

Encadré 2.2:

LES INTERVENTIONS DISCRÉTIONNAIRES DE L'ÉTAT LUXEMBOURGEOIS VISANT À ATTÉNUER LES EFFETS DE LA CRISE ET LEURS IMPACTS BUDGÉTAIRES

Les mesures discrétionnaires introduites par le Gouvernement luxembourgeois depuis l'intensification de la crise économique et financière en automne 2008 reposent principalement sur les mesures budgétaires qui ont été adoptées par la Chambre des Députés dans le cadre du budget 2009. Les principales mesures adoptées à cette occasion sont les suivantes : indexation partielle, à raison de 9%, des barèmes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ; introduction de crédits d'impôts pour salariés et pensionnés et du crédit d'impôt monoparental ; mesures fiscales en faveur du logement : TVA-logement, épargne-logement, assurances solde restant dû ; introduction du système des chèques services ; abolition du droit d'apport ; élargissement du cercle des bénéficiaires de l'exonération de la retenue d'impôt sur les dividendes ; doublement de l'allocation de chauffage, transformée en allocation de vie chère ; adaptation du tarif de l'impôt sur le revenu des collectivités.

Il importe d'ajouter à ces mesures adoptées dans le cadre du budget 2009 les nouvelles mesures discrétionnaires annoncées le 6 mars 2009 et relevant de la contribution luxembourgeoise au plan européen de relance économique. Celui-ci a été adopté par le Conseil européen des 11 et 12 décembre 2008 et s'articule autour des mesures de politique économique suivantes :

Des mesures de soutien à la demande, mises en œuvre conformément aux principes « timely, temporary and targeted » ;

Des augmentations de la dépense publique, des diminutions des charges sociales, des réductions judicieuses de la pression fiscale, un soutien à certaines catégories d'entreprises ou des aides directes aux ménages les plus vulnérables ;

Un effort accru de mise en œuvre des réformes structurelles dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne.

Au Luxembourg, les mesures découlant du plan européen de relance économique se composent de mesures non quantifiables – telles que les mesures de simplification administrative – et quantifiables, ces dernières étant intégrées aux projections de la BCL. Les mesures quantifiables comprennent pour l'essentiel les dispositions suivantes (pour 2009) :

- extension du régime du chômage partiel, 107 millions ;
- réalisation d'investissements supplémentaires de l'Etat, 70 millions d'euros ;
- accélération des travaux Luxconnect, 30 millions d'euros ;
- promotion des énergies renouvelables, y compris la prime à la casse voitures, 26 millions d'euros ;
- doublement de l'allocation de vie chère, environ 10 millions d'euros ;
- développement d'activités liées au logement social et au logement à coût modéré, environ 30 millions ;
- et d'autres mesures pour des montants moins importants.

Selon les estimations de la BCL, considérées dans leur ensemble ces mesures supplémentaires annoncées le 6 mars 2009 se chiffrent à environ 300 millions d'euros, soit à 0,8% du PIB en 2009. Par ailleurs, le gouvernement a continué à soutenir l'économie luxembourgeoise en adoptant le budget 2010, qui se caractérise par des dépenses significatives (particulièrement en investissements publics), sans augmentation des taxes.



Par ailleurs, le Gouvernement luxembourgeois a entrepris la recapitalisation d'une grande banque de la Place (anciennement Fortis Luxembourg). A l'issue de cette opération, qui a porté sur 2,5 milliards d'euros, le Gouvernement luxembourgeois participe à raison de 34% au capital de BGL BNP Paribas. Cette intervention a mobilisé un montant équivalent à 7% du PIB. Il en a résulté une augmentation équivalente de la dette publique en 2008. En revanche, l'opération en question n'a exercé aucune incidence sur le solde des Administrations publiques, car elle est assimilée à une transaction financière dans les statistiques officielles, établies conformément aux normes comptables européennes.

