

8.3. GARANTIES ACCORDÉES PAR L'ÉTAT

Les garanties accordées par l'État n'entrent pas en compte dans le calcul de la dette publique. Néanmoins, il convient de les appréhender dans toute leur dimension étant donné l'impact potentiel sur la dette publique que ces dernières pourraient avoir dans le cas où elles seraient effectivement appelées.

La partie 6.4 a mis en lumière la garantie accordée par l'État luxembourgeois au groupe Dexia. Cette partie aborde de manière succincte i) les garanties accordées par l'État dans le domaine des crédits hypothécaires et ii) la garantie implicite de l'État au Fonds de garantie des dépôts.

Garanties accordées par l'État dans le domaine des crédits hypothécaires

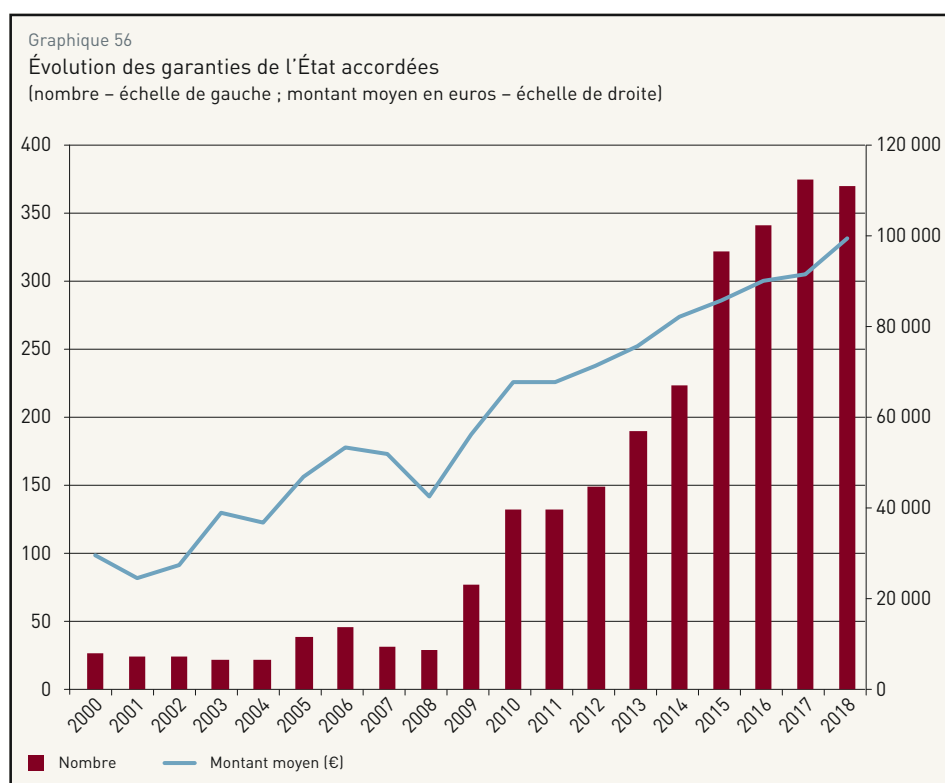
Dans le cadre des aides au logement³³⁹, l'État peut garantir le remboursement d'un prêt hypothécaire octroyé pour l'acquisition ou la construction d'un logement servant d'habitation principale au cas où l'emprunteur ne peut fournir des garanties suffisantes à l'établissement de crédit. Cette garantie qui couvre la durée totale du prêt est soumise à un nombre de conditions :

- Le prêt doit correspondre au moins à 60 % du coût soit du terrain et des travaux de construction, soit du prix d'acquisition dans le cas d'un logement existant.
- La garantie porte sur la partie du prêt qui dépasse ces 60 % sans pouvoir dépasser 30 % du coût du terrain et des travaux de construction, soit du prix d'acquisition. En termes absolus, la garantie est actuellement limitée à 150 083 euros (correspondant au montant de 18 750 euros multiplié par l'indice des prix de la construction, qui s'élevait à 811,11 en avril 2019).
- L'emprunteur, au moment de l'octroi du prêt, ne peut être ni propriétaire, ni usufruitier d'un autre logement et doit avoir constitué une épargne régulière et constante pendant au moins trois ans au moment de l'octroi du prêt³⁴⁰.
- Les mensualités payées sur le crédit hypothécaire ne peuvent dépasser 40 % du revenu disponible de l'emprunteur au moment de l'octroi de la garantie.

