirmées. Ceci est nécessaire parce qu'au cours des derniers mois, les chiffres publiés en matière de finances publiques ont dégagé une certaine volatilité, ce qui a en particulier été le cas pour les chiffres se référant à l'administration centrale. Alors qu'en janvier 2019, le gouvernement estimait le surplus dégagé pour 2018 à 1,3 % du PIB, le surplus de l'administration centrale serait désormais réduit à 0,2 % du PIB selon le projet de budget 2019 publié en mars 2019. De plus, la BCL doit disposer de données de finances publiques désagrégées, à savoir pour chaque sous-secteur des administrations publiques. Ces données font actuellement encore entièrement défaut. Elles ne seront disponibles que dans les semaines à venir au travers de la notification à la Commission européenne des chiffres de finances publiques ainsi que des données de comptabilité nationale pour chaque sous-secteur des administrations publiques.

Compte tenu de ces éléments, la réalisation de projections de finances publiques aurait été un exercice hasardeux parce que basé sur des données bien trop préliminaires et incomplètes.

La BCL présentera une actualisation de ses projections à l'horizon 2021 dans son bulletin de juin 2019. Ces projections intégreront, outre un scénario macroéconomique révisé et les chiffres complets de la comptabilité nationale pour 2018, un scénario budgétaire actualisé qui prendra en compte l'impact des mesures budgétaires annoncées par le gouvernement.

2.1 LES ENGAGEMENTS NATIONAUX

Lors de son entrée en fonction à la fin de l'année 2018, le gouvernement s'est fixé deux objectifs en matière de finances publiques :

« - respecter l'objectif à moyen terme (OMT) tout au long de la période de législature »

et

« - veiller de façon conséquente à maintenir la dette publique à tout moment en-dessous de 30 % du PIB ».

Si on compare ces deux objectifs avec ceux inscrits dans le projet de loi de programmation financière pluriannuelle (LPFP) 2017-2021, on observe que les deux objectifs n'ont pas varié. Sur la base des données présentées par le gouvernement, le programme budgétaire pluriannuel serait conforme aux deux objectifs définis dans la programmation pluriannuelle. En effet, les soldes structurels sur l'horizon de projection (2018-2022) afficheraient des valeurs supérieures à l'OMT en vigueur (de -0,5 % du PIB à partir de 2017 à 2019 et de +0,5 % de 2020 à 2022¹³⁷). Quant aux ratios de dette, ils seraient inférieurs à 30 % du PIB sur tout l'horizon de projection.

Notons encore que si les deux objectifs nationaux semblent *a priori* satisfaits sur la durée de la législature, les soldes pour l'administration centrale resteraient en territoire négatif et ce en dépit d'une croissance économique solide.

Au final, le Luxembourg a traversé la crise récente en maintenant la meilleure appréciation (en l'occurrence un « triple A ») auprès des agences internationales de notation. Pour un petit pays aussi largement ouvert que le Luxembourg, cette bonité est un atout important sur la scène internationale et en particulier auprès d'investisseurs étrangers. Elle permet aussi au gouvernement, ainsi qu'au secteur privé, de se financer à un coût peu élevé. L'expérience récente en Europe montre qu'une notation excellente n'est pas acquise une fois pour toutes, mais se mérite continuellement, sur la base d'une politique économique, fiscale et budgétaire contribuant à assurer durablement les grands équilibres de notre économie.

2.2 LES ENGAGEMENTS EUROPÉENS

Les obligations du gouvernement liées au Pacte de stabilité et de croissance (PSC) européen comportent deux volets. Un premier volet consiste à maintenir un déficit public inférieur à 3 % du PIB et une dette publique inférieure à 60 % du PIB. Le gouvernement est également tenu de respecter les obligations incluses dans le volet préventif¹³⁸ du PSC, actuellement applicable au Luxembourg, à savoir le maintien d'un solde structurel en phase avec l'OMT et le respect de la « norme des dépenses »¹³⁹.

Au vu des informations contenues dans le programme pluriannuel, le gouvernement respecterait ses engagements au niveau européen. Le solde structurel serait en phase avec l'OMT¹⁴⁰, si bien que la mise en place *ex ante* de mesures additionnelles afin de faire converger ce solde structurel vers l'OMT n'est pas requise.

Ce respect formel des obligations européennes par le Luxembourg amène néanmoins les réflexions suivantes.

137 Voir partie 7.4 de l'avis de la BCL sur la mise en place d'un nouvel OMT à partir de 2020.

138 Le PSC se compose du volet préventif et du volet correctif (qui inclut les Etats actuellement en procédure de déficit excessif). Le Luxembourg se trouve dans le volet préventif du PSC.

139 Depuis l'entrée en vigueur en décembre 2011 du Pacte de stabilité et de croissance réformé (*Six-Pack*), la conformité de la trajectoire d'ajustement empruntée par les Etats membres vers leur OMT dans le cadre du volet préventif du PSC est évaluée selon deux piliers. Le premier pilier concerne l'ajustement structurel annuel effectué par les Etats membres, dont la valeur de référence doit être égale ou supérieure à 0,5 % du PIB et ce jusqu'à ce que l'OMT soit atteint. Le second pilier compare l'évolution des dépenses publiques à un taux de référence basé sur la croissance du PIB potentiel à moyen terme. Il convient également de mentionner que depuis janvier 2015, l'ajustement structurel annuel effectué par les Etats membres est modulé en fonction de la conjoncture économique.

140 Voir partie 7.4 de l'avis de la BCL sur la mise en place d'un nouvel OMT à partir de 2020



Si jusqu'à présent le Luxembourg a respecté ses engagements relatifs au volet préventif du PSC, il le doit, entre autres, à une particularité introduite dans le volet préventif lors de la mise en œuvre du *Six-Pack*. Selon ces dispositions, lorsque le solde structurel constaté pour l'année antérieure (année T-1) est supérieur à l'OMT, les obligations de l'Etat membre découlant du respect du volet préventif pour l'année T se limitent à maintenir un solde structurel en phase avec l'OMT. Cela entraîne à l'évidence qu'aucun ajustement vers l'OMT n'est exigé, mais cela entraîne également que le respect de la norme des dépenses¹⁴¹, qui constitue le second pilier du volet préventif, n'est pas exigé non plus par la Commission européenne. Le Luxembourg se trouve précisément dans ce cas de figure du fait que les soldes structurels affichés sont supérieurs à l'OMT.

Au vu de la volatilité et de la difficulté à appréhender les soldes structurels dans toute leur dimension¹⁴², il est impératif que le Luxembourg se dote d'une marge de manœuvre suffisante lorsque les objectifs budgétaires sont définis en termes structurels, comme c'est le cas non seulement dans la gouvernance européenne mais également au niveau national.

La BCL a dans ses précédents avis mis en évidence que la non-maîtrise des dépenses constitue une vulnérabilité pour la soutenabilité des finances publiques. L'adoption d'une norme des dépenses nationale, pourtant prévue dans la loi du 12 juillet 2014¹⁴³ mais non mise en œuvre à ce jour, pourrait, à ce titre, constituer un outil utile pour maîtriser la dynamique des dépenses publiques luxembourgeoises.

141 En ce qui concerne la norme des dépenses, il est regrettable que la note révisée sur le projet de budget 2019, que le gouvernement a envoyée au début du mois de mars 2019 à la Commission européenne ne fasse pas référence aux taux de croissance des dépenses (calculés selon la législation européenne). Seules les dépenses à exclure de la norme européenne des dépenses sont en effet mentionnées.

142 Voir avis de la BCL sur le projet de budget 2018, pages 219-222.

143 Voir l'article 3 [4] : Les orientations pluriannuelles des finances publiques qui sont définies par la loi de programmation financière pluriannuelle comprennent pour chacun des exercices auxquels elle se rapporte, le montant maximal des dépenses de l'administration centrale.

4 LA TRÉSORERIE DE L'ÉTAT ET LE FONDS DE LA DETTE

- | | |
|----------------------------|-----|
| 1. La Trésorerie de l'État | 106 |
| 2. Le Fonds de la dette | 108 |



LA TRÉSORERIE DE L'ÉTAT ET LE FONDS DE LA DETTE

1. LA TRÉSORERIE DE L'ÉTAT

Au 31 décembre 2017¹⁴⁴, la valeur des actifs et des passifs de l'État s'établissait à 6,748 milliards d'euros.

Le passif était principalement composé des différents emprunts obligataires et bancaires à charge de l'État, qui en date du 31 décembre 2017 atteignaient 9,291 milliards d'euros (8,250 milliards d'euros pour les obligations et 0,952 milliard d'euros d'emprunts bancaires). Par rapport à la situation qui prévalait au 31 décembre 2016, la dette publique a augmenté de 1,9 milliard d'euros. Cette hausse a trouvé son origine dans deux mouvements agissant en sens opposé : d'une part, l'émission d'un emprunt obligataire de 2 milliards d'euros et, d'autre part, le remboursement intégral des emprunts à court terme à concurrence de 85 millions d'euros.

Du côté des actifs, outre les participations de l'État valorisées à 4,586 milliards (soit une valorisation inférieure de 142 millions d'euros par rapport au bilan établi à la fin de l'année 2016), on retrouvait les avoirs liquides de la Trésorerie, détenus auprès de la BCEE. Ceux-ci se composaient, d'une part, d'avoirs en compte courant (6,4 millions d'euros) et sur CCP (40,6 millions d'euros) et, d'autre part, de dépôts bancaires à terme (1,355 milliard d'euros). Au total, l'actif circulant liquide disponible pour la gestion de trésorerie journalière avait augmenté de 1,4 milliard d'euros par rapport à la situation prévalant à la fin de l'année 2016. Cette hausse de l'actif circulant pouvait s'expliquer comme étant largement la contrepartie de l'émission de l'emprunt de 2 milliards d'euros effectuée le 1^{er} février 2017.

144 L'année 2017 est la dernière année pour laquelle le bilan de la Trésorerie de l'État est publié.

Tableau 30 :

Bilan financier de l'État sur base du compte général 2016 et sur base des actifs et passifs recensés par la Trésorerie de l'État au 31 décembre 2017 (en euros)

A. ACTIF CIRCULANT	2 161 929 443	A. PASSIF CIRCULANT	2 161 929 443
1. Actif circulant liquide, disponible pour la gestion de trésorerie journalière	1 401 978 082	1. FONDS PROPRES DE L'ÉTAT (= RÉSERVES PRIMAIRES DE L'ÉTAT)	-7 785 505 682
1.1. Trésorerie de l'État	1 401 978 082	Réserves arrêtées et retraçables au compte général	
1.1.1. Compte courant BCEE	6 385 315	1.1. Fonds spéciaux de l'État	1 872 926 419
1.1.2. Montant net à recevoir de l'EPT dans le cadre des CCP de l'État	40 592 766	1.2. Solde opérationnel (=réserve budgétaire actuelle)	-481 126 206
1.1.3. Dépôts bancaires à terme	1 355 000 000	Réserves non arrêtées et non retraçables au compte général	
1.1.4. Compte courant BCLX	0,93	1.3. Réserves disponibles des Services de l'État à gestion séparée	114 221 737
2. Actif circulant non liquide, indisponible pour la gestion de trésorerie journalière	759 951 360	1.4. Fonds nécessaires au remboursement des titres de dette émis par l'État	-9 291 527 634
2.1. Trésorerie de l'État	759 179 045	2. FONDS DE TIERS (= Fonds déposés + Fonds empruntés)	9 947 435 126
2.2. Administrations fiscales	279 184	2.1. Dépôts de tiers auprès de l'État	655 907 492
2.3. Comptables extraordinaires	54 402	2.2. Titres de dette émis par l'État	9 291 527 634
2.4. Services de l'État à gestion séparée (SEGS)	438 725	2.2.1. Bons du Trésor	88 697 225
		2.2.2. Dette publique	9 202 830 409
		Emprunts obligataires	8 250 000 000
		Prêts bancaires à moyen et long terme BCEE (valeur nominale)	700 000 000
		Prêts bancaires à moyen et long terme BEI (valeur nominale)	150 000 000
		Prêts bancaires à moyen et long terme repris du Fonds Belval (valeur nominale)	102 830 409
		Prêts bancaires à court terme	0
B. ACTIF IMMOBILISÉ ACQUIS PAR DÉPENSE BUDGÉTAIRE	4 586 453 042	B. PASSIF IMMOBILISÉ	4 586 453 042
1.1. Participations de l'État	4 586 453 042	1. FONDS PROPRES DE L'ÉTAT (= RÉSERVES SECONDAIRES DE L'ÉTAT, acquises par dépense budgétaire)	4 586 453 042
dont BCL	175 000 000		
1.2. Octrois de crédits par l'État	0		
TOTAL ACTIFS FINANCIERS	6 748 382 486	TOTAL PASSIFS FINANCIERS	6 748 382 486
C. AVOIRS DE L'ÉTAT SUR CCP	579 672 803	C. CRÉANCE DE L'ENTREPRISE DES P&T SUR L'ÉTAT (= MONTANTS DÉPOSÉS VIA BCEE)	579 672 803

Source : Rapport d'activité du ministère des Finances 2017.

Les créances de l'entreprise POST Luxembourg sur l'État (montants déposés via la BCEE), contrebalancés par les avoirs de l'État sur les CCP, pour un montant de 579,6 millions d'euros étaient comptabilisées dans le hors bilan.

À la lecture des chiffres publiés dans le rapport annuel établi au 31 décembre 2017, il est extrêmement délicat de tirer des conclusions concernant les passifs à très court terme utilisés par la Trésorerie afin d'assurer sa gestion journalière (paiements des frais journaliers de l'État, salaires des fonctionnaires). De même, il n'est pas possible d'évaluer le niveau des liquidités dont l'État disposait au cours de l'année 2018 pour assurer le fonctionnement de ses services, ces chiffres datant pour rappel de fin 2017. Seule la publication mensuelle de ce bilan autoriserait une analyse actualisée et en détail afin d'appréhender dans sa globalité l'évolution de la situation financière de l'État.

Comme déjà mentionné dans ses avis précédents, la BCL ne peut qu'encourager les services de la Trésorerie à publier davantage d'informations de manière à assurer une plus grande transparence au niveau des flux financiers mensuels effectués par le Trésor. La BCL propose également que le bilan de la Trésorerie le plus récent devienne un document à part entière, qui serait inclus pour information dans la publication des programmes budgétaires annuels et pluriannuels. L'absence de ce document est en effet difficilement justifiable.

2. LE FONDS DE LA DETTE

En vertu de la loi du 24 décembre 1999 (article 13) concernant le budget des recettes et dépenses pour l'exercice 2000, les avoirs du Fonds de la dette étaient destinés aux paiements des intérêts et aux remboursements des emprunts et certificats de trésorerie émis par l'État. Le Fonds de la dette était alimenté par les crédits inscrits au budget de l'État.

Selon le projet de loi de programmation pluriannuelle 2018-2022, l'alimentation du Fonds pour l'année 2018 était ainsi constituée, d'une part, d'une dotation de 223 millions d'euros inscrite au budget devant servir à payer les intérêts sur la dette publique et les bons du trésor et, d'autre part, des fonds nécessaires au remboursement de la dette publique venant à échéance (717 millions d'euros). Le tableau 31 révèle également que l'entièreté de la dette venant à échéance en 2018 a été refinancée via l'émissions de nouvelles obligations.

Tableau 31 :

Situation du Fonds de la dette (en million d'euros)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1. Mouvements du fonds						
Avoir au 01.01	62,5	67,9	4,1			
Alimentations budgétaires						
Alimentation pour intérêts et bons du trésor	222,6	223,2	0			
Alimentation pour amortissement de la dette échue	148,7	717,0	0			
Dépenses	365,8	1 004,1	4,1			
Avoir au 31.12	67,9	4,1	0			
2. Programme des dépenses						
Dépenses						
intérêts	196,3	198,4	0			
amortissements	148,7	782,3	0			
bons du trésor	20,8	23,3	0			
Total des dépenses	365,8	1004,1	4,1			

Source : *Programmation pluriannuelle 2018-2022.*

Afin de rapprocher les deux systèmes de comptabilisation¹⁴⁵, la programmation pluriannuelle 2018-2022 prévoit la suppression du Fonds de la dette. Le solde disponible à la fin de l'exercice 2018, soit 4,1 millions d'euros, est porté en recette au budget de l'exercice 2019.

Afin de retracer également les opérations sur emprunts, la programmation pluriannuelle 2018-2022 introduit les articles budgétaires suivants :

Tableau 32 :

Articles budgétaires remplaçant le Fonds de la dette publique (en millions d'euros)

	2019	2020	2021	2022
Intérêts échus sur la dette publique	172,6	171,4	137,3	144,1
Amortissements de bons du Trésor	27,0	22,5	19,7	16,0
Amortissement de la dette publique	218,0	2 517,0	167,0	1 167,0
Produits d'emprunts nouveaux	0	480,0	350,0	70,0
Produits d'emprunts pour refinancement de la dette publique	0	2 517,0	167,0	1 167,0

Source : *Programmation pluriannuelle 2018-2022*.

Le tableau 32 fournit des informations sur les éléments suivants : i) les paiements d'intérêts sur la dette seraient en baisse à l'horizon 2021 pour ensuite augmenter légèrement en 2022 ii) l'État ne procédera en 2019 à aucun nouvel emprunt, que ce soit pour financer le déficit de l'administration centrale ou encore pour refinancer la dette venant à échéance iii) entre 2020 et 2022, l'entièreté de la dette venant à échéance serait refinancée par l'émission de nouveaux emprunts et iv) les montants relatifs aux emprunts nouveaux seraient inférieurs aux déficits de l'État central tels qu'ils apparaissent dans la loi de programmation pluriannuelle 2018-2022.

Dans ses avis précédents, la BCL estimait que le Fonds de la dette n'était qu'un simple « intermédiaire comptable » destiné à retracer les paiements relatifs à la dette de l'État. Le rôle du Fonds de la dette se réduisait à reprendre les montants mis à disposition pour le paiement des intérêts et le remboursement des emprunts de l'État.

La BCL ne peut donc que saluer la suppression du Fonds de la dette. Ceci est d'autant plus le cas que la nouvelle présentation permet de différencier les montants qui seront empruntés dans le but de refinancer la dette publique venant à échéance de ceux qui permettront d'assurer le financement du déficit de l'État central.

¹⁴⁵ Voir partie 2.1 du présent avis.



LES ADMINISTRATIONS LOCALES

Si le projet de budget 2019 et la programmation pluriannuelle 2018-2022 portent essentiellement sur les finances de l'administration centrale, les finances publiques concernent aussi les administrations locales. À cet égard, il convient de saluer l'effort qui a été fourni pour étoffer les informations relatives aux administrations locales, qui sont désormais bien plus détaillées que par le passé et répondent en grande partie aux demandes répétées de la BCL en matière de transparence. Ainsi, le total en SEC2010 des recettes et des dépenses ainsi que leurs ventilations sont enfin publiés, même si, pour des raisons techniques¹⁴⁶, les projections ne sont pas encore basées sur les plans pluriannuels établis par les communes.

Rappelons que suivant les dernières données en SEC2010 disponibles, le secteur des administrations locales est composé de 102 communes (au 1^{er} janvier 2018), 55 syndicats communaux, 30 offices sociaux et 6 établissements publics actifs sous la surveillance des communes. Il convient également d'attirer l'attention sur le fait qu'un certain nombre de traitements statistiques sont nécessaires pour passer des comptes financiers et budgétaires des administrations locales aux données SEC2010¹⁴⁷. L'analyse qui suit est basée sur les statistiques SEC2010, à moins que le contraire ne soit indiqué.

Les revenus provenant de l'impôt commercial communal (ICC) et du Fonds Communal de Dotation Financière (FCDF) forment la principale source de revenus des administrations locales. Ces deux recettes se retrouvent dans le graphique 33 ci-dessous respectivement sous « Impôts courants sur le revenu » et « autres transferts courants ». La réforme communale, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2017, a rassemblé dans un même fonds une partie de l'ICC et l'ancien FCDF. Toutefois, en SEC2010, cette réunification n'est pas visible, car cette méthodologie estime que l'ICC est un impôt directement alloué aux communes et ne transitant donc pas via le FDGC. Ce nouveau fonds appelé le Fonds de dotation globale des communes (FDGC) répartit désormais le montant alloué aux communes selon d'autres critères et d'autres poids que le FCDF¹⁴⁸. Les communes conservent par ailleurs leur part d'intéressement à l'ICC.

Le graphique 33 illustre l'évolution des recettes depuis l'année 2012. Les données concernant la période 2012 à 2017 se basent sur les données de la comptabilité nationale, tandis que celles pour la période 2018 à 2022 reflètent des estimations, voire des projections. En 2017, les recettes des administrations locales se sont élevées à 2 735 millions d'euros, soit 4,9 % du PIB. Les autres transferts courants représentent 43 % du total des recettes des administrations locales ; viennent ensuite les impôts courants sur le revenu avec un poids de 30 %¹⁴⁹. Les revenus de la production¹⁵⁰ constituent également une catégorie de recettes non négligeable (17 %).

Les recettes des administrations locales, enregistrées en 2017, ont baissé de 0,5 % par rapport à 2016. Cette évolution s'explique principalement par une baisse des revenus de la production et des autres transferts courants qui n'a pas été entièrement compensée par la hausse des revenus des impôts courants sur le revenu.

146 Voir la page 27 du projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2018-2022.

147 Voir notamment le point 2 de l'annexe 6B du projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2018-2022.

148 Voir Avis de la BCL sur le projet de budget 2017.

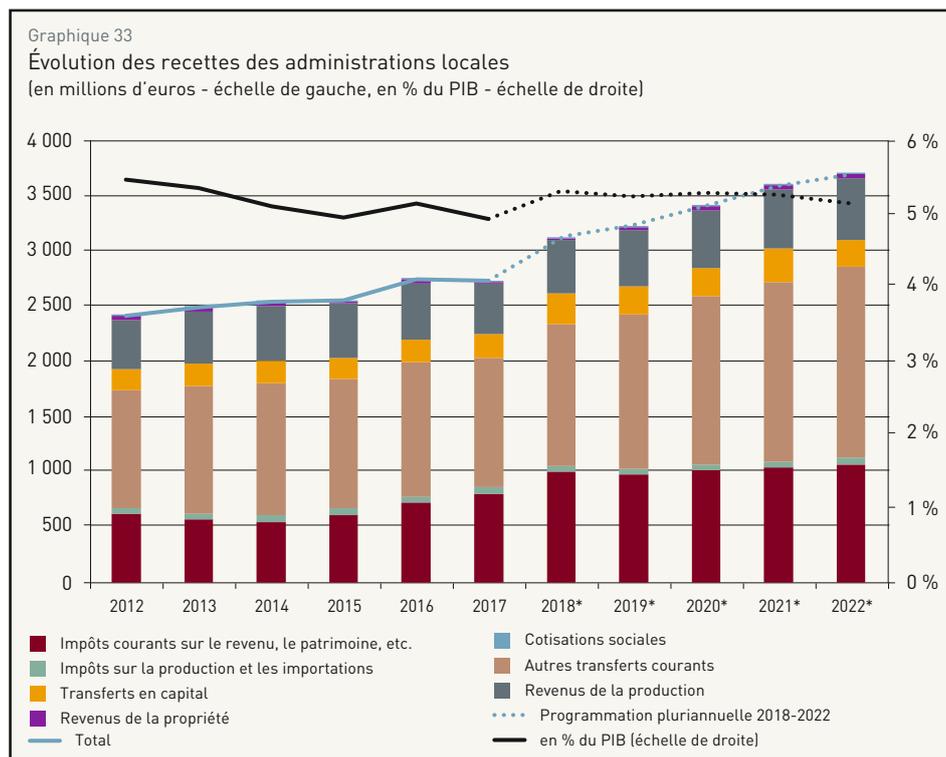
149 La catégorie « autres transferts courants » est composée essentiellement du FDGC hors ICC ; l'ICC se retrouve quant à lui dans la catégorie « impôts courants sur le revenu » dont il constitue la quasi-totalité des recettes.

150 Cela comprend les revenus de la production marchande et non marchande.

En 2018, les recettes s'élevaient à 3 126 millions d'euros, soit une hausse d'un peu plus de 14 % par rapport à 2017. Celle-ci s'expliquerait par une hausse de 24 % des impôts courants sur le revenu et par une augmentation de 11 % des autres transferts courants. L'évolution positive de l'impôt commercial communal ainsi que celle de l'impôt sur les traitements et salaires¹⁵¹ se feraient donc ressentir sur les recettes des administrations locales.

Entre 2018 et 2022, les recettes progresseraient en moyenne de 4,4 % par an, soit un taux inférieur à la croissance moyenne du PIB nominal (5,1 %). Toutefois, ce taux est supérieur à la progression moyenne observée entre 2012 et 2016 (3,3 %).

Le tableau 33 est basé sur les chiffres en base caisse repris dans des documents budgétaires. Il indique que les recettes du FDGC estimées pour 2018 auraient été largement supérieures à celles budgétisées en raison d'une croissance importante de l'ICC. Ainsi selon les documents de l'ACD présentés le 8 mars 2019 à la COFIBU, les recettes de l'ICC se seraient élevées à près de 961 millions d'euros, dont un peu plus de 37 % proviendraient des recettes issues de soldes relatifs aux années antérieures¹⁵².



En 2019, les recettes du FDGC progresseraient de seulement 3,7 % par rapport aux recettes estimées pour 2018¹⁵³, soit un taux légèrement inférieur au taux de croissance du PIB nominal (4,1 %). Ceci s'expliquerait par le fait que l'ICC budgétisé pour 2019 est équivalent au montant estimé pour 2018. Il s'agit là d'une hypothèse prudente.¹⁵⁴

Entre 2019 et 2022, les recettes du FDGC augmenteraient en moyenne de 6,3 % par an soit à un taux supérieur à la croissance moyenne du PIB nominal (5,4 %).

151 Cet impôt intervient dans le calcul de la dotation du FDGC.

152 En 2017 et 2016, le pourcentage de recettes issues des soldes étaient de l'ordre de 31 %. Il n'était que de 28 % en 2015.

153 Ce taux est de 16 % si on se réfère aux recettes budgétisées pour 2018.

154 Voir partie relative à l'impôt des sociétés qui indique que les montants pour 2019 devraient être facilement atteints.

Tableau 33 :

Fonds de dotation globale des communes et impôt commercial communal (en millions d'euros)

	2018	2018*	2019	2020	2021	2022
FDGC	1 721	1 926	1 997	2 142	2 261	2 400
dont ICC	628	810	809	843	868	894
dont ancien FCDF	1 093	1 116	1 188	1 299	1 393	1 506
ICC participation directe	142	151	151	157	162	166

Note : 2018* correspond aux estimations actuelles de recettes. La répartition de l'ICC est basée sur celle de la programmation pluriannuelle 2018-2022 qui prévoit que 84 % des recettes de l'ICC seront affectées au FDGC. Ce taux est maintenu constant sur la période 2019-2022.

Sources : Budget 2018, projet de budget 2019, programmation pluriannuelle 2018-2022, documents ACD pour la COFIBU; calculs BCL.

En ce qui concerne les dépenses, celles-ci se sont élevées à 2 653 millions d'euros en 2017, soit 4,8 % du PIB. Le graphique 34 indique, d'une part, l'évolution des dépenses totales et, d'autre part, leur répartition en fonction de leur nature économique. La rémunération des salariés a constitué la catégorie de dépenses la plus importante, avec une part de 35 % en 2017. Les investissements directs et la consommation intermédiaire ont représenté respectivement 34 % et 23 % du total des dépenses.

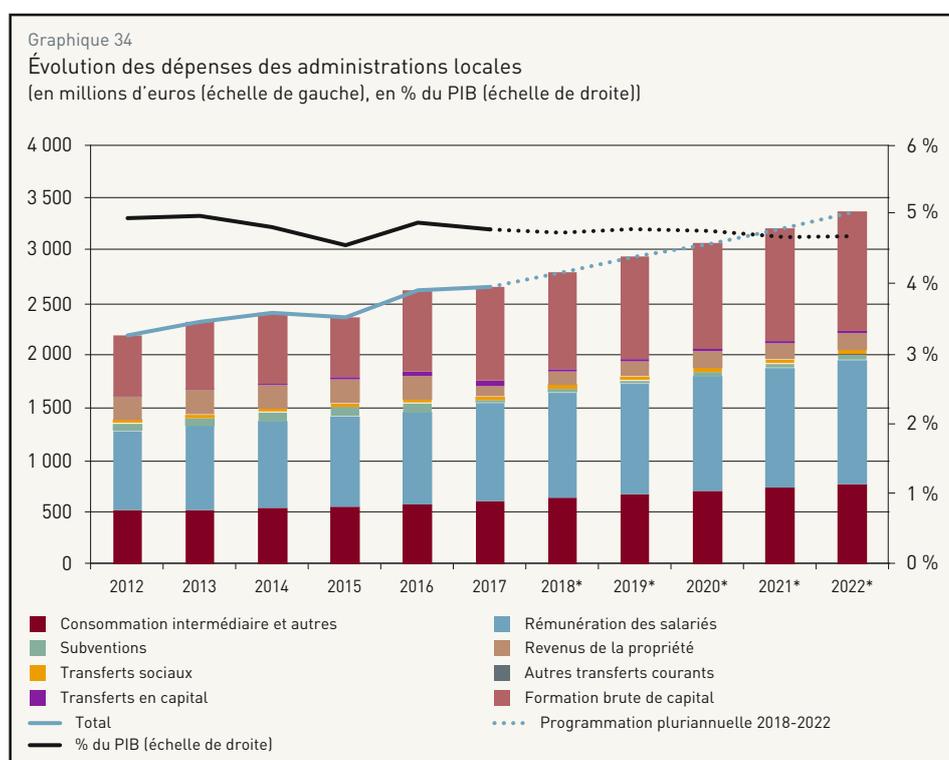
En 2017, les dépenses des administrations locales ont progressé de 1,4 % par rapport à 2016. Le caractère modéré de cette hausse des dépenses s'explique principalement par une baisse des subventions et des autres transferts courants qui résulte de la réforme des finances communales. En effet, la participation des communes dans la rémunération du personnel de l'enseignement fondamental est maintenant directement prise en charge par l'administration centrale. Il convient de noter que la formation brute de capital a connu une progression de l'ordre de 16 % en 2017, sachant qu'en

2016 elle avait également déjà fortement progressé.

En 2018, les dépenses auraient augmenté de 5,3 % par rapport à 2017, principalement en raison d'une hausse des dépenses courantes.

Entre 2018 et 2022, les dépenses progresseraient en moyenne de 4,8 %, soit à un rythme inférieur au taux de croissance moyen du PIB nominal (5,1 %). Cependant, cette progression serait légèrement supérieure à celle sur la période 2012-2016 (4,6 %). Les parts relatives de chaque catégorie dans le total des dépenses resteraient stables au cours de la période 2018-2022.

La répartition des dépenses par classes fonctionnelles permet d'appréhender les missions dévolues aux administrations locales. Il ressort ainsi du graphique 35 que



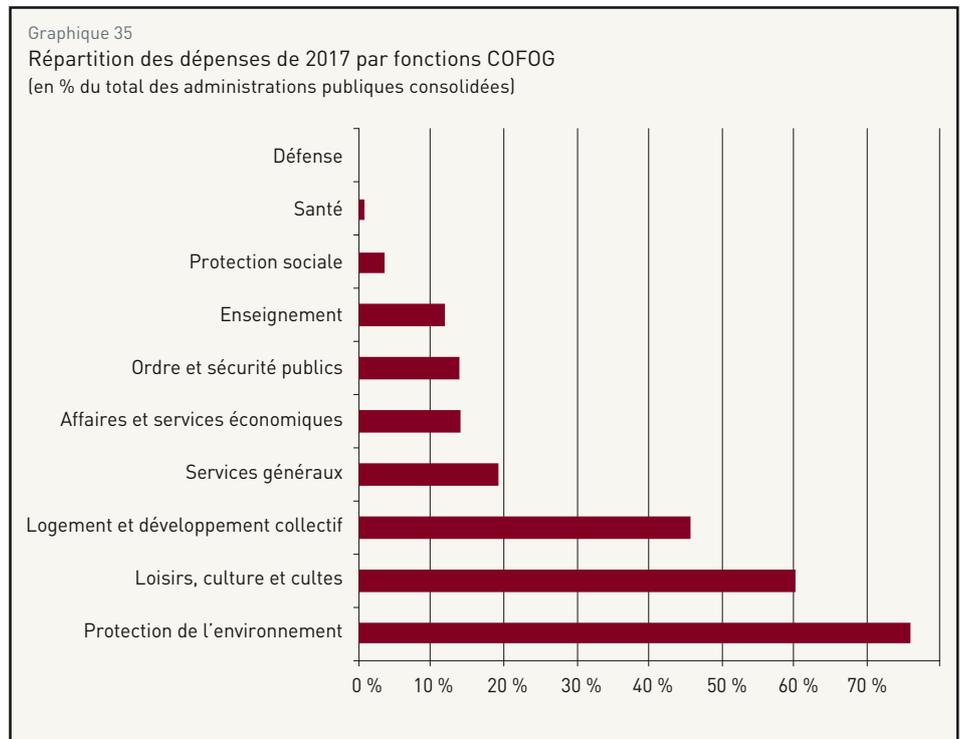
Note : * estimation pour 2018 et projections pour 2019-2022 issues de la programmation pluriannuelle.
Sources : STATEC, programmation pluriannuelle 2018-2022, calculs BCL.

la grande majorité des dépenses de l'ensemble des administrations publiques ayant trait aux deux domaines, à savoir celui des « Loisirs, cultures et cultes » et celui de la « Protection de l'Environnement » ont été effectuées par les administrations locales. Ceci peut s'expliquer par la proximité de celles-ci vis-à-vis de la population, les pouvoirs locaux étant en effet mieux aptes à répondre aux attentes diverses et variées de leurs administrés. Par ailleurs, en 2017 les dépenses des administrations locales en matière de « Logement et développement collectif » ont représenté 46 % des dépenses des administrations publiques en cette matière.

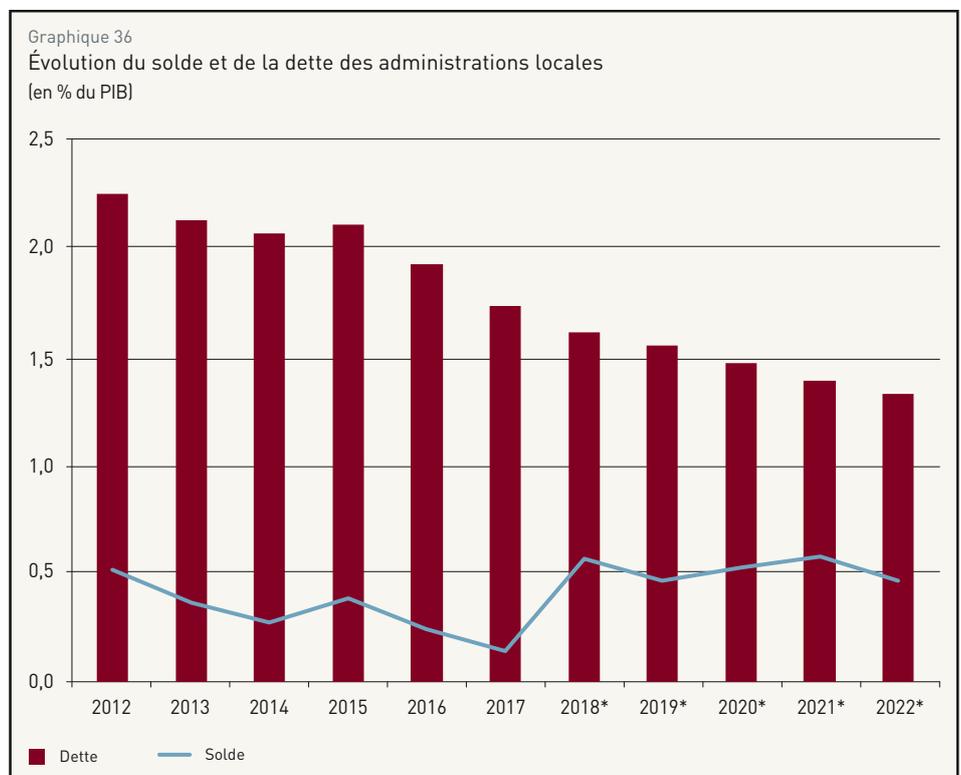
Il convient finalement de noter que les administrations locales ont réalisé 39 % de la formation brute de capital des administrations publiques en 2017, dont une partie est financée par des transferts en capital de l'administration centrale.

Le graphique 36 montre l'évolution du solde et de la dette des administrations locales. Sur la période 2012-2017, les administrations locales ont enregistré des surplus récurrents. En 2017, ce surplus a été le plus bas de la période considérée et s'est élevé à 82 millions d'euros, soit 0,1 % du PIB. En 2018, le solde aurait connu une forte amélioration en passant à 334 millions d'euros, soit 0,6 % du PIB. Cette évolution positive aurait trouvé sa source dans un taux de croissance des recettes nominales de 14,3 % largement supérieur à celui des dépenses (5,3 %).

Finalement après une légère baisse en 2019, les soldes resteraient relativement stables au



Sources : STATEC, calculs BCL.



Note : * estimation pour 2018 et projections pour 2019-2022 issus de la programmation pluriannuelle.
Sources : STATEC, programmation pluriannuelle 2018-2022, calculs BCL.



cours de la période 2019-2022 et les administrations locales prises dans leur ensemble continueraient de dégager de légers surplus.

En ce qui concerne le niveau de la dette des administrations locales, il s'est élevé à 956 millions d'euros, soit 1,7 % du PIB en 2017. Le graphique indique également que ce niveau suit une tendance à la baisse en raison d'un taux de croissance de la dette inférieur à celui du PIB. Sur l'horizon 2019-2022, la programmation pluriannuelle prévoit un niveau de dette stabilisé à 950 millions d'euros. Le poids relativement bas de la dette publique des administrations locales s'explique par le fait que les communes ne peuvent recourir au crédit que pour autant que le remboursement des annuités (intérêt + capital) soit assuré.

En conclusion, la situation des administrations locales considérées dans leur ensemble resterait positive dans les années à venir. Dans ce contexte, la BCL rappelle qu'une publication régulière et désagrégée de la situation financière des administrations locales serait utile d'un point de vue analytique. Finalement, il sera intéressant d'analyser l'impact de la possible réforme de l'impôt foncier, annoncée dans le cadre de l'accord de coalition publié le 3 décembre 2018, sur l'évolution des finances communales.

6 ANALYSE DES RISQUES ET SOUTENABILITÉ À LONG TERME DES FINANCES PUBLIQUES LUXEMBOURGEOISES

1. Analyse des risques	120
2. Soutenabilité à long terme des finances publiques	122
2.1. Approche comptable (PENELOPE)	122
2.2. Modèle d'équilibre général (LOLA3)	124
2.3. Scénario de référence	125
2.4. Résultats	127
2.5. Analyses additionnelles	128
2.6. Cotisations d'assurance pensions et soutenabilité à moyen terme	130
2.7. Conclusion	132

ANALYSE DES RISQUES ET SOUTENABILITÉ À LONG TERME DES FINANCES PUBLIQUES LUXEMBOURGEOISES

1. ANALYSE DES RISQUES

Selon les projections figurant dans les documents budgétaires, le solde des administrations publiques dégagerait un surplus de 1,0 % en 2019, 1,4 % en 2020 et 1,5 % en 2021. Le solde de l'administration centrale afficherait quant à lui un déficit de 1,1 % en 2019, 0,8 % en 2020 et 0,7 % en 2021. Ce scénario repose toutefois sur des hypothèses macroéconomiques qui pourraient ne pas se réaliser.

Un éventuel choc macroéconomique, quelle qu'en soit la raison, se transmettrait rapidement aux finances publiques à travers ses impacts sur les recettes et les dépenses des administrations publiques et pourrait dès lors mener à une variation des soldes budgétaires.

Dans cette partie, une analyse des risques est présentée, consistant à soumettre les projections de finances publiques incluses dans le programme pluriannuel à un test de robustesse. Pour ce faire, le scénario macroéconomique sous-jacent au projet du gouvernement est remplacé par un scénario alternatif caractérisé par une série de « chocs ». Dans un souci de neutralité et afin de limiter les choix, les chocs macroéconomiques retenus par l'Autorité bancaire européenne (ABE) et le Mécanisme de supervision unique (MSU) figurant dans les tests de résistance appliqués aux banques en 2018 ont été adoptés.¹⁵⁵ Pour le Luxembourg, le choc sur le niveau de PIB en volume est de -6,2 % en 2019, -10,9 % en 2020 et -11,1 % en 2021.¹⁵⁶ S'agissant de niveaux, le choc en 2020 correspond à un choc cumulé avec celui de 2019 et le choc en 2021 correspond à un choc cumulé avec ceux de 2019 et 2020. L'ensemble de ces chocs est sévère. En ce qui concerne la première année (2019), le choc est du même ordre de grandeur que celui que l'économie luxembourgeoise avait subi en 2009 (chute de 4,4 % du PIB après avoir déjà reculé de 1,3 % en 2008). Ce qui rend le scénario particulièrement sévère est la persistance et l'aggravation du choc au cours des deux années suivantes.

Afin de mesurer l'impact du scénario adverse sur le solde des finances publiques, l'approche classique qui se base sur des semi-élasticités¹⁵⁷ a été utilisée. L'analyse recourt à une semi-élasticité ayant une valeur de 0,462, qui est utilisée par la BCL dans certaines simulations et est issue de travaux de la Commission européenne de 2013, mis à jour en 2018.¹⁵⁸ Cela implique qu'une variation de 1 % du niveau de PIB ferait varier le solde des administrations publiques de 0,462 p.p. Cette semi-élasticité est inférieure à la moyenne européenne notamment en raison de la rétention de main-d'œuvre plus importante au Luxembourg.

155 Pour plus d'informations, voir :

https://www.esrb.europa.eu/mpa/stress/shared/pdf/esrb.20180131_EBA_stress_test_scenario__macrofinancial.en.pdf.

156 Dans le scénario original, ces chocs s'appliquaient aux années 2018, 2019 et 2020 ; ils ont donc été décalés d'une année pour les besoins de l'analyse.

157 Une semi-élasticité est le rapport entre une variation en différence d'une variable et une variation relative (en %) d'une autre variable (selon la définition utilisée, ce ratio peut être inversé).

158 Pour plus d'informations, voir la partie 2 du « Report on Public Finances in EMU - 2018 », publié en janvier 2019 par la Commission européenne :

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip095_en.pdf

Tableau 34 :

Sensibilité des finances publiques à un choc sur le PIB

	2019	2020	2021
Choc sur le PIB (en % par rapport au niveau)	-6,2 %	-10,9 %	-11,1 %
Solde de l'administration publique projet de budget	1,0	1,4	1,5
Solde de l'adm. publ. après choc (élasticité = 0,462)	-1,9	-3,6	-3,6
Solde de l'administration centrale projet de budget	-1,1	-0,8	-0,7
Solde de l'adm. centrale après choc (élasticité = 0,462)	-4,0	-5,8	-5,8

Sources : Autorité Bancaire Européenne/Mécanisme de Surveillance Unique, projet de budget 2019, calculs BCL.

Le tableau 34 résume cet exercice de simulations. Il en découle qu'un choc négatif de 6,2 % sur le niveau du PIB en 2019 (soit un taux de croissance de -3,4 %, à comparer avec les 3,0 % du projet de budget) amènerait le solde des administrations publiques à -1,9 % du PIB en 2019. En 2020, un choc négatif sur le niveau du PIB de 10,9 % (soit un taux de croissance du PIB de -1,4 % par rapport à l'hypothèse de 3,8 % du projet de budget) générerait un déficit au niveau des administrations publiques de -3,6 % du PIB. En supposant que la totalité des effets du choc soit imputée à l'administration centrale, son solde budgétaire passerait à 4,0 % du PIB en 2019 et -5,8 % en 2020 et 2021. De tels soldes seraient bien moins favorables que ceux affichés lors des années de crise 2009 et 2010. En conclusion, un scénario macroéconomique moins favorable que celui anticipé dans les documents budgétaires pourrait donc amener les soldes des finances publiques en territoire négatif et ce de manière non négligeable.

