

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

								ÉVOLUTIONS MOYENNES [%]		
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	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 TOTALES DE L'ÉTAT	EN % DES DÉPENSES TOTALES 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.

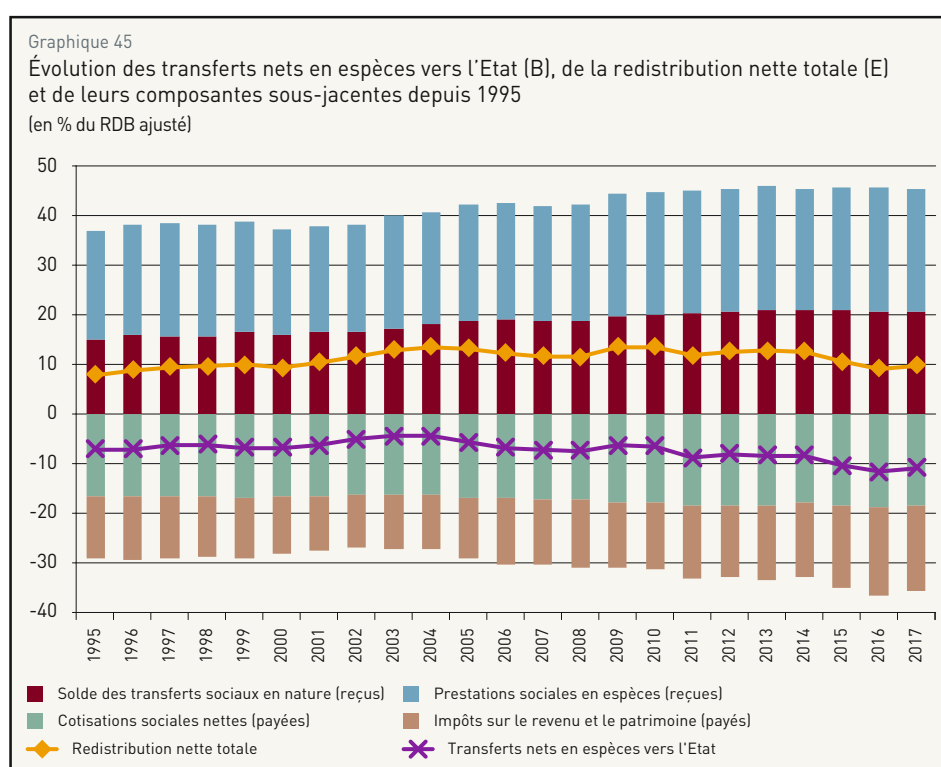
216 D'autres mesures, concernant les frais de fonctionnement de l'État, les investissements publics ou la TVA par exemple, ont également été prises, mais elles n'ont pas eu une incidence directe sur les variables analysées dans ce chapitre.

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.

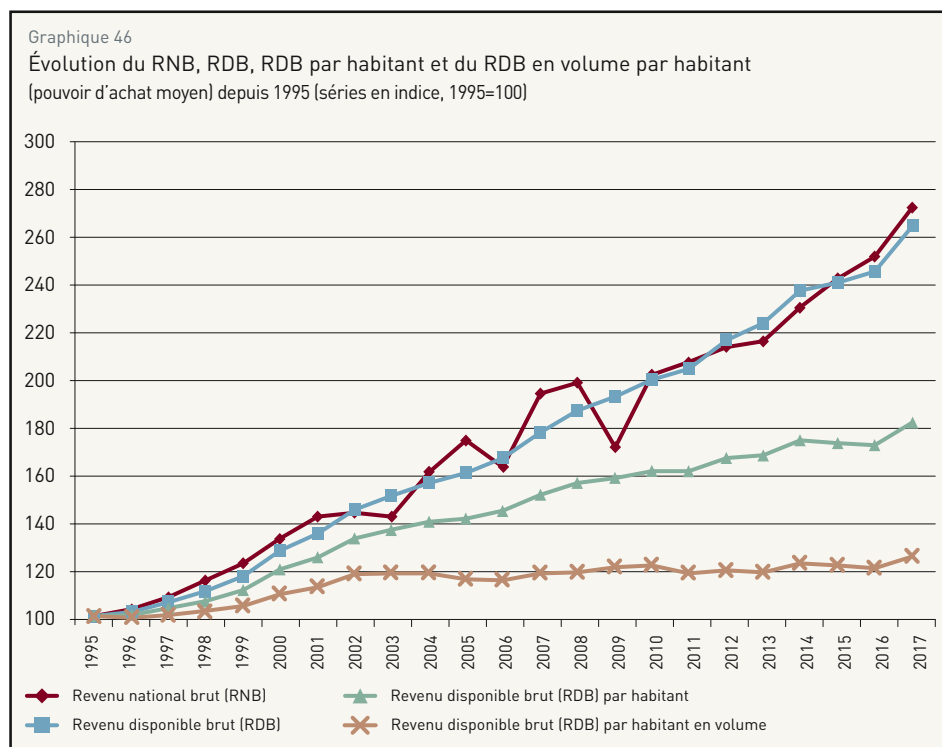
On observe également que les corrections opérées pour tenir compte de la croissance démographique et de l'évolution des prix à la consommation ont des impacts importants, tel que cela se dégage des courbes portant sur le revenu disponible brut par habitant, tant en valeur qu'en volume.

