



20 novembre 2019

AVIS III/29/2019

relatif au projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2020 et modifiant :

- 1° la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (Abgabenordnung) ;
- 2° la loi du 27 juillet 1938 portant création d'un fonds de réserve pour la crise ;
- 3° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;
- 4° la loi modifiée du 10 mars 1969 portant institution d'une inspection générale des finances ;
- 5° la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ;
- 6° la loi modifiée du 28 mars 1997 concernant l'exploitation des chemins de fer et
 - 1° approuvant le protocole additionnel du 28 janvier 1997 portant modification de la Convention belgo-franco-luxembourgeoise relative à l'exploitation des chemins de fer du Grand-Duché, signée à Luxembourg, le 17 avril 1946 ;
 - 2° approuvant les statuts modifiés de la Société Nationale des Chemins de Fer Luxembourgeois (CFL) ;
 - 3° concernant les interventions financières et la surveillance de l'État à l'égard des CFL et
 - 4° portant modification de la loi du 10 mai 1995 relative à la gestion de l'infrastructure ferroviaire ;
- 7° la loi modifiée du 24 décembre 1996 portant introduction d'une bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embauchage de chômeurs ;
- 8° la loi modifiée du 28 avril 1998 portant :
 - a) harmonisation de l'enseignement musical dans le secteur communal ;
 - b) modification de l'article 5 de la loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail ;
 - c) modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires ;
- 9° la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilés sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques ;
- 10° la loi modifiée du 29 avril 2014 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2014 ;
- 11° la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État ;
- 12° la loi du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile ;
- 13° la loi du 10 août 2018 portant organisation de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA.

relatif au projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2019-2023

..... AVIS
.....

Table des matières

1. Le contexte socio-économique	9
1.1. Situation économique.....	9
1.1.1. PIB nominal, en volume, potentiel.....	9
1.1.2. Inflation	11
1.1.3. Productivité.....	12
1.1.4. Salaires.....	13
1.2. Escalade des inégalités et de la pauvreté	14
1.2.1. Le coefficient de Gini des inégalités.....	14
1.2.2. Un taux de risque de pauvreté qui peine à se réduire	15
1.2.3. Un taux de risque de pauvreté des salariés trop élevé au Luxembourg.....	16
1.2.4. Un taux de risque de pauvreté des chômeurs parmi les plus élevé de l'Union européenne	17
1.2.5. Un surendettement exceptionnellement élevé pour les moins nantis.....	18
1.2.6. Près d'une famille monoparentale sur deux en risque de pauvreté.....	20
1.2.7. Près d'un enfant sur cinq en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale	20
1.3. Inégalité des chances et pauvreté : la face cachée du Luxembourg.....	21
1.3.1. Les offices sociaux	21
1.3.2. La fréquentation des épiceries sociales	23
1.3.3. Les personnes sans abri	23
1.3.4. Ceux qui ont recours à Médecins du monde.....	25
1.4. Dépenses sociales : le Luxembourg peut mieux faire.....	25
2. La situation budgétaire	26
2.1. Les critères européens respectés	26
2.2. Une meilleure situation que prévue et la sous-estimation systématique du solde des Administrations publiques.	27
2.3. Comparaison internationale des soldes publics nominaux avant et après investissements.....	34
2.4. L'objectif à moyen terme respecté en termes de solde structurel	37
2.5. Recettes et dépenses	40
2.6. Évolution des budgets des différents ministères.....	44
2.7. La dette publique brute	47
2.8. Le coût lié au service de la dette publique brute en baisse.....	50
2.9. La dette nette	52
3. Les accents politiques du projet de budget pour 2020	54
3.1. Modifications en matière fiscale	54
3.2. Soutien à l'économie luxembourgeoise	57
3.3. Les politiques en matière familiale et d'intégration	57
3.4. Les efforts en faveur de l'innovation et de la recherche.....	62
3.5. La poursuite des efforts en matière de logements.....	66
3.6. Les efforts en faveur de l'environnement.....	66

3.7. Une politique d'investissement ambitieuse ?	71
3.7.1. Selon la loi budgétaire.....	72
3.7.2. Selon la comptabilité nationale	75
3.7.3. La situation des fonds spéciaux de l'État	77
3.8. Une politique d'investissement qui ne répond ni aux défis actuels, ni aux besoins futurs.....	87
Conclusion.....	89