Pour la seconde fois, le ministère des Finances a effectué un exercice similaire dans le cadre de la programmation pluriannuelle (annexe 9, pp. 441-445 du projet de budget pluriannuel 2018-2022), une initiative qui ne peut qu'être saluée. L'approche prise par les autorités diffère quelque peu de celle de la BCL en ce sens qu'un choc est appliqué à l'économie mondiale et se propage ensuite à la zone euro et au Luxembourg. Au final, le choc équivaut à une baisse d'environ 1,7 p.p. par rapport au taux de croissance prévu pour 2019 et une baisse de 0,4 p.p. pour 2020. En 2021 et 2022, la reprise plus dynamique dans la zone euro induirait une croissance légèrement plus importante que dans le scénario de référence pour le Luxembourg. Sur la base des tableaux présentés dans l'annexe 9 précitée, une semi-élasticité moyenne sur la période 2019-2022 peut être déduite de manière implicite : elle serait de 0,38 pour les administrations publiques et de 0,42 pour l'administration centrale. Il s'agit donc là de valeurs assez proches de celle utilisée par la Commission européenne (0,462) présentée ci-dessus. La taille des chocs est en revanche bien moins importante, mais permet néanmoins de mettre en exergue l'exposition des projections de finances publiques aux aléas d'une conjoncture mondiale et européenne incertaine.

2. SOUTENABILITÉ À LONG TERME DES FINANCES PUBLIQUES¹⁵⁹

Cette section analyse les effets de l'évolution démographique sur l'état de l'assurance pension obligatoire au Luxembourg en utilisant deux méthodes développées à la BCL : une approche comptable et une approche d'équilibre général. Les deux approches sont complémentaires dans le calcul de l'évolution de long terme des dépenses de pensions : la première exploite les données désagrégées de l'assurance pension obligatoire au Luxembourg, alors que la deuxième approche, plus agrégée, prend en compte l'interdépendance de l'assurance pension avec les autres acteurs économiques. L'approche comptable, se basant sur l'outil PENELOPE, calcule les dépenses de pensions de long terme à travers l'évolution des différents groupes de bénéficiaires et types de pensions.¹⁶⁰ L'approche d'équilibre général se base, quant à elle, sur le modèle LOLA3, qui modélise l'économie du Luxembourg dans sa globalité et permet de calculer l'évolution de long terme des dépenses de pensions en prenant en compte les interactions des différents secteurs de l'économie.¹⁶¹

La première partie de cette analyse se focalise sur l'outil comptable PENELOPE, une deuxième partie décrivant ensuite le modèle LOLA3. Une troisième partie présente les hypothèses sous-jacentes aux projections des deux approches. Une quatrième partie expose les résultats de l'outil PENELOPE et du modèle LOLA3 et les compare à ceux de l'Ageing Working Group (2018), en abrégé AWG18. Une cinquième partie présente des résultats additionnels découlant d'hypothèses alternatives sur l'évolution de certaines variables. Finalement, une dernière partie discute brièvement l'évolution des cotisations d'assurance pension et la soutenabilité à moyen terme du régime général du système de pensions.

2.1 APPROCHE COMPTABLE (PENELOPE)

Cette section introduit brièvement le cadre d'analyse sur lequel repose l'outil PENELOPE. L'approche comptable décompose les dépenses de pensions actuelles en différentes catégories de pensions moyennes et de bénéficiaires en exploitant les données désagrégées disponibles.

Le point de départ de l'approche comptable est l'équation des dépenses de pensions (D), qui dépendent du nombre de bénéficiaires (B) et de la pension moyenne (P) de chaque type de bénéficiaire.

$$D_{jknq} = P_{jknq} \cdot B_{jknq} \quad (1)$$

$j=\{g,s\}$ g =régime général, s =régimes spéciaux

$k=\{r,f,e\}$ r =résident, f =frontalier, e =retraités émigrés

$n=\{l,a\}$ l =à l'âge légal, a =pension anticipée

$q=\{v,u,i\}$ v =vieillesse, u =survie, i =invalidité

¹⁵⁹ Voir aussi sur le même sujet le cahier d'études n° 127 « Analyse de la soutenabilité de la dette au Luxembourg » de la BCL publié en mars 2019.

¹⁶⁰ PENELOPE est un outil comptable interne à la BCL. Il modélise le système de pensions au Luxembourg et a pour but l'analyse de la soutenabilité à long terme des dépenses de pensions. L'acronyme provient de "Luxembourg Tool for *PEN*sion *E*valuation and *LO*ng-term *P*rojections *E*xercices."

¹⁶¹ Marchiori Luca and Olivier Pierrard (2015) "LOLA 3.0: Luxembourg OverLapping generation model for policy Analysis: Introduction of a financial sector in LOLA", cahier d'études BCL n.100, novembre 2015.

À partir des différents rapports et données disponibles (Inspection Générale de la Sécurité Sociale, AWG, EUROSTAT), il est possible de ventiler les pensions moyennes et les bénéficiaires en fonction : du régime du système de pension (général ou spéciaux), du pays de résidence (résident, frontalier ou émigrés vers des pays autres que les 3 pays limitrophes), de l'âge de départ (âge légal ou anticipé) et du type de pension (vieillesse, survie, invalidité). Cette classification distinguant différents niveaux de pensions et de bénéficiaires permet de se focaliser sur un aspect spécifique du système de pension, comme par exemple l'analyse de l'état du régime général à un moment donné. Le niveau des pensions est calculé selon la formule de calcul officielle des pensions.¹⁶²

Les recettes (R) en cotisations sont décomposées de la manière suivante :

$$R_{jkz} = t \cdot w_{jkz} \cdot C_{jkz} \quad (2)$$

$j=\{g,s\}$ g =régime général, s =régimes spéciaux

$k=\{r,f\}$ r =résident, f =frontalier

$z=\{w,c,o\}$ w =employés, c =chômeurs indemnisés, o =autres cotisants

où t est le taux de cotisation, w le salaire moyen et C le nombre d'assurés cotisants.

Enfin, l'approche comptable comprend aussi l'évolution du PIB (Y), ce qui permet d'évaluer le coût des pensions par rapport à la taille de l'économie. La croissance du PIB est définie par

$$g(Y) = g(A) + g(L_r + L_f), \quad (3)$$

où $g(\)$ indique le taux de croissance d'une variable, A est le niveau de productivité, L_r est l'emploi résident et L_f est l'emploi frontalier. La productivité évolue à un taux de croissance prédéfini, tandis que l'emploi résident dépend de l'évolution démographique¹⁶³, du taux de participation des 15-64 ans ainsi que du taux de chômage (voir ci-dessous). La proportion de frontaliers dans l'emploi est exogène.

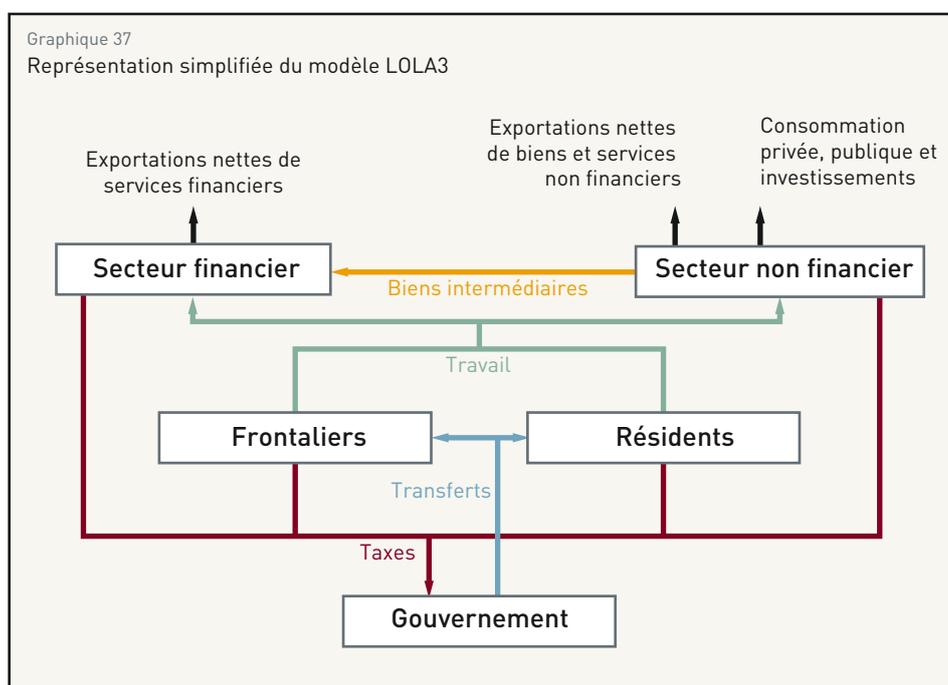
La partie 3 présente différentes hypothèses sur le futur, qui déterminent l'évolution de long terme des différents groupes de bénéficiaires et de pensions moyennes et, par conséquent, des dépenses de pensions au Luxembourg.

162 La formule de calcul des pensions du régime général est expliquée sur le site internet de la Caisse Nationale d'Assurance Pension (CNAP) : <http://www.cnap.lu>. Les mesures contenues dans la réforme des pensions de 2012 permettent d'anticiper l'évolution des paramètres de la formule sur la période 2013-2052 (loi du 21 décembre 2012 portant réforme de l'assurance pension).

163 L'évolution démographique se base sur les projections démographiques d'Eurostat, qui comprennent l'immigration.

2.2 MODÈLE D'ÉQUILIBRE GÉNÉRAL (LOLA3)

Une approche alternative pour analyser les enjeux de politique macroéconomique est celle des modèles d'équilibre général dynamiques. Cette approche d'équilibre général, qui signifie que tous les marchés sont liés entre eux, est importante si l'on veut appréhender les effets de chocs/politiques structurel(le)s dans leur ensemble. Ces modèles sont à interpréter comme des représentations stylisées (maquettes) du fonctionnement de l'économie. Ils sont construits à partir de représentations cohérentes et rigoureuses des mécanismes de marché et du comportement des agents économiques, fondées sur la théorie microéconomique. Le modèle LOLA 3.0 représente l'économie luxembourgeoise et est conforme à cette approche d'équilibre général dynamique.



Il présente six caractéristiques principales. Premièrement, c'est un modèle à générations imbriquées. Cela signifie que plusieurs générations (travailleurs jeunes, travailleurs moins jeunes, retraités) présentant des situations différentes coexistent à chaque instant. Deuxièmement, pour modéliser le marché du travail, l'approche Diamond-Mortensen-Pissarides, qui représente explicitement les comportements de demande et d'offre de travail, les processus de formation des salaires et leurs impacts sur les probabilités d'embauche a été suivie. Troisièmement, l'emploi englobe non seulement les travailleurs résidents, mais également les frontaliers. Ces derniers peuvent avoir des productivités différentes de celles des travail-

leurs résidents, de même que des pouvoirs de négociation (des salaires) différents. Quatrièmement, le modèle inclut un secteur financier, qui ne fait pas d'intermédiation sur le marché domestique, mais exporte des services financiers liés aux crédits internationaux, à la gestion de patrimoine ou encore aux fonds d'investissements. A cet effet, le modèle se base sur une fonction de production dans laquelle le secteur financier utilise du capital, du travail et des biens et services non financiers pour produire des services financiers. Cinquièmement, l'économie est ouverte, dans la lignée des travaux de Obstfeld-Rogoff. Cela génère une dynamique de la balance courante, qui elle-même dépend des chocs étrangers, de notre compétitivité et de nos préférences. Sixièmement, le modèle comporte un système de pension par répartition (« pay as you go ») mais une pension complémentaire peut être financée par l'épargne individuelle. Outre les pensions, le gouvernement doit également financer les prépensions, les allocations de chômage et les autres dépenses publiques. Toutes ces dépenses sont, entièrement ou partiellement, financées par différentes taxes sur le travail, le capital et la consommation. Tout déséquilibre du solde primaire se répercute sur le niveau de la dette publique. Le graphique 37 résume – très succinctement – ce modèle d'équilibre général.

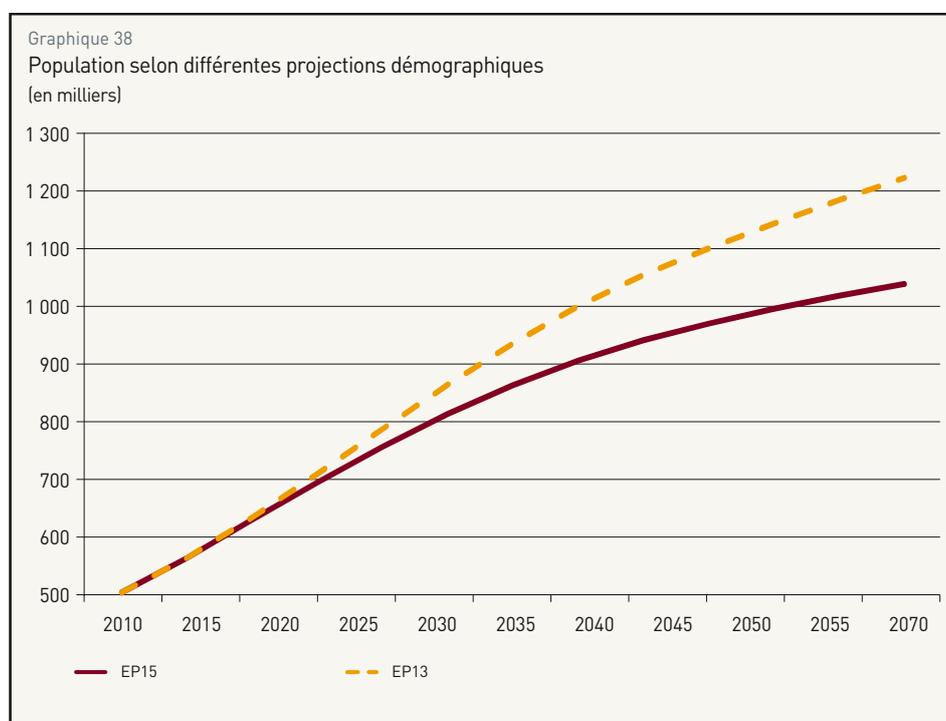
2.3 SCÉNARIO DE RÉFÉRENCE

Différents facteurs influenceront l'évolution de long terme de l'assurance pension obligatoire au Luxembourg. L'objectif principal de cette analyse est d'évaluer l'impact de la démographie sur l'assurance pension. Pour ce faire, les modèles décrits plus haut sont calibrés avec des données de l'année 2016, qui est l'année la plus récente pour la plupart des données utilisées mais aussi celle sur laquelle les projections de l'AWG18 sont basées. En ce qui concerne l'horizon de projection, c'est-à-dire l'année 2070, il est nécessaire de définir un scénario de référence sur la base d'une série d'hypothèses concernant l'évolution des variables exogènes (p. ex. la démographie), qui ont des implications pour les variables endogènes (p. ex. les dépenses de pensions). Cette section présente ce scénario de référence, qui prend aussi en compte les mesures de la réforme des pensions de 2012.

Les projections démographiques constituent l'ingrédient principal de l'analyse. Pour cette raison, il est intéressant d'expliquer les différentes projections démographiques existantes pour le Luxembourg. Le graphique 38 montre l'évolution de la population selon différents types de projections démographiques. Celles d'Eurostat de 2015, Europop2015 (en abrégé EP15) prévoient une population avoisinant le million d'habitants en 2060 (990 000 habitants) et le dépassant en 2070 (1 035 000 habitants). Puisque la dernière actualisation de l'AWG18 se base sur ces estimations pour développer ses projections budgétaires de long terme, les projections EP15 seront également utilisées dans les deux méthodes décrites dans la présente analyse.¹⁶⁴ Notons que les projections démographiques précédentes d'Eurostat, Europop2013 (en abrégé EP13) et utilisées dans l'AWG15, étaient plus optimistes puisqu'elles tablaient sur une population dépassant le million d'habitants avant 2050, pour atteindre 1,1 million d'habitants au Luxembourg en 2060.¹⁶⁵

164 L'Ageing Working Group de la Commission Européenne publie tous les trois ans deux rapports : un premier rapport sur les projections démographiques et macroéconomiques de long terme des Etats membres de l'Union Européenne et, quelques mois plus tard, un deuxième rapport sur les conséquences budgétaires de ces projections. Pour la dernière actualisation de ces deux rapports (parution respectivement en novembre 2017 et mai 2018), voir European Commission (2017) « The 2018 Ageing Report: Underlying Assumptions & Projection Methodologies » et European Commission (2018) « The 2018 Ageing Report - Economic and budgetary projections for the EU-28 Member States (2016-2070) ».

165 Les projections démographiques des Nations Unies sont moins optimistes avec une dernière actualisation de ces projections, publiées en 2017, qui prévoit une population avoisinant 900 000 habitants en 2070, ce qui constitue une révision à la hausse par rapport aux projections de 2010 (730 000 habitants en 2070).



Sources : EP13 et EP15 correspondent respectivement aux projections de population d'Eurostat, Europop2013 et Europop2015.

Le tableau 35 décrit les éléments principaux du scénario de référence des deux approches, présentant l'évolution de différentes variables entre 2016 et 2070. Pour les deux approches, les hypothèses suivantes sont retenues concernant les variables exogènes. Les projections démographiques proviennent d'Eurostat (2015) et prévoient une population dépassant le million d'habitants en 2070 ; malgré cette hausse de population, le ratio de dépendance vieillesse (c'est-à-dire le ratio entre le nombre de personnes au-dessus de 65 ans et le nombre de personnes entre 15 et 64 ans) ferait plus que doubler entre 2016 et 2070. En 2016, les frontaliers occupaient 168 600 emplois sur un total de 418 400, soit 40,2%.¹⁶⁶ Le scénario de référence des deux approches suppose que la proportion de frontaliers dans l'emploi total continue de croître pour atteindre 53,5 % en 2070. L'impact d'une hypothèse alternative sera discuté dans la partie 5.

Tableau 35 :

Évolution de différentes variables dans le scénario référence (2020-2070)

	2016*	2020	2030	2040	2050	2060	2070
PENELOPE et LOLA3 : Variables exogènes							
Population ('000)	576	629	755	861	938	993	1 035
Ratio de dépendance : 65+ / 15-64 (%)	20,6	21,5	26,6	32,7	38,2	44,3	48,7
Frontaliers (% de l'emploi)	40,3	42,4	45,7	48,6	50,9	52,6	53,5
PENELOPE : Variables endogènes							
Croissance de l'emploi (%)	3,0	2,8	1,8	1,4	0,8	0,4	0,3
Croissance du PIB réel (%)	3,1	3,8	2,8	2,4	1,8	1,4	1,3
LOLA3 : Variables endogènes							
Croissance de l'emploi (%)	2,4	3,1	1,9	1,3	0,8	0,5	0,4
Croissance du PIB réel (%)	2,9	4,3	3,1	2,4	2,1	1,7	1,4

Note : les variables exogènes (lignes 1 à 3), concernent des données observées pour 2016 et des données résultant d'hypothèses entre 2020 et 2070. Dans LOLA3, une période dure 5 ans et donc les deux dernières lignes montrent des moyennes annuelles sur 5 ans.

Sources : STATEC et Eurostat.

Le tableau 35 fournit également les impacts de ces hypothèses sur les croissances de l'emploi et du PIB réel. Bien que ces variables soient déterminées de manière différentes dans les deux approches, elles évoluent de manière assez similaire.¹⁶⁷ La croissance de l'emploi total est positive sur toute la période de projection dans les deux approches, mais s'approche de zéro en fin de période suite au vieillissement de la population. De ce fait, la croissance du PIB réel, qui est aussi sous l'influence de l'évolution de l'emploi, est en fin de période principalement déterminée par l'évolution de la productivité.

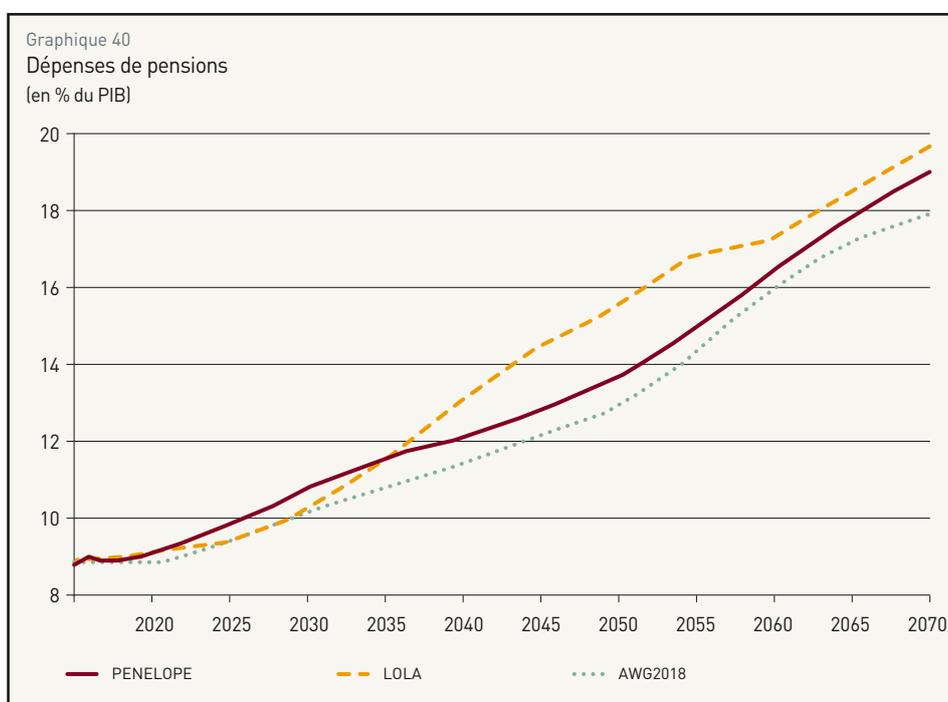
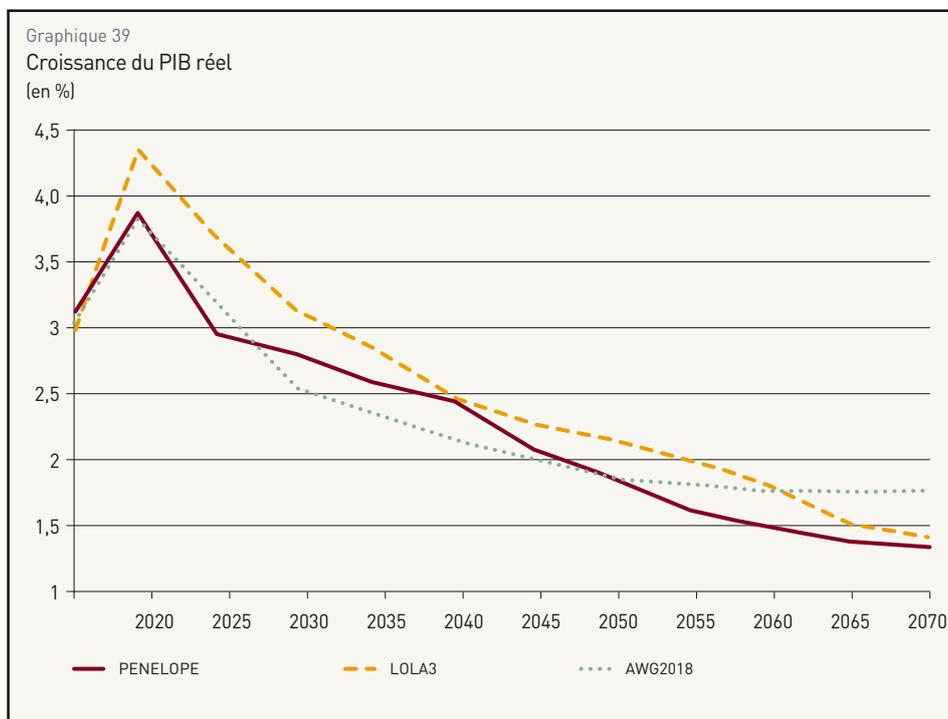
¹⁶⁶ En 2017, le nombre de frontaliers nets (frontaliers non-résidents moins frontaliers résidents) était de 175 200 et l'emploi 432 400, soit 40,5 %, voir STATEC (2018), tableau intitulé « Vue d'ensemble du marché du travail (en 1 000 personnes) 2000-2017. »

¹⁶⁷ Dans PENELOPE (et de manière similaire dans l'AWG18), les projections démographiques, les hypothèses sur le taux de participation des 15-64 ans ainsi que le taux de chômage déterminent l'emploi résident sur la période de projection. La croissance de l'emploi résulte de l'évolution de l'emploi résident et frontalier, ce dernier provenant de l'hypothèse faite sur la proportion de frontaliers dans l'emploi total. La croissance du PIB réel est déterminée par la croissance de l'emploi et de la productivité. Dans le modèle LOLA3, la démographie et l'emploi frontalier sont exogènes alors que les autres variables sont interdépendantes. Par exemple, le taux de participation des 55-64 ans dépend de la décision des ménages quant au départ à la retraite anticipée et le taux de chômage est influencé par la décision des entreprises d'ouvrir des postes de travail.

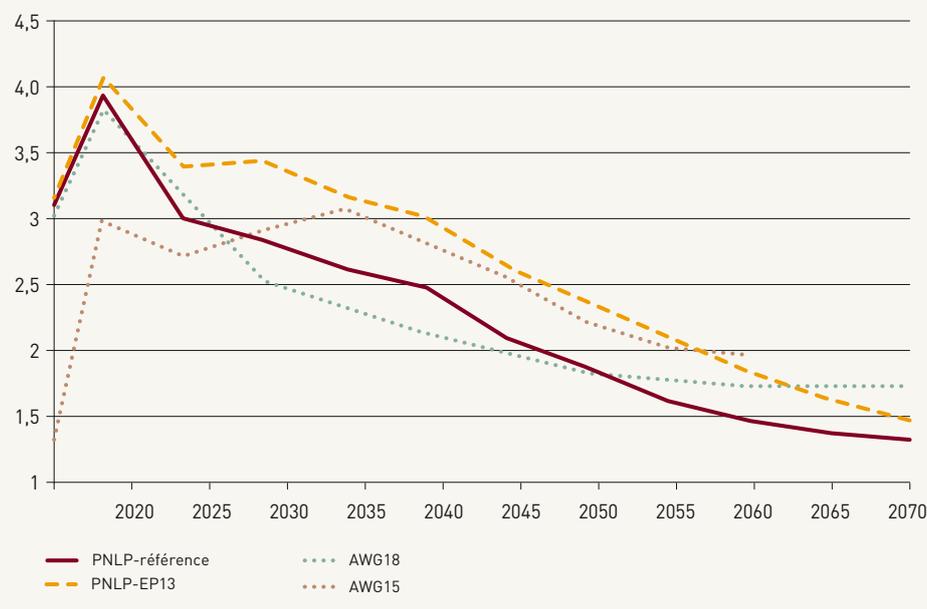
2.4 RÉSULTATS

Cette section décrit les résultats relatifs au scénario de référence en utilisant, d'une part, l'outil PENELOPE et, d'autre part, le modèle LOLA3. Ces résultats sont également comparés à ceux fournis par l'AWG18. Le graphique 39 montre l'impact des projections démographiques sur la croissance du PIB réel. Le vieillissement de la population entraîne une baisse de la croissance de l'emploi (voir tableau 35) ainsi que de la croissance du PIB réel dans les trois méthodes d'estimation : PENELOPE, LOLA3 et AWG18. On peut observer que la croissance est plus élevée dans LOLA3 que dans PENELOPE, jusqu'en 2040, et dans l'AWG18, jusqu'en 2060 (graphique 39).

Le graphique 40 montre l'évolution des dépenses de pensions en pourcentage du PIB entre 2016 et 2070. L'AWG18 et les deux méthodes d'estimation de la BCL projettent que ces dépenses augmenteront sur toute la période pour atteindre respectivement 17,9 % (AWG18), 18,9 % (PENELOPE) et 19,9 % (LOLA3) en 2070. Bien que s'appuyant sur des méthodologies différentes, l'approche PENELOPE (ainsi que l'AWG18), plus détaillée sur les aspects de l'assurance pension, et le modèle LOLA3, incorporant des effets d'équilibre général, aboutissent à des projections de long terme qualitativement similaires en termes de dépenses de pensions. Les différences qui subsistent proviennent du fait que le modèle LOLA3 prend en compte que les agents réagissent à la situation économique en ajustant leur offre de travail, de consommation et d'épargne.

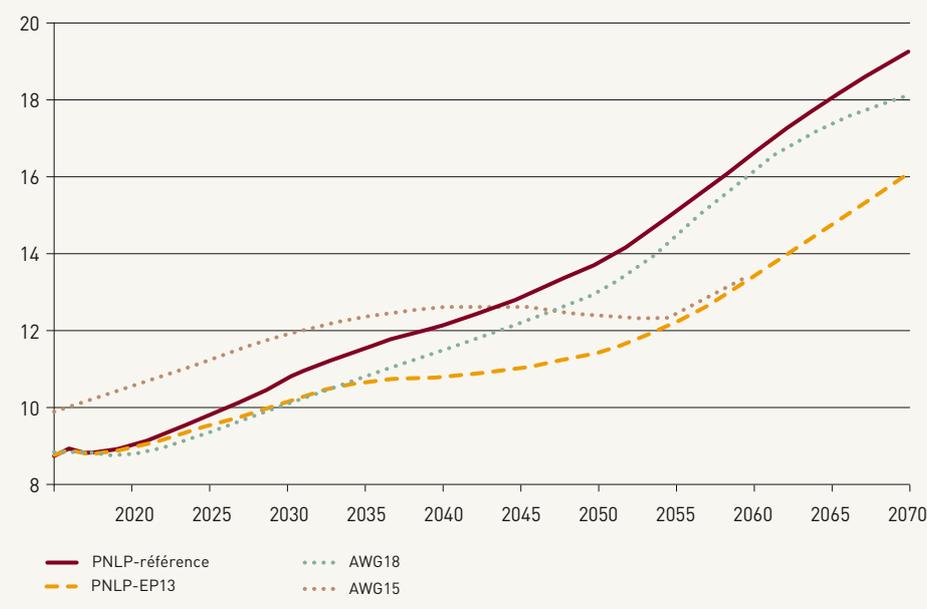


Graphique 41
Croissance du PIB réel – EP13
(en %)



Source : Le scénario PNLP-référence se base sur les projections d'Eurostat 2015 et un emploi frontalier qui tend à 53,5 % de l'emploi total en 2070. Le scénario PNLP-EP13 utilise les projections d'Eurostat de 2013. À noter que l'AWG15 ne fournit pas de données pour la croissance du PIB pour 2016 (l'année de référence est 2013).

Graphique 42
Dépenses de pensions – EP13
(en % du PIB)



Source : Le scénario PNLP-référence, obtenu avec l'outil PENELOPE, se base sur les projections d'Eurostat 2015 et un emploi frontalier qui tend à 53,5 % de l'emploi en 2070. Le scénario PNLP-EP13 utilise les projections d'Eurostat de 2013. À noter que l'AWG15 ne fournit pas de chiffre sur les dépenses de pensions pour 2016 mais pour 2015. C'est ce chiffre qui est utilisé ici. Pour être complet, ce chiffre provient de l'AWG18 (et n'est pas donné directement par l'AWG15).

Rappelons que les deux méthodes utilisées dans cette analyse supposent une évolution soutenue de l'afflux de frontaliers et se basent sur les projections démographiques afférentes à l'AWG18, c'est-à-dire celles d'Eurostat 2015 qui prévoient une population de près d'un million d'habitants en 2060 (0,990 million) et de 1,035 million à l'horizon 2070. Des hypothèses alternatives concernant l'afflux de frontaliers et l'évolution démographique seront analysées dans la prochaine partie.

2.5 ANALYSES ADDITIONNELLES

Deux variantes sont considérées par rapport au scénario de référence obtenu avec PENELOPE, en abrégé PNLP-référence par la suite.¹⁶⁸ Un premier exercice réévalue les résultats obtenus lorsque la population évolue selon les projections démographiques d'Eurostat 2013, qui sont aussi celles utilisées lors de la précédente évaluation du coût du vieillissement de l'Ageing Working Group de 2015. Un deuxième exercice considère que la proportion de frontaliers dans l'emploi reste stable sur l'horizon étudié (une hypothèse semblable à celle de l'AWG18).

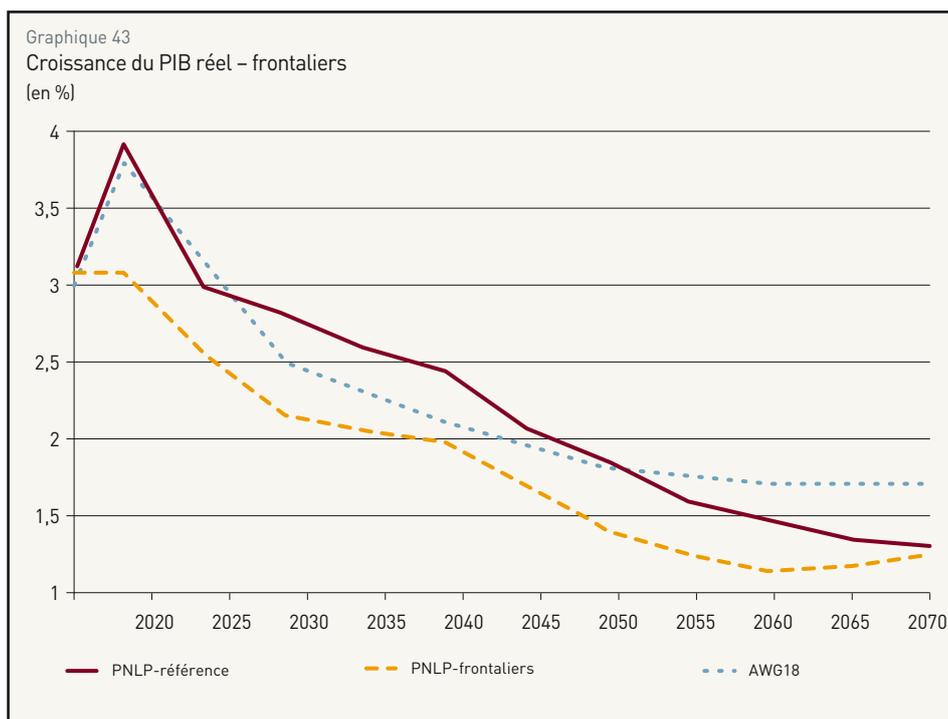
Le graphique 41 compare la croissance du PIB dans PNLP-référence qui se base sur les projections démographiques EP15, avec la croissance du PIB dans un scénario où la population suit les projections démographiques EP13, en

¹⁶⁸ Les résultats avec LOLA3, semblables à ceux avec PENELOPE, ne sont pas présentés ici pour ne pas alourdir le texte.

abrégé PNLP-EP13. Comme déjà indiqué plus haut (voir graphique 38), les projections EP13 prévoient une évolution démographique plus optimiste que les projections EP15 (la population en 2060 atteindrait 1 140 000 habitants selon EP13 et 990 000 selon EP15). Tel qu'indiqué dans le graphique 41, il en résulte une croissance économique à moyen terme plus soutenue avec les projections EP13 qu'avec les projections EP15. Ceci est également le cas pour la croissance projetée dans l'Ageing Working Group 2015, en abrégé scénario AWG15 et se basant sur les projections EP13, par rapport à celle de l'Ageing Working Group 2018, en abrégé scénario AWG18 et utilisant les projections EP15.¹⁶⁹

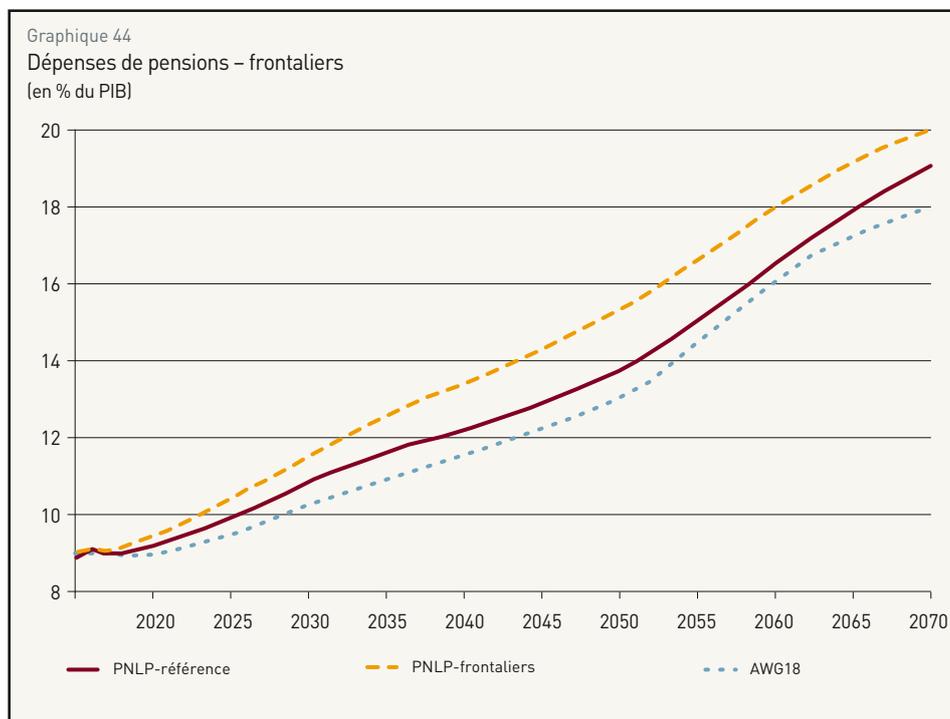
Le graphique 42 montre que les dépenses de pensions, en pourcentage du PIB, augmentent davantage dans le scénario PNLP-référence que dans le scénario retenant l'évolution démographique plus optimiste EP13, c'est-à-dire le scénario PNLP-EP13. Les dépenses de pensions passent de 9 % en 2016 à 16,5 % en 2060 et 18,9 % en 2070 dans le scénario PNLP-référence, alors qu'elles passent à 13,4 % en 2060 et 16 % en 2070 avec le scénario PNLP-EP13. Les projections démographiques plus favorables de l'EP13 contribuent également à maintenir des dépenses de pensions relativement stables dans l'AWG15, où elles passent de 10 % du PIB en 2015 à « seulement » 13,4 % du PIB en 2060, évitant ainsi la forte hausse estimée par l'AWG18 (dépenses de pensions passant de 9 % en 2016, à 16 % en 2060 et 17,9 % en 2070). Notons que le point de départ des dépenses de pensions est plus élevé dans le scénario référence de l'AWG15 que dans celui de l'AWG18, à cause d'une évolution moins soutenue du PIB.

Les graphiques 43 et 44 exposent les effets d'une hypothèse alternative de la proportion de frontaliers dans l'emploi par rapport au scénario de référence. Un afflux plus modéré de frontaliers retenu dans le scénario PNLP-frontaliers entraîne une croissance économique inférieure à celle du scénario de référence (voir graphique 43). Un premier effet du moindre afflux de frontaliers dans ce scénario PNLP-frontaliers est que la croissance de l'emploi sera moins soutenue, ce qui ralentit la croissance du PIB et impacte à la hausse le ratio des dépenses de pensions par rapport au PIB. Par contre, un nombre moins important de frontaliers signifie aussi un nombre inférieur de pensions à financer dans le futur, ce deuxième effet affectant à la baisse le ratio dépenses de pensions / PIB. Le graphique 44 indique que, sur la période 2016-2070, le premier effet l'emporte avec des dépenses de pensions dans le scénario PNLP-frontaliers évoluant de manière plus marquée que dans le scénario PNLP-référence : les dépenses de pensions augmenteraient de 9 % en 2016 à 17,9 % en 2060 et 19,9 % en 2070 (à comparer avec 16,5 % en 2060



¹⁶⁹ La reprise – plus forte qu'attendue – suite à la crise financière peut expliquer que jusqu'en 2025 la croissance est plus soutenue dans l'AWG18 que dans l'AWG15.

Graphique 44
Dépenses de pensions – frontaliers
(en % du PIB)



et 18,9 % en 2070 dans le scénario PNLP-référence).¹⁷⁰

2.6 COTISATIONS D'ASSURANCE PENSIONS ET SOUTENABILITÉ À MOYEN TERME

Le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2018-2022 ne présente que les projections de l'AWG 2018 concernant les dépenses du système de pensions. Il semble cependant utile de se pencher également, de manière succincte, sur l'évolution des cotisations et sur la soutenabilité du système de pensions à moyen terme. Le tableau 36 montre que les dépenses de pensions (du régime général et des régimes spéciaux) dépasseront les cotisations d'assurance pension au cours de la prochaine décennie.¹⁷¹

L'analyse suivante se focalise sur le régime général de pensions.¹⁷² L'IGSS est en effet chargée d'évaluer la situation financière de ce régime sur une période de couverture de dix ans, l'actuelle période allant de 2013 à 2022. Lorsque les dépenses de pensions du régime général dépassent les cotisations¹⁷³, le gouvernement peut enclencher divers mécanismes dans le but de maintenir le système en équilibre. Par exemple, il peut freiner la hausse des dépenses de pensions en diminuant le coefficient modérateur, qui lie les pensions à la hausse des salaires réels. Il peut également relever le taux de cotisation global afin d'augmenter les recettes.

170 Notons que les travailleurs frontaliers contribuent également au financement des pensions et peuvent affecter indirectement les dépenses de pensions à travers divers mécanismes pouvant se déclencher lorsque les dépenses de pensions du régime général dépassent les contributions. Par exemple, le coefficient modérateur, qui lie les pensions à la hausse des salaires réels, peut être réduit de 1 à 0,5, voire à 0.

171 Le même constant est obtenu avec le modèle LOLA3.

172 Le régime général de pension constitue une assurance obligatoire pour toutes les personnes exerçant une activité professionnelle rémunérée dans le secteur privé au Luxembourg.

173 Tous les scénarios développés ci-dessous excluent donc les revenus issus du Fonds de compensation.

Tableau 36 :

Évolution des contributions et dépenses de pensions (en % du PIB)

	2016*	2020	2030	2040	2050	2060	2070
AWG 2018							
Cotisations d'assurance pension	9,5	9,2	9,2	9,3	9,4	9,3	9,3
Dépenses de pensions	9,0	9,0	10,2	11,5	13,0	16,0	17,9
Cotisations - Dépenses	0,5	0,2	-1,0	-2,2	-3,6	-6,7	-8,7
PENELOPE (scénario référence)							
Cotisations d'assurance pension	9,5	9,7	9,8	9,8	9,8	9,8	9,8
Dépenses de pensions	9,0	9,1	10,7	12,1	13,6	16,4	18,9
Cotisations - Dépenses	0,6	0,6	-0,9	-2,3	-3,8	-6,5	-9,1

Tableau 37 :

Dates où le régime général de pensions deviendrait déficitaire (les dépenses de pensions dépassent les cotisations)

BILAN IGSS (2016)	BILAN ACTUALISÉ (2018)	PNLP - RÉFÉRENCE	PNLP - EP13	PNLP - FRONTALIERS
2023	2024	2027	2029	2025

Source : Le scénario PNLp-référence, obtenu avec l'outil PENELOPE, se base sur les projections d'Eurostat 2015 et un emploi frontalier qui tend à 53,5 % de l'emploi en 2070. Le scénario PNLp-EP13 utilise les projections d'Eurostat de 2013 et le scénario PNLp-frontaliers suppose que la part de frontaliers dans l'emploi reste stable dans le temps.

