



ÉLÉMENTS ADDITIONNELS

1. LES MÉNAGES : LEUR REVENU DISPONIBLE ET LEURS RELATIONS AVEC L'ÉTAT¹⁷⁷

Le revenu disponible brut (RDB) des ménages résidents est généralement considéré comme une meilleure mesure du niveau de vie de la population que le RNB ou le PIB.

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

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

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

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

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

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

L'analyse dans ce chapitre est organisée comme suit : la première section, d'ordre méthodologique, vise à définir le revenu disponible brut des ménages et à présenter la manière selon laquelle ce concept est intégré dans la séquence des comptes des secteurs. Les sections 2 et 3 présentent la décomposition du revenu disponible d'un point de vue méthodologique et telle qu'elle résulte des données disponibles les plus récentes. Ensuite, la manière dont l'État influence ce revenu (4 + 5) est présentée et une analyse est faite, d'une part, des transferts nets de l'État vers les ménages et, d'autre

¹⁷⁷ Dans ce chapitre, le terme « État » est utilisé comme synonyme des « administrations publiques ».

part, des prélèvements obligatoires sur les revenus de ces derniers. La section 6 étudie l'évolution du revenu disponible brut ajusté et de ses composantes sur la période 2010-2016. Suivent alors une présentation du pouvoir d'achat moyen (7) et de son lien avec le marché de l'emploi (8). La section 9 analyse le rôle de la croissance économique dans l'ajustement budgétaire et les incidences de cet ajustement sur les revenus des ménages. La partie 10 est consacrée à l'année 2017 et les premières incidences des mesures budgétaires et fiscales expansionnistes. Finalement, la dernière section adopte une approche prospective.

1.1 LA SÉQUENCE DES COMPTES DES SECTEURS

Dans la séquence des comptes¹⁷⁸, le produit intérieur brut (PIB) est le premier agrégat important. Il mesure la production réalisée sur le territoire du Luxembourg¹⁷⁹.

Le revenu national brut (RNB) mesure la rémunération des facteurs de production domestiques. Le RNB correspond au revenu de la production (PIB) qui est alloué aux secteurs domestiques de l'économie après rémunération des facteurs de production étrangers (salaires des frontaliers, revenus d'investissement des capitaux étrangers), augmenté des revenus du travail et du capital que les résidents luxembourgeois perçoivent de l'étranger. Il s'agit de la distribution dite primaire des revenus, celle qui résulte des forces du marché. Dans les économies plus fermées, le PIB et le RNB sont très proches. Au Luxembourg ceci n'est pas le cas et le RNB ne représentait que 68 % du PIB en 2016.

Le revenu national brut disponible de l'ensemble de l'économie (RNBD) est une mesure des revenus après la distribution dite secondaire. Cette opération consiste à redistribuer - elle ne rémunère donc pas un facteur de production - les revenus (primaires) entre les secteurs. Il s'agit essentiellement de la répartition des revenus des secteurs privés (ménages, entreprises, ménages non-résidents) en faveur des administrations publiques (l'État). L'État encaisse les prélèvements obligatoires, c'est-à-dire les cotisations sociales et les impôts sur le revenu et le patrimoine ; il paie les revenus de compensation et il accorde des prestations sociales. Classiquement, cette opération aboutit à augmenter les revenus de l'État et à diminuer ceux des autres secteurs. Dans cette redistribution secondaire des revenus sont aussi enregistrés les transferts en provenance du ou vers le reste du monde. Il s'agit par exemple de l'aide au développement et des transferts des travailleurs immigrés vers/de leurs pays d'origine.

Le niveau du revenu national brut disponible de l'ensemble de l'économie (RNBD) est approximativement le même que le niveau du RNB. Cette différence entre le RNB et le RNBD, se chiffrait en effet à seulement 1,5 % du RNB en 2016. Le RNBD se compose des revenus disponibles des secteurs domestiques de l'économie, à savoir les ménages, les institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBLSM), les sociétés financières, les sociétés non financières et les administrations publiques.

178 En janvier 2018, le STATEC a publié la séquence complète des comptes des secteurs financiers et non financiers pour les années 1995-2016 selon la nomenclature du SEC2010. Cette publication constitue une avancée majeure qui permet une analyse plus complète de l'économie luxembourgeoise. Une mise à jour avec une extension à l'année 2017 a été publiée en automne 2018. Les tableaux utilisés ici sont disponibles sous :

https://statistiques.public.lu/stat/ReportFolders/ReportFolder.aspx?IF_Language=fra&MainTheme=5&FldrName=2&RFPath=23.

Pour un bref aperçu méthodologique de la séquence des comptes, voir sous : <http://ec.europa.eu/eurostat/web/sector-accounts/concepts/sequence-accounts>.

179 Il s'agit de la valeur ajoutée - la production nette de la consommation intermédiaire - augmentée des impôts moins les subventions sur les produits.