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.

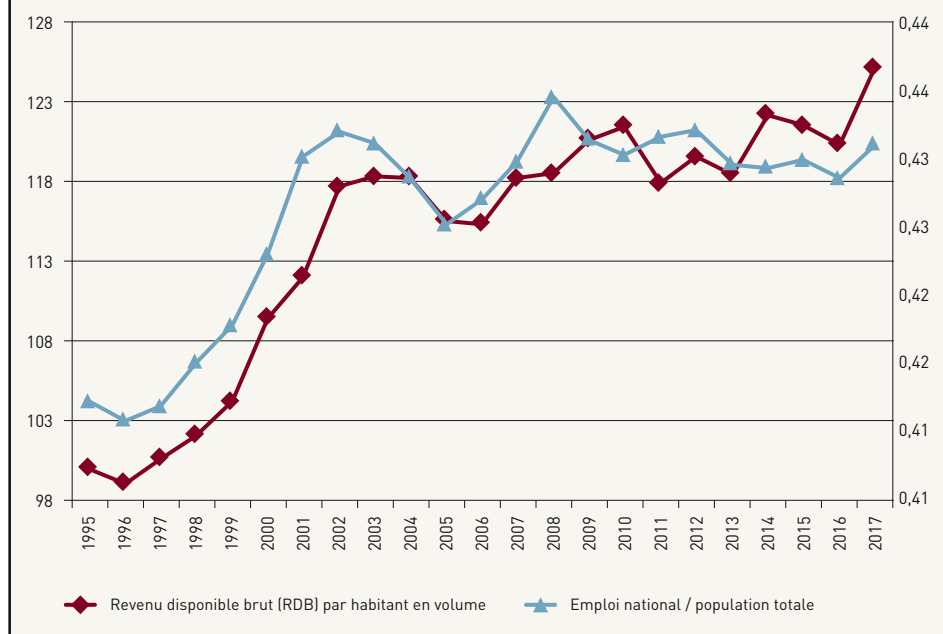
Cette évolution négative s'explique généralement par l'effet conjoint de la compression des revenus primaires et des ajustements budgétaires. La croissance économique tendancielle est plus basse et les ajustements budgétaires étaient plus importants (mais aussi inévitables) qu'au Luxembourg.



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.

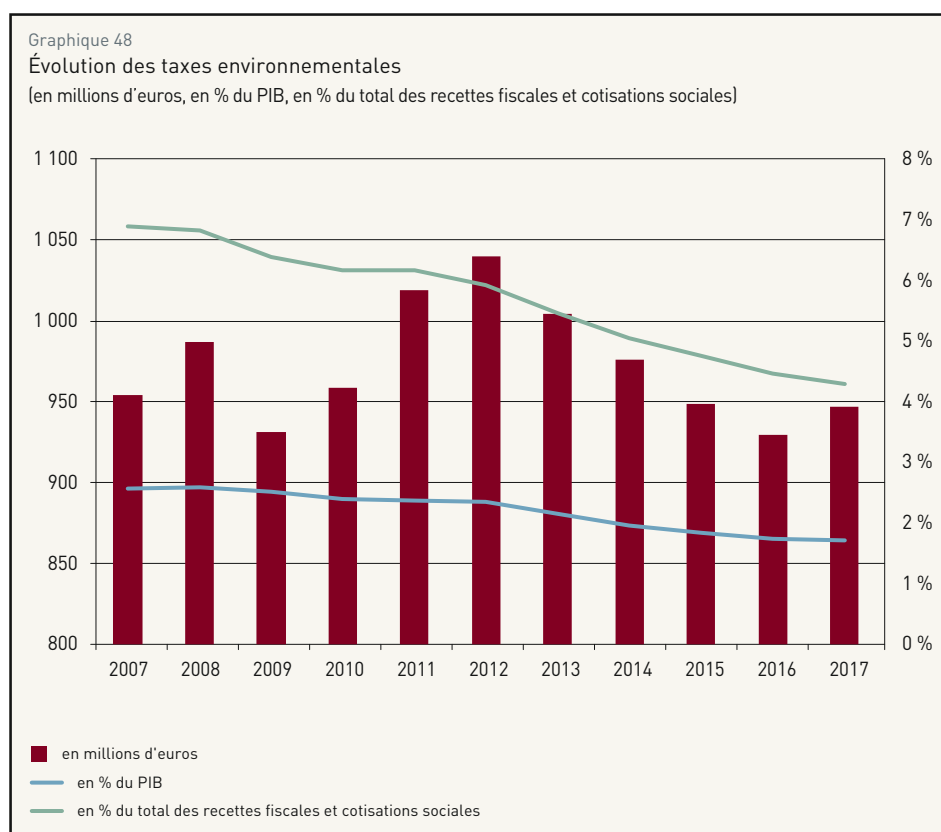
Il convient également de noter que l'ensemble des recettes des taxes environnementales n'est pas nécessairement affecté à la protection de l'environnement. En matière budgétaire, le principe d'universalité prévoit la non affectation des recettes à des dépenses spécifiques. Il existe cependant des exceptions 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).