Dans son bilan de mi-période réalisé en 2016, l'IGSS concluait que le niveau du taux de cotisation global, actuellement fixé à 24 %, permet de garantir l'équilibre du régime sur la présente période de couverture allant de 2013 à 2022. L'IGSS notait également que cela risque de ne plus être le cas pour la prochaine période de couverture. En effet, d'après ce bilan, le régime deviendrait déficitaire à partir de 2023 (voir Tableau 37, colonne « Bilan IGSS (2016) »). Une actualisation de ce bilan, réalisée en 2018, repousse cette date d'une année, c'est-à-dire à 2024 (colonne « Bilan actualisé (2018) »).¹⁷⁴ D'après le scénario référence de PENELOPE, le régime général deviendrait déficitaire en 2027, car ce scénario s'appuie sur l'hypothèse que la part de frontaliers dans l'emploi continuera d'augmenter dans les prochaines années (et sur une population évoluant selon les dernières projections d'Eurostat de 2015). En effet, le déficit serait observé déjà en 2025 dans le scénario PNLp-frontaliers, qui suppose que la part de frontaliers restera stable au cours du temps. Finalement, cette date serait repoussée jusqu'en 2029 dans le scénario PNLp-EP13, qui se base sur les projections démographiques d'Eurostat de 2013, qui sont plus optimistes. Au-delà des détails et des différences techniques, il y a lieu de retenir que toutes les projections actuelles s'accordent sur la conclusion que le régime général deviendrait déficitaire au cours de la décennie prochaine, le désaccord, évidemment secondaire vu l'horizon de projection, se situant au niveau de l'année précise de ce renversement. Notons également que cette conclusion n'a que peu varié au cours du temps. Il y a une dizaine d'années, Bouchet (2006) estimait que, concernant le régime général du système de pensions, les cotisations dépasseraient les recettes en 2021.¹⁷⁵ De même, l'IGSS (2006) estimait que les cotisations dépasseraient les recettes du régime général autour de 2023 (sous l'hypothèse d'une croissance réelle du PIB de 2,2 % à partir de 2030) et autour de 2027 (croissance réelle du PIB de 3 % à partir de 2030).¹⁷⁶

174 Cette actualisation du bilan a été effectuée dans le cadre du groupe de travail pensions, instauré en 2016 et composé d'experts de différentes institutions publiques, voir « Rapport du groupe travail pensions 18.05.2018 ».

175 Bouchet (2006) "The transition from PAYG to funding: Application to the Luxembourg private sector pension system", cahier d'études BCL n.23, juillet 2006.

176 IGSS (2006) "Bilan technique de la période de couverture 1999-2005".



2.7 CONCLUSION

La dernière actualisation du rapport de l'Ageing Working Group 2018 projette une augmentation préoccupante des dépenses de pensions à l'horizon 2070, à concurrence de 9 points de pourcent, en passant de 9 % à 17,9 % du PIB entre 2016 et 2070. Ces projections ont été revues à la hausse par rapport à la précédente actualisation du rapport de l'AWG de 2015, qui aboutissait à une hausse de « seulement » +3,5 p.p. entre 2016 et 2060 (contre +7 p.p. pour l'AWG18). La principale raison de cette augmentation réside dans la révision à la baisse des projections démographiques d'Eurostat, qui désormais prévoit une population de moins d'un million en 2060, à comparer à 1,1 million pour la précédente estimation.

La présente étude analyse également l'évolution de long terme des dépenses de pensions à l'aide de deux méthodes complémentaires développées à la BCL : un outil comptable, PENELOPE, et un modèle d'équilibre général, LOLA3. Les dépenses de pensions, en 2070, augmenteraient à près de 19 % du PIB avec PENELOPE et à près de 20 % avec LOLA3. Les résultats tels qu'ils ressortent de ces deux approches corroborent et renforcent donc les conclusions inquiétantes auxquelles l'AWG18 aboutit. Les résultats confirment également les évaluations de l'IGSS relatives au régime général du système de pensions. Ce dernier afficherait un équilibre au moins jusqu'en 2022, c'est-à-dire jusqu'à la fin de la période actuelle de couverture du système. Par contre, à partir du milieu des années 2020, les cotisations d'assurance pension du régime général risquent de ne plus couvrir les dépenses de pensions.

7 ÉLÉMENTS ADDITIONNELS

1. Les ménages : leur revenu disponible et leurs relations avec l'État	136
1.1. La séquence des comptes des secteurs	137
1.2. Le revenu disponible brut des ménages : considérations méthodologiques	138
1.3. Le revenu disponible brut ajusté des ménages : données récentes (2016)	141
1.4. Les relations entre l'État et les ménages – redistribution des revenus primaires par l'État	142
1.5. Les transferts de l'État vers les ménages et les prélèvements obligatoires sur les revenus des ménages : importance pour les agrégats des administrations publiques	144
1.6. L'évolution du RDB ajusté des ménages au cours des années récentes	145
1.7. Le revenu disponible et le pouvoir d'achat moyen	148
1.8. Le pouvoir d'achat moyen et le marché du travail	149
1.9. Le lien entre le RDB des ménages et le solde public : les mesures budgétaires et la croissance économique	151
1.10. Mesures fiscales et budgétaires de 2017	155
1.11. Approche prospective et conclusion	156
2. La fiscalité environnementale	158
2.1. Introduction	158
2.2. Définitions et méthodologie	159
2.3. Présentation des données pour le Luxembourg	160
2.4. Composition des recettes en 2017	160
2.5. Comparaison européenne	165
2.6. Objectifs « Europe 2020 » et recommandations de l'UE	169
2.7. Conclusion	172
3. Les droits d'enregistrement	173
4. Le niveau de l'OMT pour la période 2020-2022	177
4.1. L'objectif à moyen terme (OMT)	177
4.2. Fixation de l'OMT	178
4.3. Calcul de l'OMT minimal par la Commission européenne et fixation de l'OMT par le gouvernement	178
4.4. Calcul de l'OMT minimal du Luxembourg	180
4.5. Commentaires sur le niveau de l'OMT du Luxembourg pour la période 2020-2022	182
5. Les changements dans la gouvernance européenne en matière de finances publiques depuis 2013	183
5.1. Les initiatives prises au niveau européen depuis 2013	184
5.2. Autres propositions de réformes des règles budgétaires européennes	189
6. Les projections à long terme en matière de dépenses de santé	196
7. La réconciliation entre la dette de l'État central et la dette Maastricht	202



ÉLÉMENTS ADDITIONNELS

1. LES MÉNAGES : LEUR REVENU DISPONIBLE ET LEURS RELATIONS AVEC L'ÉTAT¹⁷⁷

Le revenu disponible brut (RDB) des ménages résidents est généralement considéré comme une meilleure mesure du niveau de vie de la population que le RNB ou le PIB.

L'évolution du RDB des ménages est largement déterminé par la croissance économique, et plus directement par l'évolution de l'emploi national et des salaires touchés. Cependant, l'État influence ce revenu à travers sa politique de redistribution des revenus, dont les instruments sont les prélèvements obligatoires sur les revenus des ménages et les transferts sociaux versés à ces derniers.

Ces flux constituent une part importante des recettes et des dépenses totales des administrations publiques et, par conséquent, la politique de redistribution des revenus ne peut pas se faire sans tenir compte des contraintes budgétaires.

Au Luxembourg, le RDB des ménages a progressé au cours des années récentes, mais à un rythme plus faible que par le passé. Le revenu disponible en volume par habitant (« le pouvoir d'achat moyen ») a légèrement reculé entre 2010 et 2016. Cette évolution, qui n'est pas favorable aux ménages, doit cependant s'apprécier à l'aune des mesures budgétaires prises par les gouvernements successifs afin d'assainir les finances publiques.

L'ajustement budgétaire depuis 2011 a été opéré dans une phase conjoncturelle relativement favorable. *A contrario*, en l'absence de croissance économique, il aurait été nettement plus pénalisant pour les ménages.

Les allègements fiscaux qui ont été introduits au 1^{er} janvier 2017 ont eu une incidence positive sur les revenus des ménages, mais une incidence négative sur le solde de l'administration centrale, toutes choses égales par ailleurs. Plutôt que d'être consommés, les revenus additionnels ont sans doute été largement épargnés et n'ont produit que des effets limités sur la croissance économique du Luxembourg.

Il appartient au gouvernement de fixer ses objectifs en matière de politique budgétaire et fiscale, tenant compte de l'évolution conjoncturelle ainsi que des contraintes et de la gouvernance des finances publiques. La politique de redistribution des revenus compte indubitablement parmi ces objectifs, qui, pour être soutenable, doit s'insérer dans les contraintes de la politique budgétaire globale.

L'analyse dans ce chapitre est organisée comme suit : la première section, d'ordre méthodologique, vise à définir le revenu disponible brut des ménages et à présenter la manière selon laquelle ce concept est intégré dans la séquence des comptes des secteurs. Les sections 2 et 3 présentent la décomposition du revenu disponible d'un point de vue méthodologique et telle qu'elle résulte des données disponibles les plus récentes. Ensuite, la manière dont l'État influence ce revenu (4 + 5) est présentée et une analyse est faite, d'une part, des transferts nets de l'État vers les ménages et, d'autre

¹⁷⁷ Dans ce chapitre, le terme « État » est utilisé comme synonyme des « administrations publiques ».

part, des prélèvements obligatoires sur les revenus de ces derniers. La section 6 étudie l'évolution du revenu disponible brut ajusté et de ses composantes sur la période 2010-2016. Suivent alors une présentation du pouvoir d'achat moyen (7) et de son lien avec le marché de l'emploi (8). La section 9 analyse le rôle de la croissance économique dans l'ajustement budgétaire et les incidences de cet ajustement sur les revenus des ménages. La partie 10 est consacrée à l'année 2017 et les premières incidences des mesures budgétaires et fiscales expansionnistes. Finalement, la dernière section adopte une approche prospective.

1.1 LA SÉQUENCE DES COMPTES DES SECTEURS

Dans la séquence des comptes¹⁷⁸, le produit intérieur brut (PIB) est le premier agrégat important. Il mesure la production réalisée sur le territoire du Luxembourg¹⁷⁹.

Le revenu national brut (RNB) mesure la rémunération des facteurs de production domestiques. Le RNB correspond au revenu de la production (PIB) qui est alloué aux secteurs domestiques de l'économie après rémunération des facteurs de production étrangers (salaires des frontaliers, revenus d'investissement des capitaux étrangers), augmenté des revenus du travail et du capital que les résidents luxembourgeois perçoivent de l'étranger. Il s'agit de la distribution dite primaire des revenus, celle qui résulte des forces du marché. Dans les économies plus fermées, le PIB et le RNB sont très proches. Au Luxembourg ceci n'est pas le cas et le RNB ne représentait que 68 % du PIB en 2016.

Le revenu national brut disponible de l'ensemble de l'économie (RNBD) est une mesure des revenus après la distribution dite secondaire. Cette opération consiste à redistribuer - elle ne rémunère donc pas un facteur de production - les revenus (primaires) entre les secteurs. Il s'agit essentiellement de la répartition des revenus des secteurs privés (ménages, entreprises, ménages non-résidents) en faveur des administrations publiques (l'État). L'État encaisse les prélèvements obligatoires, c'est-à-dire les cotisations sociales et les impôts sur le revenu et le patrimoine ; il paie les revenus de compensation et il accorde des prestations sociales. Classiquement, cette opération aboutit à augmenter les revenus de l'État et à diminuer ceux des autres secteurs. Dans cette redistribution secondaire des revenus sont aussi enregistrés les transferts en provenance du ou vers le reste du monde. Il s'agit par exemple de l'aide au développement et des transferts des travailleurs immigrés vers/de leurs pays d'origine.

Le niveau du revenu national brut disponible de l'ensemble de l'économie (RNBD) est approximativement le même que le niveau du RNB. Cette différence entre le RNB et le RNBD, se chiffrait en effet à seulement 1,5 % du RNB en 2016. Le RNBD se compose des revenus disponibles des secteurs domestiques de l'économie, à savoir les ménages, les institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBLSM), les sociétés financières, les sociétés non financières et les administrations publiques.

178 En janvier 2018, le STATEC a publié la séquence complète des comptes des secteurs financiers et non financiers pour les années 1995-2016 selon la nomenclature du SEC2010. Cette publication constitue une avancée majeure qui permet une analyse plus complète de l'économie luxembourgeoise. Une mise à jour avec une extension à l'année 2017 a été publiée en automne 2018. Les tableaux utilisés ici sont disponibles sous :

https://statistiques.public.lu/stat/ReportFolders/ReportFolder.aspx?IF_Language=fra&MainTheme=5&FldrName=2&RFPath=23.

Pour un bref aperçu méthodologique de la séquence des comptes, voir sous : <http://ec.europa.eu/eurostat/web/sector-accounts/concepts/sequence-accounts>.

179 Il s'agit de la valeur ajoutée - la production nette de la consommation intermédiaire - augmentée des impôts moins les subventions sur les produits.

1.2 LE REVENU DISPONIBLE BRUT DES MÉNAGES : CONSIDÉRATIONS MÉTHODOLOGIQUES¹⁸⁰

Le revenu disponible brut (RDB) des ménages (résidents), qui s'est établi à 55 % du RNB en 2016 (et à 38 % du PIB¹⁸¹), compte pour la majeure partie (55 %) du RNBD de l'économie. Le reste revient aux administrations publiques (34 % du RNBD) et aux sociétés financières et non financières (12 % du RNBD). Pour ces dernières, il s'agit de l'épargne brute sous forme de profits non-distribués.

Le RDB des ménages est un indicateur-clé de la séquence des comptes non financiers des secteurs. Compte tenu de sa composition, son évolution est déterminée, d'une part, par la croissance économique, principalement l'emploi national et les salaires des résidents, et, d'autre part, par les choix de la politique budgétaire. Il est généralement considéré comme une meilleure mesure du niveau de vie de la population que le RNB ou le PIB.

Dans une approche macroéconomique, le RDB des ménages est un indicateur important qui permet d'analyser le comportement des ménages dans le temps et dans l'espace, notamment leurs choix de consommation et d'épargne¹⁸².

Dans le contexte de la politique budgétaire, le RDB des ménages est l'agrégat qui permet de mesurer, d'un point de vue macroéconomique, l'incidence directe des mesures prises par le gouvernement à l'encontre des ménages. Outre l'allocation des ressources et la stabilisation macroéconomique, la redistribution des revenus est une fonction importante de la politique budgétaire.

Cette redistribution s'opère à travers les prélèvements obligatoires (les impôts directs sur le revenu et le patrimoine, les cotisations sociales), les revenus de compensation (pension de vieillesse, allocation de chômage, etc.), les prestations sociales en espèces (prestations familiales, aides au logement, revenu minimum garanti/REVIS, etc.) et les transferts sociaux en nature (remboursements de la Sécurité sociale pour les traitements médicaux, etc.).

Le tableau 38 montre les différentes composantes du RDB des ménages¹⁸³ pour l'année 2016.

Il existe deux notions du RDB des ménages.

- La notion étroite – le RDB des ménages (ligne C) – mesure exclusivement les revenus en espèces (monétaires) des ménages. Il s'agit du montant que les ménages peuvent affecter soit à l'épargne, soit à la consommation (privée) de biens et services. Ce choix est indépendant de la source des

180 Pour des présentations et analyses similaires, voir entre autres les publications suivantes du STATEC : Regards (N° 1) sur le niveau de vie des ménages ; Regards (N° 11) sur l'impact de la crise sur le revenu disponible ; Regards (N° 12) sur les effets des transferts et des prélèvements sur le niveau de vie.

181 Cette part était encore de 52 % en 1995, mais elle connaît un recul structurel qui est largement lié au fait que la production au Luxembourg a davantage recours aux facteurs de production étrangers (frontaliers, capitaux étrangers). Cette part est aussi nettement plus basse que dans des économies plus fermées comme la zone euro (61 % en 2016).

182 Pour l'utilité et l'usage du RDB comme agrégat macroéconomique, voir entre autres BCL (2017) Avis sur le projet de budget 2018, 1.1.2 Le revenu national brut, « L'utilité des comptes sectoriels ».

183 Dans ce chapitre, on présente les données relatives au secteur des ménages (S.14) ensemble avec les institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBLSM) (S.15). Dans la nomenclature du SEC2010, il s'agit du secteur S.1M, le secteur des « ménages et assimilés » ou le secteur dit « des particuliers ».

Le secteur des ISBLSM comprend les organisations qui sont principalement financées par des donations ou des contributions volontaires des ménages, comme les partis politiques, les organisations caritatives, les syndicats, les églises et congrégations religieuses, les clubs sportifs, les associations de consommateurs. Il s'agit d'un secteur d'une taille modeste et sa prise en compte ne change pas fondamentalement l'analyse. Cette intégration permet néanmoins de neutraliser les opérations de transferts entre les ménages et les ISBLSM. Pour simplifier la lecture du texte, on se réfère toutefois aux « ménages ».

revenus (salaire, profit, revenu de la propriété). Il s'agit de la notion à laquelle il est fait généralement référence, par exemple pour l'analyse du taux d'épargne des ménages.

- La notion large – le RDB ajusté des ménages (ligne D) – est obtenu en rajoutant au RDB en espèces le solde des transferts sociaux en nature.

« Les transferts sociaux en nature correspondent aux biens et services individuels fournis aux ménages gratuitement [...] par les administrations publiques et les ISBLSM. [...] Les services individuels sont typiques des domaines de l'éducation et de la santé, quoiqu'ils concernent également souvent d'autres secteurs tels que le logement, la culture ou les loisirs. »¹⁸⁴ Il s'agit par exemple des crèches et garderies, des dépenses pour l'enseignement, des chèques service-accueil, des réductions sur titres de transport, des logements sociaux et des allocations de logement.

Les transferts sociaux en nature sont toujours liés à la fourniture d'un bien ou à la prestation d'un service. Ils sont entièrement consommés et une utilisation différée – en vue de la constitution d'une épargne – n'est pas possible¹⁸⁵. Est comptabilisé comme transfert social en nature, le coût (ou la part) d'un bien ou service qui n'est pas supporté directement par le ménage, mais par la collectivité.

Compte tenu des modalités de financement, les ménages n'observent pas nécessairement la valeur monétaire des transferts sociaux en nature dont ils bénéficient¹⁸⁶, mais uniquement les variations des coûts qui sont à leur charge : de ce fait ils ont tendance à sous-estimer l'ampleur de ces avantages.

Dans ce contexte, l'analyse qui suit se concentrera sur le RDB ajusté des ménages. Il s'agit, en effet, de la mesure la plus pertinente pour évaluer l'impact macroéconomique de la politique budgétaire sur les revenus des ménages, car elle correspond au concept le plus large des dépenses publiques qui sont engagées soit à des fins de redistribution des revenus¹⁸⁷, soit au profit des ménages.

184 Eurostat (2013) Système européen des comptes - SEC2010, p. 123.

Les transferts sociaux en nature (D.63), qui se sont élevés à 21 % du RDB ajusté des ménages en 2016, comprennent

i) les remboursements de prestations de Sécurité sociale (7 %), par exemple sur les traitements médicaux et les produits pharmaceutiques ; ii) les autres prestations de Sécurité sociale en nature (2 %), iii) les prestations d'assistance sociale en nature (moins de 1 %, en fait une prestation principalement de l'administration centrale), et iv) les transferts de biens et services non marchands individuels (11 %, une prestation principalement de l'administration centrale, mais aussi des administrations locales et pour une part résiduelle aussi la Sécurité sociale).

185 Dans l'optique « Dépenses » du PIB, les transferts sociaux en nature font partie du PIB, mais ils ne sont pas comptabilisés avec les dépenses de consommation privée des ménages. Puisque le bénéficiaire individuel des transferts sociaux en nature est identifiable et puisque la dépense est effectuée par les administrations publiques, les transferts sociaux en nature sont comptabilisés en tant que « dépenses de consommation individuelle des administrations publiques ».

Les dépenses de consommation *collective* des administrations publiques sont toutes les autres dépenses finales de l'État (et pour lesquelles le bénéficiaire individuel n'est pas identifiable). Il s'agit principalement, mais pas exclusivement, des dépenses pour la défense, l'ordre et la sécurité publics (la police, etc.), les affaires et services économiques (infrastructure pour les transports, etc.), les services généraux (administrations de l'État, etc.).

La somme des dépenses de consommation individuelle et des dépenses de consommation collective est égale à la « consommation publique ».

En 2016, les transferts sociaux en nature (« dépenses de consommation individuelle des administrations publiques ») compaient pour 59 % de la consommation publique.

186 Pour les traitements médicaux, les ménages paient le montant total (brut) de la facture et ils sont remboursés de la part payée par la Sécurité sociale ; pour les produits pharmaceutiques, ils paient le montant (net) à leur charge et la part supportée par la Sécurité sociale est renseignée sur le ticket de caisse ; pour les transferts sociaux gratuits, la part supportée par l'État n'est généralement pas renseignée.

187 Pour des analyses sur la redistribution des revenus, avec une attention particulière sur les caractéristiques des ménages, voir STATEC (2018) Rapport Travail et cohésion sociale 2018, pp. 98-116.

Tableau 38 :

Le revenu disponible brut des ménages au Luxembourg

LIGNE	CODE SEC 2010	AGRÉGAT	EN MILLIONS D'EUROS	EN % DU PIB	EN MILLIERS D'EUROS, PAR HABITANT	EN % DU RDB, PAR HABITANT	EN % DU RDB AJUSTÉ, PAR HABITANT	ÉVOLUTIONS MOYENNES [%]		
								1995-2010	2010-2016	2017
1	D1	Rémunération des salariés	17 156	32	29	86	68	5,1	4,5	6,9
2	B.2b/B.3b	Excédent brut d'exploitation des ménages et revenu mixte des travailleurs indépendants	4 712	9	8	23	19	3,7	5,2	6,1
3	D4	Revenus nets de la propriété	574	1	1	3	2	1,6	-2,8	7,9
A=1+2+3	B.5b	Solde brut des revenus primaires	22 442	42	38	112	89	4,6	4,4	6,7
4	D.62	Prestations sociales en espèces	6 284	12	11	31	25	6,0	3,8	6,9
5	D.61	Cotisations sociales (payées)	-4 715	9	8	23	19	5,7	4,7	6,1
6	D.5	Impôts sur le revenu et le patrimoine (payés)	-4 492	8	8	22	18	5,6	8,5	3,8
B=4+5+6		Transferts nets en espèces vers l'État	-2 924	-5	-5	-15	-12	4,5	14,2	0,9
7	D.7	Solde des autres transferts courants	547	1	1	3	2	9,1	7,8	20,6
B'=B+7		Solde des transferts et prestations sociales en espèces et des prélèvements (Transferts nets en espèces)	-2 377	-4	-4	-12	-9	3,4	16,2	-3,7
C=A+B'	B6.b	Revenu disponible brut (RDB) en espèces	20 065	38	34,4	100	79	4,7	3,5	8,0
8	D.63	Solde des transferts sociaux en nature	5 278	10	9	26	21	7,2	4,3	6,7
D=C+8	B7.b	RDB ajusté	25 343	48	43	126	100	5,2	3,6	7,7
E=B+8		Redistribution nette totale	2 354	4	4	12	9	9,0	-2,8	14,0
9		Population (en milliers)	584					1,4	2,4	2,2
10		PIB nominal	53 303					6,4	4,8	3,7
11=C-9		RDB par habitant						3,2	1,1	5,6
12		RDB ajusté par habitant						3,7	1,2	5,4
13		Déflateur de la consommation finale des ménages						1,9	1,2	1,6
14=11-13		RDB en volume par habitant / Pouvoir d'achat moyen						1,3	-0,2	4,0

Sources : STATEC (Tableau E.2210 Séquence complète des comptes de l'économie totale - données consolidées), calculs BCL.
Pour les séries en niveau, il s'agit de l'année 2016. Pour les évolutions moyennes, il s'agit du taux de progression géométrique.

1.3 LE REVENU DISPONIBLE BRUT AJUSTÉ DES MÉNAGES : DONNÉES RÉCENTES (2016¹⁸⁸)

En 2016, le RDB ajusté de l'ensemble des ménages résidents (ligne D du tableau 38) s'élevait à 25,343 milliards d'euros, soit 43 389 euros par habitant¹⁸⁹. Ce revenu (par habitant) se composait à 79 % du RDB en espèces (ligne C) et de 21 % de transferts sociaux en nature (ligne 8).

Le RDB en espèces résulte principalement des revenus dits « primaires » (ligne A). Il s'agit des revenus qui rémunèrent les facteurs de production que sont le travail et le capital. Ces revenus, qui comptaient pour 89 % du RDB ajusté par habitant, comprennent (1) les salaires¹⁹⁰ des employés (68 % du RDB ajusté), (2) les revenus d'entreprises (profits) des entrepreneurs individuels (professions libérales, artisans, exploitants agricoles, etc.) et la part des ménages dans l'excédent brut d'exploitation¹⁹¹ ainsi que (3) les revenus nets de la propriété¹⁹².

Les revenus primaires, à l'exclusion des salaires que les résidents touchent à l'étranger et à l'exclusion des revenus nets de la propriété, font partie du PIB du Luxembourg. Leur évolution est donc largement liée à la croissance économique observée.

Les ménages touchent aussi des revenus en provenance d'autres secteurs de l'économie et ils versent une partie de leurs revenus à d'autres secteurs de l'économie. Il s'agit des revenus dits « secondaires », qui aboutissent à une redistribution de revenus. Au total, les ménages ont transféré en net 9 % de leur RDB ajusté (par habitant) sous forme de transferts en espèces à d'autres secteurs de l'économie (B').

Parmi ces revenus secondaires, notons les « autres transferts courants » (7), de faible magnitude (2 % du RDB ajusté par habitant)¹⁹³, qui sont reçus par les ménages à d'autres fins que la « redistribution de revenus par l'État ».

188 Les données pour 2016 sont présentées ici plutôt que celles de 2017 qui est la dernière année disponible dans la séquence des comptes par secteurs. Il s'agit d'un choix pratique, qui n'a pas d'incidence sur l'analyse.

189 Ce niveau est plus élevé qu'en Allemagne (66 % du niveau du Luxembourg), qu'aux Pays-Bas (63 %), qu'en Belgique (62 %), qu'en France (61 %) ainsi que dans la zone euro (56 %). Pour les données des autres pays sous-jacentes à ces calculs, voir sous : <https://ec.europa.eu/eurostat/web/sector-accounts/data/annual-data>.

190 La rémunération des salariés est déterminée par l'emploi des résidents, sur le territoire (l'emploi national) ou à l'étranger, et le salaire moyen de ces employés.

Il s'agit des salaires bruts, incluant également les cotisations sociales, y compris les parts patronales, et avant la déduction des impôts. Cette composante inclut aussi une estimation pour les rémunérations en nature (voiture de société, etc.). En théorie, cette composante devrait aussi inclure les revenus sur les *stock options* ; en pratique, ce n'est toutefois pas (encore) le cas.

191 La part des ménages dans l'excédent brut d'exploitation correspond à la production, nette de la consommation intermédiaire, des services de logement. Elle comprend les loyers imputés des ménages.

Les loyers imputés correspondent aux loyers fictifs que les propriétaires-occupants pourraient percevoir s'ils mettaient leur résidence principale en location. En 2016, ces services de logement comptaient pour 9,9 % du RDB ajusté des ménages. Les loyers imputés ne changent pas le niveau de l'épargne puisqu'ils ont une incidence à la fois (à la hausse et d'un même montant) sur le revenu disponible brut et sur la consommation des ménages.

192 Les revenus de capitaux comprennent 1) les intérêts (nets), 2) les dividendes/revenus distribués des sociétés, 3) les revenus d'investissements de polices d'assurance, de fonds de pension, et de fonds d'investissement et 4) les loyers (nets) des terrains et des gisements.

Les revenus de capitaux excluent les gains ou les pertes (réalisées ou non réalisées) de capital.

Les intérêts nets sont les intérêts reçus par les ménages sur leurs actifs financiers, déduction faite des intérêts payés sur les passifs financiers et après l'allocation des services d'intermédiation financière indirectement mesurée (SIFIM).

193 Il s'agit par exemple des primes nettes des indemnités d'assurance-dommages ou des transferts de/vers des ménages non-résidents. Cette composante peut aussi comprendre des versements de/vers l'État, tels que les versements de l'État aux ISBLSM ou des aides exceptionnelles versées par l'État en cas de catastrophes naturelles.

La majeure partie des revenus secondaires des ménages ont trait aux relations que ces derniers entretiennent avec les administrations publiques. En net, en 2016, les ménages ont transféré 12 % de leur RDB ajusté (B) à l'État.

Les ménages reçoivent des administrations publiques des prestations sociales / transferts sociaux en espèces (4) qui se sont élevées à 25 % de leur RDB ajusté en 2016¹⁹⁴.

Ces prestations sociales en espèces comprennent les revenus de compensation (pensions vieillesse, pensions invalidité, indemnités de chômage¹⁹⁵ et de préretraite, etc.), les prestations familiales (allocations familiales, indemnité pour congé parental, forfait d'éducation), le RMG (Revis), les aides au logement, l'allocation de vie chère, les bourses d'études, etc..

Dans le même temps, les ménages ont transféré 36 % de leur RDB ajusté aux administrations publiques, dont 19 % sous forme de cotisations sociales (5) et 18 % sous forme d'impôts sur leur revenu et leur patrimoine (6). Ces transferts servent à financer les prestations sociales et les autres dépenses des administrations publiques.

1.4 LES RELATIONS ENTRE L'ÉTAT ET LES MÉNAGES – REDISTRIBUTION DES REVENUS PRIMAIRES PAR L'ÉTAT

D'un point de vue comptable, l'État dispose de quatre leviers pour influencer directement¹⁹⁶ le revenu disponible des ménages, deux sur le volet des recettes – les impôts et les cotisations sociales – et deux sur le volet des dépenses – les prestations sociales en espèces et les transferts sociaux en nature. En agissant sur ces quatre leviers, aussi bien sur les montants que sur les modalités d'octroi¹⁹⁷, l'État peut exercer une influence 1) sur le total des transferts nets entre le secteur des ménages et les administrations publiques et 2) sur la redistribution des revenus à l'intérieur du secteur des ménages.

194 La décomposition (et son évolution au cours du temps) des prestations sociales en espèces (et en nature) n'est malheureusement pas disponible. Une présentation détaillée, qui serait intégrée dans le cadre cohérent de la comptabilité nationale, montrerait la vaste panoplie de transferts dont les ménages bénéficient au Luxembourg. Le législateur pourrait s'en servir pour apprécier le potentiel d'adaptation des transferts en fonction des objectifs recherchés. De plus, ces données pourraient améliorer l'analyse, que ce soit en amont (chiffrage des coûts de mesures), en aval (évaluation de l'impact de mesures) ou, plus précisément, pour apprécier les prévisions budgétaires.

Au regard du poids important de cette composante dans les dépenses publiques et le budget de l'État (ainsi que dans le RDB des ménages), une telle publication est absolument nécessaire pour informer le législateur et le public en général. Elle serait nettement plus utile que des présentations partielles et sélectives qui sont publiées dans divers rapports (IGSS, STATEC, ministère des Finances, Eurostat) et qui omettent de fournir une vue exhaustive des transferts sociaux.

195 Les ménages/chômeurs bénéficient aussi des mesures pour l'emploi et ceci sous différentes formes (rémunération salariale, transfert en espèces ou en nature).

196 On fait donc abstraction des autres leviers à disposition de l'État tels que l'emploi et le niveau de salaire dans la fonction publique, le niveau du salaire minimum, etc.

197 Il s'agit par exemple de la valeur des transferts sociaux (en espèces et en nature), du degré de progressivité du régime d'imposition ou des conditions d'éligibilité pour les transferts sociaux.

L'intervention de l'État dans le RDB des ménages peut être mesurée de plusieurs manières. Les comptes des secteurs permettent uniquement d'identifier l'incidence de mesures gouvernementales sur les transferts nets entre le secteur des ménages et celui des administrations publiques ; l'incidence de ces mesures sur la redistribution des revenus à l'intérieur du secteur des ménages pourrait être identifiée par le recours aux données microéconomiques sous-jacentes¹⁹⁸.

En ne considérant que les transferts nets en espèces vers l'État (B), les ménages étaient « contributeurs nets » en matière de prélèvements et de transferts à concurrence de 2,924 milliards d'euros en 2016, soit 12 % de leur RDB ajusté. En comparaison avec d'autres pays, cette part est assez basse¹⁹⁹, ce qui signifie que les ménages luxembourgeois bénéficient d'une situation favorable, puisque les revenus des ménages restent largement à l'intérieur du secteur.

Les transferts sociaux en nature – la différence entre le RDB en espèces (C) et le RDB ajusté (D) – se chiffraient à 21 % du RDB ajusté en 2016, un pourcentage qui se situe au-dessus de la moyenne européenne²⁰⁰. Il n'existe pas de données microéconomiques relatives à ces transferts²⁰¹, ce qui implique qu'il n'est pas possible d'étudier empiriquement leur effet sur la redistribution des revenus, contrairement à ce qui pourrait être fait pour les revenus en espèces. Néanmoins, si on fait l'hypothèse simplificatrice que la distribution des transferts sociaux en nature est égalitaire, ou encore que l'accès à ces transferts l'est également²⁰², on peut raisonnablement en déduire que ceux-ci ont une incidence positive sur la réduction des inégalités de revenus et de consommation entre les ménages : en effet, pour les ménages les moins aisés, ces services publics représentent une part plus importante de leur revenu total, ce qui contribue à la réduction des inégalités. Plus ces transferts sociaux en nature sont importants, plus les inégalités sont aussi réduites²⁰³.

Si on ajoute les transferts sociaux en nature aux transferts en espèces nets, la situation « contributrice » des ménages s'inverse et ces derniers deviennent alors « bénéficiaires nets » de la politique de prélèvements et transferts. En 2016, 9 % du RDB ajusté des ménages (ligne E - redistribution nette totale) ne provenaient ni des revenus du travail, ni du capital, mais bien des transferts effectués par les administrations publiques. En comparaison européenne²⁰⁴, cette part est très élevée, ce qui suggère que la redistribution budgétaire des revenus en faveur des ménages est plus importante au Luxembourg que dans d'autres pays européens.

198 Voir aussi BCL (2017) Avis sur le projet de budget 2018, 1.1.2 Le revenu national brut, « La distribution des revenus des ménages ».

En général, les études pour le Luxembourg montrent que les inégalités des revenus primaires (une distribution qui résulte des forces du marché), qui au demeurant sont moins importantes que dans la plupart des autres pays développés, sont réduites par la politique des prélèvements obligatoires et des transferts. Cette réduction des inégalités serait aussi relativement plus élevée que dans la plupart des autres pays développés. Voir OCDE (2016) *Income inequality update*, novembre 2016.

199 Cette part (12 % du RDB ajusté) est assez proche de la part observée en France mais moins élevée que dans la zone euro (13 %), qu'en Allemagne (17 %), qu'en Belgique (17 %) et qu'aux Pays-Bas (25 %).

200 Cette part (21 % du RDB ajusté) est assez proche de la part observée en Belgique, moins élevée qu'aux Pays-Bas (25 %), mais plus élevée qu'en Allemagne (17 %), dans la zone euro (17 %) et en France (19 %).

201 Ces transferts (ou la consommation de ces services par les individus) ne sont généralement pas opérés dans un objectif de redistribution de revenus et donc pas non plus en fonction du niveau du revenu, mais en fonction des caractéristiques des bénéficiaires (l'éducation pour les jeunes, les soins de santé et les services médicaux pour les malades, etc.).

202 Ce qui est le cas au Luxembourg pour l'éducation et la santé.

203 Ceci ne préjuge pas qu'une réduction identique des inégalités ne pourrait pas être obtenue par d'autres moyens (moins onéreux).

204 Cette part (9 % du RDB ajusté) est plus élevée qu'en France (8 %), dans la zone euro (5 %), en Belgique (4 %), en Allemagne (0 %), et aux Pays-Bas (0 %).



Pour calculer le solde des transferts nets en espèces vers l'État (B) et la redistribution nette totale (E), les prélèvements obligatoires payés par les ménages sont à déduire des transferts reçus de l'État. Toutes choses égales par ailleurs, une baisse des prélèvements obligatoires a donc une incidence positive sur ces deux soldes et elle augmente le RDB des ménages.

Cette vue macroéconomique pourrait suggérer qu'une baisse des impôts a nécessairement une incidence favorable, dans une optique microéconomique, sur la redistribution des revenus entre les ménages. Pourtant, ceci n'est guère le cas. Outre le fait qu'un tel résultat dépend de la manière dont la baisse des impôts impacte les différentes catégories de revenus, un allègement fiscal pour les ménages constitue aussi une baisse des recettes de l'État, et réduit ainsi les possibilités de l'État d'opérer des transferts vers les ménages et d'agir ainsi sur les inégalités²⁰⁵.

Les « bénéfiques nets » des ménages (redistribution nette totale – ligne E) sont nécessairement financés par des recettes de l'État autres que les cotisations sociales, l'impôt sur le revenu des personnes physiques et les impôts sur le patrimoine. Il s'agit principalement des recettes d'impôts directs sur le revenu des sociétés (financières et non-financières) et des recettes d'impôts indirects (TVA, accises, etc.). Un tel large transfert net de l'État aux ménages n'est uniquement possible que dans le contexte du respect des contraintes budgétaires des administrations publiques et des choix politiques dans leur ensemble portant sur les recettes et sur les dépenses.

1.5 LES TRANSFERTS DE L'ÉTAT VERS LES MÉNAGES ET LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES SUR LES REVENUS DES MÉNAGES : IMPORTANCE POUR LES AGRÉGATS DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

Comme les liens entre les ménages et les administrations publiques sont multiples et importants, il existe aussi une interdépendance entre le RDB des ménages et le solde des administrations publiques.

Au total, pour l'année 2016, les transferts de l'État vers les ménages se chiffraient à 11,562 milliards (22 % du PIB) ou de 19 794 euros par habitant. Pour les ménages, ces transferts s'élevaient à 46 % du RDB ajusté, dont 25 % sous forme de transferts en espèces (4) et 21 % sous forme de transferts en nature (8). Pour l'État, ces transferts comptaient pour 52 % de ses dépenses totales²⁰⁶.

Les prélèvements obligatoires sur les revenus des ménages résidents se chiffraient à 9,207 milliards (17 % du PIB) ou de 15 764 euros par habitant. Pour les ménages, ces prélèvements obligatoires s'élevaient à 36 % du RDB ajusté, dont 19 % sous forme de cotisations sociales (5) et 18 % sous forme d'impôts directs (6). Pour l'État, ces prélèvements obligatoires sur les revenus des ménages comptaient pour 40 % de ses recettes totales²⁰⁷.

205 Dit autrement, un niveau de redistribution nette totale (E) des revenus peut être obtenu avec différents niveaux de prélèvements obligatoires et de transferts.

206 Les autres dépenses des administrations publiques, en sus des transferts sociaux aux non-résidents (9 %), comprennent principalement 1) la rémunération des salariés publics (18 %), 2) l'investissement public (9 %), 3) la consommation intermédiaire (les frais de fonctionnement de l'État) (8 %), les autres transferts courants (7 %) et les subventions (3 %). Pour les autres transferts courants, il s'agit entre autres de la coopération internationale courante (1,3 %), des versements aux institutions de l'UE (4^{ème} ressource propre RNB - 1,2 %) et des versements aux ISBLSM (3,3 %).

207 Pour la décomposition des recettes totales des administrations publiques, voir sous 2.3.

Le tableau 39 donne un aperçu synthétique de l'importance de ces composantes.

Tableau 39 :

Importance de certaines composantes du RDB ajusté des ménages (2016)

		EN MILLIONS D'EUROS	EN % DU PIB NOMINAL	EN % DES RECETTES TOTALS DE L'ÉTAT	EN % DES DÉPENSES TOTALS DE L'ÉTAT ²⁰⁸	EN % DU RDB AJUSTÉ DES MÉNAGES
D.61	Cotisations sociales (payées)	4 715	9	20		19
D.5	Impôts sur le revenu et le patrimoine (payés)	4 492	8	19		18
D.61+D.5	Total (payé par les ménages)	9 207	17	40		36
D.62	Prestations sociales en espèces (reçues)	6 284	12		28	25
D.63	Transferts sociaux en nature (reçus)	5 278	10		24	21
D.62+D.63	Total (reçu par les ménages)	11 562	22		52	46

Sources : STATEC, calculs BCL.

Compte tenu de leurs parts élevées dans les recettes et les dépenses totales des administrations publiques, ces composantes méritent une attention particulière lorsqu'il s'agit de respecter des contraintes ou d'atteindre des objectifs budgétaires. De même, si un ajustement budgétaire d'envergure s'avérait nécessaire, il est difficile pour le législateur de faire entièrement l'impasse²⁰⁹ sur les transferts nets de l'État vers les ménages.

1.6 L'ÉVOLUTION DU RDB AJUSTÉ DES MÉNAGES AU COURS DES ANNÉES RÉCENTES

Les trois dernières colonnes du tableau 38 présentent les évolutions annuelles moyennes des composantes du RDB des ménages au cours des périodes 1995-2010²¹⁰, 2010-2016 ainsi que de l'année 2017.

208 Pour ces calculs, le montant des dépenses totales des administrations publiques a été adapté pour inclure les « Transferts de biens et services non marchands individuels », une composante des transferts sociaux en nature qui est normalement omise de la présentation classique des dépenses puisqu'il s'agit d'une dépense « imputée ».

209 Des mesures alternatives sur les autres composantes de recettes et de dépenses ne sont pas exclues, mais leur potentiel en tant qu'outil d'ajustement budgétaire est *de facto* plus réduit puisque leurs parts sont plus petites. Ces alternatives ont aussi des contraintes (compétitivité des entreprises et concurrence fiscale internationale), des coûts d'opportunité ou des coûts indirects (moins de services publics, impact négatif sur le potentiel de croissance).

210 L'objectif est d'analyser une période pluriannuelle, plutôt que des années individuelles, ce qui permet de focaliser l'attention sur les tendances lourdes et de faire l'impasse sur des évolutions qui pourraient être spécifiques à certaines années. Cette approche permet aussi de contourner un problème potentiel lié à l'enregistrement des impôts. Une part des impôts est encaissée avec des retards assez importants et ces décalages ne sont pas entièrement corrigés dans les données pour rétablir la concordance avec les périodes durant lesquelles les impôts étaient dus. Ainsi, il peut s'avérer difficile d'établir un lien entre l'introduction de mesures et leurs incidences dans les données de la comptabilité nationale. Un problème analogue pourrait se présenter sur le côté des dépenses, car les décaissements de certains transferts sociaux peuvent se faire avec des retards importants par rapport aux périodes auxquelles ils se rapportent/sont dus.



Le choix d'isoler les années 2010-2016 a été dicté par des considérations de finances publiques. Dans le contexte de la crise financière de 2008 et de la récession économique qui a suivi (2008/2009), le solde des administrations publiques est devenu déficitaire à concurrence de 0,7 % du PIB en 2010²¹¹, soit son niveau le plus bas jamais observé au Luxembourg. Face à cette dégradation des finances publiques, trois vagues de mesures visant à consolider les finances publiques ont été menées (en 2011, 2013 et 2015²¹²). Dans un premier temps, l'amélioration du solde des administrations publiques est intervenue de manière assez rapide – le solde est devenu excédentaire à concurrence de 0,5 % en 2011 – avant de marquer le pas et de connaître une évolution plus graduelle par la suite pour atteindre 1,6 % en 2016²¹³. Plusieurs de ces ajustements budgétaires ont concerné directement les ménages.

Sur la période 2010-2016, le RDB et le RDB ajusté de l'ensemble des ménages ont progressé de respectivement 3,5 % et 3,6 % en moyenne par année, ce qui est inférieur aux progressions moyennes de respectivement 4,7 % et 5,2 % observées au cours des années 1995-2010.