1.2 LE REVENU DISPONIBLE BRUT DES MÉNAGES : CONSIDÉRATIONS MÉTHODOLOGIQUES¹⁸⁰

Le revenu disponible brut (RDB) des ménages (résidents), qui s'est établi à 55 % du RNB en 2016 (et à 38 % du PIB¹⁸¹), compte pour la majeure partie (55 %) du RNBD de l'économie. Le reste revient aux administrations publiques (34 % du RNBD) et aux sociétés financières et non financières (12 % du RNBD). Pour ces dernières, il s'agit de l'épargne brute sous forme de profits non-distribués.

Le RDB des ménages est un indicateur-clé de la séquence des comptes non financiers des secteurs. Compte tenu de sa composition, son évolution est déterminée, d'une part, par la croissance économique, principalement l'emploi national et les salaires des résidents, et, d'autre part, par les choix de la politique budgétaire. Il est généralement considéré comme une meilleure mesure du niveau de vie de la population que le RNB ou le PIB.

Dans une approche macroéconomique, le RDB des ménages est un indicateur important qui permet d'analyser le comportement des ménages dans le temps et dans l'espace, notamment leurs choix de consommation et d'épargne¹⁸².

Dans le contexte de la politique budgétaire, le RDB des ménages est l'agrégat qui permet de mesurer, d'un point de vue macroéconomique, l'incidence directe des mesures prises par le gouvernement à l'encontre des ménages. Outre l'allocation des ressources et la stabilisation macroéconomique, la redistribution des revenus est une fonction importante de la politique budgétaire.

Cette redistribution s'opère à travers les prélèvements obligatoires (les impôts directs sur le revenu et le patrimoine, les cotisations sociales), les revenus de compensation (pension de vieillesse, allocation de chômage, etc.), les prestations sociales en espèces (prestations familiales, aides au logement, revenu minimum garanti/REVIS, etc.) et les transferts sociaux en nature (remboursements de la Sécurité sociale pour les traitements médicaux, etc.).

Le tableau 38 montre les différentes composantes du RDB des ménages¹⁸³ pour l'année 2016.

Il existe deux notions du RDB des ménages.

- La notion étroite – le RDB des ménages (ligne C) – mesure exclusivement les revenus en espèces (monétaires) des ménages. Il s'agit du montant que les ménages peuvent affecter soit à l'épargne, soit à la consommation (privée) de biens et services. Ce choix est indépendant de la source des

180 Pour des présentations et analyses similaires, voir entre autres les publications suivantes du STATEC : Regards (N° 1) sur le niveau de vie des ménages ; Regards (N° 11) sur l'impact de la crise sur le revenu disponible ; Regards (N° 12) sur les effets des transferts et des prélèvements sur le niveau de vie.

181 Cette part était encore de 52 % en 1995, mais elle connaît un recul structurel qui est largement lié au fait que la production au Luxembourg a davantage recours aux facteurs de production étrangers (frontaliers, capitaux étrangers). Cette part est aussi nettement plus basse que dans des économies plus fermées comme la zone euro (61 % en 2016).

182 Pour l'utilité et l'usage du RDB comme agrégat macroéconomique, voir entre autres BCL (2017) Avis sur le projet de budget 2018, 1.1.2 Le revenu national brut, « L'utilité des comptes sectoriels ».

183 Dans ce chapitre, on présente les données relatives au secteur des ménages (S.14) ensemble avec les institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBLSM) (S.15). Dans la nomenclature du SEC2010, il s'agit du secteur S.1M, le secteur des « ménages et assimilés » ou le secteur dit « des particuliers ».

Le secteur des ISBLSM comprend les organisations qui sont principalement financées par des donations ou des contributions volontaires des ménages, comme les partis politiques, les organisations caritatives, les syndicats, les églises et congrégations religieuses, les clubs sportifs, les associations de consommateurs. Il s'agit d'un secteur d'une taille modeste et sa prise en compte ne change pas fondamentalement l'analyse. Cette intégration permet néanmoins de neutraliser les opérations de transferts entre les ménages et les ISBLSM. Pour simplifier la lecture du texte, on se réfère toutefois aux « ménages ».

revenus (salaire, profit, revenu de la propriété). Il s'agit de la notion à laquelle il est fait généralement référence, par exemple pour l'analyse du taux d'épargne des ménages.

- La notion large – le RDB ajusté des ménages (ligne D) – est obtenu en rajoutant au RDB en espèces le solde des transferts sociaux en nature.

« Les transferts sociaux en nature correspondent aux biens et services individuels fournis aux ménages gratuitement [...] par les administrations publiques et les ISBLSM. [...] Les services individuels sont typiques des domaines de l'éducation et de la santé, quoiqu'ils concernent également souvent d'autres secteurs tels que le logement, la culture ou les loisirs. »¹⁸⁴ Il s'agit par exemple des crèches et garderies, des dépenses pour l'enseignement, des chèques service-accueil, des réductions sur titres de transport, des logements sociaux et des allocations de logement.

Les transferts sociaux en nature sont toujours liés à la fourniture d'un bien ou à la prestation d'un service. Ils sont entièrement consommés et une utilisation différée – en vue de la constitution d'une épargne – n'est pas possible¹⁸⁵. Est comptabilisé comme transfert social en nature, le coût (ou la part) d'un bien ou service qui n'est pas supporté directement par le ménage, mais par la collectivité.