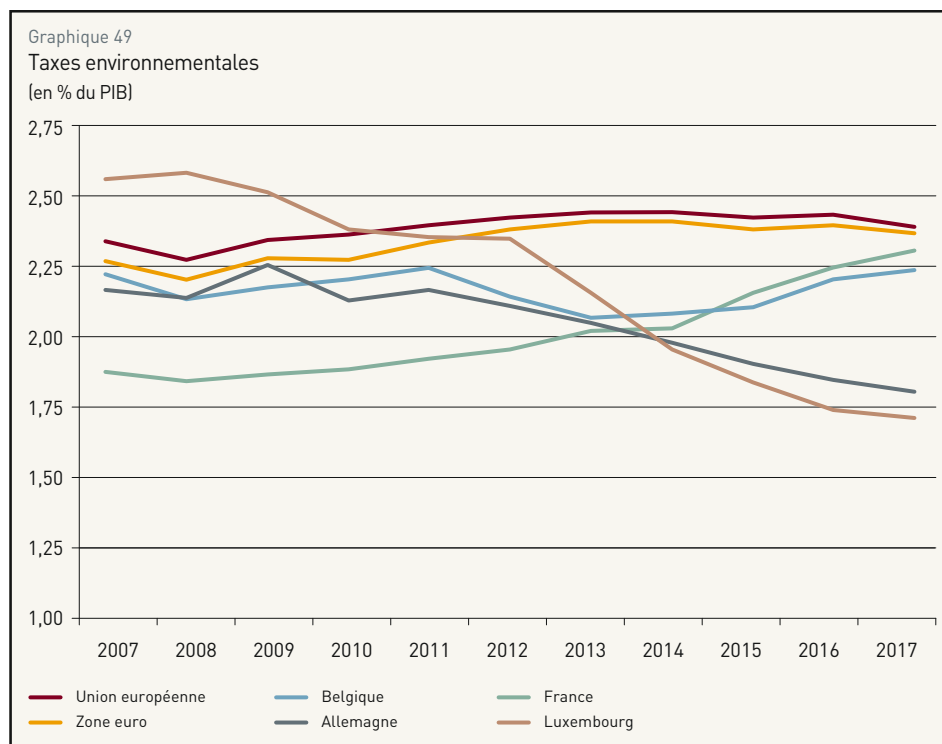
Par ailleurs, la loi a introduit au profit de l'État une taxe sur le prélèvement des eaux souterraines ou de surface, de même qu'une taxe sur le rejet des eaux usées, épurées ou non, en fonction du degré de leur pollution. Selon la circulaire n° 2821 du ministère de l'Intérieur du 14 octobre 2009, ces 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.