La décélération des revenus primaires, dont l'évolution est largement liée à la croissance économique, a été limitée au cours des années 2010-2016, leur taux de progression moyen n'ayant que légèrement baissé, de 4,6 % (en moyenne sur les années 1995-2010) à 4,4 %²¹⁴. Dans l'optique des revenus primaires, il s'agit donc d'une période d'expansion économique assez proche de la moyenne historique²¹⁵.

La moindre progression du RDB des ménages a trouvé son origine principalement dans une dynamique des transferts sociaux et des prélèvements obligatoires moins favorable pour les ménages. Ces évolutions sont en partie le résultat direct des mesures d'assainissement des finances publiques²¹⁶.

Les versements nets en espèces vers l'État (B) ont ainsi progressé de plus de 14 % par an (en moyenne) au cours de la période 2010-2016 alors qu'ils n'avaient crû que d'environ 4,5 % par an au cours des années 1995-2010. Au cours de cette période récente, les ménages ont donc transféré une part croissante de leurs revenus à l'État. Exprimé en % de leur RDB ajusté, cette part a progressé de 6 % en 2010 à 12 % en 2016.

211 L'année 2010, qui sépare les deux périodes, est la première année de croissance économique suivant la crise financière/récession de 2008/2009 et l'expansion budgétaire décidée en 2009. L'affaiblissement important de l'activité a donc eu lieu sur la fin de la période 1995-2010, mais ses conséquences (en termes budgétaires) se sont largement manifestées sur la période 2010-2016 (voir aussi sous 1.1.1).

212 Des mesures, de moindre envergure, ont été également prises pendant les années intermédiaires et leurs effets sont évidemment intégrés dans les données et dans les calculs.

213 Pour les détails, voir sous 1.3.

214 Parmi les revenus primaires, seuls les revenus nets de la propriété ont reculé, de 2,8 % par an en moyenne, contre une hausse moyenne de 1,6 % sur les années antérieures. Leur recul a donc aussi causé le ralentissement du RDB au cours des années récentes. Cette évolution s'explique largement par le recul des intérêts nets perçus par les ménages, lui-même lié au recul des taux d'intérêt.

215 En ce qui concerne le PIB nominal, la différenciation entre les deux périodes est plus importante puisque le taux de croissance moyen a reculé de 6,4 % à 4,8 %. Pour les années récentes, l'estimation du PIB nominal a été entachée d'une incertitude élevée provenant d'opérations de certaines entreprises multinationales (voir sous 1.2.2), ce qui incite à une interprétation prudente de cet indicateur, aussi en regard de sa déconnexion avec d'autres agrégats macroéconomiques.

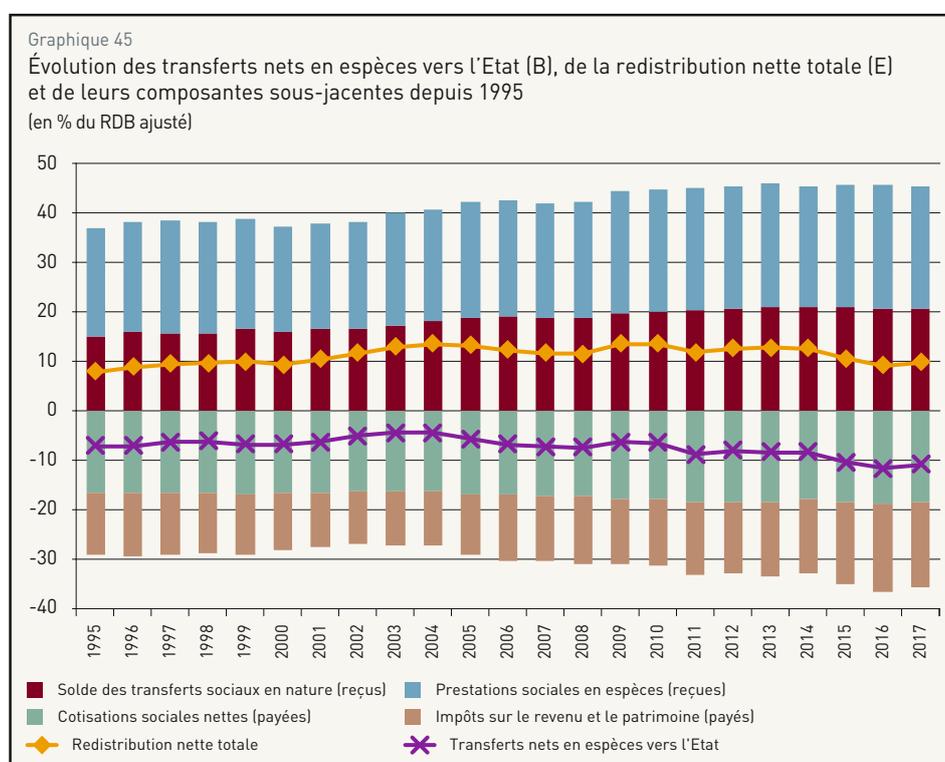
216 D'autres mesures, concernant les frais de fonctionnement de l'État, les investissements publics ou la TVA par exemple, ont également été prises, mais elles n'ont pas eu une incidence directe sur les variables analysées dans ce chapitre.

Ce transfert plus important s'est opéré via une hausse des impôts payés sur le revenu et le patrimoine (+8,5 % par an, à comparer avec +5,6 % sur la période antérieure) ainsi qu'un ralentissement des transferts sociaux en espèces reçus (+3,8 % par an, à comparer avec +6,0 % antérieurement)²¹⁷.

La hausse des transferts sociaux en nature versés aux ménages (+4,3 % par an) s'est également modérée au cours des années 2010-2016 par rapport à la période antérieure (+7,2 %), bien qu'elle ait encore été supérieure à l'expansion du RDB (+3,5 %). Il s'ensuit que la part des transferts sociaux en nature dans le RDB ajusté, qui affichait une forte hausse tendancielle au cours des années 1995-2010, a encore progressé depuis lors, mais nettement moins vite que lors des années précédentes²¹⁸.

Au final, la redistribution nette totale en faveur des ménages (ligne E du tableau 38) a baissé de 14 % du RDB ajusté en 2010 à 9 % en 2016.

Le graphique 45 illustre l'évolution des transferts nets en espèces (des ménages) vers l'État (B) et de la redistribution nette totale (E), ainsi que leurs composantes sous-jacentes depuis 1995. Les composantes ayant une incidence positive (négative) sur le RDB ajusté des ménages sont présentées au-dessus (en-dessous) de l'axe des abscisses.



Sources : STATEC, calculs BCL.

217 Dans ce contexte, on peut citer les mesures budgétaires suivantes :

Pour l'année 2011, il s'agit de l'introduction du taux d'imposition marginal maximal de 39 %, de l'augmentation de l'impôt de solidarité de 2 % à 4 %, de l'introduction de l'impôt de crise de 0,8 % (aboli en 2012), de l'adaptation des bourses d'études et des ajustements des pensions.

Pour l'année 2013, il s'agit de l'introduction du taux d'imposition marginal maximal de 40 %, d'une nouvelle augmentation de l'impôt de solidarité à 7 %, d'une adaptation des chèques services, du forfait d'éducation et des allocations familiales.

Pour l'année 2015, il s'agit de mesures contenues dans le « Paquet pour l'avenir », dont l'introduction de l'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire de 0,5 % (aboli en 2017) et des adaptations de certains transferts en espèces.

Pour les détails, voir les documents officiels (budgets, programmes de stabilité) du ministère des Finances et les avis de la BCL sur les projets de budget.

218 Les mesures budgétaires concernant les transferts sociaux en nature concernaient l'assurance-dépendance et l'assurance maladie-maternité et elles ont été prises principalement en 2015, donc plus tard que les mesures fiscales ou sur les transferts en espèces. Ceci explique pourquoi l'on n'observe pas de ralentissement dans le taux moyen calculé sur les années 2010-2016.



Le graphique 45 montre aussi que les ajustements à la hausse des impôts, qui ont eu lieu en trois étapes, d'abord en 2011, puis en 2013 et ensuite en 2015, n'ont pas eu des effets purement temporaires, mais permanents et ce malgré l'abolition de l'impôt de crise en 2012.

On peut aussi observer que la part des transferts sociaux en nature dans le RDB ajusté des ménages ne s'est stabilisée/inversée qu'à partir de 2015 et que les mesures visant à ralentir cette composante ont pris effet relativement plus tard que pour les autres composantes.

1.7 LE REVENU DISPONIBLE ET LE POUVOIR D'ACHAT MOYEN

Le RDB des ménages est aussi sous l'influence de la croissance de la population et de l'évolution des prix. En corrigeant l'évolution des revenus des ménages de ces sources démographiques²¹⁹ et inflationnistes, on aboutit à l'évolution du RDB en volume par habitant (ligne 14 du tableau 38), un agrégat communément dénommé « pouvoir d'achat moyen²²⁰ ». Cet agrégat donne une indication du niveau de vie des ménages et de son évolution au cours du temps.

Au cours de la période plus récente, la croissance démographique (ligne 9 du tableau 38), déjà importante auparavant (+1,4 % par an en moyenne sur la période 1995-2010), s'est encore accélérée (+2,4 % par an)²²¹.

Les RDB et RDB ajusté par habitant (lignes 11 et 12) n'ont progressé que de respectivement 1,1 % et 1,2 % en moyenne par an sur la période 2010-2016, soit nettement moins que lors de la période antérieure (avec respectivement +3,2 % et +3,7 % par an).

La progression moyenne des prix (ligne 13) a été assez faible (+1,2 %) et inférieure à la période antérieure (+1,9 %), ce qui a permis d'amortir le recul du pouvoir d'achat des ménages.

Le « pouvoir d'achat moyen » a ainsi reculé de 0,2 % en moyenne par an sur les années 2010-2016, à comparer avec une hausse moyenne de 1,3 % sur la période antérieure²²². Ce léger déclin est à apprécier dans le contexte des ajustements budgétaires opérés.

Pour rappel, le RDB de l'ensemble des ménages a décéléré au cours des années récentes, mais il n'a pas reculé. L'incidence négative sur le RDB des ménages, résultant d'une hausse des transferts nets des ménages à l'État, a donc été presque entièrement compensée par la progression des revenus primaires, qui est restée approximativement au même niveau que lors de la période antérieure. Le contexte conjoncturel favorable a donc permis d'atténuer largement les effets négatifs des ajustements budgétaires sur les revenus des ménages.

219 D'autres corrections, pour le nombre de ménages ou le nombre d'unités de consommation, un indicateur qui tient compte de la composition du ménage, sont aussi fréquemment utilisées.

220 Lorsqu'on évoque le « pouvoir d'achat des ménages », on se réfère plutôt au RDB (en espèces) qu'au RDB ajusté.

221 La hausse de la population est, en termes relatifs, de loin la plus importante de l'Union européenne et elle est tirée par l'immigration. L'accélération récente peut surprendre dans le contexte du ralentissement de la croissance économique. Elle s'expliquerait, en partie du moins, par la profonde crise économique dans le pays du Sud de l'Europe (les pays dits « périphériques ») qui a entraîné d'importants flux d'émigration vers les pays d'Europe centrale. Elle pourrait aussi s'expliquer par les employés frontaliers qui ont préféré s'installer davantage à proximité de leur lieu de travail.

222 Pour l'ensemble des ménages, le RDB en volume a progressé de 2,2 % en moyenne par an, ce qui est en léger retrait par rapport à la hausse moyenne de 2,8 % sur la période antérieure.

Compte tenu des décisions prises en matière de politique des transferts sociaux et des prélèvements obligatoires pour réajuster la situation budgétaire, on aurait pu s'attendre à ce que le RDB en volume baisse davantage. Ainsi, des baisses notoires ont vu le jour dans la plupart des pays de l'Union européenne qui ont dû procéder à des ajustements budgétaires significatifs afin de réduire leurs déficits publics²²³.

Le graphique 46 montre l'évolution du RNB, du RDB, du RDB par habitant et du RDB en volume par habitant depuis 1995.

On observe que, sur une longue période, l'évolution du RDB des ménages suit celle du RNB. Sa trajectoire est néanmoins nettement moins volatile et elle ne connaît pas de baisse. Ceci s'explique par le fait que le déterminant principal de la trajectoire du RDB – la masse salariale des ménages résidents – est lui-même constamment sur une trajectoire ascendante, à cause d'un emploi national en hausse constante (même en 2008/2009) et de salaires nominaux en progression positive, à la fois à cause de l'indexation des salaires aux prix et des hausses des salaires réels. Ajoutons que le RDB n'est pas influencé par l'EBE des entreprises, une composante cyclique et volatile.

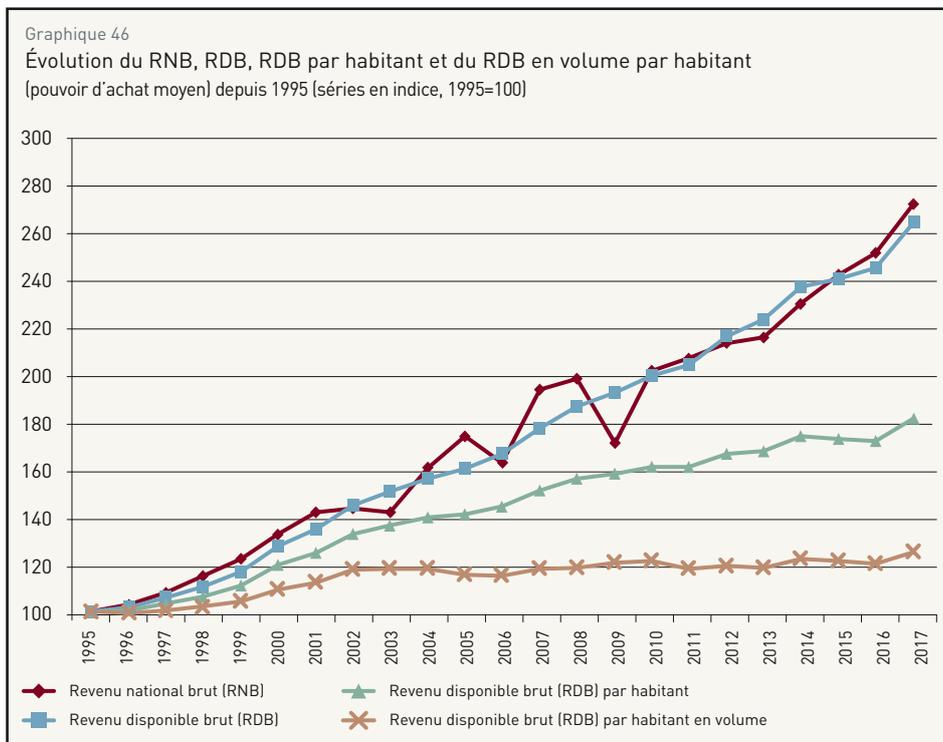
On observe également que les corrections opérées pour tenir compte de la croissance démographique et de l'évolution des prix à la consommation ont des impacts importants, tel que cela se dégage des courbes portant sur le revenu disponible brut par habitant, tant en valeur qu'en volume.

1.8 LE POUVOIR D'ACHAT MOYEN ET LE MARCHÉ DU TRAVAIL

Comme on peut l'observer sur le graphique 47, le pouvoir d'achat moyen a progressé fortement entre 1995 et 2002 (+18 %), mais il a quasiment stagné par la suite (+2 % entre 2002 et 2016). L'évolution du pouvoir d'achat moyen depuis 2010 n'aurait donc pas été très différente des huit années précédentes, qui sont pourtant très différentes en matière de mises en œuvre de mesures budgétaires restrictives. Ce résultat n'est en effet pas lié à de nouvelles mesures discrétionnaires (fiscales et/ou budgétaires) du législateur, mais il est le reflet d'autres facteurs et avant tout de la dynamique du marché de l'emploi,

²²³ À titre de comparaison, le RDB en volume des ménages avait chuté de manière nettement plus violente en Italie (11 % entre 2007 et 2013), au Portugal (-12 % entre 2010 et 2012) et en Espagne (-13 % entre 2009 et 2013). Dans ces pays, le niveau du RDB en volume des ménages en 2017 était encore en-dessous de celui de 2007, c'est-à-dire avant la crise financière.

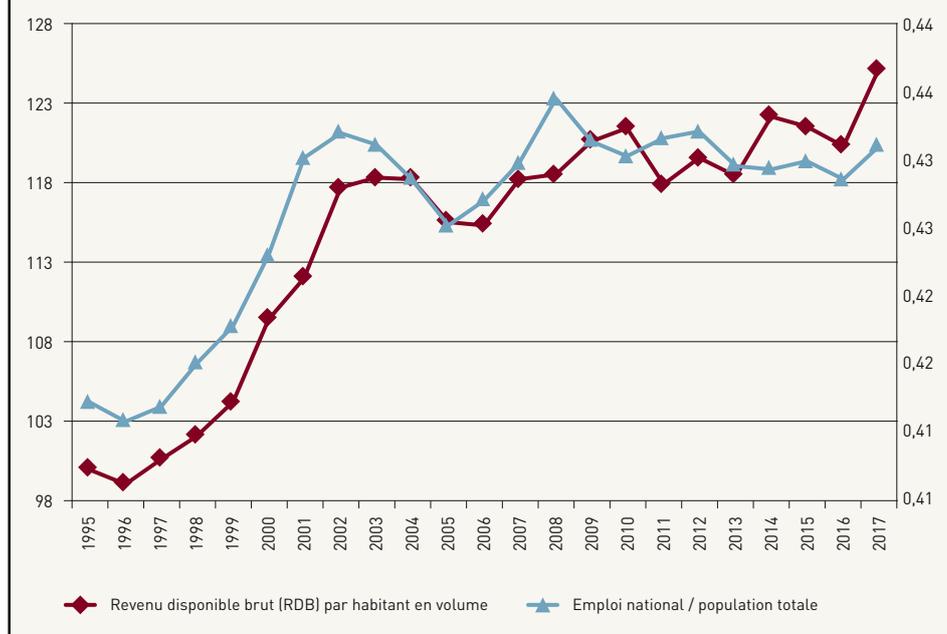
Cette évolution négative s'explique généralement par l'effet conjoint de la compression des revenus primaires et des ajustements budgétaires. La croissance économique tendancielle est plus basse et les ajustements budgétaires étaient plus importants (mais aussi inévitables) qu'au Luxembourg.



Sources : STATEC, calculs BCL.

Graphique 47

RDB en volume par habitant, 1995=100 (échelle de gauche)
et ratio emploi national / population (échelle de droite)



Sources : STATEC, calculs BCL.

ainsi que plus marginalement par l'érosion du pouvoir d'achat du fait de la « progression à froid » du barème fiscal, c'est-à-dire de la rigidité / non-adaptation des barèmes fiscaux à l'évolution des prix et/ou des salaires réels²²⁴.

Pour rappel, le RDB des ménages résulte principalement de la masse salariale que les résidents touchent de leur activité salariée (voir la section 3) et qui évolue en fonction de l'emploi national et des salaires moyens. Toutes choses égales par ailleurs, le RDB en volume par habitant (donc le pouvoir d'achat des ménages résidents) augmente donc lorsque l'emploi national progresse plus vite que la population où lorsque le salaire moyen réel des résidents augmente²²⁵.

Entre 1995 et 2002, l'emploi national a progressé nettement plus vite que la population résidente. Le

ratio emploi national / population a ainsi atteint un niveau élevé en 2002 et qui n'a été que temporairement dépassé en 2008. Depuis lors, ce ratio a baissé et, en 2016, il a encore été inférieur à son niveau de 2002. Le graphique 47 montre que les dynamiques du ratio emploi national / population et du pouvoir d'achat moyen sont en effet fortement corrélées.

Le salaire moyen réel a augmenté considérablement (16 %) entre 2002 et 2016. Si cette progression ne s'est guère répercutée dans l'évolution du pouvoir d'achat moyen (+2 %), c'est qu'elle a été contrebalancée par l'évolution d'autres composantes du RDB. D'abord, la progression des revenus nets de la propriété, a été très faible sur cette période. Ensuite et surtout, les impôts ont progressé plus rapidement que les salaires. Sur les années antérieures à 2011, cette hausse des impôts n'a pas été la résultante de mesures discrétionnaires et restrictives, mais elle découle de la « progression à froid », déjà mentionnée ci-dessus.

224 Dans un régime d'imposition progressif, si le salaire brut augmente (à cause de l'inflation ou d'une hausse réelle), le contribuable glisse dans les tranches d'imposition supérieures ce qui fait que son salaire net d'impôts augmente moins vite que son salaire brut et érode de ce fait son pouvoir d'achat.

Pour une analyse plus approfondie de l'impact de l'inflation et de la non-indexation des barèmes, voir les avis de la BCL sur les projets de budget 2015 (chapitre 2.2.4. L'impôt sur les personnes physiques et la non-indexation des barèmes) et 2016 (chapitre 2.3.4.1. Revue historique de l'IRPP).

225 Voir aussi BCL (2013) Décomposition de la croissance du revenu national brut luxembourgeois, Bulletin 2013-3.

Cette analyse montre aussi qu'une hausse des revenus primaires de la population résidente est requise afin d'augmenter durablement le pouvoir d'achat moyen²²⁶. Ce lien passe principalement par la croissance économique qui est à l'origine de ces revenus. La population résidente en bénéficie, d'une part, via sa participation croissante au marché du travail et, d'autre part, via les gains de productivité qui sont distribués sous la forme d'augmentations des salaires réels. Une hausse du taux d'emploi²²⁷, qui est le corollaire d'un emploi qui progresse plus vite que la population, et une augmentation de la productivité du travail, qui est le corollaire de la hausse des salaires moyens réels, sont donc impératifs pour augmenter durablement le pouvoir d'achat²²⁸.

1.9 LE LIEN ENTRE LE RDB DES MÉNAGES ET LE SOLDE PUBLIC : LES MESURES BUDGÉTAIRES ET LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE

Le lien comptable (direct) entre le RDB des ménages et les recettes et les dépenses des administrations publiques a été exposé dans le chapitre 5. Dans le contexte d'un ajustement budgétaire, et sous l'hypothèse de toutes choses égales par ailleurs²²⁹, toute amélioration du solde public est compensée par une évolution, dans le sens contraire et d'un ordre de grandeur identique, du RDB des ménages.

Aussi, dans le contexte d'une stagnation économique (croissance économique nominale nulle), pour atteindre une réduction du déficit budgétaire, il faudrait prendre des mesures d'une ampleur égale à cet objectif et qui réduiraient d'autant le RDB des ménages. Cette interprétation n'est cependant correcte que dans cette situation extrême qui présuppose l'absence d'une croissance économique nominale. En cas de croissance économique positive, qui correspond au cas général, le lien entre le RDB des ménages et le solde public est beaucoup plus ténu.

Pour illustrer ceci, le rôle de la croissance économique pour la progression des prélèvements obligatoires sera d'abord présenté (7.1.9.1). Puis, à l'aide d'une simulation contrefactuelle, il sera montré qu'un ajustement budgétaire donné aura un impact plus fort sur le RDB des ménages s'il a lieu dans un contexte de stagnation économique (7.1.9.2). Dans la section 7.1.9.3, les implications pour la politique budgétaire seront présentées.

226 Toutes choses égales par ailleurs, les politiques fiscales et budgétaires ne peuvent pas rehausser le pouvoir d'achat moyen pour l'économie dans son ensemble; elles peuvent uniquement le redistribuer entre les ménages.

227 Le taux d'emploi correspond au ratio entre l'emploi national et la population en âge de travailler. Il n'est pas identique, mais très proche du ratio emploi national / population résidente et il est un indicateur privilégié pour analyser les politiques du marché du travail.
Voir aussi BCL (2018) Décomposition multiplicative du taux de chômage, Bulletin 2018-1.

228 Augmenter le taux d'emploi et la productivité du travail sont aussi des recommandations adressées fréquemment par les organisations internationales au Luxembourg. Ces recommandations visent donc à relever le niveau de bien-être de la population résidente.

229 Il est fait abstraction d'autres mesures que l'État pourrait envisager pour assainir les finances publiques. Cette hypothèse n'a pas de caractère normatif, mais elle est nécessaire pour les besoins illustratifs de ce chapitre. Voir aussi les notes 209 et 216 ci-avant.

1.9.1 Progression « spontanée » des impôts (et des cotisations sociales)

Les recettes fiscales (et parafiscales) augmentent en fonction des revenus primaires dont l'évolution est largement conditionnée par la croissance économique, donc le PIB. Il s'agit de la progression dite « spontanée » des impôts (et des cotisations sociales), c'est-à-dire de la hausse des recettes fiscales à législation inchangée²³⁰.

Il convient donc d'interpréter correctement la hausse annuelle moyenne de 8,5 % des impôts payés par les ménages durant les années 2010-2016, une hausse qui est nettement plus importante que celle sur la période antérieure. Cette hausse plus importante ne résulte pas exclusivement des nouvelles mesures décidées par les pouvoirs publics, mais également de la progression « spontanée » des impôts payés en fonction des revenus primaires imposables des ménages. Les nouvelles mesures sur les impôts directs ne comptent donc que pour la partie « résiduelle » de cette hausse.

Toutes choses égales par ailleurs, pour un objectif budgétaire donné, la croissance économique, qui pousse le RDB des ménages à la hausse, améliore aussi le solde public à travers la progression « spontanée » des recettes fiscales. De ce fait elle permet de réduire l'ampleur des mesures budgétaires additionnelles requises pour atteindre un objectif budgétaire donné²³¹. Plus la croissance est élevée, moins les mesures correctrices sont nécessaires pour atteindre un objectif budgétaire, et moins cet ajustement affecte les ménages²³².

Ainsi, la réduction du déficit budgétaire au Luxembourg a demandé moins de sacrifices aux particuliers que dans d'autres pays de l'Union européenne du fait d'une croissance économique plus importante.

Dissocier *ex post* les rôles de la croissance économique et des nouvelles mesures budgétaires constitue cependant un exercice délicat, car il nécessite le recours à des hypothèses de travail.

1.9.2 Simulation contrefactuelle²³³

À titre d'exemple et toutes choses égales par ailleurs, si, sur les années 2011-2016, la hausse des revenus primaires (salaires et profits), des cotisations sociales et des impôts payés par les ménages résidents n'avait été que de 1,7 % par an, soit un scénario de croissance nominale très faible²³⁴, alors la hausse des prélèvements obligatoires (impôts et cotisations sociales) « spontanés » aurait été beaucoup moins importante, entraînant un important manque à gagner pour l'État.

230 En général, « à législation inchangée » signifie sans nouvelles mesures budgétaires.

D'un point de vue théorique, la hausse spontanée des prélèvements obligatoires peut être scindée en trois facteurs, à savoir un effet emploi, un effet salaire moyen et un effet élasticité. L'effet élasticité résulte de la non-indexation des barèmes fiscaux.

231 Il s'agit d'une hausse plus importante des impôts directs ou une moindre progression, voire un recul des transferts sociaux.

232 De même, une conjoncture qui s'avère *ex post* plus favorable qu'anticipé a permis une réduction plus importante (ou plus rapide) du déficit public qu'anticipé.

233 Les simulations contrefactuelles sont des exercices *ex post*, qui sont réalisées sur les données du passé, pour présenter des trajectoires alternatives d'une variable (ici le RDB des ménages) en changeant un paramètre ou une variable (la trajectoire de la croissance économique). Elles sont donc assez proches des simulations qui sont conduites en amont pour prévoir les trajectoires de certaines variables (déficit public, RDB des ménages) en fonction de plusieurs hypothèses (un scénario macro-économique) ou de mesures budgétaires. Elles nécessitent néanmoins beaucoup moins d'hypothèses et sont de ce fait plus transparentes. En l'occurrence, la trajectoire du solde public est connue et constitue une contrainte pour la simulation.

234 Cette hypothèse correspond à la moyenne de la croissance annuelle du PIB nominal enregistrée en Italie (1,0 %) et au Portugal (2,4 %) sur ces années. Pour le Luxembourg, il s'agit d'un scénario extrême à cause d'une croissance nominale comparativement faible sur une longue période. On postule aussi un scénario inchangé pour les revenus (nets) de la propriété.

Pour atteindre l'amélioration du solde public observé en réalité, le législateur aurait dû compenser ce manque à gagner par un rehaussement supplémentaire des prélèvements obligatoires sur les ménages, en sus des mesures effectivement prises, plombant d'autant la progression du RDB des ménages.

Sur la base des hypothèses précitées²³⁵, la hausse totale (cumulée) du RDB des ménages se serait chiffrée à 3,9 %, ce qui est nettement moins que la hausse effective de 22,8 % connue sur ces 6 années.

Cette moindre hausse de 18,9 p.p. du RDB serait attribuable²³⁶ à une croissance économique plus faible (-7,8 p.p.) et au rehaussement additionnel des prélèvements obligatoires (-11,1 p.p.)²³⁷.

Le RDB en volume de l'ensemble des ménages aurait reculé de 3,5 % en cumulé sur les 6 années, au lieu d'une progression cumulée observée de 14 %. Dans un tel contexte, la consommation privée aurait sans doute fortement reculé²³⁸. Ces évolutions hypothétiques se rapprochent de celles observées dans certains pays de la zone euro (voir la note 223 en bas de page).

1.9.3 Implications de la simulation pour la politique budgétaire

L'ajustement budgétaire au Luxembourg a été largement facilité par la croissance favorable des revenus primaires, émanant d'une croissance économique robuste, ce qui a permis d'atténuer l'impact négatif sur les revenus des ménages.

235 Pour ces simulations, il convient d'estimer les recettes budgétaires des mesures effectivement prises. Les autorités ont publié de telles estimations pour les différentes mesures mais celles-ci couvrent l'ensemble des contribuables, donc y compris les non-résidents. Pour les besoins de cet exercice, il convient d'isoler la part des recettes additionnelles en provenance des seuls ménages résidents.

236 Pour l'attribution des facteurs, il convient de faire une hypothèse supplémentaire relative à l'élasticité entre les revenus primaires et les prélèvements obligatoires. Plus cette élasticité est élevée, moins de mesures additionnelles sont nécessaires pour atteindre l'objectif budgétaire et plus la progression amoindrie du RDB des ménages est attribuée à une croissance économique plus faible. Le recul total du RDB ne change pas en fonction de cette élasticité.

237 Dans l'exemple chiffré et uniquement à titre illustratif, une élasticité de 1 a été utilisée. Il s'agit du cas extrême qui biaise à la hausse le besoin de mesures budgétaires additionnelles pour atteindre l'objectif budgétaire. En pratique, les économistes utilisent des élasticités plus élevées. L'élément-clé est que cette élasticité n'est pas constante, mais qu'elle augmente avec la croissance économique nominale à cause de la non-indexation des barèmes fiscaux. Pour un scénario de croissance nominale plus basse, il faut forcément opter pour une élasticité plus basse.

238 Un recul de la consommation privée implique une évolution moins favorable du PIB (et donc aussi la majeure partie des revenus primaires, c'est-à-dire les composantes du RDB des ménages), ce qui nous ramène au point de départ de la simulation. Puisqu'il s'agit ici d'une simulation faite sous l'hypothèse de toutes choses égales par ailleurs, les calculs n'incluent pas ces effets dynamiques négatifs.

Pour le Luxembourg, cette hypothèse n'est pas trop forte du fait de la part relativement basse de la consommation privée dans le PIB et de l'ouverture de son économie vers l'extérieur. Ceci ne vaut toutefois pas pour les économies plus fermées pour lesquelles ce canal de transmission supplémentaire, que sont les effets de retour négatifs des ajustements budgétaires sur la production (la croissance économique), est plus important et complique en général la tâche des ajustements budgétaires.

Compte tenu de la croissance économique observée sur les années 2010-2016, il est peu probable que l'ajustement budgétaire réalisé ait sensiblement affaibli la croissance économique au Luxembourg.



Les expériences de plusieurs pays européens au cours de la dernière décennie ont montré combien il est difficile et pénible de réaliser des ajustements budgétaires (baisse du déficit et/ou de la dette) en période de basse conjoncture²³⁹.

Pour le Luxembourg, si la croissance économique, qui est tendanciellement élevée (et plus élevée que dans la plupart des pays de l'UE), devait ralentir durablement, alors les ajustements du solde public ou l'abaissement du ratio de dette publique²⁴⁰ ne deviendraient que plus pénibles.

Ceci étant, il convient au maximum de préserver un niveau bas de déficit et de dette publique, en regard de différentes dimensions.

Dans une approche préventive, il s'agit de la situation la plus simple pour éviter des ajustements pénibles.

Dans une approche réactive, il s'agit du scénario qui offre la constellation la plus favorable pour faire face à des événements imprévus²⁴¹.

Dans une approche prospective, on ne peut justifier un endettement public (plus) élevé sur base d'arguments de coûts de financement de la dette actuellement très bas ou d'une conjoncture favorable, puisque ces conditions propices sont largement exogènes pour l'économie luxembourgeoise et peuvent se dégrader rapidement.

Bien que les ajustements budgétaires pèsent à court terme sur le RDB des ménages, il convient pourtant de ne pas attendre des moments plus « propices », car la tâche s'alourdit avec chaque année d'attente et avec tout accroissement de la dette publique.

S'il est généralement plus facile d'assainir les finances publiques lorsque la conjoncture est favorable, alors il convient aussi impérativement de profiter de ces périodes favorables pour le faire.

Dans cette même optique, il est utile d'accumuler une réserve budgétaire – un solde nominal supérieur au solde structurel – pendant des périodes fastes afin de pouvoir l'utiliser lors de creux conjoncturels. Ceci est précisément la raison d'être de la fixation des objectifs budgétaires en termes structurels (voir sous 3.2).

239 En temps normaux, les « multiplicateurs budgétaires » – c'est-à-dire la variation du PIB qui résulte d'une mesure budgétaire – sont inférieurs à l'unité. Dans ce cas, l'épargne des ménages amortit généralement le choc négatif sur leur revenu. De ce fait, la consommation réagit moins et la réaction du PIB s'en trouve également amoindrie.

Lors des phases de basse conjoncture, les multiplicateurs pourraient être supérieurs à l'unité, notamment si le recul de l'épargne ne suffit pas pour amortir le choc, par exemple parce que le niveau de l'épargne est déjà bas ou parce que le choc budgétaire est important.

240 Le raisonnement pour réduire le ratio de dette publique est assez proche de l'analyse présentée dans la section 9.

241 En 2008/2009, la zone euro a été confrontée à une grave récession économique, qui n'avait nullement été prévue, et dont la sortie a nécessité un long processus d'ajustement. Bien que les causes premières de cette récession n'aient pas été de nature domestique, l'activité au Luxembourg avait également sévèrement chuté. L'État luxembourgeois a pu réagir par une expansion budgétaire (mise en œuvre en 2009) et a dû intervenir dans le sauvetage d'une banque, via une prise de participation directe. Ces mesures, qui ont nécessité des ressources financières importantes et qui ont provoqué une hausse des déficits et de la dette publique, n'ont pu se faire sans heurts que sur la base d'une situation des finances publiques favorables à l'entame de cette crise.

Cette approche contracyclique peut dans une large mesure être opérée grâce aux « stabilisateurs automatiques »²⁴² et ne nécessite aucune intervention supplémentaire du gouvernement.

1.10 MESURES FISCALES ET BUDGÉTAIRES DE 2017

Les allègements fiscaux, décidés au printemps 2016, ont pris effet au 1^{er} janvier 2017 et ont marqué une rupture avec la politique de consolidation budgétaire entamée en 2011. Ce relâchement de l'effort budgétaire pourrait aussi mener à la conclusion que le processus d'assainissement des finances publiques est achevé.

Pourtant, le solde de l'administration centrale²⁴³, en déficit depuis 2009, est à peine retourné à l'équilibre en 2018²⁴⁴. Selon les estimations du projet de budget 2019, le solde redeviendrait déficitaire en 2019 et ne se résorberait qu'en 2022, dans un environnement d'une projection de croissance économique confortable projeté pour ces années.

La dette publique qui avait progressé de 8 % du PIB en 2007 à 20 % du PIB en 2010 durant les années de crise, a légèrement augmenté par la suite pour atteindre 23 % du PIB (32 % du RNB) en 2017, malgré les mesures d'assainissement mises en œuvre. Selon les estimations officielles, elle baisserait dans un avenir proche et graviterait autour de 18 % du PIB en 2022 (voir aussi sous 3.2). Comparé à d'autres pays de l'Union européenne, ce niveau serait bas ; comparé à l'historique luxembourgeois, la dette publique resterait élevée. Ce recul serait aussi plus lent que dans d'autres économies²⁴⁵.

Le relâchement de l'effort budgétaire d'assainissement à travers les allègements fiscaux comporte un risque accru pour les finances publiques dans le cas où la croissance économique devait se tarir ou s'établir à des niveaux inférieurs aux hypothèses.

Ces mesures d'allègement fiscal se sont traduites en une baisse des impôts payés par les ménages, poussant le RDB des ménages à la hausse. Selon les estimations préliminaires des comptes des secteurs pour l'année 2017 (voir la dernière colonne du tableau 38), le RDB des ménages (RDB ajusté) aurait progressé de 8 % (7,7 %) en 2017 ; le pouvoir d'achat moyen aurait, avec un bond de 4,0 %, connu sa hausse la plus importante depuis 2002. Ces progressions résultent avant tout d'une hausse des revenus primaires sur la base d'une évolution conjoncturelle favorable. Les salaires (bruts) des ménages résidents auraient augmenté de 6,9 %, soit au rythme annuel le plus important depuis 2002²⁴⁶.

242 Les recettes publiques évoluent généralement (vers le haut et le bas) avec le PIB en valeur alors que les dépenses, hormis les indemnités de chômage, en sont généralement indépendantes. Le solde budgétaire nominal s'améliore (se détériore) donc mécaniquement lors des phases de haute (basse) conjoncture.

243 En général, il est préférable de se référer à l'administration centrale. Le solde des administrations publiques dans leur ensemble est certes en surplus depuis 2011, mais cet excédent résulte des surplus structurels de la Sécurité sociale. Or, ceux-ci ne sont pas utilisés pour rembourser la dette publique, mais ils servent à alimenter le Fonds de compensation. Voir aussi sous 1.3.1.2.

Le solde budgétaire structurel serait aussi en excédent, mais uniquement à cause de la Sécurité sociale et il se détériorerait à nouveau en 2019. Pour une décomposition de l'amélioration du solde public en ses composantes structurelles et cycliques, voir sous 3.2.

244 Il peut paraître surprenant que le solde se soit amélioré en 2017 et 2018, donc précisément la période où les allègements fiscaux ont pris effet. Mais, ce résultat, s'explique en partie par un recours accéléré à des arriérés d'impôts (notamment pour les sociétés) et par une conjoncture favorable. Ces facteurs ne sont pas structurels, mais temporaires, ce qui incite à une interprétation prudente de l'amélioration du solde public.

245 En Allemagne (Pays-Bas), la dette publique reculerait de ses sommets de 81 % (68 %) du PIB en 2010 (2013) à moins de 60 % (moins de 50 %) en 2020. Ce recul est opéré dans un environnement où la croissance économique est généralement plus basse mais où l'assainissement budgétaire n'est pas interrompu par des allègements fiscaux.

246 L'emploi national a progressé de 2,8 % en 2017, soit à un niveau élevé et aussi supérieur à la hausse de population (2,2 %).



Malgré les mesures d'allègement fiscal, les impôts payés par les ménages auraient encore augmenté de 3,8 %, poussés par leur progression spontanée liée à la hausse des revenus primaires. Leur hausse inférieure à celle des revenus primaires et aussi inférieure à leur rythme de progression moyen sur la période 2010-2016 traduit bien les effets des allègements fiscaux²⁴⁷.

En sus des allègements fiscaux, les transferts de l'État aux ménages ont rebondi fortement en 2017, ce qui tranche nettement avec la décélération continue entre 2010 et 2016. Les transferts sociaux en espèces (en nature) auraient augmenté de 6,9 % (6,7 %), ce qui correspond à la hausse la plus élevée depuis 2009. Puisque la composition des transferts sociaux n'est pas publiée, il est impossible d'identifier les composantes à l'origine de ces progressions. L'extension du congé parental compte vraisemblablement pour une part non-négligeable dans la hausse des transferts sociaux en espèces ; la réduction pour les ménages des coûts pour les crèches et foyers de jour ainsi que la gratuité des livres scolaires est probablement à l'origine de la hausse des transferts sociaux en nature.

L'impulsion fiscale (et budgétaire) émanant des mesures d'allègement fiscal ne génère que des effets limités sur la production de l'économie luxembourgeoise²⁴⁸. La consommation des ménages résidents sur le territoire, outre le fait qu'elle ne représente qu'une part (28 %) comparativement faible dans le PIB et que cette consommation est aussi largement importée, ne semble pas très sensible aux variations du revenu moyen par habitant²⁴⁹. Par ailleurs, le taux d'épargne brute²⁵⁰, à plus de 20 % du RDB des ménages, est déjà le plus élevé dans l'Union européenne. Ce taux est aussi en progression quasi-ininterrompue depuis 1999. Il semble plus probable qu'il demeure à un niveau très élevé, voire progresse davantage²⁵¹.

1.11 APPROCHE PROSPECTIVE ET CONCLUSION

Il appartient au gouvernement de fixer ses objectifs en matière de politique budgétaire et fiscale, tenant compte de l'évolution conjoncturelle ainsi que des contraintes et de la gouvernance des finances publiques. La politique de redistribution des revenus compte indubitablement parmi ces objectifs. Un abaissement de la fiscalité directe des ménages et/ou un rehaussement des transferts sociaux aux ménages, aussi important qu'ils soient perçus dans le débat politique, ne constituent pourtant pas un objectif en soi, mais doivent s'insérer dans la politique budgétaire globale.

247 À pression fiscale inchangée, le RDB des ménages aurait progressé de 7,3 % en 2017, donc moins vite que sa hausse effective, mais tout de même encore au rythme le plus élevé depuis 2002, ce qui met en évidence le rôle de la conjoncture favorable. Il s'agit d'un calcul comptable rudimentaire où on maintient le ratio « Impôts payés / Revenus primaires » à son niveau de 2016. Les effets pleins des allègements fiscaux sur le RDB des ménages ne se concrétiseront qu'avec un certain retard. Il faudra notamment attendre les données de l'année 2018 pour observer les premiers effets des mesures fiscales sur les recettes des impôts perçus par voie d'assiette.

248 Les recettes fiscales issues de cette croissance supplémentaire sont donc aussi largement insuffisantes pour compenser le coût budgétaire initial.

249 Depuis 2003, la variation de la consommation privée (en valeur) des ménages résidents résulte quasiment exclusivement d'un effet prix et d'un effet démographique (voir aussi sous 1.1.1 La croissance économique). Corrigée pour ces deux facteurs, la consommation (en volume et par habitant) stagne quasiment depuis bien plus d'une décennie.

250 L'épargne brute est le solde du RDB des ménages après déduction de leurs dépenses de consommation. Elle sert, entre autres, à financer l'investissement en logement des ménages, une composante qui compte en moyenne pour 4 % du PIB au Luxembourg.

251 Selon les données préliminaires, les dépenses de consommation en volume par habitant n'auraient progressé que de 0,7 % en 2017, soit nettement moins que le pouvoir d'achat moyen (+4,0 %).

Les mesures d'allègement fiscal décidées en 2017, qui ne révéleront leur plein impact sur les recettes de l'État que dans les années à venir, ainsi que le relèvement des transferts sociaux constituent des choix politiques en faveur du pouvoir d'achat des ménages et en défaveur d'un ajustement plus ambivalent des finances publiques.

Ces mesures fiscales et d'augmentation des transferts sociaux, tout comme la croissance économique passée et anticipée, ont déjà eu et auront une incidence favorable sur le RDB des ménages, qui en 2017 a déjà corrigé le léger recul du pouvoir d'achat moyen observé au cours des années 2010 à 2016. L'urgence concernant d'éventuelles nouvelles mesures discrétionnaires en faveur des ménages²⁵² est donc moindre.