Compte tenu des modalités de financement, les ménages n'observent pas nécessairement la valeur monétaire des transferts sociaux en nature dont ils bénéficient¹⁸⁶, mais uniquement les variations des coûts qui sont à leur charge : de ce fait ils ont tendance à sous-estimer l'ampleur de ces avantages.

Dans ce contexte, l'analyse qui suit se concentrera sur le RDB ajusté des ménages. Il s'agit, en effet, de la mesure la plus pertinente pour évaluer l'impact macroéconomique de la politique budgétaire sur les revenus des ménages, car elle correspond au concept le plus large des dépenses publiques qui sont engagées soit à des fins de redistribution des revenus¹⁸⁷, soit au profit des ménages.

184 Eurostat (2013) Système européen des comptes - SEC2010, p. 123.

Les transferts sociaux en nature (D.63), qui se sont élevés à 21 % du RDB ajusté des ménages en 2016, comprennent

i) les remboursements de prestations de Sécurité sociale (7 %), par exemple sur les traitements médicaux et les produits pharmaceutiques ; ii) les autres prestations de Sécurité sociale en nature (2 %), iii) les prestations d'assistance sociale en nature (moins de 1 %, en fait une prestation principalement de l'administration centrale), et iv) les transferts de biens et services non marchands individuels (11 %, une prestation principalement de l'administration centrale, mais aussi des administrations locales et pour une part résiduelle aussi la Sécurité sociale).

185 Dans l'optique « Dépenses » du PIB, les transferts sociaux en nature font partie du PIB, mais ils ne sont pas comptabilisés avec les dépenses de consommation privée des ménages. Puisque le bénéficiaire individuel des transferts sociaux en nature est identifiable et puisque la dépense est effectuée par les administrations publiques, les transferts sociaux en nature sont comptabilisés en tant que « dépenses de consommation individuelle des administrations publiques ».

Les dépenses de consommation *collective* des administrations publiques sont toutes les autres dépenses finales de l'État (et pour lesquelles le bénéficiaire individuel n'est pas identifiable). Il s'agit principalement, mais pas exclusivement, des dépenses pour la défense, l'ordre et la sécurité publics (la police, etc.), les affaires et services économiques (infrastructure pour les transports, etc.), les services généraux (administrations de l'État, etc.).

La somme des dépenses de consommation individuelle et des dépenses de consommation collective est égale à la « consommation publique ».

En 2016, les transferts sociaux en nature (« dépenses de consommation individuelle des administrations publiques ») compaient pour 59 % de la consommation publique.

186 Pour les traitements médicaux, les ménages paient le montant total (brut) de la facture et ils sont remboursés de la part payée par la Sécurité sociale ; pour les produits pharmaceutiques, ils paient le montant (net) à leur charge et la part supportée par la Sécurité sociale est renseignée sur le ticket de caisse ; pour les transferts sociaux gratuits, la part supportée par l'État n'est généralement pas renseignée.

187 Pour des analyses sur la redistribution des revenus, avec une attention particulière sur les caractéristiques des ménages, voir STATEC (2018) Rapport Travail et cohésion sociale 2018, pp. 98-116.

Tableau 38 :

Le revenu disponible brut des ménages au Luxembourg

LIGNE	CODE SEC 2010	AGRÉGAT	EN MILLIONS D'EUROS	EN % DU PIB	EN MILLIERS D'EUROS, PAR HABITANT	EN % DU RDB, PAR HABITANT	EN % DU RDB AJUSTÉ, PAR HABITANT	ÉVOLUTIONS MOYENNES [%]		
								1995-2010	2010-2016	2017
1	D1	Rémunération des salariés	17 156	32	29	86	68	5,1	4,5	6,9
2	B.2b/B.3b	Excédent brut d'exploitation des ménages et revenu mixte des travailleurs indépendants	4 712	9	8	23	19	3,7	5,2	6,1
3	D4	Revenus nets de la propriété	574	1	1	3	2	1,6	-2,8	7,9
A=1+2+3	B.5b	Solde brut des revenus primaires	22 442	42	38	112	89	4,6	4,4	6,7
4	D.62	Prestations sociales en espèces	6 284	12	11	31	25	6,0	3,8	6,9
5	D.61	Cotisations sociales (payées)	-4 715	9	8	23	19	5,7	4,7	6,1
6	D.5	Impôts sur le revenu et le patrimoine (payés)	-4 492	8	8	22	18	5,6	8,5	3,8
B=4+5+6		Transferts nets en espèces vers l'État	-2 924	-5	-5	-15	-12	4,5	14,2	0,9
7	D.7	Solde des autres transferts courants	547	1	1	3	2	9,1	7,8	20,6
B'=B+7		Solde des transferts et prestations sociales en espèces et des prélèvements (Transferts nets en espèces)	-2 377	-4	-4	-12	-9	3,4	16,2	-3,7
C=A+B'	B6.b	Revenu disponible brut (RDB) en espèces	20 065	38	34,4	100	79	4,7	3,5	8,0
8	D.63	Solde des transferts sociaux en nature	5 278	10	9	26	21	7,2	4,3	6,7
D=C+8	B7.b	RDB ajusté	25 343	48	43	126	100	5,2	3,6	7,7
E=B+8		Redistribution nette totale	2 354	4	4	12	9	9,0	-2,8	14,0
9		Population (en milliers)	584					1,4	2,4	2,2
10		PIB nominal	53 303					6,4	4,8	3,7
11=C-9		RDB par habitant						3,2	1,1	5,6
12		RDB ajusté par habitant						3,7	1,2	5,4
13		Déflateur de la consommation finale des ménages						1,9	1,2	1,6
14=11-13		RDB en volume par habitant / Pouvoir d'achat moyen						1,3	-0,2	4,0