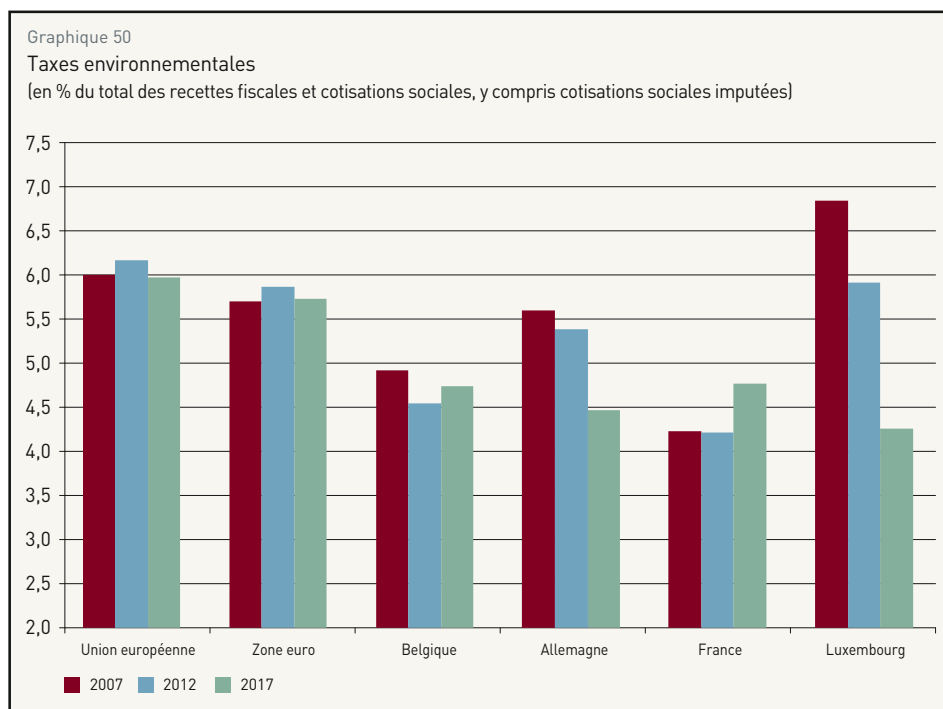
2.5 COMPARAISON EUROPÉENNE

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

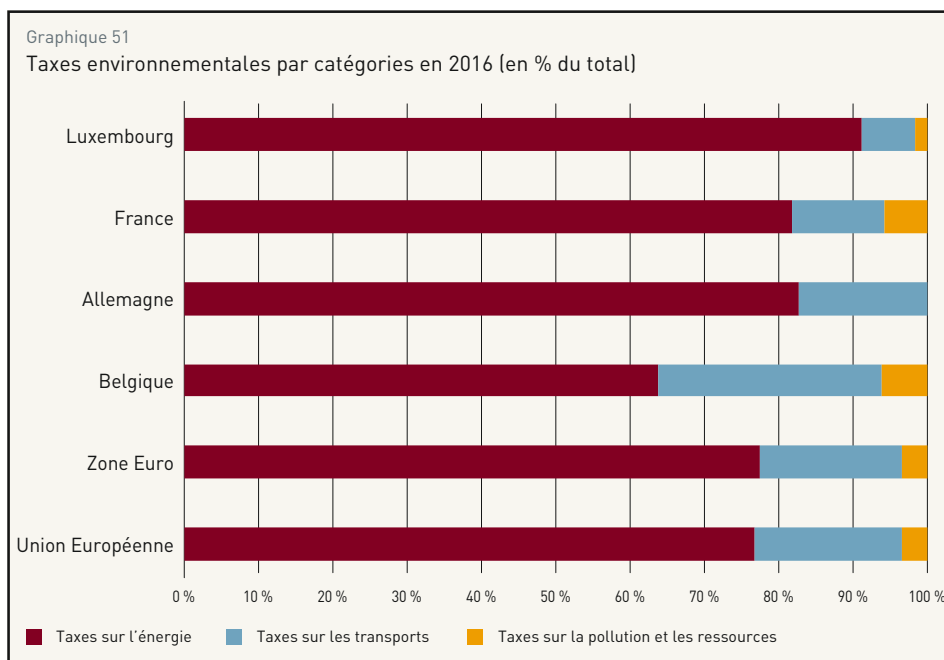
²⁷⁶ Les détails peuvent être consultés dans le fichier « National Tax list » téléchargeable sur le site d'Eurostat qui reprend toutes les taxes pour chaque pays.

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 %.

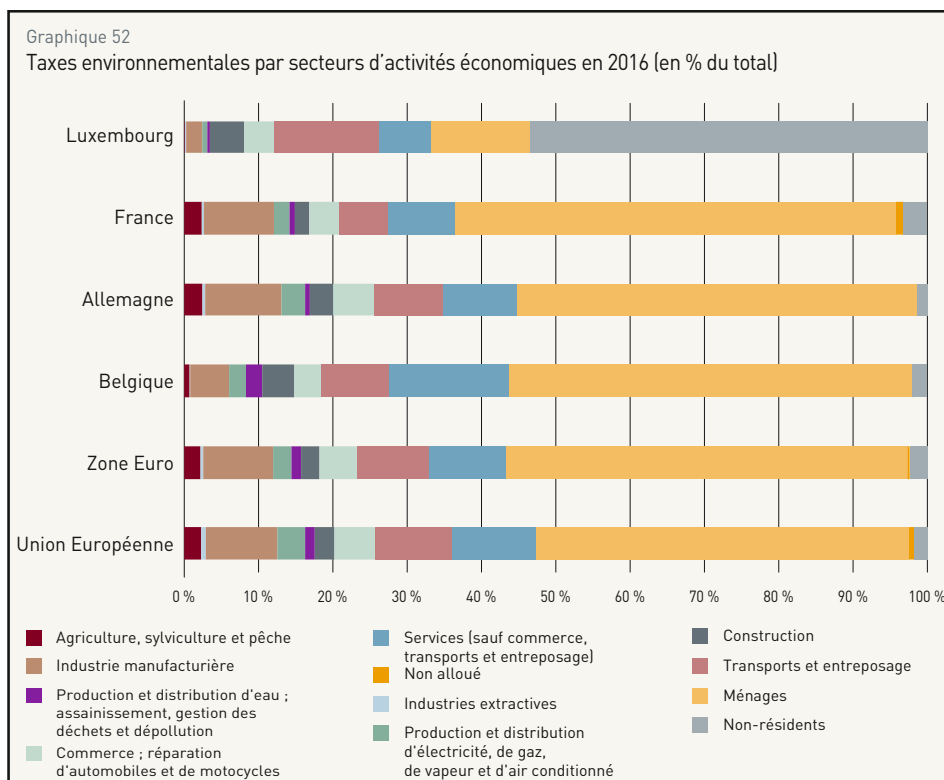
Finalement, la dernière catégorie de taxes concerne celles prélevées sur la pollution et les ressources qui n'ont rapporté que 3 % des revenus fiscaux environnementaux au sein de l'Union Européenne. Cette catégorie regroupe une multitude de petites taxes comme celles sur les déchets, sur la distribution 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 EUROPEENNE	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.