Les finances publiques luxembourgeoises restent ainsi marquées par un déficit dans l'administration centrale projeté pour les années à venir et un niveau historiquement élevé de dette publique dans un contexte de croissance économique et de créations d'emploi élevées.

Les priorités du gouvernement, dans le contexte de la marge de manœuvre budgétaire disponible, pourraient s'orienter désormais vers d'autres domaines, notamment des défis en matière d'infrastructure²⁵³. Ces priorités devraient aussi comprendre l'élimination du déficit et l'entame de la réduction du ratio de la dette publique. Ces priorités auront, à court et moyen termes, des répercussions positives sur l'ensemble de l'économie, en élargissant son potentiel de croissance et en rendant les finances publiques plus résiliente à des événements négatifs imprévus.

252 Ce qui n'empêcherait pas une révision éventuelle de la structure de ces transferts nets vers les ménages (ou une redistribution des revenus plus ciblée vers certaines catégories de ménages).

253 Voir aussi le chapitre 2.4.1. Les dépenses directes, et notamment le sous-chapitre « Défis auxquels devront faire face les administrations publiques luxembourgeoises ».

2. LA FISCALITÉ ENVIRONNEMENTALE

2.1 INTRODUCTION

La protection de l'environnement et plus particulièrement le changement climatique et ses conséquences font l'objet de nombreuses discussions au niveau international depuis plusieurs années. Ainsi, en 1992, sous l'égide des Nations Unies, la convention sur le climat a été adoptée en vue de réduire les émissions de gaz à effet de serre afin de limiter les conséquences indésirables du changement climatique. Le protocole de Kyoto qui s'inscrit dans le cadre de la convention sur le climat a été conclu en 1997. Il portait sur des objectifs concrets de réduction des émissions de CO₂ pour la période de 2008 à 2012. En 2010, certains pays se sont accordés sur les objectifs à poursuivre à l'horizon 2020 (Accord de Copenhague). Finalement, en 2015, lors de la conférence de Paris sur le climat (COP21), 195 pays ont adopté le tout premier accord universel sur le climat. Celui-ci vise à contenir l'augmentation de la température globale moyenne en dessous de 2°C par rapport aux niveaux préindustriels et si possible de limiter la hausse des températures à 1,5°C. À cet effet, une forte diminution des émissions de gaz à effet de serre est donc requise.

Au niveau de l'Union européenne (UE), le paquet européen « Energie et Climat » à l'horizon 2020 a été adopté en 2007 et traduit dans la législation en 2009. Les objectifs définis dans ce cadre font également partie de la stratégie globale « Europe 2020 » visant à faire de l'UE une économie « intelligente, durable et inclusive ». Ainsi, l'UE s'est engagée à réduire ses émissions de gaz à effet de serre d'au moins 20 % par rapport au niveau de 1990, à faire passer la part des énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie à 20 % et à accroître l'efficacité énergétique de 20 % (objectifs 20/20/20). Pour atteindre ces objectifs globaux, chaque État membre s'est fixé des objectifs propres en fonction notamment de la situation de départ du pays en matière d'émission de gaz à effet de serre et des possibilités²⁵⁴ de développement des énergies renouvelables.

Les objectifs nationaux pour le Luxembourg et les progrès réalisés sont repris dans le rapport annuel de la Commission européenne réalisé dans le cadre du semestre européen et publié chaque année en mars. Concernant les émissions de gaz à effet de serre, le Luxembourg devrait avoir réduit de 20 % ses émissions²⁵⁵ en 2020 par rapport à leur niveau de 2005²⁵⁶. La part des énergies renouvelables dans la consommation finale brute devrait être de 11 % et de 10 % dans les modes de transports. Finalement, le Luxembourg a fixé un objectif indicatif national d'efficacité énergétique qui suppose d'atteindre en 2020 un niveau de consommation d'énergie primaire de 4,5 millions de tonnes équivalent pétrole (Mtep) et un niveau de consommation d'énergie finale de 4,2 Mtep. L'UE laisse toutefois aux États membres le choix des mesures à prendre pour atteindre les objectifs établis. Celles-ci sont établies dans un plan d'action national²⁵⁷.

L'objectif des mesures en matière d'environnement est de modifier le comportement des agents économiques. Pour y arriver, il existe différents outils. Premièrement, les instruments de marché qui ont un impact sur le prix relatif des produits (tels que la fiscalité environnementale ou les subsides verts). Deuxièmement, les instruments non liés au marché, comme par exemple les réglementations

254 Celles-ci dépendent en outre des caractéristiques géographiques du pays.

255 Émissions provenant de sources non concernées par le système d'échange de quotas d'émission.

256 À noter qu'un objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 40 % en 2030 par rapport à l'année 2005 a déjà été attribué au Luxembourg. Source : Ministère de l'environnement.

257 Le 1^{er} plan d'action de réduction des émissions de CO₂ luxembourgeois a été approuvé en 2006, le 2^{ème} en 2013 et le 3^{ème} devra l'être pour la fin de 2019. Le projet de plan a toutefois été présenté fin février.

introduisant des interdictions, des normes et standards. Généralement, un mixte de ces outils est utilisé en fonction de leurs avantages et inconvénients.

Cette contribution se focalise sur l'analyse statistique des taxes environnementales. Toutefois, les personnes intéressées par une revue de la littérature relative à la politique environnementale peuvent consulter la *Mirrlees Review*²⁵⁸ et différents papiers²⁵⁹ de la Banque Nationale de Belgique qui sont particulièrement informatifs.

Dans cette étude, après avoir présenté les définitions ainsi que la méthodologie, les données luxembourgeoises seront passées en revue. Ensuite, le Luxembourg sera comparé aux pays limitrophes ainsi qu'à l'ensemble de l'UE. Les objectifs « Europe 2020 » et les différentes options proposées par la Commission européenne qui pourraient permettre au Luxembourg de les atteindre termineront cette contribution.

2.2 DÉFINITIONS ET MÉTHODOLOGIE

Selon Eurostat²⁶⁰, une taxe environnementale est « une taxe dont l'assiette est une unité physique (ou une valeur de substitution à une unité physique) d'une chose qui a un impact négatif spécifique et avéré sur l'environnement et qui a été défini comme une taxe dans le système des comptes nationaux (SEC2010) ».

Suivant l'approche européenne, une taxe environnementale est donc une taxe dont la base a un impact négatif sur l'environnement. Dans ce contexte, quatre bases imposables, à savoir l'énergie, le transport, la pollution et les ressources (naturelles) ont été définies. Toutefois, certaines taxes sont exclues, par exemple la TVA (y compris celle collectée sur les huiles minérales), les taxes foncières, les taxes sur le tabac ou l'alcool.

La manière principale de présenter les taxes environnementales se fait suivant les bases imposables, mais les recettes fiscales environnementales peuvent également être ventilées entre les unités de production (entreprises) classées par activité économique, les ménages (résidents) et les non-résidents (redevables).

Il convient également de noter que les données relatives aux taxes environnementales appartiennent aux comptes satellites environnementaux²⁶¹. Ainsi, le système des comptes économiques intégrés de l'environnement (SCEE) rassemble des informations économiques et environnementales dans un cadre commun, afin de mesurer la contribution de l'environnement à l'économie et les répercussions de l'économie sur l'environnement. Il fournit aux responsables politiques des indicateurs et des statistiques descriptives permettant de suivre ces interactions, ainsi qu'une base de données pour la planification stratégique et l'analyse des politiques en vue d'identifier des voies de développement plus durables²⁶². Ces statistiques servent ainsi dans la fixation et le suivi des objectifs environnementaux « Europe 2020 ».

258 The Mirrlees Review (2010), *Dimensions of Tax By Design*, Oxford University Press.

The Mirrlees Review (2011), Tax By Design, Oxford University Press.

259 Van Cauter, K. et Van Meensel, L., (septembre 2009) Vers une fiscalité environnementale plus forte ?, *Revue économique*.

Bruggeman, A., (septembre 2011), L'incidence économique de la lutte contre les changements climatiques, *Revue économique*.

260 Eurostat (2013), *Environmental taxes – a statistical guide*.

261 Les comptes satellites permettent d'étendre la capacité analytique de la comptabilité nationale à certains domaines de pré-occupation sociale sans perturber ou surcharger le système central.

262 Règlement(UE) N° 691/2011 relatif aux comptes économiques européens de l'environnement.

Les statistiques utilisées dans le cadre de cette analyse sont les données les plus détaillées et les plus récentes disponibles²⁶³. Par ailleurs, dans l'étude approfondie du Luxembourg, des données du STATEC et de la programmation pluriannuelle 2018-2022 seront également exploitées.

2.3 PRÉSENTATION DES DONNÉES POUR LE LUXEMBOURG

La liste des taxes luxembourgeoises considérées comme environnementales suivant le SCEE est reprise au tableau 40. Ces données sont issues du fichier « National Tax List » publié sur le site d'Eurostat en date du 26 novembre 2018. Il reprend pour chaque pays l'ensemble des taxes et cotisations sociales ainsi que les catégories auxquelles elles appartiennent. C'est le STATEC qui est chargé de transmettre les données du Luxembourg à Eurostat. Il convient de noter que les recettes issues de la vente de certificats d'émission ne se retrouvent pas dans la liste des taxes environnementales, alors que le manuel statistique d'Eurostat prévoit qu'elles soient classées dans la catégorie « énergie ». Le STATEC pourrait corriger ces données pour la prochaine notification d'avril 2019. Les revenus de la vente des crédits d'émission se sont élevés à 7 millions d'euros en 2017.

Tableau 40 :

Taxes environnementales (en millions d'euros)

	2007	2012	2017	CATÉGORIE
Droits d'accise sur les huiles minérales	695	758	682	E
Taxe complémentaire prélevée sur les carburants	145	134	119	E
Droits d'accise "Kyoto"	37	65	58	E
Taxe sur véhicules automoteurs à charge des ménages	39	36	40	T
Taxe sur véhicules automoteurs à charge des entreprises	26	25	27	T
Taxe de prélèvement sur l'eau	0	9	10	P
Autres	12	13	12	E et T
Total	954	1 039	947	
en % du PIB	2,6 %	2,4 %	1,7 %	
en % du total des recettes fiscales et cotisations sociales	6,9 %	5,9 %	4,3 %	

Note : 1) la catégorie « Autres » comprend : la taxe de consommation sur le gaz naturel, les taxes sur la distribution et la production d'électricité, la redevance de contrôle sur le fuel domestique, les droits d'accises sur les gaz liquéfiés, les droits d'accises sur les benzols, la taxe d'immatriculation des navires, la taxe bateaux ou navires de plaisance. 2) E= énergie, T= transport, P= pollution. Sources : Eurostat, Statec, calculs BCL.

2.4 COMPOSITION DES RECETTES EN 2017

En 2017, les recettes fiscales environnementales comptaient pour 947 millions d'euros, soit 1,7 % du PIB. Le tableau 40 montre que les accises sur les huiles minérales constituaient la principale recette issue des taxes environnementales avec 72 % du total. En effet, les accises communes (UEBL)²⁶⁴ et autonomes ont ainsi représenté 52 % et 20 % des recettes totales issues des taxes environnementales. Une autre composante importante des taxes environnementales est la taxe complémentaire sur les carburants dont les recettes s'élevaient à 119 millions d'euros en 2017, soit 13 % du total. Viennent ensuite les recettes du droit d'accise « Kyoto » avec un montant de 58 millions d'euros. Finalement,

²⁶³ Seul le total des taxes environnementales est disponible pour 2017, à l'inverse de sa décomposition. De ce fait, 2016 constitue la dernière année de la période étudiée.

²⁶⁴ Il s'agit des recettes d'accises communes collectées au Luxembourg dans le cadre de l'Union Économique entre la Belgique et le Luxembourg.

les deux dernières composantes majeures sont les taxes annuelles sur les véhicules payées par les ménages et par les entreprises. Ces taxes seront détaillées dans le point suivant de l'analyse.

Les taxes de la catégorie « énergie » représentaient 92 % des taxes environnementales, tandis que le poids de la catégorie « transport » est de 7 %. La catégorie « pollution » est donc marginale.

La plupart des taxes environnementales sont des taxes forfaitaires ou proportionnelles aux unités de charge polluante. Seule la taxe sur les véhicules est progressive.

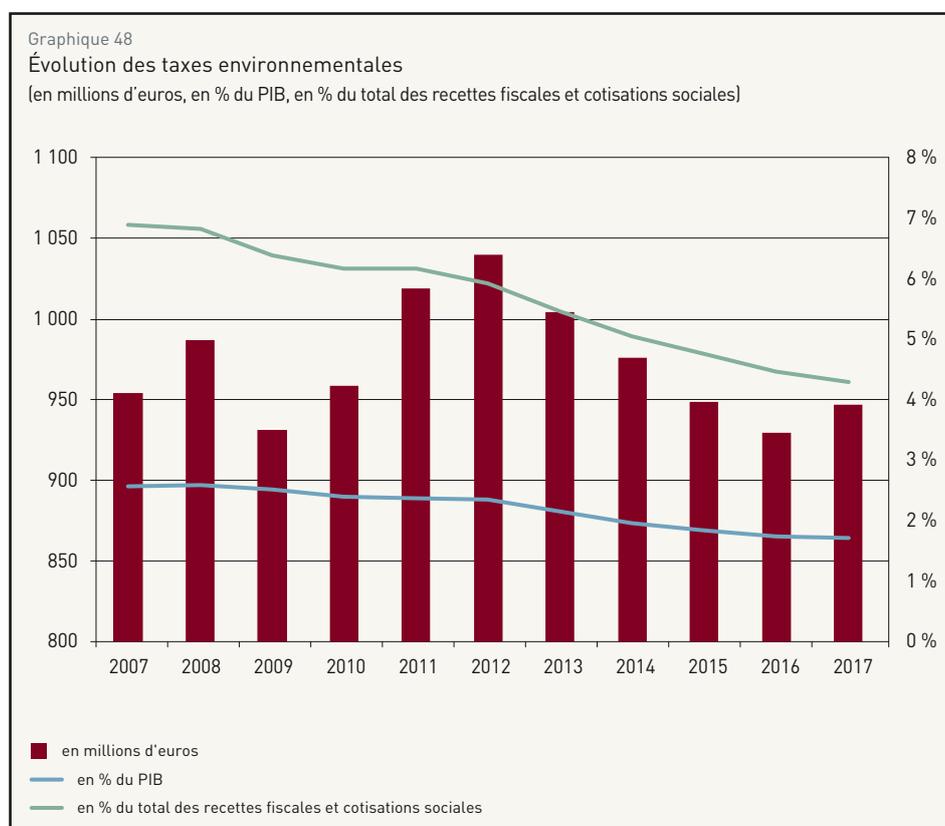
Il convient également de noter que l'ensemble des recettes des taxes environnementales n'est pas nécessairement affecté à la protection de l'environnement. En matière budgétaire, le principe d'universalité prévoit la non affectation des recettes à des dépenses spécifiques. Il existe cependant des exceptions pour lesquelles le législateur a prévu une affectation spécifique. Ainsi, la taxe complémentaire sur les carburants (119 millions d'euros en 2017) est destinée au financement du Fonds pour l'emploi et le droit d'accise « Kyoto » est affecté au Fonds climat et énergie. L'affectation des fonds issus de taxes environnementales, telles que définies par l'approche européenne, à des fins écologiques ou autres, est donc un choix politique du pouvoir législatif²⁶⁵.

Selon les données COFOG des dépenses, les administrations publiques auraient affecté 492 millions d'euros pour la protection de l'environnement en 2016, soit beaucoup moins que les recettes totales des taxes environnementales.

2.4.1 Évolution et mesures récentes

Le graphique 48 montre l'évolution du total des taxes environnementales depuis 2007. Entre 2007 et 2017, les recettes fiscales environnementales ont baissé de 2,6 % à 1,7 % du PIB. Leur poids dans le total des recettes fiscales et de cotisations sociales est quant à lui passé de 7,1 % à 4,3 %. Entre 2012 et 2016, les recettes exprimées en termes nominaux ont également diminué avant de légèrement remonter en 2017.

Le produit des taxes environnementales est à la fois influencé par le taux de taxation et par la consommation du bien imposé. Étant donné que la majorité des



265 Un niveau élevé de recettes fiscales environnementales n'est donc pas synonyme d'une dépense élevée pour la protection de l'environnement.

Sources : Eurostat, STATEC, calculs BCL.

taxes environnementales proviennent des droits d'accises sur les huiles minérales (et taxes assimilées), la quantité de carburants vendue est donc un facteur important. Selon le rapport du CES²⁶⁶, les volumes d'essence (avec et sans plomb) ainsi que tout particulièrement de fuel ont diminué sur la période de 2000 à 2017. Le diesel routier quant à lui suit une tendance à la baisse depuis 2012. Cette baisse de la consommation peut notamment s'expliquer par un moindre besoin énergétique des nouveaux moteurs et une réduction des ventes suite à la baisse du différentiel de prix par rapport aux pays voisins.

En général, le Luxembourg garde la mainmise sur la fixation du niveau des taux appliqués aux taxes environnementales. Toutefois, dans un but d'harmonisation fiscale, la Commission européenne spécifie pour plusieurs produits des niveaux minima de taxation. Le Luxembourg peut être également contraint d'adapter sa structure de prix ou de tarifs en fonction de la législation européenne (directive 2003/96/CE restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité, directive 2000/60/CE-cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, etc.).

Droits d'accises (autonomes et communes) sur les huiles minérales

Il ressort du tableau 40 que les droits d'accises sur les huiles minérales constituent la catégorie de loin la plus importante. Les tableaux 41 et 42 reprennent l'évolution des accises communes et autonomes sur l'essence et le diesel routier d'une teneur en soufre de 10 mg. Il en ressort que les droits d'accise autonome ont augmenté au cours de la période 2007-2017. Ces hausses sont notamment dues à la directive communautaire sur la taxation des produits énergétiques. Le Luxembourg a toutefois bénéficié de périodes transitoires avant de devoir mettre en œuvre les niveaux minima fixés²⁶⁷ dans cette directive.

Tableau 41 :

Évolution des accises sur l'essence sans plomb d'une teneur en soufre de 10 mg ou moins de 2007 à 2017

ANNÉE	DROIT D'ACCISE U.E.B.L./1000 L	DROIT D'ACCISE AUTONOME
01/01/2007	245,4146	58,1
01/01/2011	245,4146	61

Source : Rapport CES 2018 sur la fiscalité.

Tableau 42 :

Évolution des accises sur le diesel routier d'une teneur en soufre de 10 mg ou moins de 2007 à 2017

ANNÉE	DROIT D'ACCISE U.E.B.L./1000 L	DROIT D'ACCISE AUTONOME
01/01/2007	198,3148	48,34
01/01/2008	198,3148	47,4852
01/01/2010	198,3148	55,4852
01/01/2011	198,3148	65,4852
01/01/2012	198,3148	75,4852
01/08/2012	198,3148	80,4852

Source : Rapport CES 2018 sur la fiscalité.

²⁶⁶ CES (2018), *Rapport sur la fiscalité*, p. 174.

²⁶⁷ Ainsi à titre d'exemple, le Luxembourg avait jusqu'au 1^{er} janvier 2009 pour adapter son niveau national de taxation du gazole utilisé comme carburant au nouveau niveau minimum de 302 euros et jusqu'au 1^{er} janvier 2012 pour atteindre le niveau de 330 euros.

L'augmentation des droits explique une partie de l'évolution des recettes de taxes environnementales qui a été observée entre 2007 et 2012, malgré la baisse des quantités d'essence vendues. L'autre élément explicatif provient de la quantité de diesel routier vendue, sachant que cette quantité a été en moyenne 5 fois supérieure à celle de l'essence au cours de la période 2007-2017. La quantité de diesel vendue a baissé en 2008 puis est repartie à la hausse jusqu'en 2012. Depuis lors, on observe une tendance baissière.

Le projet de budget 2019 prévoit une augmentation des accises de 1 cent sur l'essence et de 2 cents sur le gasoil, la motivation avancée est « l'intérêt de la réduction des émissions de gaz à effet de serre et la protection du climat »²⁶⁸.

Taxe complémentaire sur le carburant

La taxe complémentaire sur le carburant²⁶⁹ est un droit d'accise autonome additionnel instauré par la loi du 17 juin 1994 fixant les mesures en vue d'assurer le maintien de l'emploi, la stabilité des prix et la compétitivité des entreprises. Ce droit d'accise est prélevé sur les essences et les gasoils utilisés comme carburant dans les moteurs des véhicules circulant sur la voie publique. Le carburant destiné à un usage industriel ou commercial, comme par exemple pour les engins de chantier, n'est donc pas concerné. La taxe alimente le Fonds pour l'emploi.

Le produit de la taxe est passé de 145 millions d'euros en 2007 à 119 millions d'euros en 2017. L'évolution du revenu de la taxe sur la période 2007-2017 est uniquement due à l'évolution des carburants vendus, son taux n'ayant pas été modifié au cours de cette période. Il est de 138 euros par 1000 litres pour l'essence avec et sans plomb et de 31 euros par 1000 litres pour le diesel routier.

Contribution climat

En janvier 2007²⁷⁰, une contribution climat (taxe dite « Kyoto-cent ») a été mise en place pour financer les mesures destinées à compenser les émissions de gaz à effet de serre. Elle est prélevée sur chaque litre d'essence et de gasoil utilisé comme carburant dans les moteurs des véhicules circulant sur la voie publique. Le carburant destiné à un usage industriel ou commercial n'est donc pas concerné. La contribution par litre s'élevait initialement à 2 cents sur l'essence et 1,25 cent sur le diesel. Depuis 2008, celle sur le diesel est passée à 2,5 cents²⁷¹.

268 Voir la partie 2.3.3. pour plus de détails.

269 Cette taxe est dénommée « contribution sociale sur le carburant » dans la comptabilité de l'État.

270 Elle a été instauré dans la loi du 22 décembre 2006 promouvant le maintien dans l'emploi et définissant des mesures spéciales en matière de sécurité sociale et de politique de l'environnement.

271 Donc 20 euros sur l'essence et 25 euros sur le diesel pour 1000 litres.



Les sommes perçues au titre de la contribution climat sont versées au Fonds climat et énergie anciennement dénommé « Fonds de financement des mécanismes de Kyoto ». Ce fonds a été créé en 2004 dans le but de contribuer au financement des mécanismes de flexibilité de Kyoto²⁷² et des mesures nationales de réduction des émissions de gaz à effet de serre. En 2010, outre sa redénomination, le domaine d'intervention du fonds a été étendu aux financements des mesures de promotion des énergies renouvelables.

Selon les chiffres de la comptabilité nationale, la contribution climat s'est élevée à 58 millions d'euros en 2017, soit un niveau inférieur à celui de 64 millions d'euros en 2008. Étant donné que le montant de la contribution n'a pas été modifié sur cette période, la seule explication liée à la baisse des sommes perçues résiderait dans une diminution de la consommation de carburant.

Taxation des véhicules automoteurs

Au Luxembourg comme dans d'autres pays, il existe d'une part une taxe relative à l'immatriculation des véhicules qui est payée une seule fois et d'autre part une taxe relative à la circulation des véhicules qui est redevable annuellement. La taxe d'immatriculation s'élève à 50 euros auxquels peuvent se rajouter 24 ou 50 euros en cas de plaque personnalisée²⁷³. Cette taxe n'est pas reprise dans la catégorie des taxes environnementales, car son montant est indépendant des émissions de CO₂ ou encore de la quantité de carburant consommée.

Dans le cadre de la loi du 22 décembre 2006 promouvant le maintien dans l'emploi et définissant des mesures spéciales en matière de sécurité sociale et de politique de l'environnement, la taxe annuelle de circulation, qui était calculée en fonction de la cylindrée du véhicule, a été entièrement revue. Elle est depuis lors calculée en fonction des émissions de CO₂²⁷⁴.

Cette taxe a non seulement été réformée en termes de taux et de structure, mais 40 % de ces recettes sont en outre affectés au Fonds climat et énergie.

En 2007, année de la réforme, les recettes de la taxe sur les véhicules automoteurs ont augmenté de près de 84 % par rapport à 2006, passant de 36 à 65 millions d'euros. En 2017, cette taxe a contribué à hauteur de 66 millions d'euros aux revenus des administrations publiques, dont 40 millions d'euros étaient à charge des ménages. Cette stabilité des recettes s'explique par le fait qu'en dépit de l'augmentation annuelle du nombre de véhicules, les émissions en CO₂ par véhicule diminuent en même temps²⁷⁵.

272 Les mécanismes prévus par le Protocole de Kyoto sont : le commerce de droits d'émissions (Un pays n'arrivant pas à atteindre son objectif peut acheter des droits d'émission à un autre qui aurait dépassé le sien. Dans l'autre sens, un pays qui réduit ses émissions plus qu'il n'est nécessaire pour satisfaire son engagement pourra céder son «surplus» de droits d'émission aux pays qui trouvent leurs objectifs plus difficiles ou plus onéreux à atteindre.), la mise en œuvre conjointe et le mécanisme de développement propre (financement par un pays d'un projet réduisant les émissions dans un autre pays, en échange de quoi il est crédité des réductions d'émissions générées par la mise en œuvre du projet qu'il a financé). L'objectif principal est donc de permettre aux pays d'atteindre au moindre coût leurs objectifs en matière d'émissions de gaz à effet de serre.

273 50 euros en cas de première utilisation du numéro, 24 euros en cas de réutilisation d'un numéro par le même titulaire.

274 Le nouveau système s'applique aux véhicules enregistrés après le 1^{er} janvier 2001. Les véhicules anciens continuent d'être taxés en fonction de la puissance du moteur. Le montant de la taxe dépend de la quantité de CO₂ émise ainsi que du type de carburant utilisé. Plus la voiture émet de CO₂, plus le montant à payer augmente. Pour un même niveau de CO₂ émis, la taxe d'une voiture équipée d'un moteur diesel est de 50 % plus élevée que celle équipée d'un moteur essence.

275 CES (2018), Rapport sur la fiscalité.

Taxe sur le prélèvement de l'eau et le rejet des eaux usées

De nouvelles redevances et taxes ont été instaurées dans le cadre de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau. Cette loi vise à appliquer le principe de récupération totale des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts liés à l'environnement et aux ressources en tenant compte des principes de l'utilisateur-payeur et du pollueur-payeur.

Dans ce contexte, une redevance « eau » destinée à la consommation humaine et une redevance « assainissement » ont été instaurées au profit des prestataires des services liés à l'utilisation de l'eau (communes et syndicats de communes).

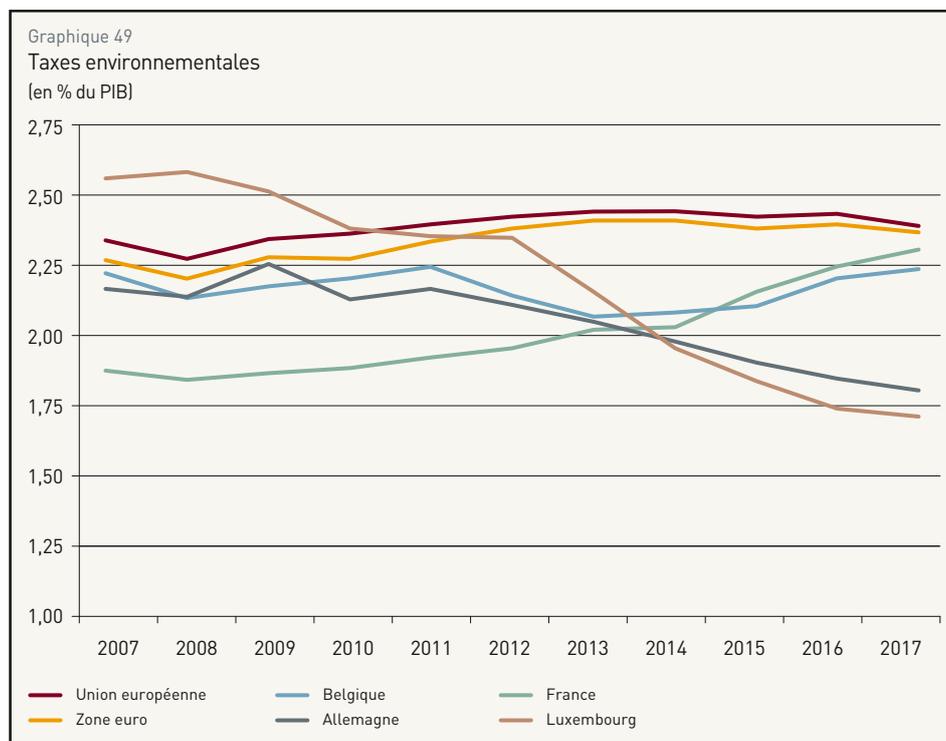
Par ailleurs, la loi a introduit au profit de l'État une taxe sur le prélèvement des eaux souterraines ou de surface, de même qu'une taxe sur le rejet des eaux usées, épurées ou non, en fonction du degré de leur pollution. Selon la circulaire n° 2821 du ministère de l'Intérieur du 14 octobre 2009, ces taxes sont « destinées à la mise en œuvre des mesures nécessaires pour protéger les ressources en eau potable (pour éviter que la dégradation du milieu naturel entraîne une augmentation substantielle du coût du traitement de l'eau) et pour améliorer la capacité d'autoépuration des cours d'eau récepteurs (pour contrer la dégradation du milieu aquatique par le rejet des effluents urbains), ainsi que pour aider les communes au financement du premier investissement en matière d'assainissement ».

Selon le projet de budget 2019, les recettes de ces deux taxes affectées aux Fonds pour la gestion de l'eau étaient de l'ordre de 10 millions d'euros en 2017. En comparant ce chiffre à celui d'Eurostat (également de 10 millions d'euros), il semblerait que les redevances précitées ne soient pas considérées comme taxes environnementales.

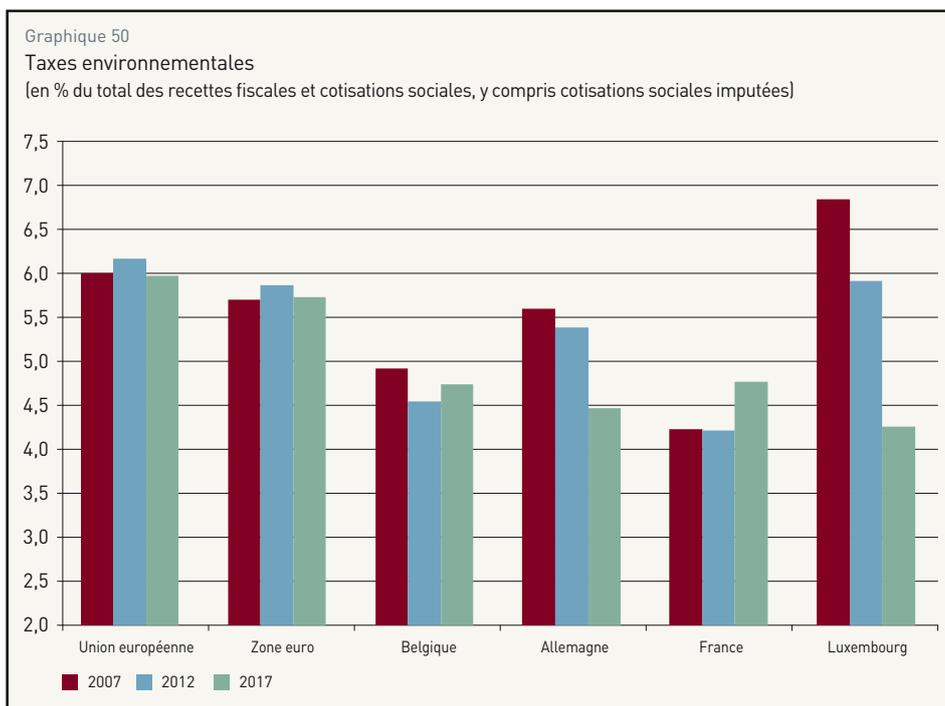
2.5 COMPARAISON EUROPÉENNE

En 2017, les recettes fiscales environnementales des pays de l'Union représentaient 369 milliards d'euros, soit un peu plus de 2,4 % du PIB de l'Union Européenne. Au Luxembourg, elles s'élevaient à 947 millions d'euros, soit 1,7 % du PIB. Il s'agissait du niveau le plus faible, juste derrière l'Allemagne (1,8 % du PIB), alors qu'en 2007 ces recettes dépassaient la moyenne européenne. En ce qui concerne la Belgique et la France, leurs recettes étaient de respectivement 2,2 % et 2,3 % du PIB.

Il ressort du graphique 49 qu'au niveau européen, les recettes des taxes environnementales suivent une légère tendance à la hausse depuis 2008. Cette tendance est particulièrement marquée pour



Source : Eurostat.



Source : Eurostat.

la France, qui a introduit de nouvelles taxes et en a remplacé d'autres, conduisant à des taux de croissance des recettes supérieurs à ceux du PIB nominal. En Belgique, les recettes ont connu une évolution plus variable, leur poids oscillant entre 2 et 2,25 % durant la période 2008-2017. En Allemagne, les recettes n'ont cessé de baisser depuis 2011 en raison d'une croissance du PIB nominal supérieure à celle des recettes. Par ailleurs, les recettes allemandes exprimées en montant absolu ont diminué durant certaines années, malgré l'introduction de nouvelles taxes à but écologique²⁷⁶. Au Luxembourg, la diminution particulièrement prononcée des recettes depuis 2009 s'explique, premièrement, par une croissance du PIB nominal supérieure à celle des recettes fiscales

environnementales et, deuxièmement, par une baisse des recettes d'accises sur le carburant, principale composante des recettes environnementales.

Le graphique 50 présente l'importance des taxes environnementales dans la structure des recettes fiscales et des cotisations sociales dans l'UE, dans la zone euro, au Luxembourg et dans les pays limitrophes.

Il apparaît que la part des recettes environnementales exprimée en pourcentage du total des recettes fiscales et des cotisations sociales au sein de l'Union Européenne était très légèrement inférieure en 2017 par rapport à 2007. Le Luxembourg, quant à lui, a connu une baisse de niveau particulièrement marquée. Le poids des taxes environnementales est ainsi passé de 6,9 % en 2007 à 4,3 % en 2017.

Il convient de noter que les différences de niveau entre les pays doivent être interprétés avec prudence. En effet, de faibles revenus peuvent signifier que les taux d'imposition sont relativement bas dans un pays. Ils peuvent aussi résulter du fait que des taux d'imposition élevés ont eu l'effet escompté de modification de comportement sur les agents économiques (effet sur la base d'imposition, souvent la consommation d'un produit). D'un autre côté, un niveau de recettes élevé peut s'expliquer par des taux d'imposition bas incitant la consommation tant des résidents que des non-résidents.

Le graphique 51 présente l'importance des différentes catégories de taxes environnementales en 2016. Il montre que les revenus des taxes sur l'énergie représentaient dans tous les pays retenus la majorité des revenus de la fiscalité environnementale. Ainsi, leur part s'élevait à 91 % au Luxembourg, alors qu'en Belgique elle n'était que de 64 %, la moyenne européenne étant de 77 %. Il convient de noter

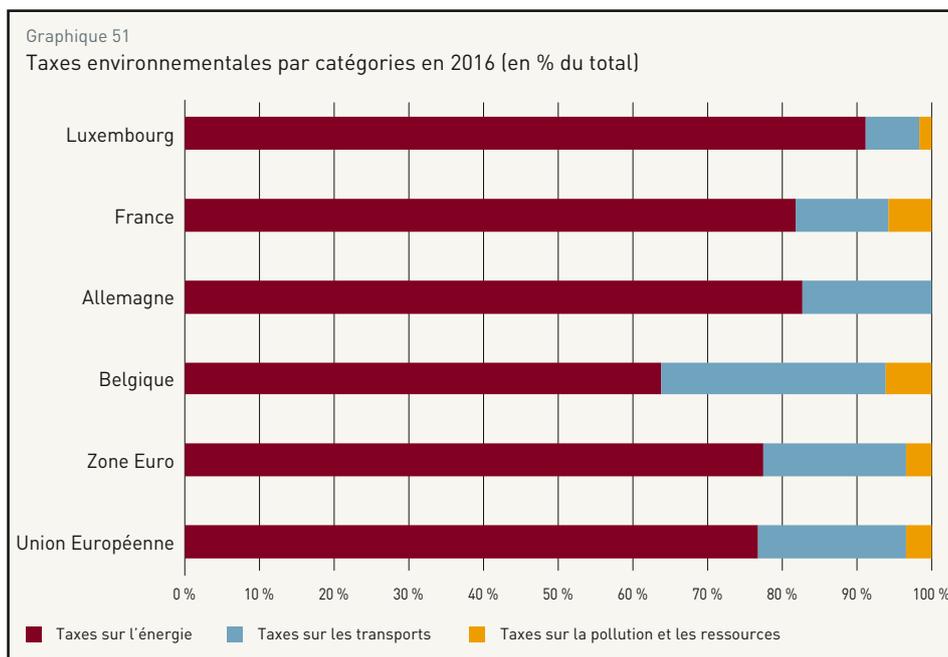
²⁷⁶ Les détails peuvent être consultés dans le fichier « National Tax list » téléchargeable sur le site d'Eurostat qui reprend toutes les taxes pour chaque pays.

que les taxes sur les carburants sont comprises dans la catégorie des taxes sur l'énergie et non dans celle sur les transports, ce qui explique leur poids particulièrement important au Luxembourg.

Les taxes sur les transports, qui comprennent notamment les taxes annuelles sur les véhicules, constituent la deuxième catégorie de recettes, avec une part de 20 % du total des revenus fiscaux environnementaux dans l'Union Européenne. Le graphique indique également que le Luxembourg, avec un poids de 7 %, se situait largement en dessous de la moyenne européenne, alors que la situation inverse prévalait pour la Belgique, avec une part de 30 %.

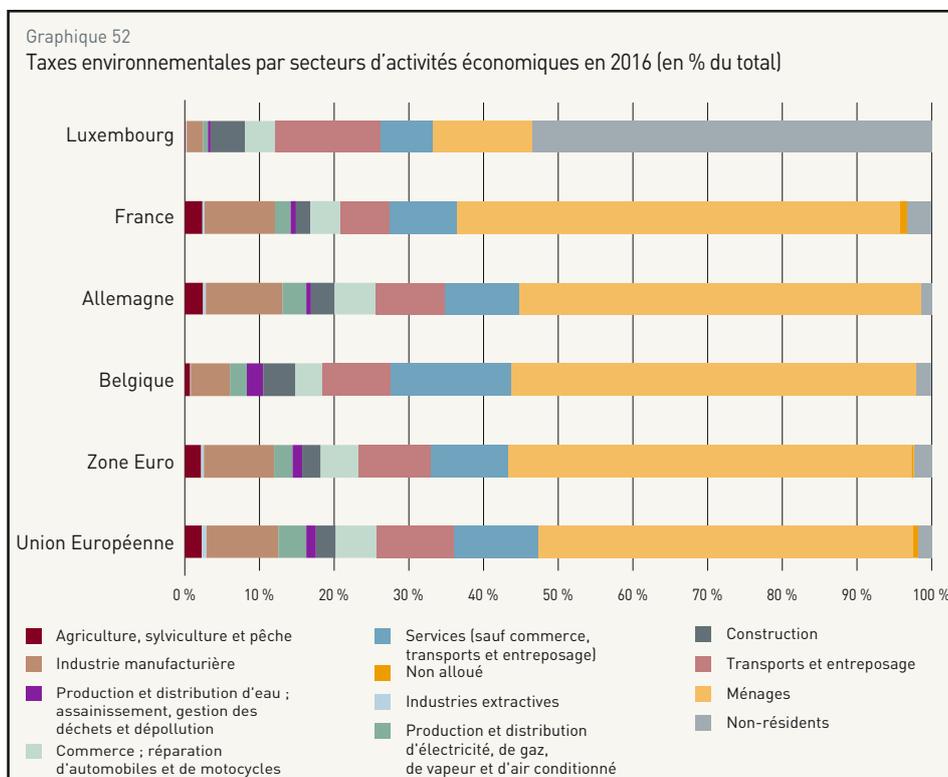
Finalement, la dernière catégorie de taxes concerne celles prélevées sur la pollution et les ressources qui n'ont rapporté que 3 % des revenus fiscaux environnementaux au sein de l'Union Européenne. Cette catégorie regroupe une multitude de petites taxes comme celles sur les déchets, sur la distribution ou sur l'assainissement de l'eau. Ces taxes ont été introduites plus récemment dans beaucoup de pays européens, afin de répondre aux diverses directives (sur les déchets et l'eau) qui requièrent l'application du principe de pollueur-payeur.

Le classement des revenus issus des taxes environnementales peut également être fait en fonction de l'agent économique qui les paie. Ainsi, le graphique 52 montre que les ménages sont les premiers contributeurs avec un poids allant de 59 % en France à 50 % au sein de l'Union Européenne. Toutefois, le Luxembourg fait exception à la



Source : Eurostat.

Note : Étant donné la faible importance des taxes sur les ressources, celles-ci ont été regroupées avec les taxes sur la pollution.



Source : EUROSTAT.

règle. En effet, 53 % des recettes fiscales environnementales ont été payées par les non-résidents, qu'il s'agisse des travailleurs frontaliers ou des transporteurs routiers étrangers.

Comme le montre le tableau 43 qui fait abstraction des non-résidents, pour 2016 les premiers contributeurs étaient en général les ménages, à l'exception du Luxembourg où les ménages étaient précédés par le secteur des transports et de l'entreposage. Dans l'Union européenne, les secteurs des services, des transports et de l'industrie manufacturière occupaient respectivement les 2^e, 3^e et 4^e places avec des poids avoisinant chacun 10-11 % des recettes environnementales totales. Au Luxembourg, le secteur des services occupait la troisième place, après celui des transports et des ménages.

Sur la base de données détaillées (non présentées dans le tableau 43), il ressort que dans l'Union Européenne les taxes sur l'énergie étaient payées à 52 % par les sociétés. Ce taux s'élevait à 78 % au Luxembourg. Par contre, en ce qui concerne les taxes sur les transports, ce sont les ménages qui y contribuaient le plus, avec un poids de 65 % en Europe et 59 % au Luxembourg.

Tableau 43 :

Taxes environnementales par secteurs d'activités économiques hors non-résidents en 2016
(en % du total des taxes environnementales)

	UNION EUROPÉENNE	ZONE EURO	BELGIQUE	ALLEMAGNE	FRANCE	LUXEMBOURG
Agriculture, sylviculture et pêche	2,3	2,2	0,7	2,5	2,4	0,1
Industries extractives	0,7	0,4	0,1	0,3	0,3	0,4
Industrie manufacturière	9,8	9,6	5,3	10,4	9,8	4,7
Production et distribution d'électricité, de gaz, de vapeur et d'air conditionné	3,8	2,6	2,3	3,2	2,2	1,4
Production et distribution d'eau ; assainissement, gestion des déchets et dépollution	1,3	1,2	2,3	0,7	0,8	0,7
Construction	2,7	2,6	4,4	3,1	2	9,9
Commerce ; réparation d'automobiles et de motocycles	5,5	5,2	3,7	5,7	4,3	8,7
Transports et entreposage	10,5	9,9	9,3	9,4	6,7	30,4
Services (sauf commerce, transports et entreposage)	11,6	10,7	16,4	10,1	9,3	14,8
Ménages	51	55,4	55,4	54,5	61,3	28,8
Non alloué	0,7	0,3	0	0	1	0

Source : Eurostat.