Enfin, le Gouvernement luxembourgeois a accordé une garantie au groupe Dexia¹⁶ – initialement plafonnée à 4,5 milliards d'euros (environ 12% du PIB). Cette garantie est arrivée à échéance le 31 octobre 2009, mais elle a été prolongée jusqu'au 31 octobre 2010 pour un montant total limité à 3 milliards d'euros (soit 8% du PIB). En contrepartie, l'Etat est supposé percevoir une rémunération reflétant l'avantage dont bénéficie le groupe Dexia suite à l'octroi de la garantie, évalué sur la base de conditions de marché normales. Cette garantie devrait être définie d'après des critères comme le type d'instruments à couvrir, la maturité (supérieure à trois mois) et les conditions de rémunération, tels que spécifiés dans les recommandations formulées par l'Eurosystème sur requête de la Commission européenne. Pour rappel, les projections budgétaires de la BCL n'incluent cette garantie ni dans le total de la dette publique de 2009 ni dans celui de 2010. Aussi longtemps que cette garantie n'est pas exécutée, elle n'exercera aucun impact sur la dette publique et sur le solde budgétaire. Cependant, cette garantie comporte un risque d'augmentation de la dette publique en 2010, pouvant aller jusqu'à 8% du PIB en cas d'exécution intégrale – ce qui constitue certes un scénario extrême.

Mise en œuvre/ réalisation des mesures discrétionnaires

Selon les premières estimations de la BCL, les différentes mesures effectivement engagées afin de stimuler l'économie luxembourgeoise s'élèvent à environ 2% du PIB en 2009 (sans prise en compte de la recapitalisation de l'ancienne Fortis). Cette estimation reste provisoire et est entachée d'un haut degré d'incertitude. Par ailleurs, elle est largement inférieure aux 3,25% du PIB initialement annoncés par le Gouvernement.

Selon les plus récentes données disponibles, la réalisation des mesures reste relativement faible, tout particulièrement en ce qui concerne les investissements publics. En 2009 et selon la 11^{ème} actualisation du Programme de Stabilité, les investissements seraient nettement en retrait de la moyenne observée au cours des années précédentes, en dépit des mesures annoncées le 6 mars 2009. Ce paradoxe reste inexpliqué et le Gouvernement ne fournit guère d'informations sur un éventuel report sur les années 2010 ou 2011 des projets d'investissement. La 11^{ème} actualisation du Programme de Stabilité suggère en tout cas que les investissements publics vont demeurer au niveau historiquement assez bas – du moins pour le Luxembourg – de 3,9% du PIB tout au long de l'horizon 2010-2014.

Par ailleurs, les moyens mis à disposition du chômage partiel (10,7 millions par mois, à partir de mars 2009) ont été largement sous-utilisés pour toute la période prise en considération. Le ratio entre les dépenses effectives et la dépense maximale prévisible au titre du chômage partiel a été nettement inférieur à 40% durant l'essentiel de la période s'étendant de mars à octobre 2009, certes en partie sous l'influence des mois d'été. Il est peu probable que le ratio excède le seuil moyen des 40% de mars à décembre 2009, même si un redressement devait se produire en fin d'année. Il en résulterait un coût budgétaire passant de 107 millions d'euros dans la mouture luxembourgeoise du plan de relance européen à environ 40 millions d'euros. L'économie correspondante représenterait près de 0,2% du PIB.

Du fait de la mise en œuvre des nouvelles mesures discrétionnaires et de l'incidence des stabilisateurs automatiques, les finances publiques devraient connaître une évolution préoccupante dès 2009. Dans l'état actuel des choses et à politique inchangée, la dette publique devrait significativement progresser au cours des prochaines années, ce qui porterait préjudice à l'attrait du Luxembourg pour les investisseurs internationaux. Cependant, cette détérioration des finances publiques ne constitue pas à ce stade une menace majeure pour la stabilité financière au Luxembourg.

16 Le règlement grand-ducal du 10 octobre 2008 a autorisé le Gouvernement à octroyer initialement une garantie financière au groupe Dexia.