Sources : STATEC (Tableau E.2210 Séquence complète des comptes de l'économie totale - données consolidées), calculs BCL.
 Pour les séries en niveau, il s'agit de l'année 2016. Pour les évolutions moyennes, il s'agit du taux de progression géométrique.

1.3 LE REVENU DISPONIBLE BRUT AJUSTÉ DES MÉNAGES : DONNÉES RÉCENTES (2016¹⁸⁸)

En 2016, le RDB ajusté de l'ensemble des ménages résidents (ligne D du tableau 38) s'élevait à 25,343 milliards d'euros, soit 43 389 euros par habitant¹⁸⁹. Ce revenu (par habitant) se composait à 79 % du RDB en espèces (ligne C) et de 21 % de transferts sociaux en nature (ligne 8).

Le RDB en espèces résulte principalement des revenus dits « primaires » (ligne A). Il s'agit des revenus qui rémunèrent les facteurs de production que sont le travail et le capital. Ces revenus, qui comptaient pour 89 % du RDB ajusté par habitant, comprennent (1) les salaires¹⁹⁰ des employés (68 % du RDB ajusté), (2) les revenus d'entreprises (profits) des entrepreneurs individuels (professions libérales, artisans, exploitants agricoles, etc.) et la part des ménages dans l'excédent brut d'exploitation¹⁹¹ ainsi que (3) les revenus nets de la propriété¹⁹².

Les revenus primaires, à l'exclusion des salaires que les résidents touchent à l'étranger et à l'exclusion des revenus nets de la propriété, font partie du PIB du Luxembourg. Leur évolution est donc largement liée à la croissance économique observée.

Les ménages touchent aussi des revenus en provenance d'autres secteurs de l'économie et ils versent une partie de leurs revenus à d'autres secteurs de l'économie. Il s'agit des revenus dits « secondaires », qui aboutissent à une redistribution de revenus. Au total, les ménages ont transféré en net 9 % de leur RDB ajusté (par habitant) sous forme de transferts en espèces à d'autres secteurs de l'économie (B').

Parmi ces revenus secondaires, notons les « autres transferts courants » (7), de faible magnitude (2 % du RDB ajusté par habitant)¹⁹³, qui sont reçus par les ménages à d'autres fins que la « redistribution de revenus par l'État ».

188 Les données pour 2016 sont présentées ici plutôt que celles de 2017 qui est la dernière année disponible dans la séquence des comptes par secteurs. Il s'agit d'un choix pratique, qui n'a pas d'incidence sur l'analyse.

189 Ce niveau est plus élevé qu'en Allemagne (66 % du niveau du Luxembourg), qu'aux Pays-Bas (63 %), qu'en Belgique (62 %), qu'en France (61 %) ainsi que dans la zone euro (56 %). Pour les données des autres pays sous-jacentes à ces calculs, voir sous : <https://ec.europa.eu/eurostat/web/sector-accounts/data/annual-data>.

190 La rémunération des salariés est déterminée par l'emploi des résidents, sur le territoire (l'emploi national) ou à l'étranger, et le salaire moyen de ces employés.

Il s'agit des salaires bruts, incluant également les cotisations sociales, y compris les parts patronales, et avant la déduction des impôts. Cette composante inclut aussi une estimation pour les rémunérations en nature (voiture de société, etc.). En théorie, cette composante devrait aussi inclure les revenus sur les *stock options* ; en pratique, ce n'est toutefois pas (encore) le cas.

191 La part des ménages dans l'excédent brut d'exploitation correspond à la production, nette de la consommation intermédiaire, des services de logement. Elle comprend les loyers imputés des ménages.

Les loyers imputés correspondent aux loyers fictifs que les propriétaires-occupants pourraient percevoir s'ils mettaient leur résidence principale en location. En 2016, ces services de logement comptaient pour 9,9 % du RDB ajusté des ménages. Les loyers imputés ne changent pas le niveau de l'épargne puisqu'ils ont une incidence à la fois (à la hausse et d'un même montant) sur le revenu disponible brut et sur la consommation des ménages.