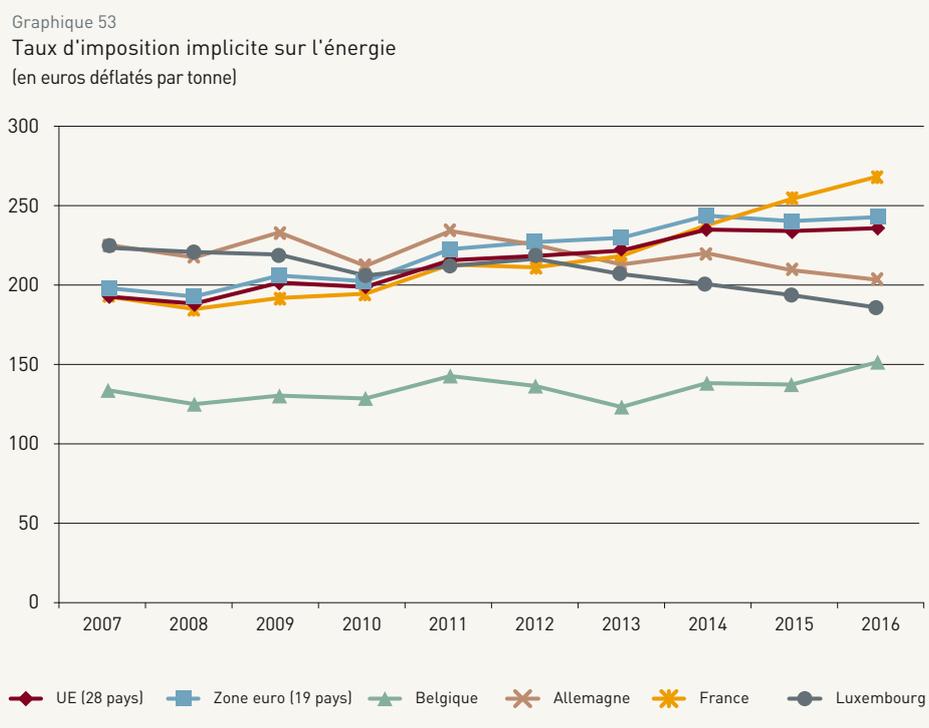
Le graphique 53 présente l'évolution du taux d'imposition implicite sur l'énergie (TIIE). Cet indicateur, calculé par Eurostat, est défini comme le ratio entre les revenus des taxes sur l'énergie et la consommation d'énergie finale. Ce taux d'imposition n'est pas influencé par la taille de la base imposable et fournit une mesure de la taxation effective de l'énergie. Il résulte du graphique qu'au niveau européen, le TIIE suit une tendance haussière depuis 2008. Le TIIE a diminué en Allemagne depuis 2011 et depuis 2012 au Luxembourg.

2.6 OBJECTIFS « EUROPE 2020 » ET RECOMMANDATIONS DE L'UE

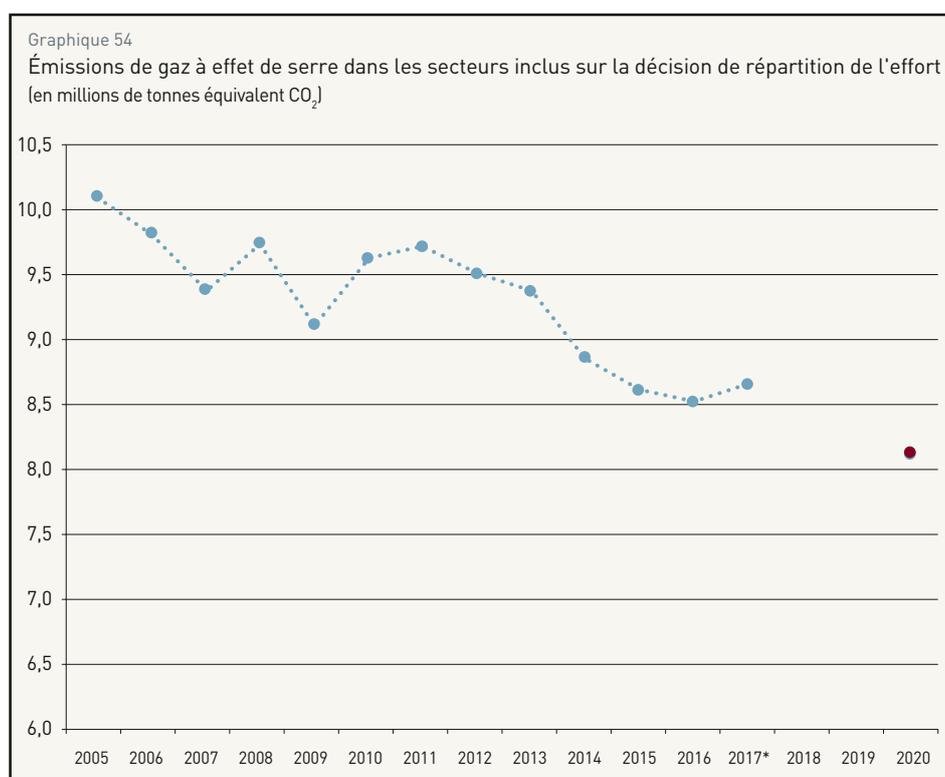
La stratégie « Europe 2020 » comporte quatre objectifs en matière de climat et d'énergie. Les graphiques 54 à 57 indiquent les progrès réalisés par le Luxembourg vers son objectif (indiqué par un point rouge) dans les quatre domaines considérés, à savoir les émissions de gaz à effet de serre, la part des énergies renouvelables, la consommation d'énergie primaire et d'énergie finale. Le rapport de la Commission Européenne²⁷⁷, publié début mars 2019, procède à un état des lieux pour chaque objectif précité.

Selon les dernières projections nationales présentées à la Commission et compte tenu des mesures existantes, le Luxembourg devrait ainsi parvenir à réduire de 17 % d'ici 2020 (par rapport à 2005) ses

²⁷⁷ Commission Européenne (2019), « Rapport 2019 pour le Luxembourg », Document de travail des services de la Commission SWD (2019) 1015 final, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg.

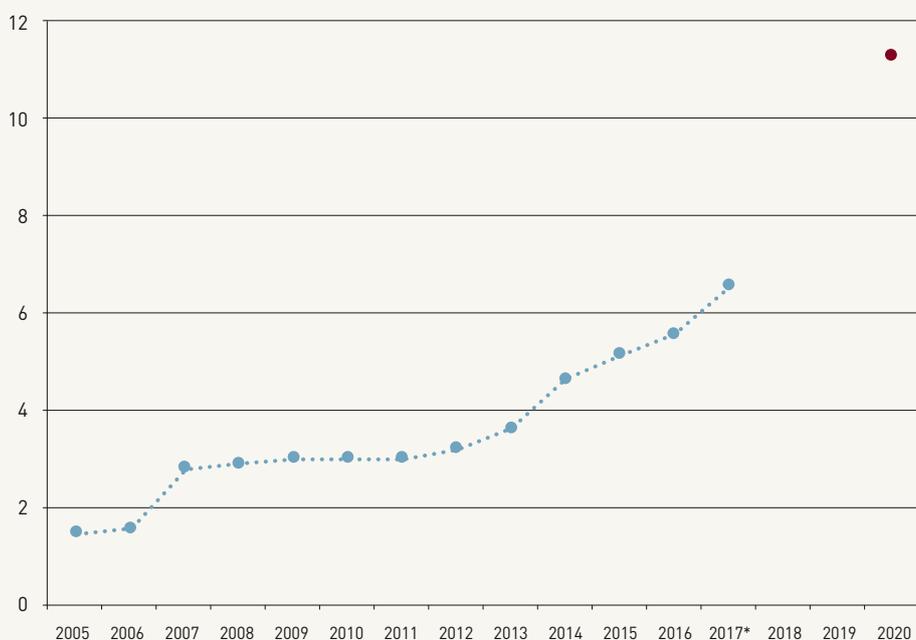


Source : Eurostat.



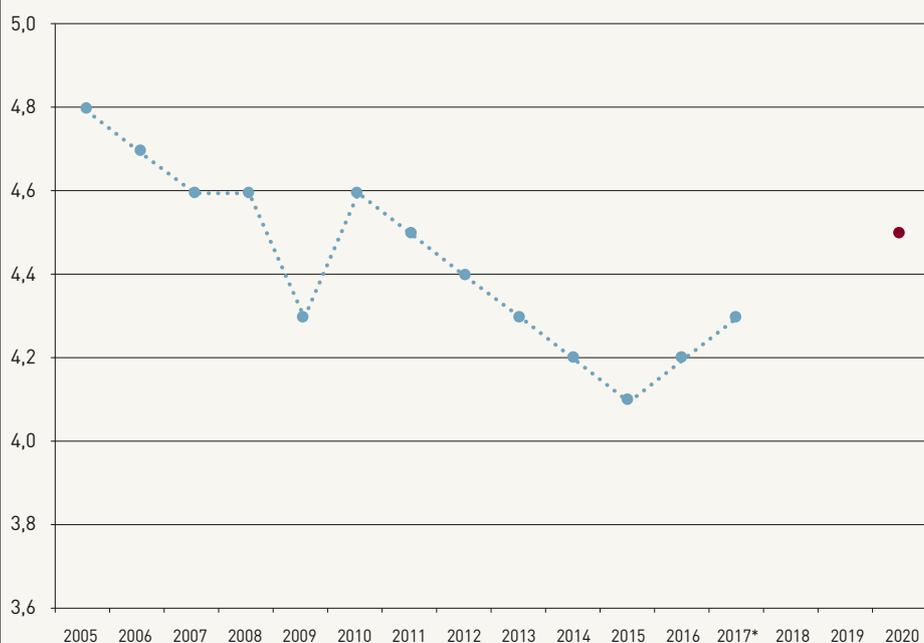
Source : Eurostat.

Graphique 55
Part des énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie
(en %)



Source : Eurostat.

Graphique 56
Consommation d'énergie primaire - Millions de tonnes équivalent pétrole
(Mtep)



Source : Eurostat.

émissions de gaz à effet de serre²⁷⁸. L'objectif ne serait donc pas entièrement atteint, laissant subsister un écart de 3 points de pourcentage. Cet écart serait cependant de 20 points de pourcentage d'ici 2030, à moins que des mesures supplémentaires ne soient prises.

En ce qui concerne la part des énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie, le Luxembourg suit, selon la Commission, sa trajectoire indicative dans le but d'atteindre l'objectif contraignant fixé à 11 %, en 2020. D'après les données provisoires relatives à l'année 2017, la part des énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie se serait élevée à 6,38 %.

En matière d'efficacité énergétique, le Luxembourg serait selon la Commission sur la bonne voie pour atteindre l'objectif fixé à l'horizon de 2020, du moins si la tendance à contrecourant peut être ralentie ou stoppée. En 2017, la consommation d'énergie au Luxembourg était de 4,3 Millions de tonnes équivalent pétrole (Mtep), exprimée en consommation d'énergie primaire, et de 4,2 Mtep, exprimée en consommation d'énergie finale.

²⁷⁸ Il convient de noter que la réduction a trait aux secteurs ne relevant pas du système d'échange de quotas d'émission de l'UE.

En vue d'atteindre ses objectifs climatiques et énergétiques, le Luxembourg a introduit des mesures supplémentaires en 2017 et 2018. Les mesures prises ne modifient toutefois pas les taxes environnementales, mais concernent les mécanismes de coopération en matière d'énergie renouvelable avec la Lituanie et l'Estonie²⁷⁹ et l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Ainsi, en 2017 dans le cadre de la réforme fiscale, un nouvel abattement forfaitaire a été introduit au profit des particuliers, à concurrence de 5000 euros pour l'achat de voitures électriques ou fonctionnant à l'hydrogène et de 300 euros pour les e-vélos ou pédélecs. Par ailleurs, l'avantage en nature forfaitaire imposable pour les véhicules de fonction a été réévalué et dépend désormais à la fois de l'émission de CO₂ et du carburant du véhicule (essence ou diesel). En 2018, un abattement forfaitaire de 2500 euros pour les véhicules hybrides a été introduit. Ces incitants fiscaux introduits en 2017 et 2018 seront remplacés en 2019 par des subventions directes dont le montant sera similaire à celui de l'abattement.

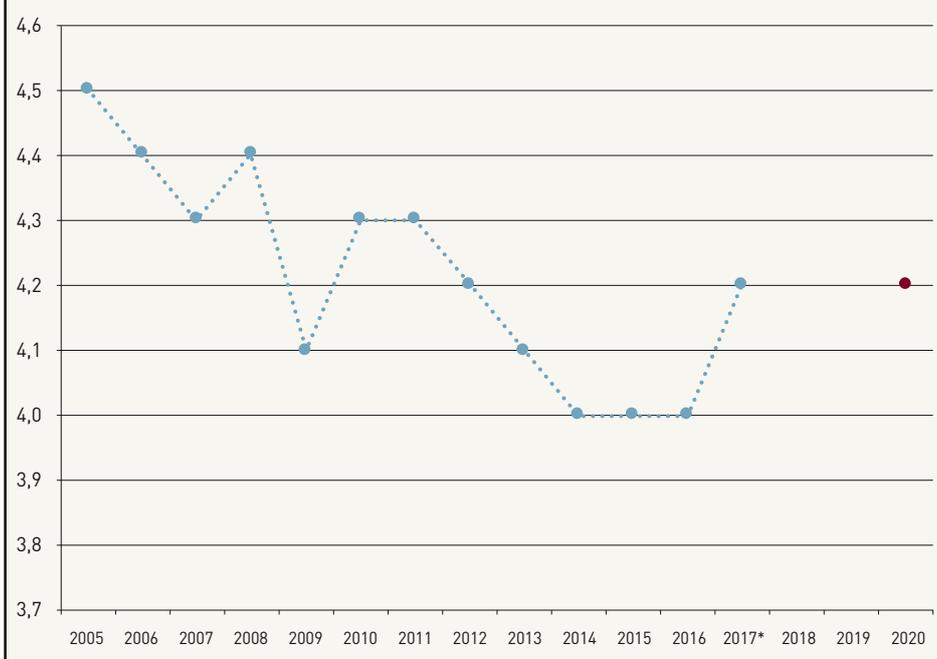
Comme mentionné dans la partie sur les accises, le projet de budget 2019 prévoit une augmentation des accises sur l'essence et le diesel. Cette mesure permettra de répondre (du moins en partie) à la recommandation de la Commission européenne, visant à augmenter les taux d'imposition sur les carburants afin d'en faire baisser la demande. Son rapport de 2019²⁸⁰ indique de manière explicite que ces taux sont « beaucoup plus faibles que dans les pays voisins, ce qui favorise les achats de carburant transfrontaliers et permet au pays de percevoir des recettes fiscales importantes malgré des taux très bas. Cela contribue aux encombrements de la circulation et a des effets largement négatifs pour l'environnement et la santé. En outre, le niveau d'imposition du gazole est également faible par rapport à celui de l'essence sans plomb, alors que le gazole présente une plus forte teneur en carbone, et certaines exonérations fiscales continuent de s'appliquer dans le pays pour l'utilisation de combustibles fossiles dans les secteurs de l'agriculture et de l'horticulture ou à des fins de chauffage. »

279 Il s'agit de mécanisme de mise en œuvre conjointe prévu par le protocole de Kyoto et par l'Union Européenne. Un pays (le Luxembourg) finance un projet réduisant les émissions dans un autre pays (Lituanie et Estonie) et en échange il est crédité des réductions d'émissions générées par la mise en œuvre du projet qu'il a financé.

280 Commission Européenne (2019), « Rapport 2019 pour le Luxembourg », Document de travail des services de la Commission SWD (2019) 1015 final.

Graphique 57

Consommation d'énergie finale - Millions de tonnes équivalent pétrole (Mtep)



Source : Eurostat.



Le Luxembourg n'a toutefois pas encore pris de mesures en ce qui concerne la taxe d'immatriculation de véhicules. En 2016 et 2017, les rapports de la Commission indiquaient que la taxe d'immatriculation, appliquée indépendamment du type de véhicule et de ses émissions, n'avait donc aucune incidence sur le choix du véhicule effectué par le conducteur et était l'une des plus basses de l'UE. Ils indiquaient également que le régime fiscal applicable aux voitures de société favorise l'usage professionnel et privé de la voiture et est ainsi à l'origine d'effets dommageables sur l'environnement et l'économie en matières de congestion routière et de pollution²⁸¹. Certes, la mesure prise dans le cadre de la réforme fiscale de 2017 visait à favoriser les véhicules à faibles émissions, mais pas à rendre le système des véhicules de fonction moins avantageux en vue de réduire le problème de congestion. Ce problème est aussi soulevé dans le rapport « Transport in the European Union, Current Trends and Issues » publié en avril 2018 par la Commission.

Dans ce contexte, la Commission Européenne a également recommandé à plusieurs reprises de renforcer l'attrait des transports publics. En cette matière, la stratégie globale que le gouvernement a adoptée pour une mobilité durable, « Modu », vise à relever ce défi. Elle est notamment axée sur l'amélioration de l'offre de transports en commun (tram, etc.). De plus, le gouvernement prévoit la gratuité des transports publics à partir de mars 2020, ce qui documente que les efforts entrepris en matière de transports publics.

2.7 CONCLUSION

Le niveau des recettes provenant des taxes environnementales est bas au Luxembourg (1,7 % du PIB en 2017) par rapport à la moyenne européenne (2,4 % du PIB) et ce niveau est aussi en baisse depuis 2012. Cette baisse résulte de la diminution des quantités de carburants vendus qui a engendré une baisse des recettes d'accise, qui sont la composante principale des taxes environnementales. En ce qui concerne les objectifs climatiques et énergétiques « Europe 2020 », des efforts supplémentaires sont requis afin de pouvoir les atteindre. Des améliorations sont également nécessaires pour réduire le problème de la congestion routière. La version définitive du troisième plan national climat et énergie qui doit être soumise pour le 31 décembre 2019 devrait contenir les mesures détaillées et chiffrées en vue d'atteindre les objectifs européens à l'horizon 2020 et 2030.

281 Commission Européenne (2017), « Rapport 2017 pour le Luxembourg », Document de travail des services de la Commission SWD (2017) 81 final.

Commission Européenne (2016), « Rapport 2016 pour le Luxembourg », Document de travail des services de la Commission SWD (2016) 84 final.

3. LES DROITS D'ENREGISTREMENT

Le droit d'enregistrement est un impôt indirect perçu sur les faits juridiques et principalement sur les mouvements de la fortune. C'est un impôt sur la circulation juridique des biens au sens large. Les droits d'enregistrement sont fixes ou proportionnels, suivant la nature des actes et mutations qui y sont assujettis²⁸².

Le droit fixe s'élève généralement à 12 euros, il existe toutefois un droit fixe de 75 euros²⁸³ frappant les actes relatifs aux sociétés (constitution, modification des statuts ou transfert du siège statutaire au Luxembourg).

Le droit proportionnel frappe les actes et conventions qui constatent un mouvement, une translation de valeurs ou qui sont attributifs de droits ou de propriété. Il est donc établi pour les obligations de sommes et valeurs, les échanges, les donations, les baux²⁸⁴. Les tarifs diffèrent en fonction des actes. À titre d'exemple, le taux normal pour la vente d'un immeuble s'élève à 6 %, alors qu'en ce qui concerne les donations les taux varient de 1,8 % à 14,4 %²⁸⁵. Par ailleurs, la détermination de la base imposable varie également. Ainsi, dans le cadre des transmissions à titre onéreux, les droits d'enregistrement s'appliquent sur le prix réel tandis que dans le cadre d'échanges d'immeubles ou de donations, c'est la valeur vénale²⁸⁶ qui sera prise en considération. Pour ce qui est des baux, il s'agit du loyer cumulé de toutes les années de bail.

Il convient finalement de noter que tout particulier qui fait l'acquisition d'un bien immobilier à des fins d'habitation personnelle peut bénéficier sous certaines conditions d'un crédit d'impôt de 20 000 euros par personne (« Bëllegen Akt »).

282 Source : Administration de l'enregistrement et des domaines.

283 Il s'agit du montant fixé en 2008 mais qui n'a pas été revalorisé depuis.

284 Source : CES (2015), Rapport sur la fiscalité.

285 Il s'agit des taux effectifs, c'est-à-dire des tarifs comprenant la majoration de 2/10 prévue par la loi du 13 mai 1964. Les droits d'enregistrement applicables aux donations varient en fonction du lien de parenté entre le donateur et le donataire.

286 La valeur vénale désigne la valeur à laquelle le bien pourrait être vendu sur le marché à un moment donné. Elle se détermine en tenant compte de la valeur de biens similaires mis en vente. Le prix réel est le prix fixé dans le cadre de la transaction à titre onéreux, il peut par ailleurs inclure les charges associées à cette transaction, comme par exemple les honoraires de notaires.



Sources : STATEC, calculs BCL.



Le graphique 58 représente l'évolution des droits d'enregistrement sur la période de 1995 à 2017²⁸⁷.

Les droits d'enregistrement se sont élevés à 319 millions d'euros en 2017, soit 1,3 % des recettes totales des administrations publiques et 0,6 % du PIB. L'analyse sur une période assez longue permet de montrer le caractère cyclique des droits d'enregistrement.

Entre 1996 et 2000, les droits d'enregistrement ont suivi une tendance haussière. Ceci s'explique par le fait que jusqu'en 2001 et l'éclatement de la bulle technologique, plus de la moitié des droits d'enregistrement provenaient de revenus en relation avec le droit d'apport perçu lors de la création d'une entreprise ou d'une augmentation de capital. Cette période a en effet bénéficié d'une conjoncture économique favorable à la création d'entreprises.

Les droits d'enregistrement ayant trait aux actes liés au marché immobilier constituaient l'autre source majeure de revenus au cours de cette sous-période 1996-2000. L'évolution positive du marché immobilier a donc eu une forte influence sur la dynamique des recettes perçues.

Entre 2000 et 2003, la chute (-41 %) des droits d'enregistrement s'explique par la baisse des revenus du droit d'apport, l'introduction de mesures fiscales par la loi du 30 juillet 2002 et la baisse du nombre d'actes de vente en 2003.

Les mesures fiscales introduites par la loi du 30 juillet 2002 étaient destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation. Les deux mesures principales étaient l'exonération à concurrence de 50 % des plus-values réalisées sur les ventes de biens immeubles²⁸⁸ et l'introduction d'un crédit d'impôt à l'occasion de l'acquisition d'un immeuble destiné à servir à l'habitation personnelle (« Bëllegen Akt »).

À partir de 2004, les droits d'enregistrement sont repartis à la hausse pour atteindre environ 287 millions d'euros en 2007 et ce malgré l'impact budgétaire grandissant du crédit d'impôt précité (voir graphique 59).

Entre 2007 et 2009, période correspondant au début de la crise financière et économique, les recettes issues des droits d'enregistrements ont enregistré une chute brutale pouvant s'expliquer par les raisons suivantes. Premièrement, le droit d'apport payé par les sociétés a été aboli en 2009²⁸⁹. Deuxièmement, le nombre d'actes de vente a baissé en 2008 ainsi que le prix moyen de l'immobilier résidentiel en 2009. Troisièmement, les conditions du crédit d'impôt sur les actes notariés (« Bëllegen Akt ») ont été modifiées par la loi du 22 octobre 2008 relative au Pacte logement²⁹⁰.

287 Les recettes de la surtaxe communale sur les mutations immobilières de la Ville de Luxembourg ne sont pas prises en compte.

288 Cette mesure a pris fin le 31/12/2007.

289 Baisse du taux d'apport de 1 % à 0,5 % en 2008 avant son abrogation par la loi du 19 décembre 2008 portant révision du régime applicable à certains actes de sociétés en matière de droit d'enregistrement et portant transposition de la directive 2008/7/CE concernant les impôts indirects frappant les rassemblements de capitaux. Le droit d'apport pour les sociétés holdings était quant à lui supprimé depuis 2006.

290 Il s'agit principalement du fait que la période d'occupation minimale de l'habitation pour lequel le crédit d'impôt a été octroyé est passé de 5 à 2 ans. Si cette période n'est pas respectée, le crédit doit être remboursé.

Depuis 2009, les droits d'enregistrement poursuivent une tendance haussière principalement en raison de l'augmentation du prix de l'immobilier ainsi que du nombre d'actes de ventes reflété notamment dans le graphique 59²⁹¹.

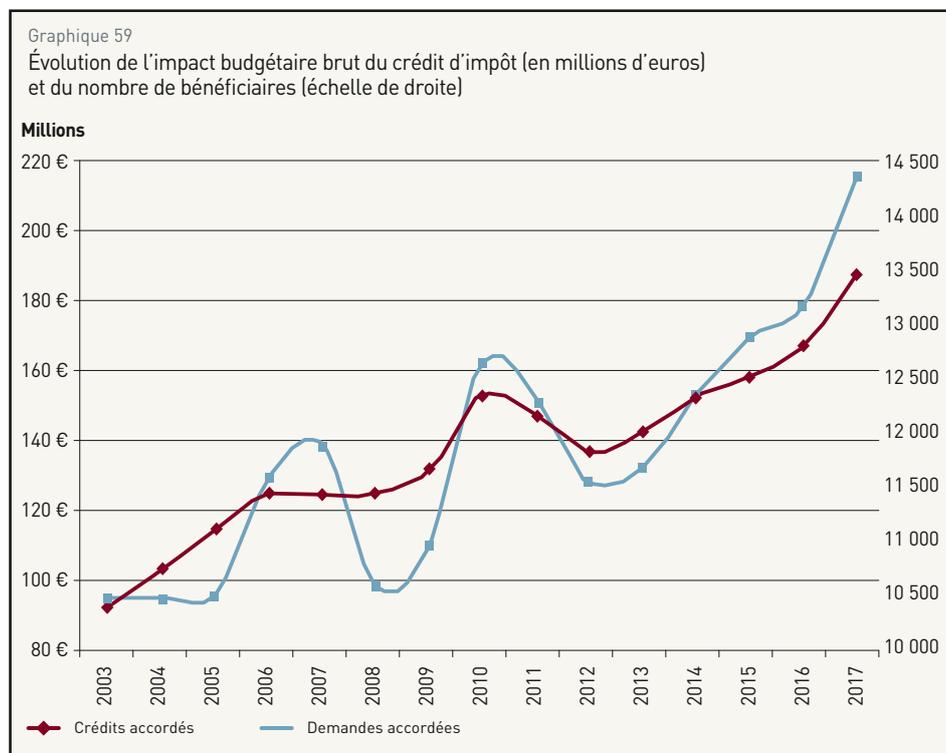
Dans ce contexte, il convient de mentionner que la majorité des recettes issues des droits d'enregistrement est payée par les personnes physiques. Les entreprises peuvent en effet transmettre leurs immeubles via des cessions de parts (*shares deals*) donnant lieu à des droits d'enregistrement réduits (0,6 %).

La cession de parts est une des deux options possibles pour acheter une société. Elle consiste à acquérir une partie ou toutes les parts de la société. Dans ce cas, les responsabilités de l'entreprise sont transférées à l'acheteur. Les

actifs et les passifs détenus par la société qui est reprise restent par contre inchangés. L'autre option est la cession d'actifs (*asset deal*) qui consiste à acheter de manière individuelle un ou plusieurs actifs de la société ainsi que le ou les passifs liés²⁹². Chacune de ces options a ses avantages et inconvénients mais, en matière de droits d'enregistrement, la cession de parts peut être avantageuse.

Un exemple simplifié permet d'illustrer les deux options. La société A est une société à prédominance immobilière dont l'actif principal est constitué d'un immeuble. La société B est une société quelconque.

La société B peut acquérir la société A de deux manières. Elle peut soit acheter ses actions/parts²⁹³ (*share deal*), soit ses actifs (*asset deal*), ce qui, dans cet exemple, correspond à l'immeuble.



Source : Rapport d'activités 2017 de l'Administration de l'enregistrement et des domaines.

291 En 2016, les droits d'enregistrement suite à des actes avec mutation immobilière représentaient 94 % des droits d'enregistrement. Sources : Rapport d'activité 2016 de l'Administration de l'enregistrement et des domaines, calculs BCL.

292 Dans ce dernier cas, une société pourrait se retrouver vidée de son contenu.

293 Les actions sont des titres négociables, au porteur ou nominatifs, ayant une valeur nominale qui correspond à la part qu'elles représentent dans le capital social. Les parts sociales sont les titres représentatifs de droits d'associés dans les sociétés autres que les sociétés par actions.



Les éléments suivants importent également dans ce contexte.

- L'apport à une société d'un immeuble situé au Luxembourg et qui est payé par l'attribution de droits sociaux²⁹⁴ donne lieu à des droits d'enregistrement réduits (0,6 %). Si cet apport était payé autrement que par l'attribution de droits sociaux, les droits d'enregistrement s'élèveraient à 6 %.
- Lorsqu'une société décide d'acquérir un immeuble au Luxembourg, les droits d'enregistrement sont également de 6 %.

Si l'objectif de la société B est d'acquérir l'immeuble de la société A, elle a alors intérêt à acquérir la société dans son ensemble, en achetant les actions/parts de cette dernière, plutôt que d'acheter l'immeuble directement, car elle paiera ainsi moins de droits d'enregistrement. La société B détendra donc des actions/parts de la société A, mais l'immeuble sera repris dans le bilan de la société A (au niveau du bilan non consolidé).

De même, lors de la construction d'un immeuble, il est préférable de constituer une société qui sera propriétaire de cet immeuble, car, en cas de transmission ultérieure de l'immeuble, l'acquéreur paiera moins de droits d'enregistrement en acquérant la société plutôt que l'immeuble considéré de manière individuelle. Pour les mêmes raisons, des personnes physiques détenant un immeuble peuvent également avoir intérêt à constituer une société qui sera détentrice de l'immeuble.

Il faut toutefois mentionner qu'il existe une disposition anti-abus afin d'éviter la fraude en ayant recours à la constitution de sociétés éphémères pour éluder le droit d'enregistrement de 6 %.

Il n'existe pas de données relatives à l'usage des cessions de parts et par conséquent pas non plus concernant la perte fiscale engendrée par leur utilisation. On peut donc se demander quelle aurait été la hausse des droits d'enregistrement en l'absence de moyens permettant de bénéficier d'un taux réduit, particulièrement au vu du développement des fonds d'investissement immobiliers spéciaux.

²⁹⁴ Les droits sociaux sont les titres reçus en contrepartie de l'apport fait par les associés.

4. LE NIVEAU DE L'OMT POUR LA PÉRIODE 2020-2022

Dans son avis sur le projet de budget 2017²⁹⁵, la BCL avait décrit la méthodologie présidant au calcul de l'OMT minimal tel qu'effectué par la Commission européenne en mars 2016 et avait ensuite analysé l'impact de la décision prise par le gouvernement d'abaisser l'OMT pour la période 2017-2019.

La publication en mai 2018 du rapport sur le vieillissement (AWG 2018 report) incluant une mise à jour des projections de long terme (horizon 2070) a servi pour la fixation du nouvel OMT minimal calculé par la Commission européenne au printemps 2019. C'est sur la base de ce dernier que le gouvernement a annoncé le 5 mars 2019, lors de la présentation du projet de budget 2019, un nouvel OMT pour le Luxembourg qui sera d'application pour la période 2020-2022.

Cette partie revient brièvement sur le concept de l'OMT et analyse le niveau de l'OMT du Luxembourg qui sera d'application pour la période 2020-2022.

4.1 L'OBJECTIF À MOYEN TERME (OMT)

L'OMT est un des concepts-clés du cadre de gouvernance des finances publiques, tant au niveau européen que national. La poursuite de cet objectif constitue, à ce titre, la pierre angulaire, tant du volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance (PSC), que de la loi luxembourgeoise du 12 juillet 2014, qui transpose les dispositions du Pacte budgétaire (inclus dans le Traité sur la Stabilité, la Coopération et la Gouvernance (TSCG)) dans la législation nationale.

Cette mise en exergue de l'OMT est le résultat des réformes successives introduites dans la gouvernance européenne en matière de finances publiques. Nous pouvons citer ici la réforme du Pacte de stabilité et de croissance en 2005²⁹⁶, l'entrée en vigueur du *Six-Pack*²⁹⁷ en 2011 ainsi que la publication de la communication de la Commission de janvier 2015²⁹⁸, qui clarifie l'ajustement structurel devant être effectué par les États membres en fonction de la position de l'économie dans le cycle ainsi que du niveau de dette publique.

295 Voir BCL (2016) Avis sur le projet de budget 2017, pp. 189-202.

296 C'est en effet suite aux conclusions du Conseil européen de mars 2005, qui engendra la première refonte du PSC, que furent spécifiés la notion d'objectif à moyen terme, à respecter en termes structurels et non plus en termes nominaux, ainsi que la manière dont les États membres se doivent de converger vers leur OMT respectif. Au travers de cette réforme de la gouvernance des finances publiques, l'OMT visait à tenir compte des positions cycliques propres à chacun des États, ainsi que des risques pesant sur la soutenabilité des finances publiques à long terme émanant des changements démographiques prévisibles.

297 Le *Six-Pack* se compose

du règlement (UE) n° 1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro,

du règlement (UE) n° 1174/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro,

du règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 du conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques,

du règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques,

du règlement (UE) n° 1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs et de la directive 2011/85/UE du conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres.

298 Voir : http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/2015-01-13_communication_sgp_flexibility_guidelines_en.pdf.

4.2 FIXATION DE L'OMT

L'OMT représente un solde budgétaire exprimé en termes structurels et constitue le point d'ancrage en matière de gouvernance des finances publiques. Si tous les États membres doivent définir le niveau de leur OMT respectif, c'est principalement pour les États membres se trouvant dans le volet préventif du PSC²⁹⁹ que ce concept d'OMT prend toute sa signification.

Selon le règlement européen 1466/97, l'OMT doit être fixé à un niveau permettant de répondre aux trois objectifs suivants :

- a) procurer une marge de sécurité par rapport à la limite de 3 % du PIB fixée pour le déficit public,
- b) assurer la soutenabilité à long terme des finances publiques ou du moins permettre une progression rapide vers cette dernière,
- c) dégager une marge de manœuvre budgétaire suffisante de manière à assurer les besoins en investissements publics.

Selon la législation en vigueur, les États membres sont tenus de fixer le niveau de leur OMT respectif tous les trois ans lors de la transmission de leur Programme de stabilité ou de convergence à la Commission européenne. C'est ainsi que, dans le cas du Luxembourg, le nouvel OMT s'appliquera pour la période 2020-2022. Des révisions plus fréquentes de l'OMT sont possibles dans le cas d'une mise en œuvre de réformes structurelles ayant un impact majeur sur la soutenabilité des finances publiques. Ces dernières doivent cependant être dûment approuvées par la Commission européenne. La mise en œuvre de réformes des systèmes de pensions ayant un impact significatif sur la soutenabilité à long terme pourrait ainsi être le préambule à une révision de l'OMT.

La liberté accordée aux États membres quant à la fixation du niveau de leur OMT respectif n'est que toute relative. En effet, les États sont tenus de respecter les dispositions incluses, d'une part, dans le PSC et, d'autre part, dans le Pacte budgétaire³⁰⁰. Selon la législation en vigueur, la Commission européenne détermine pour chaque pays un seuil inférieur pour l'OMT, « l'OMT minimal » dont le niveau diffère en fonction de la situation économique et budgétaire propre à chacun des États.

En fonction des calculs réalisés par la Commission, les États sont alors libres de s'aligner sur ces OMT minima ou de se doter d'un OMT plus ambitieux.

4.3 CALCUL DE L'OMT MINIMAL PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE ET FIXATION DE L'OMT PAR LE GOUVERNEMENT

Le calcul de l'OMT minimal et la fixation de l'OMT qui en découle se font sur la base des dispositions incluses, d'une part, dans le PSC et, d'autre part, dans le Pacte budgétaire.

²⁹⁹ Les pays versés dans le volet correctif du PSC se doivent d'abord de corriger leur déficit excessif avant d'intégrer le volet préventif du PSC et se voir ainsi assigner l'objectif de devoir converger vers leur OMT respectif.

³⁰⁰ Cette contrainte ne s'applique que pour les États signataires du TSCG qui se sont liés par les dispositions du Pacte budgétaire, soit les pays de la zone euro plus la Bulgarie, le Danemark et la Roumanie.

4.3.1 Dispositions incluses dans le Pacte de stabilité et de croissance (PSC)

Selon les dispositions du PSC, les États membres ne peuvent fixer un OMT dont le niveau serait inférieur à l'OMT minimal. La mise à jour de l'OMT minimal est réalisée de manière trisannuelle par la Commission européenne en prenant en compte plusieurs facteurs. Selon les dispositions européennes applicables à tous les pays de l'UE, l'OMT minimal est ainsi calculé selon les principes suivants :

- A. Une limite inférieure de -1 % du PIB pour les pays membres de la zone euro ou participant au mécanisme de change II³⁰¹ (OMT-ZE/MCE).
- B. Une limite inférieure minimale assurant une marge de sécurité par rapport à la limite de 3 % du PIB en matière de déficit public. Cette marge est déterminée par la prise en compte de la volatilité de l'activité économique de chaque pays, et de la sensibilité des finances publiques par rapport à l'activité (OMT-MB).
- C. Une limite minimale assurant la soutenabilité à long terme des finances publiques, de sorte que la dette publique soit soutenable, tout en tenant dûment compte des coûts liés au vieillissement de la population (OMT-ILD).

En pratique, il s'agit d'un seuil qui résulte de la somme des trois facteurs suivants :

- (i) le solde budgétaire nécessaire pour stabiliser la dette publique à un niveau de 60 % du PIB,
- (ii) l'ajustement nécessaire pour préfinancer l'augmentation des dépenses budgétaires liés au vieillissement de la population (pensions, soins de longue durée, santé, éducation et chômage)³⁰²,
- (iii) un effort supplémentaire pour les pays dont la dette publique dépasse 60 % du PIB.

Finalement, la valeur la plus élevée parmi les trois seuils, à savoir OMT-ZE/MCE, OMT-MB et OMT-ILD, fournit la valeur de l'OMT minimal que chaque État membre est tenu de respecter lors de la fixation de son propre OMT. L'OMT minimal peut donc être considéré comme étant une valeur « plancher ». La Commission ne prescrit pas aux États membres de choisir un OMT national qui serait égal à l'OMT minimal, chaque État membre étant libre de se fixer des objectifs plus ambitieux s'il le juge nécessaire.

Exprimé en termes mathématiques, l'OMT minimal (OMT-min) est déterminé comme suit :

$$\text{OMT-min} = \text{Max} (\text{OMT-ZE/MCE}, \text{OMT-MB}, \text{OMT-ILD})$$

4.3.2 Dispositions incluses dans le Pacte budgétaire

Les dispositions incluses dans le Pacte budgétaire rajoutent une contrainte en matière de fixation de l'OMT par les États membres.

Selon ces dispositions, les signataires du Pacte budgétaire ne peuvent fixer un OMT inférieur à -0,5 % du PIB à moins que la dette publique ne soit inférieure à 60 % du PIB et que les risques ayant trait à

301 À l'heure actuelle, le Danemark est le seul pays qui participe au mécanisme de change II (MCE).

302 En pratique, il s'agit des coûts économiques et budgétaires liés au vieillissement tels qu'ils apparaissent dans le rapport relatif au vieillissement (Ageing report).

la soutenabilité des finances publiques ne soient faibles. Dans ce cas, la limite inférieure de l'OMT est alors de -1 % du PIB³⁰³.

4.4 CALCUL DE L'OMT MINIMAL DU LUXEMBOURG

Le but de cette partie consiste à présenter à des fins purement illustratives les calculs afférents au niveau de l'OMT minimal pour le Luxembourg fixé par la Commission européenne au printemps 2019 et qui prend en compte les projections à long terme (horizon de 2070) telles qu'affichées dans le rapport sur le vieillissement publié en mai 2018 (2018 Ageing report).

Le tableau 44 compare également les données ayant conduit au calcul de l'OMT minimal du Luxembourg pour la période 2020-2022 (évaluation de 2019) avec celles relatives au calcul de l'OMT minimal pour la période 2017-2019 (évaluation de 2016).

Tableau 44 :

Fixation de l'OMT minimal du Luxembourg pour les périodes 2017-2019 et 2020-2022 (aux arrondis près)

	NIVEAU ACTUEL DE L'OMT (2017-19) (ÉVALUATION DE 2016)	NIVEAU DU PROCHAIN OMT (2020-22) (ÉVALUATION DE 2019)
PSC		
OMT-ZE	-1,0	-1,0
OMT-MB ³⁰⁴	-1,5	-1,2
i)	-2,7	-2,5
ii)	1,7	2,9
ii)	0,0	0,0
OMT-ILD = (i+ii+iii)	-1,0	0,5
OMT-minimal	-1,0	0,5
Pacte budgétaire	-0,5	-0,5
OMT retenu	-0,5	0,5

Source : calculs BCL.

Selon les dispositions européennes applicables à tous les pays de l'UE, l'OMT minimal est calculé selon les principes suivants :

- a) Une limite inférieure de **-1 % du PIB** pour les pays membres de la zone euro dont le Luxembourg fait partie (OMT-ZE).
- b) Une valeur garantissant une marge de sécurité par rapport au seuil de 3 % du PIB en matière de déficit : cette valeur se calcule à l'aide d'une mesure de l'écart de production et de l'élasticité de la production au solde budgétaire. Pour le Luxembourg, cette composante qui était égale à un solde de **-1,5 % du PIB** dans l'évaluation de 2016 serait égale à un solde de **-1,2 % du PIB** dans l'évaluation de 2019 (OMT-MB)³⁰⁵.

303 Il faut noter que si le PSC et le pacte budgétaire se différencient quant à la limite inférieure de l'OMT, ils ne se différencient pas en ce qui concerne la limite supérieure de l'OMT.

304 Valeur calculée par la BCL.

305 La valeur relative à l'évaluation de 2019 est dérivée du tableau A2.1, p. 116 du « Vade Mecum on the Stability and Growth Pact », édition de 2018.

c) Une valeur garantissant la soutenabilité des finances publiques ou une convergence rapide vers celle-ci. Cette valeur correspond à la somme des trois composantes suivantes :

(i) La première composante calcule le solde nominal nécessaire à la stabilisation du taux d'endettement à long terme (en 2060 dans l'évaluation de 2016 et en 2070 dans l'évaluation de 2019) à 60 % du PIB. Le calcul se base sur la croissance nominale moyenne telle qu'estimée dans les rapports sur le vieillissement de 2015 et 2018. Selon les estimations de la BCL qui se basent sur ces rapports, le calcul pour le Luxembourg aboutit à un déficit de 2,7 % du PIB dans l'évaluation de 2016 et un déficit de 2,5 % du PIB dans l'évaluation de 2019. Ces chiffres sont obtenus en multipliant le taux d'endettement (60 % du PIB) par la croissance nominale du PIB telle que projetée sur la période respectivement de 2013-2060 (4,5 %) et de 2015-2070 (4,3 %) ³⁰⁶;

(ii) La deuxième composante définit l'effort budgétaire à fournir pour préfinancer un tiers des coûts budgétaires attendus du vieillissement, définis par la valeur présente nette de l'augmentation du coût du vieillissement sur un horizon s'étalant à l'infini ³⁰⁷.

(iii) La dernière composante représente l'effort budgétaire complémentaire à fournir par les pays dont le taux d'endettement dépasse 60 % du PIB. Cet effort est linéaire et part de 0,2 % du PIB si le taux d'endettement est de 60 %. Pour le Luxembourg, cet effort est égal à zéro du fait que le ratio de dette par rapport au PIB est inférieur à 60 %.

Au vu de ce qui précède et selon les estimations de la BCL, la somme des trois éléments (i), (ii), (iii) permettant de dériver la composante « OMT-ILD » serait égale à +0,5 % dans l'évaluation de 2019, en hausse par rapport à celle de -1,0 % dans l'évaluation de 2016.

Selon les dispositions incluses dans le PSC, *in fine* le niveau de l'OMT minimal pour le Luxembourg, qui était égal à un déficit de -1,0 % du PIB dans l'évaluation de 2016, équivaut à un surplus de 0,5 % ³⁰⁸ du PIB dans l'évaluation de 2019, soit une hausse de +1,5 %.