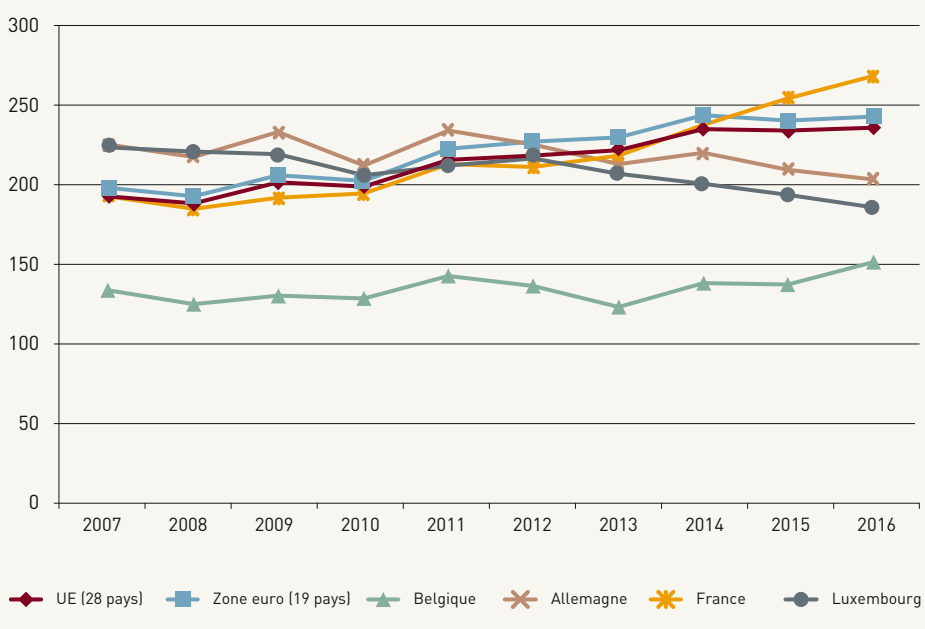
2.6 OBJECTIFS « EUROPE 2020 » ET RECOMMANDATIONS DE L'UE

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

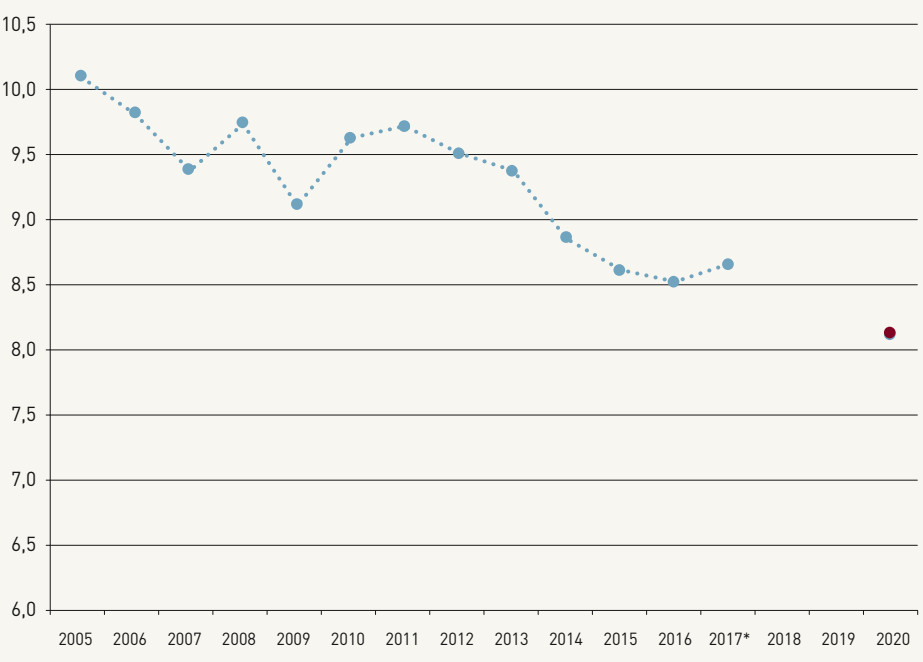
²⁷⁷ Commission Européenne (2019), « Rapport 2019 pour le Luxembourg », Document de travail des services de la Commission SWD (2019) 1015 final, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg.