192 Les revenus de capitaux comprennent 1) les intérêts (nets), 2) les dividendes/revenus distribués des sociétés, 3) les revenus d'investissements de polices d'assurance, de fonds de pension, et de fonds d'investissement et 4) les loyers (nets) des terrains et des gisements.

Les revenus de capitaux excluent les gains ou les pertes (réalisées ou non réalisées) de capital.

Les intérêts nets sont les intérêts reçus par les ménages sur leurs actifs financiers, déduction faite des intérêts payés sur les passifs financiers et après l'allocation des services d'intermédiation financière indirectement mesurée (SIFIM).

193 Il s'agit par exemple des primes nettes des indemnités d'assurance-dommages ou des transferts de/vers des ménages non-résidents. Cette composante peut aussi comprendre des versements de/vers l'État, tels que les versements de l'État aux ISBLSM ou des aides exceptionnelles versées par l'État en cas de catastrophes naturelles.

La majeure partie des revenus secondaires des ménages ont trait aux relations que ces derniers entretiennent avec les administrations publiques. En net, en 2016, les ménages ont transféré 12 % de leur RDB ajusté (B) à l'État.

Les ménages reçoivent des administrations publiques des prestations sociales / transferts sociaux en espèces (4) qui se sont élevées à 25 % de leur RDB ajusté en 2016¹⁹⁴.

Ces prestations sociales en espèces comprennent les revenus de compensation (pensions vieillesse, pensions invalidité, indemnités de chômage¹⁹⁵ et de préretraite, etc.), les prestations familiales (allocations familiales, indemnité pour congé parental, forfait d'éducation), le RMG (Revis), les aides au logement, l'allocation de vie chère, les bourses d'études, etc..

Dans le même temps, les ménages ont transféré 36 % de leur RDB ajusté aux administrations publiques, dont 19 % sous forme de cotisations sociales (5) et 18 % sous forme d'impôts sur leur revenu et leur patrimoine (6). Ces transferts servent à financer les prestations sociales et les autres dépenses des administrations publiques.

1.4 LES RELATIONS ENTRE L'ÉTAT ET LES MÉNAGES – REDISTRIBUTION DES REVENUS PRIMAIRES PAR L'ÉTAT

D'un point de vue comptable, l'État dispose de quatre leviers pour influencer directement¹⁹⁶ le revenu disponible des ménages, deux sur le volet des recettes – les impôts et les cotisations sociales – et deux sur le volet des dépenses – les prestations sociales en espèces et les transferts sociaux en nature. En agissant sur ces quatre leviers, aussi bien sur les montants que sur les modalités d'octroi¹⁹⁷, l'État peut exercer une influence 1) sur le total des transferts nets entre le secteur des ménages et les administrations publiques et 2) sur la redistribution des revenus à l'intérieur du secteur des ménages.

194 La décomposition (et son évolution au cours du temps) des prestations sociales en espèces (et en nature) n'est malheureusement pas disponible. Une présentation détaillée, qui serait intégrée dans le cadre cohérent de la comptabilité nationale, montrerait la vaste panoplie de transferts dont les ménages bénéficient au Luxembourg. Le législateur pourrait s'en servir pour apprécier le potentiel d'adaptation des transferts en fonction des objectifs recherchés. De plus, ces données pourraient améliorer l'analyse, que ce soit en amont (chiffrage des coûts de mesures), en aval (évaluation de l'impact de mesures) ou, plus précisément, pour apprécier les prévisions budgétaires.

Au regard du poids important de cette composante dans les dépenses publiques et le budget de l'État (ainsi que dans le RDB des ménages), une telle publication est absolument nécessaire pour informer le législateur et le public en général. Elle serait nettement plus utile que des présentations partielles et sélectives qui sont publiées dans divers rapports (IGSS, STATEC, ministère des Finances, Eurostat) et qui omettent de fournir une vue exhaustive des transferts sociaux.

195 Les ménages/chômeurs bénéficient aussi des mesures pour l'emploi et ceci sous différentes formes (rémunération salariale, transfert en espèces ou en nature).

196 On fait donc abstraction des autres leviers à disposition de l'État tels que l'emploi et le niveau de salaire dans la fonction publique, le niveau du salaire minimum, etc.

197 Il s'agit par exemple de la valeur des transferts sociaux (en espèces et en nature), du degré de progressivité du régime d'imposition ou des conditions d'éligibilité pour les transferts sociaux.

L'intervention de l'État dans le RDB des ménages peut être mesurée de plusieurs manières. Les comptes des secteurs permettent uniquement d'identifier l'incidence de mesures gouvernementales sur les transferts nets entre le secteur des ménages et celui des administrations publiques ; l'incidence de ces mesures sur la redistribution des revenus à l'intérieur du secteur des ménages pourrait être identifiée par le recours aux données microéconomiques sous-jacentes¹⁹⁸.

En ne considérant que les transferts nets en espèces vers l'État (B), les ménages étaient « contributeurs nets » en matière de prélèvements et de transferts à concurrence de 2,924 milliards d'euros en 2016, soit 12 % de leur RDB ajusté. En comparaison avec d'autres pays, cette part est assez basse¹⁹⁹, ce qui signifie que les ménages luxembourgeois bénéficient d'une situation favorable, puisque les revenus des ménages restent largement à l'intérieur du secteur.