Il ressort aussi du tableau ci-dessus que les dispositions applicables au Pacte budgétaire ³⁰⁹ qui ont contribué de manière déterminante à définir le niveau de l'OMT du Luxembourg pour la période 2017-2019, n'ont joué aucun rôle dans la fixation du nouvel OMT, étant donné que l'OMT minimal est bien supérieur au seuil de -0,5 % du PIB contenu dans le Pacte budgétaire.

306 Voir les rapports sur le vieillissement de 2015 et de 2018 (2015/2018 Ageing report).

307 Sur la base d'estimations de la BCL et dans un but purement illustratif, les coûts additionnels à long-terme liés au vieillissement seraient respectivement de l'ordre de 5,3 % et de 8,7 % du PIB dans l'évaluation de 2016 et 2019. Sur base des données précitées, on obtiendrait donc une valeur liée à l'élément (ii) de la composante OMT-ILD de respectivement 1,7 (0,33*5,7) et 2,9 (0,33*8,7) dans l'évaluation de 2016 et de 2019. Les valeurs mentionnées peuvent différer de celles utilisées par la Commission européenne.

La différence entre ces valeurs calculées donne une idée du rôle qu'a eu la prise en compte de la hausse de l'estimation des coûts du vieillissement à long terme (rapport sur le vieillissement de 2015 et de 2018) dans le calcul de l'OMT minimal pour le Luxembourg.

308 Valeur calculée également par la Commission.

309 En ce qui concerne les dispositions applicables au Pacte budgétaire, étant donné le fait que les risques pesant sur la soutenabilité à long terme des finances publiques au Luxembourg ne sont pas faibles. Cela entraîne donc une limite inférieure de l'OMT égale à -0,5 % du PIB.

4.5 COMMENTAIRES SUR LE NIVEAU DE L'OMT DU LUXEMBOURG POUR LA PÉRIODE 2020-2022

Le niveau de l'OMT passera donc d'un déficit de 0,5 % du PIB (période 2017-2019) à un surplus égal à 0,50 % du PIB (période 2020-2022), soit une hausse de 1,0 % du PIB.

Alors que lors de l'évaluation de 2016, l'élément déterminant dans la fixation du niveau de l'OMT avait trait aux dispositions applicables au Pacte budgétaire, c'est par contre la composante reprenant les obligations implicites liées au vieillissement et à la dette (MTO-ILD) qui a joué un rôle prépondérant dans la fixation du prochain OMT du Luxembourg (évaluation de 2019).

Ce changement est imputable à la révision à la hausse des coûts du vieillissement à l'horizon 2070, tel qu'elle ressort du dernier rapport afférent (2018 Ageing report). Selon ce rapport, ces derniers s'élèveraient à 28,1 % du PIB durant l'année 2060 (alors qu'ils étaient estimés à 25,7 % du PIB en 2060 dans le rapport de 2015) et à 30,9 % du PIB en 2070. Les coûts du vieillissement incluent les dépenses liées aux pensions, aux soins de santé, aux soins à long terme, aux dépenses de chômage et d'éducation. Ce sont surtout les estimations relatives aux coûts des pensions qui ont été ajustées à la hausse et qui conduisent à la hausse substantielle de l'OMT minimal.

Selon le rapport 2018, les coûts liés aux seules dépenses de pension à l'horizon 2060 pour le Luxembourg seraient de l'ordre de 16,0 % du PIB, alors que ces estimations s'élevaient encore à 13,4 % du PIB dans les projections de 2015 (2015 Ageing report), soit une hausse de plus de 2,6 points de pourcentage.

La hausse des dépenses liées aux pensions trouverait sa source dans des projections démographiques révisées à la baisse de manière significative et qui verraient ainsi la population du Luxembourg avoisiner 1 million d'habitants à l'horizon 2070, alors que les projections de 2015 tablaient encore sur une population de 1,1 million d'habitants en 2060. Cette moindre hausse de la population affecte négativement l'emploi et donc la croissance (potentielle) de l'économie, ce qui augmente mécaniquement le coût des dépenses de pensions exprimé en pourcentages du PIB.

Le niveau de l'OMT du Luxembourg retenu pour la période 2020-2022 sera donc équivalent à celui qui prévalait au cours de la période 2013-2016 et qui était basé sur des projections démographiques prévoyant une population du Luxembourg égale à 700 000 habitants à l'horizon de l'année 2060.

Il s'avère donc qu'une projection démographique favorable (Europop 2013- AWG 2015) aura entraîné la baisse de l'OMT, permettant ainsi au gouvernement de disposer d'une marge de manœuvre budgétaire additionnelle au cours de la période 2017-2019.

À l'aune des révisions dont font l'objet les projections démographiques à long terme ainsi que de l'incertitude qui entoure ces projections, on ne peut qu'inciter les autorités à adopter une attitude de prudence et de se méfier de l'émergence soudaine de marges de manœuvre immédiates issues de projections de très long terme favorables.

La hausse de l'OMT à partir de 2020 est entièrement justifiée et confirme qu'il est essentiel constituer des marges de manœuvre requises pour faire face aux défis des dépenses de vieillissement et de pensions en particulier, qui ne manqueront pas de surgir.

5. LES CHANGEMENTS DANS LA GOUVERNANCE EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE FINANCES PUBLIQUES DEPUIS 2013

La crise économique et financière de 2008-2009 a entraîné de profondes modifications dans la gouvernance européenne en matière de finances publiques³¹⁰. Ces dernières ont débouché sur la mise en place d'un arsenal législatif révisé en matière de finances publiques, à savoir le *Six-Pack*³¹¹ (entré en vigueur en décembre 2011), le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) qui inclut le Pacte budgétaire (entré en vigueur en janvier 2013³¹²) et enfin le *Two-Pack* entré en vigueur le 30 mai 2013 et qui comporte une obligation pour les États de la zone euro de transmettre avant le 15 octobre de chaque année un plan budgétaire relatif à l'année suivante.

Suite à la mise en place de ce cadre légal, les principales règles relatives à la gouvernance européenne en matière de finances publiques sont les suivantes :

- Le déficit budgétaire doit être inférieur à 3 % du PIB.
- La dette publique brute ne peut excéder 60 % du PIB. Dans le cas où cette dernière est plus élevée que cette valeur de référence, l'écart entre le niveau de dette et la valeur de référence doit diminuer en moyenne de 1/20 par année.
- Le solde structurel³¹³ doit se situer au-dessus de l'objectif à moyen terme (OMT) qui ne peut être inférieur à -0,5 % du PIB pour les États de la zone euro. Cette limite inférieure est fixée à -1 % du PIB dans le cas où la dette publique est inférieure à 60 % du PIB et les risques relatifs à la soutenabilité à long terme sont considérés comme faibles. Si le solde structurel se situe en dessous de l'OMT, il doit converger vers ce dernier à concurrence de 0,5 % du PIB chaque année³¹⁴.
- Le taux de croissance des dépenses publiques ajustées³¹⁵ ne peut être supérieur à la croissance économique potentielle à moyen terme pour les pays dont le solde structurel est égal ou supérieur à l'OMT. Dans le cas où le solde structurel est inférieur à l'OMT, le taux de croissance des dépenses doit alors être inférieur à la croissance potentielle du PIB de manière à assurer une convergence appropriée vers l'OMT³¹⁶.
- En cas de non-respect des règles, des sanctions sont prévues tant dans le volet préventif que correctif du Pacte de stabilité et de croissance.

310 Voir avis de la BCL sur le projet de budget 2016 pp. 162-169.

311 Voir bas de page 297.

312 Le TSCG a été signé le 2 mars 2012 par 25 États membres de l'UE (tous sauf le Royaume-Uni, la République tchèque et la Croatie qui ne faisait pas encore partie de l'UE).

313 Le solde structurel est défini comme étant le solde nominal déduction faite de la composante cyclique et des mesures temporaires et/ou non récurrentes.

314 Voir article 5 du règlement (UE) 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques : « Pour les États membres confrontés à un niveau d'endettement dépassant 60 % du PIB ou qui sont exposés à des risques importants liés à la soutenabilité globale de leur dette, le Conseil et la Commission examinent si l'amélioration annuelle du solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et autres mesures temporaires, est supérieure à 0,5 % du PIB ».

315 Les dépenses ajustées font déduction de certaines dépenses (dépenses liées aux charges d'intérêt sur la dette publique et aux allocations de chômage) et prennent en compte de recettes discrétionnaires additionnelles.

316 Il convient également de noter que la règle des dépenses n'est pas vérifiée pour les pays qui présentent un solde structurel supérieur à l'OMT.



Les plans budgétaires envoyés par les États de la zone euro à la Commission pour le 15 octobre de chaque année font l'objet d'une analyse approfondie pouvant déboucher sur des demandes de modifications en cas de risque de déviation sévère par rapport aux règles du Pacte de stabilité et de croissance.

Depuis 2013, le cadre de gouvernance n'est toutefois pas resté figé, mais a fait l'objet de diverses initiatives, à savoir : l'introduction de la flexibilité dans le Pacte de Stabilité et de croissance et une plus grande focalisation sur la norme des dépenses pour définir et évaluer les politiques budgétaires.

La suite de ce chapitre est organisée de la manière suivante. Dans un premier temps, les changements et propositions faites au niveau européen depuis 2013 en matière de gouvernance européenne relative aux finances publiques sont passés en revue.

Dans une seconde étape, quatre propositions apparues récemment dans le débat public et qui visent à réformer et à simplifier le cadre européen relatif aux finances publiques seront analysées.

Enfin, l'impact potentiel que toutes ces différentes propositions pourraient avoir sur le Luxembourg sera étudié.

5.1 LES INITIATIVES PRISES AU NIVEAU EUROPÉEN DEPUIS 2013

5.1.1 Introduction de la flexibilité dans le Pacte de Stabilité et de croissance

Le 13 janvier 2015, la Commission européenne a publié une communication³¹⁷ qui fournit des orientations sur la meilleure manière d'utiliser la flexibilité offerte par les règles existantes dans le Pacte de stabilité et de croissance (PSC).

Les orientations présentées mettent l'accent sur la marge d'interprétation laissée à la Commission européenne conformément aux règles du Pacte, sans toutefois modifier la législation existante. Elles apportent des éclaircissements quant à la meilleure manière de prendre en compte trois dimensions spécifiques au moment d'appliquer les règles. Il s'agit : i) de la situation économique, ii) des réformes structurelles et iii) des investissements, en particulier en ce qui concerne la mise en place d'un Fonds européen pour les investissements stratégiques dans le cadre du plan d'investissement pour l'Europe.

Les lignes qui suivent résument succinctement le contenu de la communication.

Prise en compte de la situation économique

La modulation de l'ajustement budgétaire tout au long du cycle économique est représentée par une «matrice d'exigences»³¹⁸ (ci-après simplement la «matrice»). Celle-ci présente une ventilation détaillée de l'ajustement annuel requis en fonction du cycle économique, du niveau d'endettement et des risques liés à la soutenabilité des finances publiques dans chaque État membre.

317 Voir http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/2015-01-13_communication_sgp_flexibility_guidelines_en.pdf.

318 Voir l'annexe 2 reprise à la page 20 du document : http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/2015-01-13_communication_sgp_flexibility_guidelines_en.pdf.

Le cycle économique est appréhendé par l'écart de production, c'est-à-dire la différence entre l'évolution de la production effective et de la production potentielle estimée. Plus l'écart de production positif (négatif) est grand, plus l'effort d'ajustement nécessaire est important (faible). Une position budgétaire globalement défavorable requiert un ajustement plus rapide, en particulier lorsque des risques pèsent sur la soutenabilité des finances publiques ou que le taux d'endettement est supérieur à la valeur de référence de 60 % du PIB.

Prise en compte des réformes structurelles

Un assouplissement temporaire et limité de l'ajustement budgétaire requis a été introduit afin de soutenir la mise en œuvre de réformes structurelles. Cet assouplissement a été introduit tant dans le volet préventif que correctif du PSC.

Dans le volet préventif du Pacte, la Commission prend désormais en compte l'incidence budgétaire positive des réformes structurelles, pour autant que ces réformes i) soient de grande ampleur, ii) entraînent des effets budgétaires positifs vérifiables et directs à long terme, notamment une augmentation de la croissance potentielle et iii) soient intégralement mises en œuvre.

Pour que les réformes soient considérées comme éligibles, les États membres doivent présenter un plan de réformes structurelles spécifique contenant des informations détaillées et vérifiables, assorti de délais crédibles d'adoption et de réalisation. La Commission examine ensuite ce plan de réformes afin de vérifier si elle peut recommander d'autoriser un écart temporaire par rapport à l'OMT ou à la trajectoire d'ajustement vers ce dernier.

Dans le volet correctif du Pacte, la Commission tient compte de l'existence d'un plan de réforme structurelle spécifique, fournissant des informations détaillées et vérifiables, ainsi que des délais crédibles d'adoption et de réalisation, lorsqu'elle recommande un délai supplémentaire pour la correction du déficit excessif ou un éventuel report de ce délai.

Prise en compte des programmes d'investissements

Un assouplissement temporaire et limité de l'ajustement budgétaire requis a été également introduit afin de soutenir les projets relatifs aux investissements stratégiques (EFSI) et aux autres investissements (dépenses nationales consacrées à des projets cofinancés par l'UE au titre de la politique structurelle et de cohésion, des réseaux transeuropéens et du Mécanisme pour l'interconnexion en Europe, ainsi qu'aux projets cofinancés par le Fonds européen pour les investissements stratégiques).

Les clauses de flexibilité concernant les réformes structurelles et les investissements sont toutes deux assorties de garanties destinées à maintenir la prudence budgétaire. Elles ne peuvent ainsi être appliquées qu'une seule fois durant la période d'ajustement vers une position budgétaire saine. Le recours à ces clauses ne devrait pas conduire à un dépassement de la valeur de référence de 3 % du PIB pour le déficit et une marge de sécurité par rapport à ce seuil devrait être conservée. Seuls les États membres en période de conjoncture économique défavorable peuvent demander l'application de la clause d'investissement. Enfin, le risque de voir les investissements publics diminuer durant une période d'ajustement budgétaire devrait être contenu, voire éliminé par un recours judicieux à ces clauses de flexibilité.

L'application souple du Pacte de stabilité et de croissance introduite dans la communication présentée par la Commission en janvier 2015 a été approuvée par le Conseil ECOFIN en février 2016.

Évaluation de la flexibilité introduite dans le pacte de stabilité et de croissance

Lors de l'approbation de cette flexibilité introduite dans le PSC, il était prévu de réaliser une étude d'impact de manière à analyser si les objectifs inhérents à ces modifications ont été atteints.

La Commission a de ce fait présenté le 23 mai 2018 une communication relative au réexamen de la flexibilité dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance : cette communication apporte des réponses à deux questions principales.

La première question vise à déterminer si la matrice qui définit l'ajustement budgétaire annuel a réellement permis de moduler l'ajustement budgétaire requis tout au long du cycle économique.

La deuxième question vise à savoir si une plus grande flexibilité permet effectivement davantage de réformes structurelles et d'investissements.

Les principales conclusions tirées par la Commission de cet examen peuvent être résumées comme suit :

Selon le rapport de la Commission³¹⁹, il y a bien eu une modulation conjoncturelle des ajustements budgétaires requis. Depuis 2015, c'est sur la base de la matrice précitée qu'ont été définis et quantifiés les ajustements budgétaires requis dans les recommandations par pays proposées par la Commission dans le cadre du Semestre européen. La conception de la matrice favorise une réelle modulation de l'effort budgétaire requis en fonction du cycle économique et du niveau de la dette publique dans les États membres. Cette modulation ne ralentit pas le rythme normal de l'ajustement budgétaire nécessaire. Elle favorise, par conséquent, l'établissement d'une position budgétaire saine à moyen terme et une réduction de la dette à un rythme satisfaisant.

Depuis sa mise en œuvre en 2015, plusieurs États membres ont demandé à faire usage de la clause des réformes structurelles et/ou de la clause d'investissement³²⁰. Néanmoins, la condition selon laquelle un État membre doit traverser une période de difficultés économiques pour bénéficier de la clause d'investissement en a considérablement limité l'usage. L'obligation de respecter la marge de sécurité par rapport au plafond de déficit de 3 % pendant trois ans a également représenté une contrainte pour certains États membres.

Remarques

Les conclusions, présentées sous un angle relativement favorable dans la Communication de la Commission, sont à prendre avec du recul. En effet, l'introduction de la flexibilité a eu pour conséquence de ralentir l'ajustement budgétaire dans une série d'États membres. De nombreux États membres, dont certains présentent en outre des taux d'endettement fort élevés, sont encore bien éloignés de leur OMT. Or, le fait de dégager un solde structurel en ligne avec l'OMT permet non seulement de dégager des marges de manœuvre budgétaire nécessaires en cas de récession, mais également de faire diminuer les ratios de dette des pays lourdement endettés et de les faire converger vers le plafond fixé par le traité (60 % du PIB).

319 Voir https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/com_2018_335_fr.pdf.

320 L'Italie, la Lettonie, la Lituanie et la Finlande, pour la première; l'Italie et la Finlande, pour la seconde.

L'introduction de flexibilité dans le PSC a complexifié le cadre budgétaire européen et l'a rendu encore plus opaque pour la majorité des observateurs externes. Les nombreuses exceptions et clauses échappatoires qui régissent les règles budgétaires actuellement en vigueur vont donc à l'encontre d'un grand principe devant régir toute règle budgétaire, à savoir la simplicité. Cette complexité accrue est ainsi à la base des propositions de réformes visant précisément à simplifier la gouvernance budgétaire européenne. Quatre de ces propositions seront analysées ci-après.

Le Luxembourg, qui se trouve dans le volet préventif du PSC tout en présentant un solde structurel supérieur à l'OMT, n'a jamais profité de cette flexibilité en ce qui concerne la trajectoire d'ajustement vers l'OMT. Le pays n'a également jamais demandé à faire usage de la clause pour réformes structurelles ou pour la mise en place de programmes d'investissements.

5.1.2 Focalisation plus importante sur la norme des dépenses

Suite à l'accord obtenu le 29 novembre 2016 au niveau du Comité économique et financier (CEF) sur la manière de simplifier l'évaluation du respect des règles du PSC, le Conseil a approuvé le 6 décembre 2016 un accord³²¹ visant à améliorer la prévisibilité et la transparence des règles budgétaires de l'UE.

L'accord vise à mettre davantage l'accent sur la norme dépenses tant dans le volet préventif que correctif, en tant qu'indicateur de conformité avec les objectifs budgétaires. Cet accord n'a toutefois pas modifié la complexité du cadre budgétaire du fait qu'aucune modification de la législation sous-jacente au PSC n'a été réalisée.

Si l'accord n'a pas introduit de changement fondamental dans le volet préventif du PSC, il a néanmoins entraîné l'apparition d'une norme de dépenses dans le volet correctif du PSC. Dorénavant, lors de l'ouverture d'une nouvelle procédure pour déficit excessif³²², les objectifs assignés à l'État comporteront non seulement des objectifs exprimés en termes de solde nominal et d'amélioration du solde structurel, mais également un objectif en termes de croissance des dépenses³²³.

5.1.3 Présentation par la Commission européenne en mai 2017 de pistes de réflexion visant à approfondir l'Union économique et monétaire

Si le document présenté par la Commission³²⁴ n'inclut pas expressément de pistes de réforme relatives aux règles budgétaires européennes, on peut cependant relever le passage suivant :

« Le renforcement de l'intégration économique, budgétaire et financière au fil du temps ouvrirait également la porte à la révision de l'ensemble des règles budgétaires de l'UE. (...) Cependant, tous reconnaissent qu'elles (les règles) sont devenues trop complexes, ce qui freine leur appropriation et leur mise en œuvre effective. (...) »

321 Voir p. 11 du document : <https://www.consilium.europa.eu/media/22629/st15205en16.pdf>.

322 Les États dont l'ouverture d'une procédure pour déficit excessif (PDE) est antérieure à l'accord approuvé par le Conseil, continuent d'être évalués selon la méthode en vigueur lors de l'ouverture de la PDE.

323 Si lors de l'analyse visant à s'assurer de la mise en œuvre d'actions correctrices, les indicateurs relatifs au solde nominal ou à l'effort structurel pointent dans des directions opposées, une analyse détaillée sera effectuée et prendra en compte le respect ou non de la norme des dépenses.

Si le taux de croissance des dépenses ajustées est inférieur au taux de croissance défini par la norme, il y aura alors présomption que l'État a respecté ses engagements et inversement. L'État membre pourra dès lors se voir accorder un délai supplémentaire dans le cadre des règles du PSC.

324 Voir : https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu_fr.pdf.

Dans sa feuille de route incluant des propositions pour l'achèvement de l'Union économique et monétaire d'ici 2025, la Commission mentionne que des modifications des règles du PSC devraient intervenir au cours de la période 2020-2025.

5.1.4 Présentation de la feuille de route par la Commission en décembre 2017 pour approfondir l'Union économique et monétaire : impact sur les règles budgétaires

La feuille de route³²⁵ présentée par la Commission le 6 décembre 2017, dans le but d'approfondir l'Union économique et monétaire contient quatre grandes initiatives. Une de ces initiatives vise à intégrer dans le droit de l'UE des dispositions fondamentales du Traité sur la Stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), en tenant compte de la flexibilité appropriée intégrée dans le PSC à l'initiative de la Commission.

Cette proposition se base sur un engagement pris en 2012 par les 25 États membres signataires du TSCG afin d'intégrer dans le droit de l'Union, les dispositions de fond de ce traité cinq ans après son entrée en vigueur, soit au 1^{er} janvier 2018.

La proposition de directive intègre la substance de l'article 3 du TSCG, qui fait référence au Pacte budgétaire. Cet article impose l'application d'une règle d'équilibre budgétaire structurel, ainsi que d'un mécanisme de correction en cas d'écart important. Les dispositions de cet article ont déjà été transposées dans les législations nationales. (Loi du 12 juillet 2014 pour le Luxembourg).

À l'article 3b de la proposition de directive du Conseil³²⁶, il est également question du renforcement de la norme des dépenses³²⁷.

Deux remarques peuvent être faites à la lecture de ce qui précède.

Premièrement, la proposition de directive inclut la mise en œuvre d'une norme des dépenses qui serait contraignante pour toute la durée d'une législature. L'article 3b du TSCG dans sa version actuelle ne mentionne quant à lui la règle des dépenses que comme instrument permettant d'analyser les progrès réalisés en direction de l'objectif à moyen terme, ainsi que le respect de cet objectif. Cette nouvelle règle s'appliquerait à tous les États, ce qui devrait entraîner une modification de la loi luxembourgeoise du 12 juillet 2014.

Deuxièmement, il convient de noter que dans son opinion rendue en mai 2018³²⁸, la BCE saluait l'obligation incombant aux États membres d'inclure dans leur planification budgétaire une trajectoire de croissance à moyen terme des dépenses de l'État, nette de mesures relatives à des recettes discrétionnaires, et qui aurait un caractère contraignant et permanent. La BCE remarque cependant qu'afin qu'une telle règle favorise la discipline budgétaire il faudrait plus de clarté sur la manière de l'appliquer à moyen terme et notamment en cas de modifications des conditions macroéconomiques.

325 Voir : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5005_fr.htm.

326 Voir : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017PC0824&from=EN>.

327 Selon cette proposition, « la planification budgétaire inclut une trajectoire de croissance à moyen terme des dépenses publiques dont sont déduites les mesures discrétionnaires en matière de recettes et qui est conforme à l'objectif à moyen terme, ou au calendrier de la convergence vers cet objectif. Cette trajectoire est fixée dès qu'un nouveau gouvernement entre en fonction dans l'État membre, pour la durée de la législature telle qu'établie par l'ordre juridique constitutionnel de cet État membre, et est respectée par les budgets annuels tout au long de cette période ».

328 Voir : https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_con_2018_25_f_sign.pdf.

5.1.5 Conclusions initiales sur les initiatives de réforme en matière de la gouvernance européenne des finances publiques

On constate donc que depuis 2013 et l'entrée en vigueur du *Two-Pack*, la gouvernance européenne en matière de finances publiques a fait l'objet, d'une part, de modifications et, d'autre part, de propositions visant à réformer les règles en vigueur. Les propositions de modifications mettent de manière générale l'accent sur une utilisation accrue de la norme des dépenses dans le suivi des politiques budgétaires.

5.2 AUTRES PROPOSITIONS DE RÉFORMES DES RÈGLES BUDGÉTAIRES EUROPÉENNES

Outre celles de la Commission européenne, de nombreuses propositions relatives à la réforme de la zone euro et à la gouvernance en matière de finances publiques sont apparues dans la débat public au cours des derniers mois.

Ces propositions partent d'un même constat, à savoir que les règles actuellement en vigueur sont trop complexes, inefficaces et présentent de nombreuses clauses échappatoires. De plus, les sanctions prévues dans le cadre actuel de gouvernance n'ont jamais été mises en œuvre, malgré des infractions aux règles communautaires constatées dans le chef de plusieurs États membres.

5.2.1 Quatre propositions de réformes des règles budgétaires européennes

Cette partie analyse succinctement quatre propositions de réformes qui ont été faites au cours des derniers mois³²⁹. Il s'agit de la proposition faite par 14 économistes franco-allemands³³⁰, le Conseil allemand d'experts économiques³³¹, le Conseil français d'analyse économique³³² et le Comité budgétaire européen³³³.

329 Les quatre propositions analysées sont celles qui sont apparues durant l'année 2018. D'autres propositions moins récentes sont décrites dans Andrieu et al. (2015) ou encore Claeys et al. (2016).

330 Voir : https://cepr.org/sites/default/files/policy_insights/PolicyInsight91.pdf.

331 Voir : <https://voxeu.org/article/refocusing-european-fiscal-framework>.

332 Voir : <http://www.cae-eco.fr/IMG/pdf/cae-note047v4.pdf>

333 Voir : https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018_efb_annual_report_en.pdf.

Tableau 45 :

Principaux éléments contenus dans quatre propositions de réformes des règles budgétaires européennes³³⁴

	PROPOSITION DES 14 ÉCONOMISTES FRANCO-ALLEMANDS	PROPOSITION DU CONSEIL ALLEMAND D'EXPERTS ÉCONOMIQUES	PROPOSITION DU CONSEIL FRANÇAIS D'ANALYSE ÉCONOMIQUE	PROPOSITION DU CONSEIL BUDGÉTAIRE EUROPÉEN (CBE)
Ampleur de la refonte du cadre législatif actuel	Pas spécifiée explicitement	Réforme ne requérant pas une refonte importante du cadre légal actuel.	Pas de modification immédiate du TFEU. Une modification du Six-Pack et également du TSCG devrait être effectuée à terme.	Pas de modification du TFEU, mais des modifications profondes dans la législation européenne secondaire et dans le TSCG (pacte budgétaire) devraient être effectuées.
Objectif à moyen terme	Soit un objectif de dette fixé à 60 % du PIB ou qui converge vers ce dernier, soit un objectif de dette qui prendrait en compte les dettes implicites liées aux dépenses de pensions.	Objectif de dette fixé à 60 % du PIB ou convergeant vers ce dernier. Il conviendrait également d'éviter les déficits structurels excessifs à moyen terme.	Objectif de dette fixé à 60 % du PIB ou qui converge vers ce dernier.	
Règle opérationnelle	Plafond annuel de croissance des dépenses nominales nettes.			
	Plafond assurant une convergence vers le ratio de 60 %.	Plafond assurant une convergence vers le ratio de 60 % avec un respect du solde structurel.	Plafond assurant une convergence vers le ratio de 60 %.	Plafond assurant une convergence vers le ratio de 60 % en 15 ans et fixé pour 3 ans.
Utilisation du solde structurel	Non	Oui	Non	Non
Calculs de l'agrégat des dépenses	Dépenses nettes des intérêts sur la dette, des dépenses de chômage et de l'impact des mesures discrétionnaires sur le volet des recettes.			Dépenses nettes des intérêts sur la dette, des dépenses de chômage, des transferts européens et de l'impact des mesures discrétionnaires sur le volet des recettes.
			Les dépenses d'investissements seraient lissées.	Les dépenses liées aux investissements seraient lissées sur une période de quatre années.
Cycle d'évaluation	Cycle d'évaluation annuel			Cycle d'évaluation de 3 ans avec surveillance annuelle
Indicateur de conformité	Indicateur de conformité : croissance des dépenses nettes.			
	Règle respectée tant que le compte d'ajustement lié à la norme des dépenses est inférieur à 1 % du PIB	Il conviendrait également d'éviter les déficits structurels excessifs à moyen terme.	Règle respectée tant que le compte d'ajustement lié à la norme des dépenses est inférieur à 1 % du PIB	Dans le volet préventif : non-respect si la déviation dépasse 1 % du PIB Dans le volet correctif : non-respect si la croissance des dépenses nettes est supérieure au plafond pour une année donnée
Flexibilité et exceptions	Activées en cas de circonstances exceptionnelles et après accord de l'Eurogroupe. Consultation du Comité budgétaire européen.	Élimination des exceptions et instauration de deux clauses échappatoires qui pourraient être activées en cas de catastrophes naturelles ou de graves crises économiques.		Activées lors d'une crise économique majeure, éléments hors de contrôle du gouvernement ou encore lors d'une réforme du système de pensions.
Sanctions	- Émission de dette junior - Le respect des règles pourrait être donné lieu à des conditions de financement avantageuses lors de prêts consentis par le MES.	- Sanctions appliquées de manière plus automatique sans que le Conseil ou la Commission ne puissent en définir les modalités. - Le respect des règles pourrait donner lieu à des prêts consentis par le MES	- Émission de dette junior + procédure « se conformer ou expliquer » devant le parlement national, voire européen en cas de déviation majeure. - Le respect des règles pourrait donner lieu à des prêts consentis par le MES et à la participation à une fonction de stabilisation mise en place au niveau de la zone euro.	- Pas d'accès à la fonction centrale de stabilisation. - Suspension des fonds européens. - Amendes
Gouvernance	Conseil fiscal national supervisé par un Conseil budgétaire européen indépendant	Vérification du respect des règles par la Commission sur base de l'avis du conseil fiscal européen indépendant et réformé. Vote final concernant l'imposition de sanctions éventuelles revenant au Conseil.	Institutions budgétaires nationales indépendantes dont la coordination et la supervision seraient assurées par un conseil budgétaire européen.	Institution indépendante, Commission européenne et Conseil Ecofin

334 Nous nous limitons aux règles budgétaires et nous n'abordons donc pas les propositions faites dans d'autres domaines telles que la mise en place d'une capacité budgétaire au sein de la zone euro, l'approfondissement de l'union bancaire, les relations entre le souverain et le secteur bancaire ou encore la mise en place d'un mécanisme visant à restructurer la dette publique.

5.2.2 Analyse des quatre propositions de réformes

Comme déjà noté ci-dessus, les quatre propositions partent du même constat, à savoir que les règles actuelles de gouvernance européenne en matière de finances publiques sont trop complexes, peu transparentes, engendrent des politiques budgétaires pro-cycliques et incluent des sanctions qui n'ont jamais été mises en œuvre en dépit d'infractions constatées.

Si certaines propositions (allemande, française et CBE) partent du principe que la mise en œuvre des réformes proposées ne requiert pas une refonte totale du cadre de gouvernance européenne³³⁵, la proposition faite par les 14 économistes franco-allemands reste évasive quant à l'ampleur de cette refonte.

Les propositions de réforme sont relativement semblables et basent le cadre fiscal réformé sur une règle visant à atteindre un objectif de dette à moyen terme. Cet objectif devrait être atteint au moyen d'une norme des dépenses, calibrée en fonction de la croissance potentielle et d'une projection d'inflation.

Les quatre propositions sont centrées sur un objectif principal qui serait exprimé sous la forme d'un ratio de dette publique (60 % du PIB) vers lequel il conviendrait de converger.

La proposition du CBE va plus loin en annonçant que pour les pays dont la dette est inférieure à 60 % du PIB, le seul objectif consisterait à maintenir le déficit nominal en dessous de 3 % du PIB. La suppression d'éléments tels que le solde structurel ou l'OMT aurait donc pour conséquence que le nouveau cadre législatif pour ces pays serait semblable à celui qui était en vigueur avant la réforme du PSC de 2005. La méthodologie sous-jacente au PSC au cours de la période 1997-2005, qui reposait sur une approche ne prenant nullement en compte la conjoncture économique propre à chacun des États membres, a pourtant fait l'objet de nombreuses critiques, qui ont débouché sur les réformes du PSC mises en œuvre en 2005 et en 2011. On peut donc s'interroger sur le bien-fondé d'un retour à une telle approche.

Selon les quatre propositions, la règle opérationnelle du nouveau cadre budgétaire serait fixée sous la forme d'un plafond annuel de la croissance des dépenses nettes qui permettrait d'assurer une convergence vers un ratio de dette égal à 60 % du PIB. Les règles seraient donc basées sur des éléments étant sous le contrôle direct du gouvernement (c'est-à-dire les dépenses)³³⁶.

Selon les quatre propositions, l'agrégat des dépenses qui serait comparé à la norme serait calculé déduction faite des éléments sur lesquels le gouvernement n'a que peu d'emprise (à savoir les dépenses d'intérêt sur la dette ainsi que les dépenses liées au chômage). De plus l'impact des mesures discrétionnaires sur le versant des recettes serait déduit. En ce sens le calcul de l'agrégat des dépenses proposé dans les quatre propositions serait assez semblable à celui utilisé actuellement dans la norme des dépenses européenne³³⁷.

335 Le traité ne serait pas affecté par ces propositions de changement, seule la législation européenne secondaire serait amendée en conséquence.

336 Des baisses discrétionnaires d'impôts seraient également prises en compte en ce sens que cela entraînerait une baisse du plafond des dépenses autorisées.

337 La norme des dépenses européenne en vigueur actuellement déduit également les dépenses effectuées dans le cadre de projet financés par l'Union européenne de même que les dépenses des investissements sont lissées sur quatre années. Seule la proposition faite par le CBE et le Conseil français d'analyse économique propose de lisser les investissements. Le CBE propose également de déduire les dépenses liées aux fonds européens. À l'inverse de la règle européenne des dépenses actuellement en vigueur qui utilise une projection du déflateur du PIB afin d'obtenir un taux maximal des dépenses autorisées, les quatre propositions font référence à une projection d'inflation pour obtenir ce taux maximal des dépenses autorisées. Enfin la règle des dépenses européenne retranche la composante cyclique des dépenses de chômage alors que les quatre propositions déduisent les dépenses de chômage prises dans leur totalité.



Concernant l'évaluation de l'impact permanent des mesures discrétionnaires sur le volet des recettes, les quatre propositions restent évasives quant à l'entité qui serait en charge de la vérification. Convient-il de confier cette tâche aux conseils fiscaux nationaux ou à un conseil budgétaire européen indépendant ?

La règle des dépenses n'obligerait plus les États à devoir réduire leurs dépenses en cas de mauvaise conjoncture et inversement en cas de conjoncture favorable. En ce sens le niveau de dépenses autorisé serait indépendant du niveau des recettes.

Tout surplus de dépenses par rapport à la norme devrait être compensé par des mesures additionnelles sur le volet des recettes. De ce fait, l'élément de pro-cyclicalité disparaîtrait.

Les déviations de faible ampleur (tant positives que négatives) par rapport à la norme seraient imputées dans un compte d'ajustement qui, de manière générale, ne pourrait excéder un montant équivalent à 1 % du PIB, voire devrait être apuré endéans un certain nombre d'années (de 10 à 15 ans selon la proposition du conseil économique allemand).

Les nombreuses exemptions et clauses échappatoires, qui sont incluses dans le système actuellement en vigueur, seraient éliminées pour ne garder qu'une clause échappatoire qui ne serait activée qu'en cas de catastrophe naturelle ou crise économique de grande ampleur.

Enfin, tant la gouvernance du nouveau cadre légal que le système de sanctions seraient revus en profondeur. Plutôt que des sanctions financières³³⁸, les sanctions consisteraient, soit à devoir émettre de la dette junior (proposition des 14 économistes franco-allemands ou du conseil économique français), soit à devoir subir un risque en terme de réputation (proposition du conseil économique français), soit à encourir une suspension d'accès aux fonds européens (CBE). *A contrario*, la conformité aux règles se verrait récompensée par un accès, soit à la future capacité budgétaire européenne (proposition du conseil économique français et du CBE), soit à des prêts consentis par le MES (proposition des 14 économistes franco-allemands, du conseil économique allemand et du conseil économique français).

Certaines propositions restent silencieuses quant au maintien ou non d'éléments inclus dans le cadre actuel, notamment des volets préventif et correctif. Seule la proposition émanant du CBE y fait explicitement référence.

Les propositions partent du principe que les méthodes basées sur des éléments non mesurables en temps réel (solde ajusté de la conjoncture, solde structurel ou encore production potentielle) doivent être réformées³³⁹. Or, les quatre propositions seraient basées sur une norme des dépenses dont le socle principal serait la croissance potentielle, qui n'est pourtant que difficilement estimable en temps réel et qui peut être sujette à des révisions importantes *ex post*. On constate donc, d'une part, que cette contradiction n'est pas résolue³⁴⁰ et, d'autre part, qu'il est difficile d'appréhender dans quelle mesure la nouvelle norme des dépenses mise en exergue dans les quatre propositions se différencie par rapport à celle actuellement en vigueur.

338 La proposition du CBE fait encore référence à l'imposition d'amendes.

339 La proposition du Conseil allemand des experts économiques maintient le solde structurel comme objectif à moyen terme

340 Un des arguments généralement avancés a trait au fait que les révisions relatives à la croissance potentielle faites *ex post* sont de moindre ampleur que celles affectant l'écart de production dont dépend le solde structurel.

Certaines propositions cherchent à renforcer le rôle des conseils fiscaux nationaux ainsi que celui du Conseil budgétaire européen. La proposition des 14 économistes franco-allemands attribue même aux conseils budgétaires nationaux et européen un rôle central dans l'orientation de la politique budgétaire. Du fait que la mise en place de règles fiscales se fait en général dans un processus démocratique, il est à prévoir que la délégation de ces tâches à des experts techniques ne disposant pas d'un mandat électoral soit très difficile, voire impossible à réaliser.

5.2.3 L'impact potentiel des propositions sur le Luxembourg

Les quatre propositions décrites ci-dessus pourraient impacter le cadre budgétaire luxembourgeois.

Exception faite de la proposition du Conseil allemand des experts économiques, qui maintiendrait le concept de solde structurel défini comme un objectif à moyen terme, les trois autres propositions élimineraient le concept d'écart de production³⁴¹ et de solde structurel.

Il en résulte que l'objectif à moyen terme (OMT) défini en termes structurels qui constitue l'élément central inhérent aux obligations nationales et européennes du Luxembourg en matière de finances publiques serait abandonné. Rappelons que jusqu'à présent la norme européenne des dépenses, qui constitue le second pilier du volet préventif du PSC, n'est pas vérifiée dans le cas du Luxembourg du fait que ce dernier maintient un solde structurel supérieur à son OMT³⁴².

Si l'OMT et le solde structurel ne faisaient plus partie du cadre légal de gouvernance, le respect de la norme des dépenses serait alors la seule obligation légale du Luxembourg en matière de gouvernance européenne. Le taux de croissance des dépenses publiques nominales au niveau des administrations publiques ne pourrait alors pas dépasser le taux de croissance potentielle couplé à une projection d'inflation³⁴³.

Tout excédent de dépenses par rapport à la norme serait absorbé dans un compte d'ajustement et ce jusqu'à une limite de 1 % du PIB. Tout dépassement de ce seuil serait synonyme d'un non-respect de la règle et ferait l'objet de sanctions.

341 La norme des dépenses continuerait à être construite en utilisant le concept de production potentielle.

342 L'OMT est fixé à -0,5 % du PIB depuis 2017. En vertu des règles européennes un nouvel OMT sera fin au printemps 2019 et sera d'application pour la période 2020-2022.

343 Une refonte de la loi du 12 juillet 2014 serait alors nécessaire. La loi du 12 juillet en vigueur actuellement évoque un montant nominal des dépenses au niveau de l'administration centrale.



Le cas le moins contraignant pour le Luxembourg est inclus dans la proposition faite par le CBE. Selon cette dernière, le seul objectif pour le Luxembourg consisterait à maintenir un solde nominal inférieur à 3 % du PIB. Le Luxembourg ne serait pas soumis au respect d'une norme des dépenses du fait que sa dette publique est inférieure à 60 % du PIB. Les obligations du Luxembourg seraient donc semblables à celles qui étaient en vigueur avant la réforme du PSC de 2005³⁴⁴. Rappelons toutefois qu'au niveau national, les gouvernements précédent et actuel ont établi une norme politique, à savoir un ratio de dette publique à ne pas dépasser fixé à 30 % du PIB³⁴⁵.

Selon la proposition du CBE, les particularités du Luxembourg, qui présente depuis la crise économique un déficit de l'administration centrale plus que compensé par un excédent de la Sécurité sociale, feraient en sorte que le déficit de l'administration centrale pourrait être substantiel avant que le Luxembourg ne soit en situation de non-respect de la règle. Dans l'hypothèse où le solde de la Sécurité sociale affiche un excédent de 1,5 % du PIB, le déficit de l'administration centrale pourrait avoisiner 4,5 % du PIB avant que le Luxembourg n'encoure une quelconque sanction³⁴⁶.

344 Durant la période s'étalant de 1999 à 2005, la surveillance budgétaire tant dans son volet préventif que correctif était organisée de la manière suivante :

Dans le volet préventif du PSC, les États membres étaient tenus de respecter un Objectif à moyen terme (OMT) défini comme étant une position budgétaire « proche de l'équilibre ou en surplus » devant permettre aux États membres de faire face aux fluctuations conjoncturelles normales, tout en maintenant le déficit public dans les limites de la valeur de référence de 3 % du PIB. L'OMT devait également permettre aux États affichant des ratios de dette supérieure à 60 % de faire converger ces ratios vers la valeur de référence égale à 60 % du PIB.

Le volet correctif du PSC, qui avait trait à la Procédure pour déficit excessif (PDE), définissait les procédures qu'un État membre se devait de mettre en œuvre afin de ramener son déficit sous la valeur de référence de 3 % du PIB dans un délai déterminé. Il appartenait alors à la Commission de contrôler et au Conseil de décider si l'État membre en question avait engagé les actions nécessaires de manière à corriger son déficit de manière appropriée.

Le concept de solde structurel était donc absent des dispositions de la gouvernance européenne basée, durant cette phase initiale, sur une approche purement « nominale », qui ne prenait en compte ni les particularités propres aux États membres, ni la position de ces derniers dans le cycle économique.

345 Afin de rendre la règle encore plus contraignante, le gouvernement pourrait se fixer un ratio limite de dette non pas exprimé en pourcentage du PIB mais en pourcentage du revenu national brut (RNB). À titre indicatif, à la fin 2018, le ratio de dette publique exprimé en % du RNB était de l'ordre de 32 % du PIB.

346 Dans ce cas précis, les obligations du volet préventif du PSC (solde structurel en ligne avec l'OMT et règle des dépenses) ne seraient plus d'application.

Dans ses publications, la BCL a déjà exprimé le souci que les règles de gouvernance européennes ne sont pas contraignantes pour le Luxembourg, caractérisé par des surplus récurrents au niveau des administrations publiques et des déficits tout aussi récurrents au niveau de l'administration centrale. Elle en a conclu qu'il conviendrait de mettre en place une norme au niveau de l'administration centrale.

Plus précisément, une règle des dépenses est prévue dans la loi du 12 juillet 2014³⁴⁷, mais elle n'a jamais été définie, ni mise en œuvre^{348, 349}. Dans son avis sur le projet de budget 2016, la BCL avait émis une proposition concernant la mise en place d'une norme de dépenses au niveau de l'administration centrale au Luxembourg³⁵⁰ qui avait le double mérite, d'une part, d'être construite sur la base de la norme des dépenses européenne actuellement en vigueur et, d'autre part, de prendre en compte les spécificités propres au cadre budgétaire luxembourgeois. La proposition prenait ainsi en compte tous les transferts de l'administration centrale vers les autres sous-secteurs qui sont effectués non pas de manière discrétionnaire, mais en fonction de formules prédéterminées sur lesquelles l'administration centrale n'a pas d'emprise.