Graphique 53
Taux d'imposition implicite sur l'énergie
(en euros déflatés par tonne)



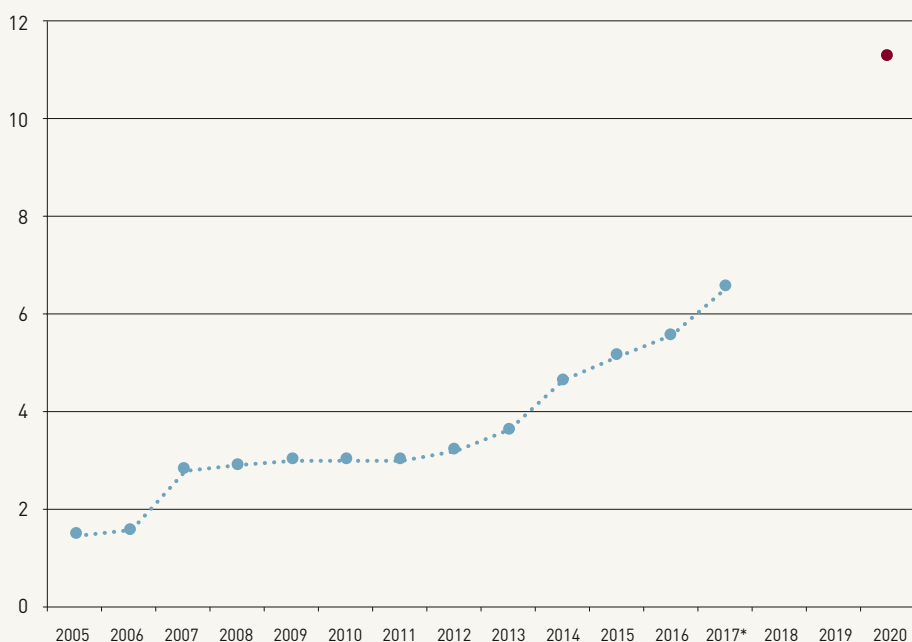
Source : Eurostat.

Graphique 54
Émissions de gaz à effet de serre dans les secteurs inclus sur la décision de répartition de l'effort
(en millions de tonnes équivalent CO₂)



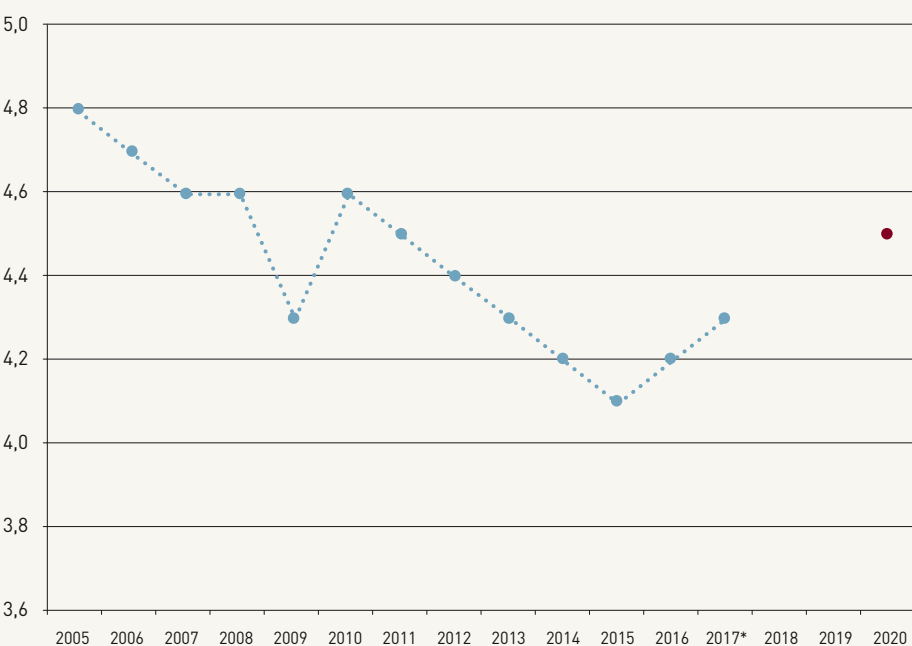
Source : Eurostat.

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.