Les transferts sociaux en nature – la différence entre le RDB en espèces (C) et le RDB ajusté (D) – se chiffraient à 21 % du RDB ajusté en 2016, un pourcentage qui se situe au-dessus de la moyenne européenne²⁰⁰. Il n'existe pas de données microéconomiques relatives à ces transferts²⁰¹, ce qui implique qu'il n'est pas possible d'étudier empiriquement leur effet sur la redistribution des revenus, contrairement à ce qui pourrait être fait pour les revenus en espèces. Néanmoins, si on fait l'hypothèse simplificatrice que la distribution des transferts sociaux en nature est égalitaire, ou encore que l'accès à ces transferts l'est également²⁰², on peut raisonnablement en déduire que ceux-ci ont une incidence positive sur la réduction des inégalités de revenus et de consommation entre les ménages : en effet, pour les ménages les moins aisés, ces services publics représentent une part plus importante de leur revenu total, ce qui contribue à la réduction des inégalités. Plus ces transferts sociaux en nature sont importants, plus les inégalités sont aussi réduites²⁰³.

Si on ajoute les transferts sociaux en nature aux transferts en espèces nets, la situation « contributrice » des ménages s'inverse et ces derniers deviennent alors « bénéficiaires nets » de la politique de prélèvements et transferts. En 2016, 9 % du RDB ajusté des ménages (ligne E - redistribution nette totale) ne provenaient ni des revenus du travail, ni du capital, mais bien des transferts effectués par les administrations publiques. En comparaison européenne²⁰⁴, cette part est très élevée, ce qui suggère que la redistribution budgétaire des revenus en faveur des ménages est plus importante au Luxembourg que dans d'autres pays européens.

198 Voir aussi BCL (2017) Avis sur le projet de budget 2018, 1.1.2 Le revenu national brut, « La distribution des revenus des ménages ».

En général, les études pour le Luxembourg montrent que les inégalités des revenus primaires (une distribution qui résulte des forces du marché), qui au demeurant sont moins importantes que dans la plupart des autres pays développés, sont réduites par la politique des prélèvements obligatoires et des transferts. Cette réduction des inégalités serait aussi relativement plus élevée que dans la plupart des autres pays développés. Voir OCDE (2016) *Income inequality update*, novembre 2016.

199 Cette part (12 % du RDB ajusté) est assez proche de la part observée en France mais moins élevée que dans la zone euro (13 %), qu'en Allemagne (17 %), qu'en Belgique (17 %) et qu'aux Pays-Bas (25 %).

200 Cette part (21 % du RDB ajusté) est assez proche de la part observée en Belgique, moins élevée qu'aux Pays-Bas (25 %), mais plus élevée qu'en Allemagne (17 %), dans la zone euro (17 %) et en France (19 %).

201 Ces transferts (ou la consommation de ces services par les individus) ne sont généralement pas opérés dans un objectif de redistribution de revenus et donc pas non plus en fonction du niveau du revenu, mais en fonction des caractéristiques des bénéficiaires (l'éducation pour les jeunes, les soins de santé et les services médicaux pour les malades, etc.).

202 Ce qui est le cas au Luxembourg pour l'éducation et la santé.

203 Ceci ne préjuge pas qu'une réduction identique des inégalités ne pourrait pas être obtenue par d'autres moyens (moins onéreux).

204 Cette part (9 % du RDB ajusté) est plus élevée qu'en France (8 %), dans la zone euro (5 %), en Belgique (4 %), en Allemagne (0 %), et aux Pays-Bas (0 %).



Pour calculer le solde des transferts nets en espèces vers l'État (B) et la redistribution nette totale (E), les prélèvements obligatoires payés par les ménages sont à déduire des transferts reçus de l'État. Toutes choses égales par ailleurs, une baisse des prélèvements obligatoires a donc une incidence positive sur ces deux soldes et elle augmente le RDB des ménages.

Cette vue macroéconomique pourrait suggérer qu'une baisse des impôts a nécessairement une incidence favorable, dans une optique microéconomique, sur la redistribution des revenus entre les ménages. Pourtant, ceci n'est guère le cas. Outre le fait qu'un tel résultat dépend de la manière dont la baisse des impôts impacte les différentes catégories de revenus, un allègement fiscal pour les ménages constitue aussi une baisse des recettes de l'État, et réduit ainsi les possibilités de l'État d'opérer des transferts vers les ménages et d'agir ainsi sur les inégalités²⁰⁵.

Les « bénéfiques nets » des ménages (redistribution nette totale – ligne E) sont nécessairement financés par des recettes de l'État autres que les cotisations sociales, l'impôt sur le revenu des personnes physiques et les impôts sur le patrimoine. Il s'agit principalement des recettes d'impôts directs sur le revenu des sociétés (financières et non-financières) et des recettes d'impôts indirects (TVA, accises, etc.). Un tel large transfert net de l'État aux ménages n'est uniquement possible que dans le contexte du respect des contraintes budgétaires des administrations publiques et des choix politiques dans leur ensemble portant sur les recettes et sur les dépenses.