À la lecture de ce qui précède, cette proposition reste d'actualité. Enfin, cette norme devrait être contraignante de manière à éviter des abus pouvant résulter d'une situation de départ *a priori* favorable. Cela devrait ainsi permettre de définir une orientation budgétaire qui réponde aux défis relatifs aux dépenses de pensions qui ne manqueront pas de surgir dans un horizon de moyen terme³⁵¹.

347 L'article 3, paragraphe 2 de la loi de 12 juillet 2014 transposant le Pacte budgétaire (inclus dans le TSCG) en loi nationale stipule que « les orientations pluriannuelles des finances publiques qui sont définies par la loi de programmation financière pluriannuelle comprennent pour chacun des exercices auxquels elle se rapporte, le montant maximal des dépenses de l'administration centrale ».

348 Une réforme de la loi du 12 juillet 2014 pourrait être mise en œuvre au cas où la proposition de directive établissant des dispositions en vue du renforcement de la responsabilité budgétaire et de l'orientation budgétaire à moyen terme dans les États membres serait mise en œuvre. Cette proposition de directive inclut une proposition visant à définir une trajectoire des dépenses pour toutes les années d'une même législature.

349 Il convient également de noter qu'à l'inverse de la règle des dépenses incluse dans la loi du 12 juillet 2014 et qui fait référence à un montant maximal de dépenses, tant la règle des dépenses européenne actuellement en vigueur que les propositions visant à réformer cette dernière font état d'une limite des dépenses exprimée sous la forme d'un taux de croissance.

350 Voir chapitre 3.5.2 de l'avis de la BCL sur le projet de budget 2016.

351 Selon les dernières projections de l'IGSS de 2018, les dépenses de pensions seraient supérieures aux recettes de cotisations en 2024, le niveau de la réserve serait inférieur au niveau minimum légal (1.5 fois les dépenses) en 2035 et la réserve serait épuisée en 2041.

6. LES PROJECTIONS À LONG TERME EN MATIÈRE DE DÉPENSES DE SANTÉ

Cette section utilise un outil de micro-simulation dynamique afin d'évaluer l'impact que le vieillissement de la population au Luxembourg pourrait avoir sur les dépenses publiques en matière de santé et d'assurance dépendance à l'horizon 2070. L'évolution de l'état de santé de la population joue un rôle clé parmi les déterminants de ces dépenses. En effet, l'impact sur les dépenses publiques pourrait être limité si la population vieillissante préserve un bon état de santé. Par contre, la dépense par tête pourrait augmenter substantiellement si le rallongement de la vie est combiné avec une détérioration de l'état de santé de la population.

L'approche de la micro-simulation dynamique, outil conçu pour l'évaluation *ex-ante* des politiques économiques, permet de comparer l'impact que différentes hypothèses quant à l'état de santé de la population peuvent avoir sur les dépenses futures. Le modèle utilisé pour cette contribution³⁵² permet de simuler l'évolution de l'état de santé de chaque résident âgé de 50 ans et plus, et de ventiler les dépenses annuelles en différentes catégories : traitements médicaux (y compris les médicaments et actes techniques), nuits d'hospitalisation, consultations de médecins spécialistes et prestations à domicile (pour les personnes en situation de dépendance).

Le modèle de micro-simulation dynamique se base sur les données luxembourgeoises de l'enquête SHARE³⁵³, qui permet de caractériser l'état de santé des individus à la fois selon la prévalence³⁵⁴ et selon l'incidence³⁵⁵ des maladies et des limitations des activités de la vie quotidienne (d'un point de vue épidémiologique, ces dernières sont liées au vieillissement). SHARE est une enquête sur les conditions de vie des européens âgés de 50 ans et plus, composée de plus de 700 questions relatives à la santé (santé physique, santé mentale, comportement à risque, soins de santé), la situation socio-économique (emploi, revenu, pension), ainsi que les relations sociales et familiales (aide intergénérationnelle, volontariat). Le modèle de micro-simulation se base sur les données collectées au Luxembourg en 2015, qui fournit une base de données représentative de la population résidente au Luxembourg âgée de 50 ans et plus, par sexe et par âge.

Les micro-simulations dynamiques permettent de projeter l'état de santé des individus dans le futur, en calculant pour chaque période et chaque individu un indicateur composite qui mesure son état de santé global. Cet indicateur prend en compte différents facteurs associés à la composante mentale et à la composante physique de l'état de santé. Le modèle de micro-simulation dynamique permet également de simuler l'évolution de certaines limitations dans la vie quotidienne qui peuvent justifier des aides et des soins couverts par l'assurance dépendance. Au total, soixante-dix équations sont estimées pour expliquer l'incidence de différentes conditions de santé (comme par exemple, la maladie de Parkinson, la maladie d'Alzheimer, l'hypertension, le diabète et la dépression) à partir d'un ensemble de facteurs explicatifs tels que le sexe, l'âge, les années travaillées, la situation professionnelle et les comportements à risque. Ces équations sont ensuite simulées pour chaque individu, pour ensuite agréger les résultats au moyen de l'indicateur composite.

352 Cette analyse se base sur les suites du projet de recherche LISER nommé HEADYNAP, financé par le Fonds National de la Recherche. Le modèle utilisé diffère de ce sous-jacent à l'analyse présentée en 2018 de par sa structure et de son estimation.

353 Survey of Health, Aging and Retirement in Europe.

354 Part de la population affectée par une maladie ou une limitation d'activité.

355 Part de la population représentée par les nouveaux cas liés à une maladie ou à une limitation d'activité.

Pour chaque nouvelle période simulée, le modèle utilise un *module renouvellement* afin d'ajouter une nouvelle cohorte d'agents âgés entre 50 et 51 ans. Ce module est calibré pour répliquer les projections démographiques pour le Luxembourg publiées par Eurostat en 2015³⁵⁶. Le modèle de simulation contient également un *module dépenses* qui associe chaque maladie simulée à un ensemble de traitements génériques (tels que des actes techniques, des analyses et médicaments), des consultations auprès de médecins spécialistes et généralistes et des nuits d'hospitalisation. Afin de calculer le coût annuel associé à chacune des maladies, ce module est calibré à l'aide des prix des médicaments et des tarifs de soins fournis par la Caisse Nationale de Santé (CNS). Le module dépenses tient compte également des coûts associés aux limitations d'activité pris en charge par l'assurance dépendance.

L'impact du vieillissement sur l'état de santé de la population et la dépense publique est évalué au travers de différents scénarios inspirés de ceux élaborés par l'« Ageing Working Group » (AWG) de l'Union européenne³⁵⁷. Par exemple, dans le scénario « à état de santé constant », l'augmentation de l'espérance de vie n'a pas d'impact sur le nombre d'années que chaque individu passe en mauvaise santé, ce qui revient à dire que les années de vie supplémentaires sont caractérisées par un bon état de santé. Dans le scénario « à espérance de vie élevée » l'augmentation de l'espérance de vie est limitée à une seule année supplémentaire, mais celle-ci est caractérisée par un mauvais état de santé³⁵⁸.

Le **scénario de base** conçu pour la présente analyse prévoit une prévalence constante pour chacune des 64 maladies et limitations d'activité modélisées. Ainsi, la proportion d'individus affectés par chacune de ces conditions reste constante tout au long de l'horizon de projection, au niveau de la prévalence observée par l'enquête SHARE en 2015. En outre, la probabilité de décès des individus est conditionnée par leur état de santé, les plus malades ayant une moindre probabilité de survie. Par conséquent, étant donné le rallongement de l'espérance de vie inhérent aux projections démographiques, les années supplémentaires sont passées dans un état de santé généralement bon. Dans ce sens, le scénario de référence ressemble au scénario « à état de santé constant » utilisé dans le rapport de l'AWG.

Le **scénario de vieillissement** envisage une évolution de l'incidence des maladies chroniques associées à l'âge en fonction des résultats d'études épidémiologiques publiées dans la littérature spécialisée. En particulier, la prévalence de la maladie d'Alzheimer augmente au cours du temps pour atteindre, en 2045, 3 % des personnes de moins de 80 ans et 30 % des personnes plus âgées. Pour la maladie de Parkinson et les deux types de diabète, les prévalences doublent à l'horizon de l'année 2045 et restent constantes par la suite. Pour les limitations dans les actes essentiels de la vie (par exemple s'habiller, manger, se laver) les prévalences doublent également à l'horizon 2045. De plus, la prévalence des accidents vasculaires cérébraux double tous les cinq ans pour atteindre un plafond en 2045.

Finalement, le **scénario de survie non-conditionnelle** élimine la contrainte sur la probabilité de décès qui est présente dans le scénario de base, de sorte que cette probabilité devient complètement aléatoire. Cette modification permet d'analyser l'impact d'une expansion de la morbidité sur la dépense en matière de santé. Dans ce scénario les années supplémentaires vécues par certains individus peuvent être caractérisées par un mauvais état de santé prolongé.

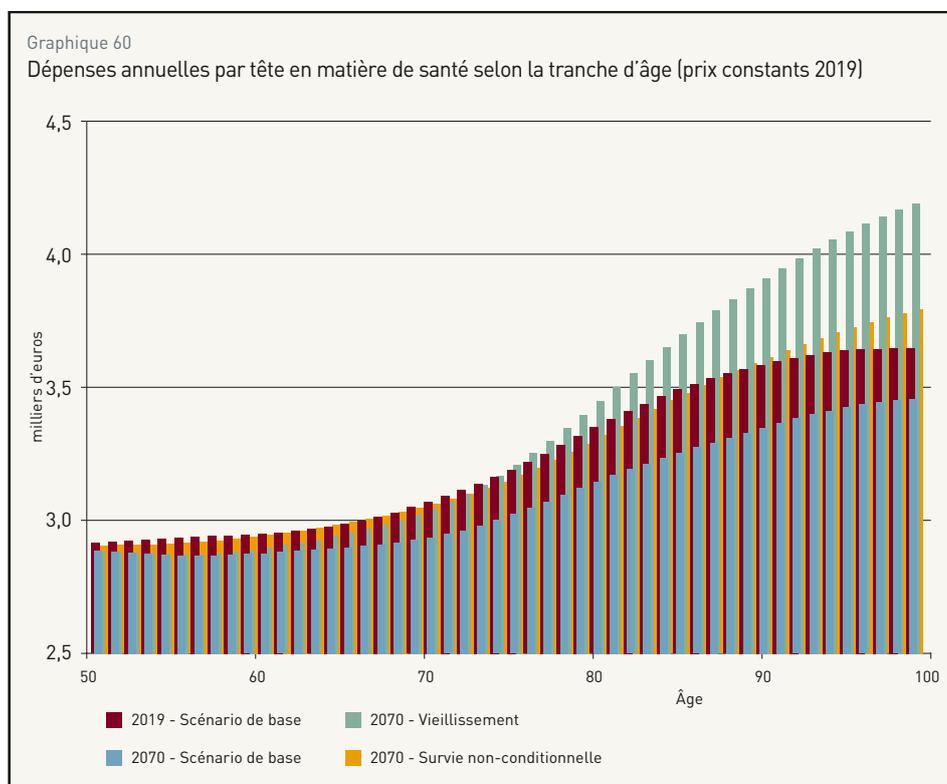
356 Les projections incluses dans le scénario de référence d'Eurostat 2015 prévoient une population totale au Luxembourg de 1 035 348 personnes à l'horizon 2070. Pour le Luxembourg, ces projections sont relativement prudentes concernant les dépenses en matière de santé et d'assurance dépendance et intègrent un processus de vieillissement plus marqué que dans les autres scénarios, contrastant avec un certain optimisme quant à la croissance de la population.

357 Pour plus de détails, voir : https://europa.eu/epc/working-group-ageing-populations-and-sustainability_en

358 Pour plus de détails, voir :

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2015/ee3_en.htm.

Graphique 60
Dépenses annuelles par tête en matière de santé selon la tranche d'âge (prix constants 2019)



Source : calculs BCL.

Les dépenses en matière de santé sont analysées séparément des dépenses de l'assurance dépendance. La ventilation adoptée ci-dessous est similaire à celle utilisée par la CNS, mais les estimations ne couvrent, pour diverses raisons, qu'une partie des dépenses. Premièrement, l'enquête SHARE limite l'analyse à la population âgée de 50 ans et plus. Il est donc impossible, à ce stade, de simuler les dépenses en matière de santé et d'assurance dépendance pour les plus jeunes. Deuxièmement, l'analyse se focalise sur un nombre limité de maladies (celles couvertes par l'enquête SHARE) et de traitements génériques. Troisièmement, les soins en milieu hospitalier ne figurent que très partiellement dans les simulations, parce que les informations nécessaires pour calibrer ces dépenses ne sont que partiellement disponibles. Enfin,

concernant l'assurance dépendance, l'analyse se concentre uniquement sur la part de la population qui bénéficie d'aides à domicile. En effet, l'enquête SHARE de 2015 n'inclut qu'un nombre très limité de personnes vivant dans des institutions.

Le graphique 60 illustre des projections de dépenses par tête en matière de santé à l'horizon 2070, suivant différents scénarios. Chaque barre représente un groupe d'âge différent et sa hauteur indique la dépense annuelle moyenne à l'intérieur de ce groupe. La distribution pour l'année 2019 est similaire à tous les scénarios et elle est donc présentée uniquement pour le scénario de base (barres rouges dans le graphique).

En 2019, les dépenses en matière de santé augmentent graduellement avec l'âge et atteignent un pic pour la tranche d'âge 95 et 99 ans à un niveau d'environ 3 600 euros par an. En 2070, le scénario de base, indiqué par les barres bleues, prévoit une diminution des dépenses par tête par rapport à 2019, surtout pour les individus âgés de plus de 65 ans. En effet, selon le scénario de base l'allongement de l'espérance de vie est accompagné par un état de santé relativement bon (en moyenne). La dépense publique par tête est freinée par différents facteurs qui peuvent limiter la détérioration de l'état de santé, tels que les innovations technologiques dans le domaine de la santé, les politiques de prévention et d'éducation concernant les facteurs de risque liés au style de vie. À titre d'exemple, selon le scénario de base, la dépense par tête pour les personnes âgées de 80 ans diminue de 150 euros entre 2019 et 2070 (aux prix de 2019).

Pour le scénario de survie non-conditionnelle (barres jaunes) et le scénario de vieillissement (barres vertes), les dépenses projetées en 2070 ont une distribution similaire à celle du scénario de base, mais déplacée vers le haut. Pour le scénario de survie non-conditionnelle, cette différence met en évidence le coût supplémentaire lié à l'augmentation de la probabilité d'un mauvais état de santé durant les dernières années de vie. En effet, la dépense par tête augmente de 100 euros par an pour les personnes âgées de 70 ans et de 300 euros par an pour les personnes âgées de 99 ans. Le scénario de vieillissement, qui prend en compte l'évolution attendue de certaines maladies, engendre des coûts supplémentaires qui sont clairement associés aux cohortes les plus âgées. Par exemple, l'augmentation de la dépense par tête reste négligeable pour les personnes âgées de moins de 65 ans, mais atteint les 700 euros par an pour les personnes âgées de 99 ans. Cette différence résulte de l'évolution simulée des maladies associées au vieillissement, dont la prévalence reste constante dans le scénario de base.

Tableau 46 :

Dépense annuelle en matière de santé sous différents scénarios

Scénario		PROJECTIONS		
		2019	2070	AUGMENTATION ^(c)
Base	Dépenses santé ^(a)	643,9	1 412,1	119,3 %
	Par tête ^(b)	3,03	3,01	-0,76 %
Vieillessement	Dépenses santé ^(a)		1 447,3	124,8 %
	Par tête ^(b)		3,09	2,0 %
Survie non-conditionnelle	Dépenses santé ^(a)		1 465,6	127,6 %
	Par tête ^(b)		3,13	3,3 %

^(a) en millions d'euros ; ^(b) en milliers d'euros par habitant âgé de 50 ans et plus ; ^(c) par rapport au scénario de base en 2019.

Source : calculs BCL.

Le tableau 46 présente les estimations de la dépense totale en matière de santé en fonction des différents scénarios. Selon ces estimations, cette dépense devrait augmenter de 119 % entre 2019 et 2070 dans le scénario de base. Vue l'hypothèse d'une prévalence constante, cette augmentation s'explique essentiellement par l'effet de la croissance de la population âgée de 50 ans et plus. Ceci combiné à l'hypothèse de survie conditionnelle à l'état de santé, explique également la réduction de la dépense annuelle par tête. Il y a lieu de rappeler que ces estimations ne représentent qu'une partie de la dépense totale en matière de santé. Une comparaison avec les données publiées par l'AWG permet d'établir que ces estimations couvrent approximativement 20 % des dépenses pour la population totale au Luxembourg et approximativement 40 % des dépenses de santé pour la population âgée de 50 ans et plus.

L'augmentation de la dépense en matière de santé est plus importante pour le scénario de vieillissement et le scénario de survie non-conditionnelle, mettant en évidence l'impact budgétaire de l'évolution attendue de certaines maladies (maladie d'Alzheimer, maladie de Parkinson, le diabète et les accidents vasculaires cérébraux) et du lien entre l'état de santé et la probabilité de décès.

Le tableau 47 présente les estimations de la dépense annuelle de l'assurance-dépendance pour des prestations à domicile. Celle-ci se base sur notre modélisation des procédures définies dans le règlement grand-ducal du 18 septembre 2018³⁵⁹. Une comparaison avec les données de la CNS relatives à l'exercice 2017³⁶⁰ permet d'établir que ces estimations ont une meilleure couverture pour les dépenses liées à l'assurance-dépendance que pour les dépenses dans le domaine de la santé³⁶¹. Selon ces projections, la dépense annuelle d'assurance-dépendance devrait augmenter de 176 % entre 2019 et 2070 ; la dépense par tête de 175 % et le nombre de bénéficiaires de 178 %. Ces augmentations résultent non seulement de la croissance de la population, mais aussi du fait que ces conditions sont plus communes chez les personnes les plus âgées, dont la part dans la population est en augmentation. Une plus grande partie de la population serait affectée par la combinaison de plusieurs limitations d'activité, ce qui leur permettrait de remplir la condition nécessaire pour devenir bénéficiaire de l'assurance-dépendance.

Tableau 47 :

Dépense annuelle pour les prestations à domicile de l'assurance-dépendance (scénario de base)

RÈGLEMENT GRAND-DUCAL DU 18 SEPTEMBRE 2018					
	PROJECTIONS				
	CNS 2017	2017	2019	2070	AUGMENTATION
Dépenses ^(a)	267,6	203	213,1	587,8	175,8 %
Par tête ^(b)	1,34	1,02	1,07	2,95	175,7 %
Nombre de bénéficiaires	8 937	8 095	8 745	24 319	178,1 %
RÈGLEMENT GRAND-DUCAL DU 21 DÉCEMBRE 2006					
Dépenses ^(a)				604,6	2,9 %
Nombre de bénéficiaires				25 124	3,3 %

^(a) en millions d'euros ; ^(b) en milliers d'euros par habitant âgé de 50 ans et plus.

Source : calculs BCL.

L'outil de simulation mis en œuvre pour la présente analyse permet d'estimer l'impact budgétaire d'un changement de politique, et peut donc servir pour évaluer l'efficacité des réformes visant une meilleure prise en charge de la population dépendante.

Par exemple, il est possible de comparer les projections à long terme des dépenses en matière d'assurance dépendance qui se basent sur le règlement de 2018 avec celles qui résulteraient de l'application de l'ancien règlement de 2006. Les principales différences entre ces deux règlements concernent l'introduction d'un cinquième domaine dans les actes essentiels de la vie (l'élimination),³⁶² une révision des types d'aides et de soins, et la mise en place d'un nouvel outil d'évaluation³⁶³ et de détermination des prestations de l'assurance dépendance.

359 À la suite de la publication du règlement grand-ducal du 18 décembre 1998 fixant les modalités de la détermination de la dépendance, trois règlements modifiant celui-ci ont été publiés : le règlement grand-ducal du 21 décembre 2006 ; le règlement grand-ducal du 13 décembre 2017 ; et le règlement grand-ducal du 18 septembre 2018.

360 En se limitant à la population protégée résidente.

361 Il y a lieu de noter que les données CNS dans le tableau 47 considèrent les dépenses liées aux individus de tout âge.

362 Ce domaine a déjà été introduit dans le règlement grand-ducal du 13 décembre 2017.

363 Des aides et des soins dont requiert la personne dépendante et leur fréquence hebdomadaire.

La partie inférieure du tableau 47 indique les estimations à l'horizon 2070 de la dépense et du nombre de bénéficiaires de l'assurance dépendance, à partir des procédures définies dans le règlement du 2006. Par rapport à ce règlement, la procédure actuelle permet une réduction des dépenses estimée à 2,9 % (ainsi qu'une diminution de 3,3 % du nombre de bénéficiaires). Du point de vue économique, la réforme serait donc efficace si le coût encouru pour sa mise en œuvre en 2018 est inférieur aux économies engendrées dans un horizon allant jusqu'en 2070.

Enfin, cette analyse a montré que l'évolution de la dépense publique dans le domaine de la santé ou de l'assurance-dépendance est largement déterminée par l'état de santé futur de la population. En se basant sur des scénarios plutôt optimistes (état de santé quasi-constant), la dépense par tête en matière de soins de santé pourrait diminuer à l'horizon 2070. Cependant, le recours à des scénarios plus pessimistes montre une augmentation de la dépense par tête en matière de soins de santé de 3 % à l'horizon 2070. L'augmentation est plus marquée en ce qui concerne l'assurance-dépendance, le processus de vieillissement pourrait générer une augmentation de 176 % de la dépense par tête pour les prestations à domicile. Une limitation de cette étude a trait au fait qu'elle se base sur l'hypothèse selon laquelle le progrès technologique permettrait de baisser les coûts de production des services de santé, sans pour autant engendrer une possible augmentation de la demande (et donc des nouvelles dépenses).

7. LA RÉCONCILIATION ENTRE LA DETTE DE L'ÉTAT CENTRAL ET LA DETTE MAASTRICHT

Selon la procédure encadrant les déficits excessifs (PDE)³⁶⁴, tous les États membres sont invités à notifier à Eurostat leurs données de finances publiques, notamment les données de déficit et de dette des administrations publiques avant le 1^{er} avril et le 1^{er} octobre de chaque année.

Dans son communiqué de presse 163/2018 du 22 octobre 2018, Eurostat a indiqué que la dette des administrations publiques luxembourgeoises s'élevait à 12 697 millions d'euros en 2017, soit 23,0 % du PIB nominal.

Le tableau 48 présente une ventilation par sous-secteurs et par instruments financiers de la dette des administrations publiques du Luxembourg fin 2017.

Tableau 48 :

Dette des administrations publiques du Luxembourg fin 2017 (en millions d'euros sauf indication contraire)

	ADMINISTRATION CENTRALE	ADMINISTRATIONS LOCALES	ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE	ADMINISTRATIONS PUBLIQUES
Numéraires et dépôts	290	0	0	290
Prêts à court terme	155	87	1	244
Prêts à long terme	3 218	869	1	4 088
Titres de créance	8 251	0	0	8 251
Dette non-consolidée	11 914	956	2	12 872
Dette non-consolidée (en % du PIB)	21,5 %	1,7 %	0,0 %	23,3 %
<i>Consolidation</i>	175	0	0	175
Dette Maastricht	11 739	956	2	12 697
Dette Maastricht (en % du PIB)	21,2 %	1,7 %	0,0 %	23,0 %

Sources : STATEC et calculs BCL.

La dette des administrations publiques notifiée à Eurostat, aussi appelée dette « Maastricht », est calculée dans le cadre des comptes nationaux selon une méthodologie expliquée ci-dessous.

Les chiffres inclus dans le tableau 48 représentent la dette émise par les différentes unités institutionnelles constituant le secteur des administrations publiques dont la définition générale dans le Système européen des comptes 2010 (SEC2010) est la suivante :

« Les administrations publiques ont le pouvoir de lever des impôts et d'autres prélèvements obligatoires et de faire adopter des lois qui ont un impact sur le comportement des unités économiques. Les principales fonctions économiques des administrations publiques sont les suivantes :

a) fournir des biens et des services à la communauté, à des fins de consommation collective (administration des affaires publiques, défense et application de la loi, par exemple) ou individuelle (notamment enseignement, santé, loisirs et services culturels), et en assurer le financement par la fiscalité ou d'autres recettes ;

³⁶⁴ Règlement (CE) 479/2009 du Conseil du 25 mai 2009 relatif à l'application du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé au Traité instituant la Communauté européenne et tel que modifié par le règlement 220/2014 de la Commission Européenne.

b) redistribuer le revenu et la richesse au moyen de paiements de transfert (impôts et prestations sociales) ;

c) s'engager dans d'autres types de production non marchande. »

Au Luxembourg, le secteur des administrations publiques est divisé en trois sous-secteurs distincts³⁶⁵ : l'administration centrale, les administrations locales et la sécurité sociale.

L'administration centrale comprend tous les organismes administratifs de l'État et autres organismes centraux, dont la compétence s'étend normalement sur la totalité du territoire économique (les ministères par exemple).

L'administration centrale inclut également des sociétés non marchandes comme la société nationale des chemins de fer luxembourgeois (CFL). En pratique, l'administration centrale est un concept plus large que sa définition dans le SEC2010 ne le laisse présager, dans la mesure où des unités qui ne disposent pas d'une autonomie de décision et qui sont contrôlées par un sous-secteur sont rattachées au sous-secteur institutionnel qui les contrôle. Ainsi, la dette au sens du SEC2010 relative à l'administration centrale comprend également la dette d'unités marchandes reclassées dans le secteur des administrations publiques. C'est le cas notamment de la société nationale de crédit et d'investissement (SNCI), considérée par Eurostat comme étant une unité contrôlée par l'État avec une autonomie de décision très limitée.³⁶⁶

La dette publique est une dette brute au sens où les actifs financiers détenus par les administrations publiques ne sont pas soustraits des passifs. Cet élément est important dans le cas du Luxembourg où, selon les comptes financiers, le total des actifs financiers des administrations publiques s'élevait à 82,6 % du PIB fin 2017.

La dette « Maastricht » (voir les deux dernières lignes du tableau 48) est définie de la façon suivante.

1. La dette « Maastricht » inclut uniquement les numéraires et dépôts (principalement les pièces émises par le Trésor), les titres autres que les actions (bons du Trésor, obligations, etc.) et les prêts. Les produits dérivés et les autres comptes à payer sont donc exclus de cette dernière alors qu'ils constituent pourtant des engagements de l'État lorsque le total des passifs est établi en utilisant les définitions propres au SEC2010.
2. La dette « Maastricht » est également consolidée, c'est-à-dire que les éléments de dette émis par un sous-secteur des administrations publiques et détenus par un autre sous-secteur de ces dernières sont exclus du calcul de la dette.
3. La dette « Maastricht » est évaluée en valeur nominale, c'est-à-dire à la valeur à laquelle le principal sera remboursé.

³⁶⁵ Au Luxembourg, le sous-secteur des entités fédérées n'existe pas.

³⁶⁶ Voir la décision d'Eurostat datée du 27 août 2014 et disponible à l'adresse suivante : <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/2990403/LU-Statist-treatment-SNCI-ESA2010.pdf/872bd601-ce76-412b-a0e5-aa7461cba4d8>.



Dans la suite de ce chapitre, la dette de l'administration centrale ou la dette de l'État fait référence au concept de dette « Maastricht », ou encore de dette de la PDE. Toutefois, le concept de dette non-consolidée entre les sous-secteurs est utilisé dans la mesure où la Trésorerie de l'État ne publie pas d'informations détaillées sur les éléments de consolidation.

À la fin 2017, l'encours de la dette publique était ventilé comme suit entre les trois sous-secteurs : 11 914 millions d'euros (21,5 % du PIB) pour l'administration centrale, 2 millions d'euros (0,003 % du PIB) pour la sécurité sociale et 956 millions d'euros (1,7 % du PIB) pour les administrations locales.

Dette de l'État central

Le budget de l'État³⁶⁷ est généralement présenté dans un format³⁶⁸ qui diffère de la méthodologie employée en comptabilité nationale en termes de couverture d'unités, de classifications et de méthodes comptables³⁶⁹. Ce format est un format national et est notamment utilisé dans les débats politiques nationaux.

Sur la base de ce format et notamment de celui afférent au bilan financier de l'État, il est également possible de calculer un concept national et non harmonisé de dette publique.

Le ministère des Finances publie régulièrement le bilan financier de l'État dans un document intitulé « Rapport d'Activité du Ministère des Finances »³⁷⁰ qui reprend notamment les différents encours de dette pour le Luxembourg.

367 L'État fait ici référence à tous les organes centraux de l'administration (Chef de l'État, Parlement, Justice, ministères et administrations gouvernementales) qui sont couverts par le budget de l'État.

368 Voir la Loi du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'État.

369 Certaines différences dues aux méthodes comptables sont expliqués dans la partie 1.3.1 de l'avis de la BCL sur le projet de budget 2017 (http://www.bcl.lu/fr/cadre_juridique/documents_nationaux/avis_bcl/budget/Avis-2017.pdf).

370 L'exercice 2017 de ce rapport est disponible à l'adresse suivante : <https://gouvernement.lu/dam-assets/fr/publications/rapport-activite/minist-finances/2017-rapport-activite/rapport-activite-2017.pdf>.

Le tableau ci-dessous reprend le dernier volet passif du bilan financier de l'État au 31 décembre 2017.

Tableau 49 :

Bilan financier de l'État établi sur base du compte général 2016 et sur base des actifs et passifs recensés par la Trésorerie de l'État – Passifs – Situation au 31 décembre 2017 (en euros)

A. PASSIF CIRCULANT	2 161 929 443
1. FONDS PROPRES DE L'ÉTAT (= RÉSERVES PRIMAIRES DE L'ÉTAT)	-7 785 505 683
Dépôts avec comptabilisation budgétaire et retraçables au compte général :	
1.1. Fonds spéciaux de l'État	1 872 926 420
1.2. Solde opérationnel (=réserve budgétaire actuelle)	-481 126 207
1.3. Réserves disponibles des Services de l'État à gestion séparée	114 221 738
1.4. Fonds nécessaires au remboursement des titres de dette émis par l'État	-9 291 527 634
2. FONDS DE TIERS (= Fonds déposés + Fonds empruntés)	9 947 435 126
2.1. Dépôts de tiers auprès de l'État	655 907 492
2.1.1. Fonds des communes disponibles au Fonds communal de péréquation conjoncturelle (Fcpc)	52 191 669
2.1.2. Fonds des communes disponibles au Fonds des dépenses communales (Fdc)	10 019 099
2.1.3. Fonds de tiers consignés auprès de l'Adm. de l'Enregistrement et des Domaines	8 057 034
2.1.4. Fonds de tiers disponibles au budget pour ordre	259 166 686
2.1.5. Signes monétaires (pièces métalliques) remboursables par le Trésor	297 641 503
dont signes libellés en EUR	289 841 435
2.1.6. Dépôts sans comptabilisation budgétaire et non retraçables au compte général	28 831 502
2.2. Titres de dette émis par l'État	9 291 527 634
2.2.1. Bons du Trésor	88 697 225
2.2.2. Dette publique	9 202 830 409
Emprunts obligataires	8 250 000 000
Prêts bancaires à moyen et long terme BCEE (valeur nominale)	700 000 000
Prêts bancaires à moyen et long terme BEI (valeur nominale)	150 000 000
Prêts bancaires à moyen et long terme repris du Fonds Belval (valeur nominale)	102 830 409
Prêts bancaires à court terme	0
B. PASSIF IMMOBILISÉ	4 586 453 043
1. FONDS PROPRES DE L'ÉTAT (= RÉSERVES SECONDAIRES DE L'ÉTAT, acquises par dépense budgétaire)	4 586 453 043
TOTAL PASSIFS FINANCIERS	6 748 382 486
C. CRÉANCE DE L'ENTREPRISE DES P&T SUR L'ÉTAT (= MONTANTS DÉPOSÉS VIA BCEE)	579 672 804

Sources : Rapport d'Activité du Ministère des Finances (Exercice 2017) et présentation BCL.

Le tableau 50 ci-dessous reprend les différents engagements de l'État à la fin de l'année 2017 correspondant à des instruments de dette. Les prêts à court terme sont en partie constitués de prêts bancaires à court terme (montant égal à zéro au 31 décembre 2017), de bons du Trésor (notamment lorsqu'ils ne sont pas négociables), ainsi que de certains dépôts.

Tableau 50 :

Dettes de l'État basées sur le bilan financier de l'État – Situation au 31 décembre 2017

(Millions d'euros sauf indication contraire)

	2017
Numéraires et dépôts	290
Prêts à court terme	153
Prêts à long terme	953
dont Prêts bancaires BCEE	700
dont Prêts bancaires BEI	150
dont Prêts bancaires repris du Fonds Belval	103
Titres de créance	8 250
Dettes totales	9 646
Dettes totales (en % du PIB)	17,4 %

Sources : Rapport d'Activité du Ministère des Finances (Exercice 2017) et calculs BCL.

Le tableau 50 indique que la dette de l'État calculée à partir des données de la Trésorerie de l'État était égale à 9 646 millions d'euros, soit 17,4 % du PIB, à la fin de 2017. Ces chiffres sont inférieurs à ceux de la dette de l'administration centrale non consolidée aussi indiqués au tableau 48 (11 914 millions d'euros soit 21,5 % du PIB).

Le tableau 51 détaille aussi par instrument financier les différences entre, d'une part, la dette de l'État calculée à partir du bilan financier de l'État et, d'autre part, la dette de l'administration centrale.

Tableau 51 :

Dettes de l'État et de l'administration centrale fin 2017 – Différences

	ÉTAT (SOURCE : BILAN DE L'ÉTAT)	ADMINISTRATION CENTRALE (SOURCE : STATEC)	DIFFÉRENCES
Numéraires et dépôts	290	290	0
Prêts à court terme	153	155	2
Prêts à long terme	953	3 218	2 265
Titres de créance	8 250	8 251	1
Dettes totales	9 646	11 914	2 268
Dettes totales (en % du PIB)	17,4 %	21,5 %	4,1 %

Sources : Rapport d'Activité du Ministère des Finances (Exercice 2017), STATEC et calculs BCL.

D'après ce tableau, il apparaît que la différence de 4,1 % du PIB (soit 2 268 millions d'euros) à la fin de l'année 2017 était presque exclusivement attribuée au poste relatif aux prêts à long terme.

La suite de ce chapitre détaille l'origine de cette différence.

Premièrement, bien qu'étant des concepts relativement proches, l'administration centrale constitue un ensemble plus vaste que le périmètre relatif au budget de l'État, ce dernier ne comprend en effet que les entités budgétaires, dont les recettes et les dépenses sont réglementées et contrôlées par le ministère des Finances par le biais des ressources du budget général approuvé par le parlement. Le sous-secteur de l'administration centrale comprend non seulement les organes centraux de l'État (les ministères par exemple) inclus dans le budget de l'État, mais également un certain nombre d'établissements publics à comptabilité distincte. Ces entités sont également appelées entités publiques extrabudgétaires, car elles sont généralement dotées d'un budget propre et ne dépendent pas exclusivement du budget de l'État, bien que leur fonctionnement se fasse sous l'autorité ou le contrôle de l'État. Même si les prêts octroyés à ces entités sont pris en compte dans la dette de l'administration centrale, ils ne correspondent pas à des encours de dette de l'État.

La dette de l'administration centrale comprend donc les prêts octroyés par les banques à des entreprises publiques qui sont classées dans le secteur des administrations publiques dans les comptes nationaux³⁷¹ (c'est le cas des CFL par exemple). D'après les données du rapport annuel relatif à l'année 2017 publié par les CFL, les prêts bancaires octroyés à cette entreprise s'élevaient à environ 300 millions d'euros (0,6 % du PIB) et contribuaient en grande partie au total des prêts accordés par les banques aux entités extrabudgétaires.

Une autre raison pouvant expliquer la différence observée dans les montants relatifs aux prêts à long terme a trait aux reclassements de transactions qui peuvent s'opérer en comptabilité nationale. Si en règle générale, les transactions sont traitées telles qu'elles s'opèrent entre les unités institutionnelles concernées, le système de comptabilité nationale peut modifier le traitement de certaines transactions et ce, dans le but de faire ressortir plus clairement les relations économiques sous-jacentes d'une transaction. Les transactions du Fonds Européen de Stabilité Financière (FESF), créé dans le but de financer les pays de la zone euro en difficulté, ont notamment fait l'objet d'un reclassement statistique.

Le FESF, en tant que société privée de droit luxembourgeois disposant d'un capital très limité par rapport à ses capacités d'emprunt et de prêt³⁷², a des activités principales qui sont déterminées par l'Eurogroupe. De plus, son financement est garanti par les autres pays de la zone euro. Selon les principes de comptabilité nationale, une transaction effectuée par une entité ne disposant pas d'une autonomie de décision, doit être reclassée dans le compte de l'unité ayant pris la décision de l'exécuter. Dans le cas extrême d'un manque complet d'autonomie de décision, toutes les transactions effectuées par cette unité seraient alors consolidées dans les comptes de l'unité qui exerce le contrôle. Le FESF agit donc comme un simple intermédiaire entre l'État emprunteur et les États prêteurs. Néanmoins, il ne peut pas être consolidé dans les comptes des différents États Membres qui exercent conjointement un contrôle principalement pour des raisons pratiques.

371 Les principes de reclassement des unités institutionnelles en comptabilité nationale sont expliqués dans la partie 1.3.1 de l'avis de la BCL sur le projet de budget 2018

(http://www.bcl.lu/fr/cadre_juridique/documents_nationaux/avis_bcl/budget/Avis-de-la-BCL-sur-le-projet-de-Budget-2018.pdf).

372 Fin 2017, les capitaux propres du FESF s'élevaient à environ 800 millions d'euros alors que le montant des prêts octroyés par le FESF à des pays de la zone euro en difficulté était d'environ 180 milliards d'euros. Le FESF peut donc lever facilement des fonds pour financer ces prêts uniquement parce que les États membres de la zone euro sont garants de ces émissions d'obligations et sont responsables de tous les frais d'intérêt y afférent.



Les comptes nationaux ont alors considéré que la dette émise par le FESF dans le but de financer un État membre de la zone euro devait être reclassée dans les comptes des administrations publiques des États garants et ce, proportionnellement à leur quote-part de garanties fournies lors de chaque opération d'émission de dette. Cela signifie que dans les comptes nationaux, l'argent emprunté par un pays auprès du FESF n'est pas enregistré en tant que prêt direct du FESF à ce pays, mais sous forme d'un prêt du FESF aux pays garants, ces derniers prêtant à leur tour l'argent au pays emprunteur. Cette méthode de comptabilisation signifie que non seulement la dette publique brute du pays dans le besoin augmente, mais également la dette de l'administration centrale des pays garants proportionnellement à leur part de garanties fournies au FESF. Ce traitement statistique laisse, par contre, la dette nette inchangée. Dans le cas du Luxembourg, le montant des prêts FESF aux pays emprunteurs comptabilisé dans la dette « Maastricht » de l'administration centrale luxembourgeoise était d'environ 500 millions d'euros (ou 0,9 % du PIB) à la fin de l'année 2017.

Une troisième raison qui explique la différence observée dans les montants relatifs aux prêts à long terme a trait au traitement statistique des contrats de Partenariats public-privés (PPP). Un contrat de PPP est généralement un accord de long terme entre des administrations publiques et des sociétés privées chargées de financer, construire, exploiter et entretenir des équipements conçus dans le but de fournir certains services publics (hôpitaux, écoles, routes, etc.). En échange de ces services rendus, l'État verse une rémunération aux sociétés privées qui sont impliquées dans le contrat PPP.

Dans les comptes nationaux, les actifs construits dans le cadre de ces contrats de PPP ne doivent pas nécessairement être enregistrés dans le bilan des administrations publiques, ce qui a donc pour effet de rendre attractifs ces contrats de PPP. Dans le cas où l'actif est comptabilisé à l'extérieur du bilan des administrations publiques, l'impact sur le solde budgétaire sera ainsi limité aux rémunérations versées régulièrement aux sociétés privées et la dette publique restera inchangée. Les contrats de PPP peuvent donc être un moyen pour un État déjà lourdement endetté de continuer à réaliser de gros investissements sans devoir impacter à la hausse le ratio de dette publique par rapport au PIB. Le solde budgétaire, par contre, sera impacté négativement et ce de manière durable au travers des rémunérations versées au secteur privé. Dans le cas où le contrat de PPP est enregistré statistiquement dans le bilan des administrations publiques, les dépenses d'investissement détériorent alors le solde budgétaire et le financement de ces dépenses d'investissement a également un impact haussier sur le ratio de dette.

Les contrats de PPP peuvent être différents les uns des autres et également complexes. De plus, la décision de traiter les actifs générés par ce type de contrat comme étant statistiquement à l'intérieur ou à l'extérieur du bilan, peut s'avérer difficile à prendre. Le critère de décision principal retenu par Eurostat³⁷³ a trait à la répartition des risques et avantages liés aux actifs du contrat PPP entre les administrations publiques et le secteur privé. De manière très succincte, les actifs sont enregistrés à l'extérieur du bilan des administrations publiques dans le cas où le secteur privé accepte d'endosser la plupart de ces risques, notamment ceux liés à la construction (par exemple les retards de livraison, les coûts supplémentaires, etc.), à la demande (variabilité de la demande due à des facteurs extérieurs), voire encore à la disponibilité (non-respect des conditions contractuelles en matière de qualité, quantité, des normes de sécurité, etc.).

373 Voir le document de la Banque Européenne d'Investissement et d'Eurostat intitulé "A Guide to the Statistical Treatment of PPPs" disponible sur le site web d'Eurostat

(<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/7204121/epec-eurostat-statistical-guide-en.pdf>).

Comme indiqué par le STATEC, les contrats de PPP au Luxembourg, qui étaient au nombre de neuf en octobre 2015, sont enregistrés dans le bilan des administrations publiques³⁷⁴ et donc dans le bilan du sous-secteur de l'administration centrale. Ces contrats PPP ne sont toutefois pas considérés comme des engagements inclus dans le budget de l'État. La différence entre les prêts à long terme de l'État et les prêts à long terme de l'administration centrale est donc aussi, en partie, due à ces contrats PPP.

En conclusion, cette partie a décrit les deux concepts de calcul de dette qui, dans le cas du Luxembourg, montrent des résultats dont les différences peuvent être attribuées principalement aux encours des prêts à long terme. Les écarts observés, qui représentaient environ 4 % du PIB à la fin de l'année 2017, avaient pour origine le périmètre des entités considérées dans le calcul de la dette, les reclassements de prêts effectués en vertu des règles de la comptabilité nationale et enfin le traitement statistique spécifique aux contrats de PPP. Dans les deux derniers cas, ces reclassements de prêts ont été effectués selon les normes de la comptabilité nationale qui privilégient généralement la substance économique d'une transaction plutôt que la forme juridique de cette dernière. Ces prêts à long terme reclassés à l'intérieur de l'administration centrale ne sont pas enregistrés en tant que prêts octroyés à l'État dans la comptabilité des entités qui financent les projets PPP.

374 Voir le document intitulé "final findings of the EDP dialogue visit to Luxembourg organized on 15-16 March 2016" disponible sur le site web d'Eurostat

(<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/7756561/Final-findings-EDP-dialogue-visit-LU-15-16-March-2016.pdf/298b8a20-03cc-49bc-8f46-66336ee8b785>).



BANQUE CENTRALE DU LUXEMBOURG
EUROSYSTÈME

2, boulevard Royal
L-2983 Luxembourg

Téléphone: +352 4774-1
Télécopie: +352 4774-4910

www.bcl.lu • info@bcl.lu