³³⁹ Articles 3 à 10 de loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

³⁴⁰ Selon le règlement grand-ducal du 5 mai 2011, l'emprunteur doit avoir alimenté un compte d'épargne-logement par des dépôts réguliers annuels de 290 euros au minimum pendant une période minimale de trois ans.

Depuis l'introduction de cette mesure en 1979, un total de 3 155 garanties de l'État a été accordé pour un montant global de 232,5 millions d'euros. La valeur totale des prêts hypothécaires couverts par des garanties de l'État s'élève à 865,5 millions d'euros³⁴¹. Le graphique 56 illustre le nombre et le montant moyen des garanties accordées chaque année depuis 2000. Si cette aide était rarement accordée avant 2008, avec 29 garanties octroyées en moyenne au cours de la période 2000-2008, le nombre de garanties de l'État a nettement augmenté depuis 2009 pour s'établir à 369 garanties octroyées en 2018. Cette augmentation pourrait être liée à plusieurs facteurs. Par exemple, le gouvernement a lancé le portail « guichet.lu » en 2008-2009, ce qui a augmenté la visibilité des garanties de l'État et a facilité l'introduction d'une demande. D'autre part, selon l'enquête BCL sur la distribution du crédit bancaire, les banques luxembourgeoises ont augmenté leurs demandes de garanties pour les crédits hypothécaires en 2009 et à nouveau en 2012 et 2013. Enfin, depuis 2013, la circulaire CSSF 12/552 exige un renforcement des fonds propres réglementaires des banques en fonction de leurs crédits hypothécaires qui dépassent une quotité d'emprunt (ratio LTV) de 80 %.



Sources : Divers rapports d'activité du ministère du Logement

Le montant moyen des garanties de l'État a également plus que doublé depuis 2008 pour s'établir à 100 000 euros en moyenne en 2018. Cependant, cette augmentation est largement en accord avec celle du montant moyen des prêts, qui a suivi la hausse des prix immobiliers. Le montant moyen d'une garantie représentait 27 % d'un prêt hypothécaire moyen en 2008, une augmentation limitée par rapport au 22 % qu'il représentait en 2000³⁴².

Même si le nombre absolu de garanties accordées a nettement augmenté, en 2018 ces garanties ont bénéficié à seulement 2 % des prêts consentis aux particuliers pour l'acquisition d'un logement. De même, les 36,8 millions d'euros de garanties de l'État accordées en 2018 n'ont représenté que 0,5 % du montant total des crédits consentis en cette année.

341 Réponse à la question parlementaire n° 950 du 24 juillet 2019 concernant les garanties de l'État dans le cadre d'un prêt immobilier.

342 Selon les statistiques de la BCL sur les crédits consentis, en 2018 les banques ont accordé 18 298 prêts hypothécaires à des particuliers pour un montant total de 6 733 millions d'euros. Le montant moyen d'un prêt consenti en 2018 était donc de 368 000 euros.

Jusqu'à présent, l'impact de la garantie de l'État sur le marché du logement semble donc limité. Cependant, le ministère du logement a annoncé dans son rapport annuel de 2018 qu'il analyse la possibilité « d'augmenter considérablement la garantie de l'État pour l'achat d'un premier logement ». Une telle augmentation comporte des possibles dangers. D'une part, la forme actuelle de la garantie, couvrant la partie du prêt dépassant les 60 % du prix d'acquisition, incite les ménages à s'endetter davantage, en facilitant l'octroi de crédits avec des ratios prêt-valeur plus élevés. D'autre part, une utilisation plus fréquente de cette garantie contribuerait à soutenir la demande sur le marché immobilier. Face à une offre de logements restreinte, une telle mesure pourrait donc contribuer à alimenter la hausse des prix immobiliers, ce qui serait, vraisemblablement, un effet contre-productif par rapport à l'intention du ministère.

Fonds de garantie des dépôts Luxembourg

Le « Fonds de garantie des dépôts Luxembourg (FGDL) » a été institué en 2015³⁴³. Son objectif principal est d'assurer le remboursement des déposants en cas d'indisponibilité de leurs dépôts et ce, dans le cadre des limites prédéfinies. Le FGDL collecte et gère les contributions dues par les établissements de crédit adhérents. Dans le cas de figure d'un appel de garantie, le FGDL pourrait être amené à devoir contracter un emprunt pour rembourser les déposants dans l'hypothèse où les avoirs du fonds s'avèreraient être insuffisants.

En cas d'éclatement d'une crise bancaire grave impliquant une ou plusieurs banques au Luxembourg, le FGDL pourrait rencontrer des difficultés à lever les fonds nécessaires par voie d'emprunt, ce qui pourrait amener l'État luxembourgeois à devoir apporter une garantie étatique, hypothèse d'autant plus plausible étant donné que le FGDL a été établi sous la forme d'un établissement public.