1.5 LES TRANSFERTS DE L'ÉTAT VERS LES MÉNAGES ET LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES SUR LES REVENUS DES MÉNAGES : IMPORTANCE POUR LES AGRÉGATS DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

Comme les liens entre les ménages et les administrations publiques sont multiples et importants, il existe aussi une interdépendance entre le RDB des ménages et le solde des administrations publiques.

Au total, pour l'année 2016, les transferts de l'État vers les ménages se chiffraient à 11,562 milliards (22 % du PIB) ou de 19 794 euros par habitant. Pour les ménages, ces transferts s'élevaient à 46 % du RDB ajusté, dont 25 % sous forme de transferts en espèces (4) et 21 % sous forme de transferts en nature (8). Pour l'État, ces transferts comptaient pour 52 % de ses dépenses totales²⁰⁶.

Les prélèvements obligatoires sur les revenus des ménages résidents se chiffraient à 9,207 milliards (17 % du PIB) ou de 15 764 euros par habitant. Pour les ménages, ces prélèvements obligatoires s'élevaient à 36 % du RDB ajusté, dont 19 % sous forme de cotisations sociales (5) et 18 % sous forme d'impôts directs (6). Pour l'État, ces prélèvements obligatoires sur les revenus des ménages comptaient pour 40 % de ses recettes totales²⁰⁷.

205 Dit autrement, un niveau de redistribution nette totale (E) des revenus peut être obtenu avec différents niveaux de prélèvements obligatoires et de transferts.

206 Les autres dépenses des administrations publiques, en sus des transferts sociaux aux non-résidents (9 %), comprennent principalement 1) la rémunération des salariés publics (18 %), 2) l'investissement public (9 %), 3) la consommation intermédiaire (les frais de fonctionnement de l'État) (8 %), les autres transferts courants (7 %) et les subventions (3 %). Pour les autres transferts courants, il s'agit entre autres de la coopération internationale courante (1,3 %), des versements aux institutions de l'UE (4^{ème} ressource propre RNB - 1,2 %) et des versements aux ISBLSM (3,3 %).

207 Pour la décomposition des recettes totales des administrations publiques, voir sous 2.3.

Le tableau 39 donne un aperçu synthétique de l'importance de ces composantes.

Tableau 39 :

Importance de certaines composantes du RDB ajusté des ménages (2016)

		EN MILLIONS D'EUROS	EN % DU PIB NOMINAL	EN % DES RECETTES 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.

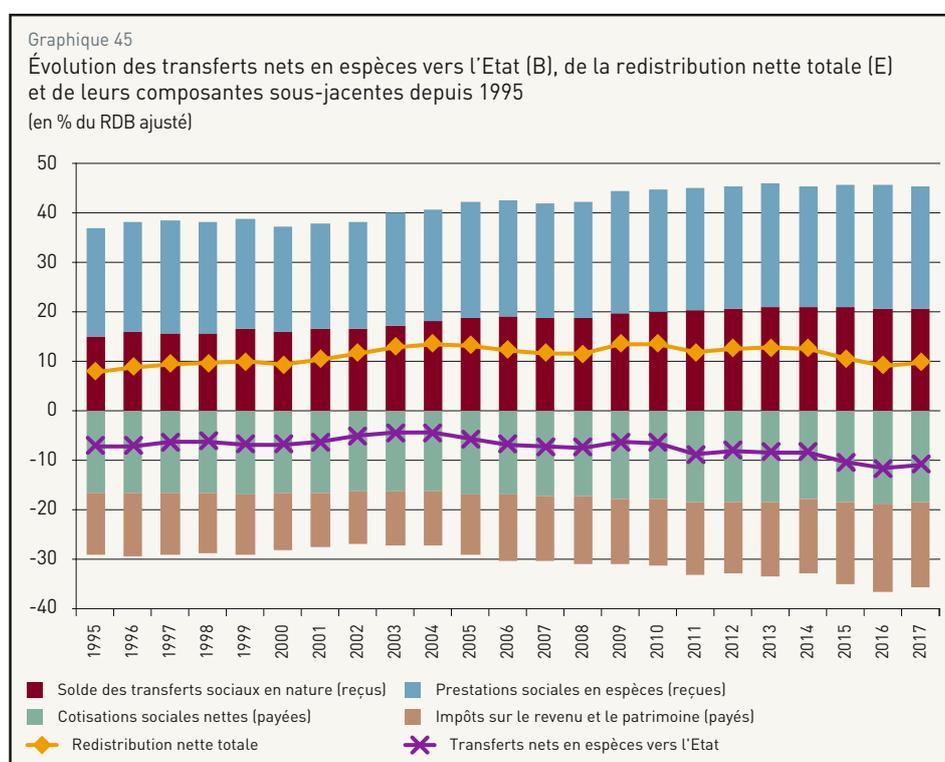
216 D'autres mesures, concernant les frais de fonctionnement de l'État, les investissements publics ou la TVA par exemple, ont également été prises, mais elles n'ont pas eu une incidence directe sur les variables analysées dans ce chapitre.