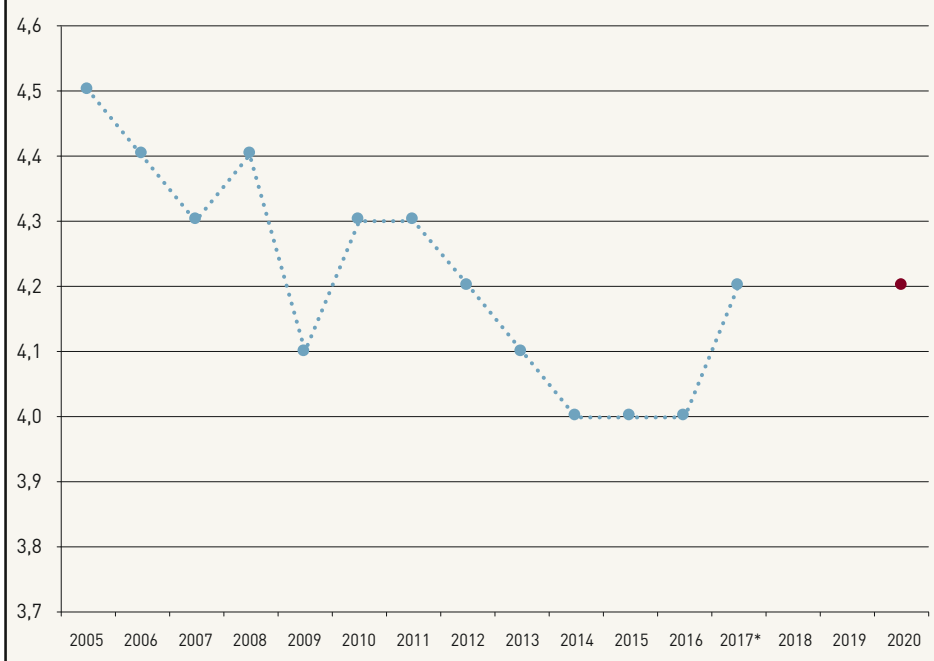
Comme mentionné dans la partie sur les accises, le projet de budget 2019 prévoit une augmentation des accises sur l'essence et le diesel. Cette mesure permettra de répondre (du moins en partie) à la recommandation de la Commission européenne, visant à augmenter les taux d'imposition sur les carburants 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 »).

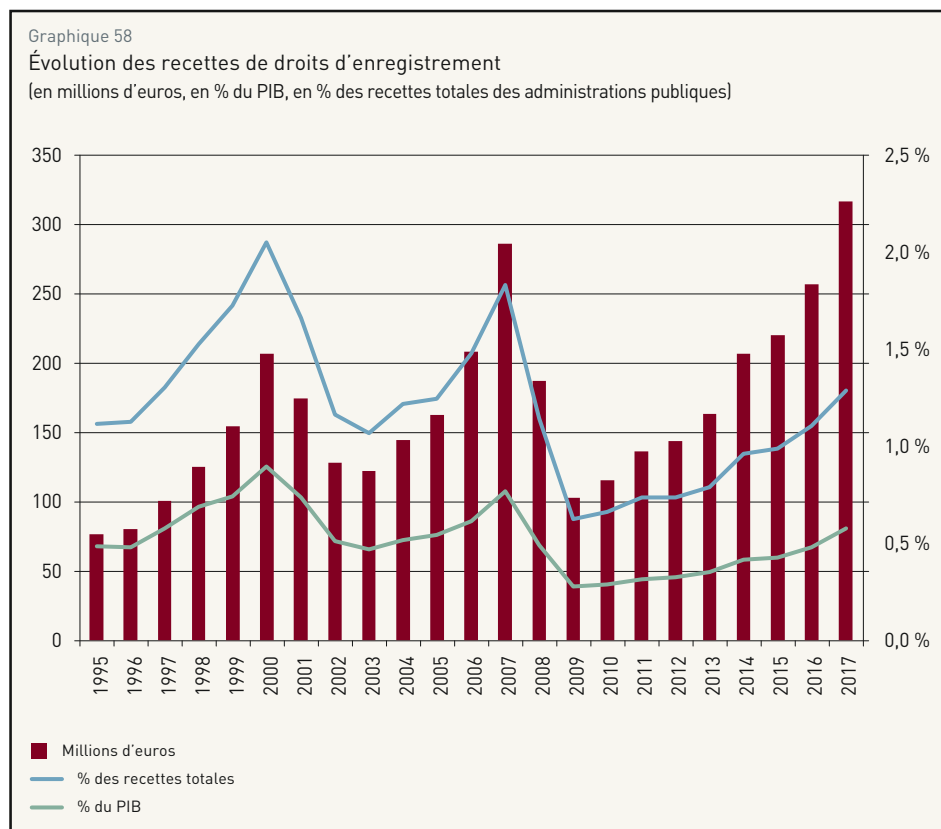
282 Source : Administration de l'enregistrement et des domaines.

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.