343 Loi modifiée du 18 décembre 2016 relative à la défaillance des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement. Voir aussi sous www.fgdl.lu.

8.4. RATIO DE LA DETTE PUBLIQUE AU LUXEMBOURG - ÉVOLUTION ET DÉCOMPOSITION

Le Luxembourg présente un niveau d'endettement relativement bas en comparaison avec la moyenne des États membres de l'Union européenne (UE)³⁴⁴. Avec un niveau d'endettement de 21 % du PIB en 2018, le Luxembourg se situe largement en-dessous du seuil de référence de 60 % du PIB inscrit au Pacte de stabilité et de croissance de l'UE. Ce ratio est également inférieur au niveau en-dessous duquel le gouvernement s'est engagé à maintenir la dette publique durant sa législature (2018-2023), à savoir 30 % du PIB.

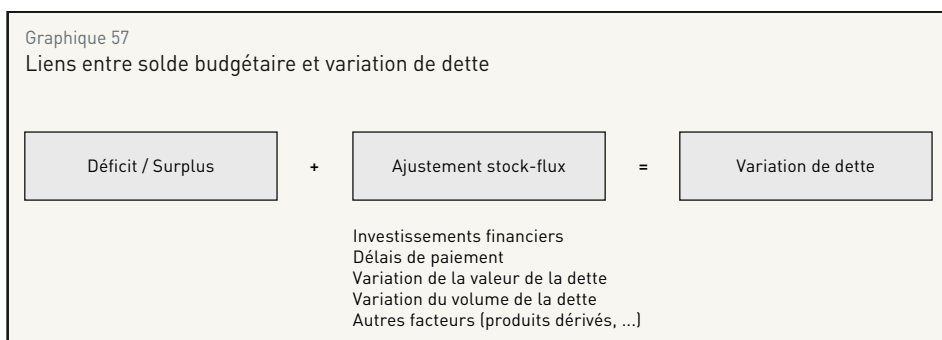
Afin de comprendre l'évolution historique de la dette et les enjeux pour son évolution future, il est intéressant d'isoler les déterminants de la dynamique de la dette. Ceux-ci sont repris dans l'équation 1, qui illustre la variation du niveau de la dette publique (**D**) exprimé en pourcentage du PIB pour une année t (Δd_t).

$$\Delta \frac{D_t}{PIB_t} = \Delta d_t = d_t - d_{t-1} = \frac{i_t - g_t}{1 + g_t} d_{t-1} - sp_t + dda_t \quad (1)$$

Il ressort de cette équation que l'évolution du ratio de dette en t (Δd_t) dépend de plusieurs facteurs :

1. Le ratio du solde budgétaire primaire en t (sp_t).
2. Les charges d'intérêt exprimées en pourcentage du PIB, qui dépendent d'une part du taux d'intérêt nominal moyen associé à la dette publique (i_t) et du taux de croissance du PIB nominal (g_t) pour l'année t ($\frac{i_t - g_t}{1 + g_t}$), et d'autre part du niveau de dette publique (en % du PIB) qui prévalait en $t-1$ (d_{t-1}). Il en ressort qu'un taux d'intérêt nominal supérieur au taux de croissance du PIB nominal exerce une pression à la hausse sur le niveau de dette (en % du PIB). Plus le niveau de la dette est élevé, plus l'impact de ce différentiel sur l'évolution du ratio d'endettement sera important, entraînant ainsi ce qui est souvent appelé l'effet « boule de neige ».

3. L'« ajustement stock-flux » en t , ou « deficit-debt adjustment » (dda_t), qui inclut tout changement dans le niveau de dette qui n'est pas reflété dans le solde budgétaire nominal³⁴⁵. Bien que ce dernier et la dette soient deux concepts intimement liés, la variation de la dette peut être différente du solde budgétaire nominal pour une année donnée (cf. graphique 57).



344 Au 2^{ème} trimestre 2019, le taux d'endettement moyen des pays de l'Union européenne s'élevait à 80,5 % du PIB et 15 États membres sur 28 ont déclaré un taux d'endettement supérieur à 60 % du PIB. L'Estonie est le seul pays membre de la zone euro à présenter un niveau d'endettement (9,3 % du PIB) inférieur à celui du Luxembourg (20,3 % du PIB).

345 Dans la suite du texte, la notion de solde budgétaire (nominal) se réfère au besoin/capacité de financement (code SEC B.9).