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.

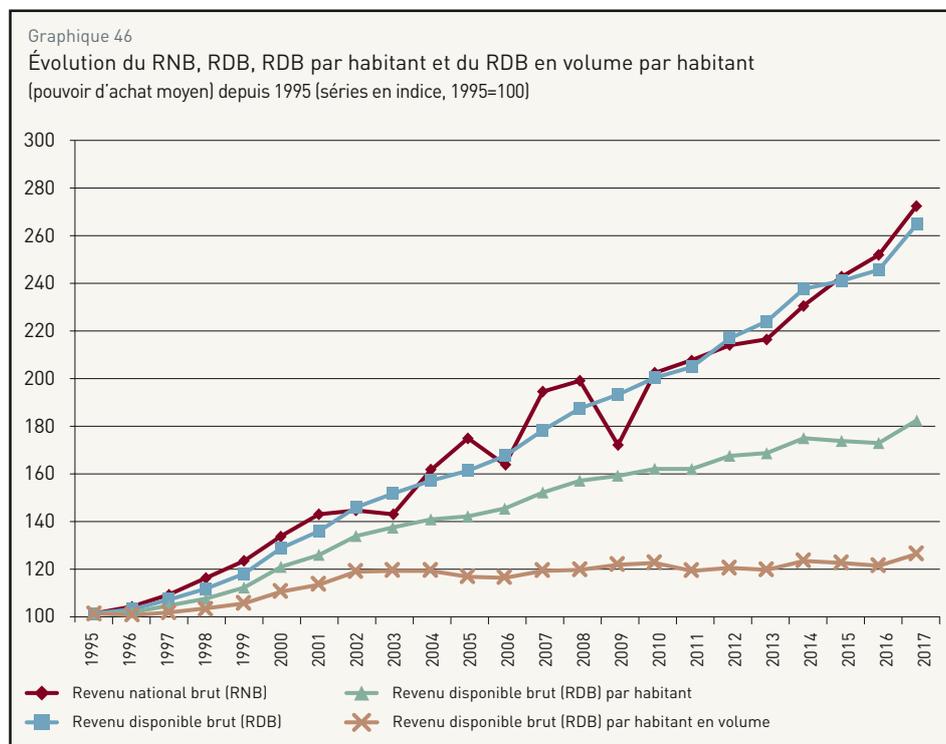
On observe également que les corrections opérées pour tenir compte de la croissance démographique et de l'évolution des prix à la consommation ont des impacts importants, tel que cela se dégage des courbes portant sur le revenu disponible brut par habitant, tant en valeur qu'en volume.

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.

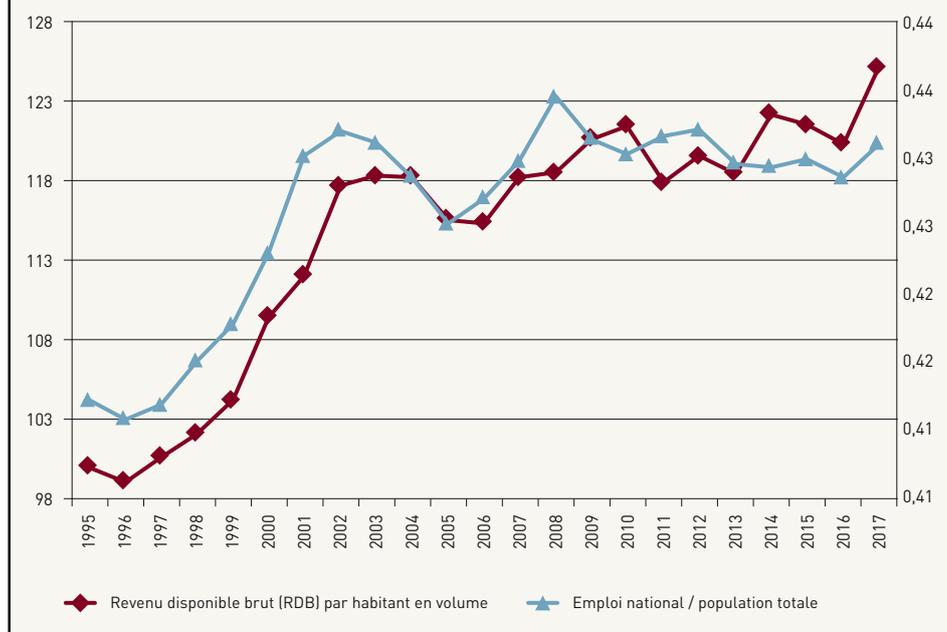
Cette évolution négative s'explique généralement par l'effet conjoint de la compression des revenus primaires et des ajustements budgétaires. La croissance économique tendancielle est plus basse et les ajustements budgétaires étaient plus importants (mais aussi inévitables) qu'au Luxembourg.



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 ».