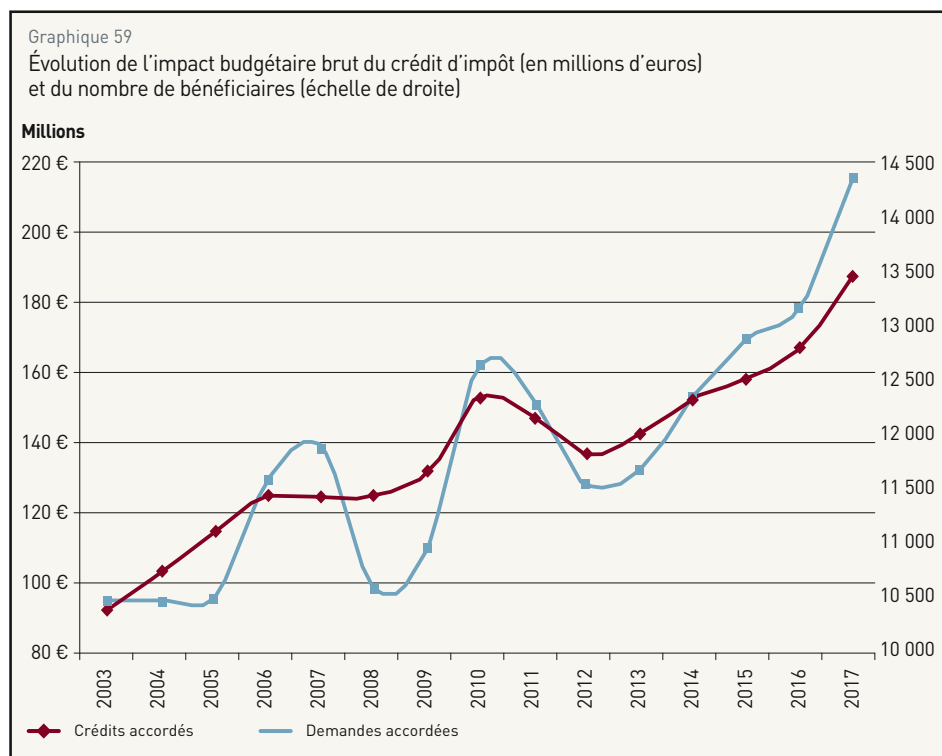
Dans ce contexte, il convient de mentionner que la majorité des recettes issues des droits d'enregistrement est payée par les personnes physiques. Les entreprises peuvent en effet transmettre leurs immeubles via des cessions de parts (*shares deals*) donnant lieu à des droits d'enregistrement réduits (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 passées 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 judiciaire 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.

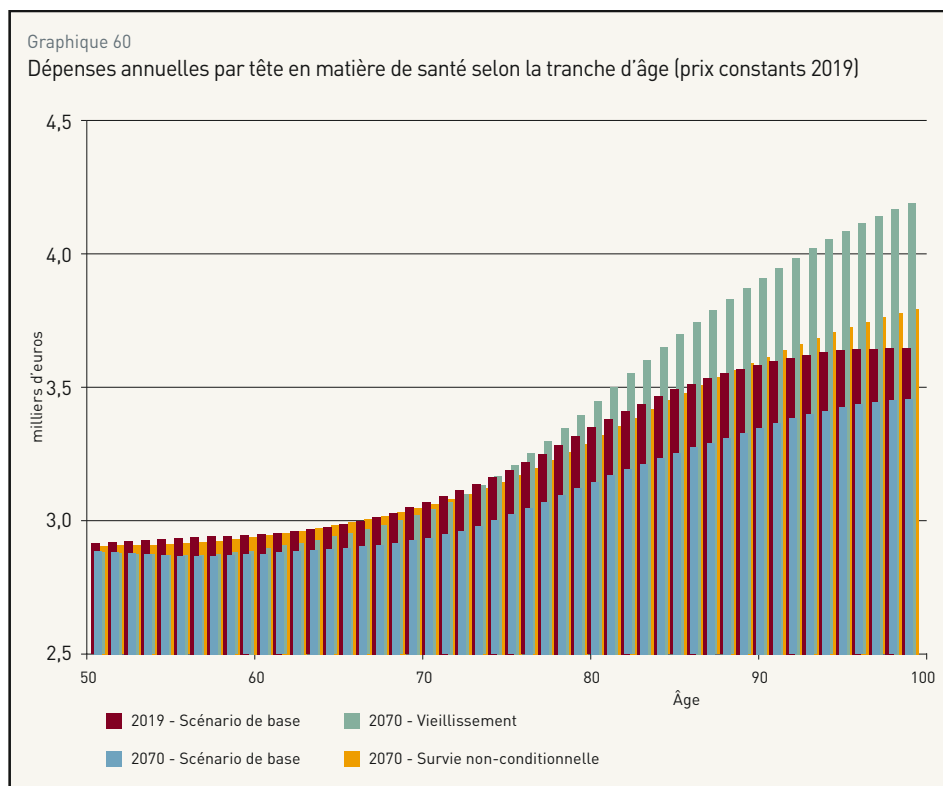
356 Les projections incluses dans le scénario de référence d'Eurostat 2015 prévoient une population totale au Luxembourg de 1 035 348 personnes à l'horizon 2070. Pour le Luxembourg, ces projections sont relativement prudentes concernant les dépenses en matière de santé et d'assurance dépendance et intègrent 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				
	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>).