Sommaire des graphiques

Graphique 1 :	Évolution du PIB en volume et variation par rapport à l'année précédente, Luxembourg	10
Graphique 2 :	Évolution du PIB nominale et variation par rapport à l'année précédente, Luxembourg	10
Graphique 3 :	PIB en volume (aux prix 2010 et en indice 2010=100)	11
Graphique 4 :	Évolution de l'indice des prix (2015=100)	11
Graphique 5 :	Valeur ajoutée par emploi, en volume et en valeur	12
Graphique 6 :	PIB par actif occupé, prix constant (2010=100)	12
Graphique 7 :	Évolution des grandeurs macro-économiques utilisées dans le calcul de la productivité (2010=100)	13
Graphique 8 :	Évolution des salaires réels	13
Graphique 9 :	Évolution du coefficient de Gini après impôts et transferts, ensemble de la population	14
Graphique 10 :	Coefficient de Gini du revenu disponible avant impôts et transferts puis après impôts et transferts, ensemble de la population, 2016	15
Graphique 11 :	Taux risque de pauvreté, Luxembourg	15
Graphique 12 :	Taux de risque de pauvreté des salariés, 18-64 ans	16
Graphique 13 :	Évolution du taux de risque de pauvreté des salariés, 16-64 ans	16
Graphique 14 :	Taux de risque de pauvreté des personnes au chômage, 18-64 ans	17
Graphique 15 :	Parts des chômeurs indemnisés et non-indemnisés, Luxembourg	18
Graphique 16 :	Proportion de chômeurs indemnisés selon le genre, Luxembourg	18
Graphique 17 :	Part des ménages dont le ratio dette/revenu est supérieur à 300%, 2014	19
Graphique 18 :	Nombre de logements pour mille habitants et poids des logements neufs dans le parc immobilier, 2015	19
Graphique 19 :	Pauvreté des monoparentaux et des ménages	20
Graphique 20 :	Enfants menacés de pauvreté ou d'exclusion sociale	21
Graphique 21 :	Nombre de dossiers encodés 2012-2017	22
Graphique 22 :	Fréquentation des épiceries sociales, nombre de personnes	23
Graphique 23 :	Nombre de bénéficiaires de la Wanteraktioun	24
Graphique 24 :	Poids des dépenses sociales dans le PIB	25
Graphique 25 :	Répartition des dépenses sociales, Luxembourg, 2017	26
Graphique 26 :	Déficit/surplus public en pourcentage du PIB nominal du Luxembourg et de l'Union européenne, 2009-2018	27
Graphique 27 :	Évolution du solde des Administrations publiques, en millions, 2010-2023	28
Graphique 28 :	Administrations publiques: écart entre les budgets votés et les comptes nationaux (% du PIB)	30
Graphique 29 :	Administration centrale: écart entre les budgets votés et les comptes nationaux (% du PIB)	32
Graphique 30 :	Solde public, 2017 et 2018 (besoin net ou capacité nette de financement du secteur consolidé des administrations publiques, en % du PIB)	34
Graphique 31 :	Comparaison de différentes sources de données sur l'évolution du solde structurel	38
Graphique 32 :	Estimations du solde structurel de l'année 2013 réalisées successivement par la Commission européenne, Luxembourg, pourcentage du PIB	39

Graphique 33 :	Dépenses et recettes budgétaires hors opérations financières du budget de l'État suivant la législation sur la comptabilité de l'État, en millions, 2019*-2023	43
Graphique 34 :	Dépenses et recettes de l'Administration centrale, au sens du Système Européen des Comptes SEC2010, en millions	43
Graphique 35 :	Évolution du besoin/capacité de financement de l'Administration centrale, en millions, 2019*-2023	44
Graphique 36 :	Évolution des budgets des ministères entre 2019 (budget voté) et 2020 (projet de budget), en milliards d'euros	45
Graphique 37 :	Taux de variation des budgets entre 2019 (Budget 2019 voté) et 2020 (Projet de Budget 2020) par ministère, en %	46
Graphique 38 :	L'évolution de la dette publique brute du Luxembourg, 2015-2023, en millions et en % du PIB	47
Graphique 39 :	Évolution prévisible de la dette brute des administrations publiques entre 2015 et 2023 en millions et en % du PIB	48
Graphique 40 :	Dette publique brute en % du PIB, 2007-2018	48
Graphique 41 :	Dette brute consolidée des administrations publiques, en % du PIB, 2017 et 2018	49
Graphique 42 :	Projections de la dette dans le scénario de référence, pourcentage du PIB	49
Graphique 43 :	Évolution de la dette publique brute et du coût lié au service de la dette, en millions d'euros, 2018-2023	51
Graphique 44 :	La marge de manoeuvre budgétaire	52
Graphique 45 :	Montant absolu de la réserve de compensation au 31 décembre 2018 (en millions d'euros)	53
Graphique 46 :	Dette publique et position nette, en % du PIB, 2010-2019	54
Graphique 47 :	Évolution du nombre d'enfants bénéficiaires par groupe d'âge et des familles attributaires, 2008-2018, situation au 31 décembre (paiements courants)	58
Graphique 48 :	Évolution du montant moyen dépensé par l'État par enfants par an pour les allocations familiales	60
Graphique 49 :	Prêt cumulé par étudiant sur la durée totale de ses études (BAC+5)	64
Graphique 50 :	Évolution des refus des aides aux études supérieures sous forme de bourses	65
Graphique 51 :	Émissions de gaz à effet de serre et part des énergies renouvelables	67
Graphique 52 :	Consommations d'énergie primaire et finale	67
Graphique 53 :	Évolution des investissements environnementaux et climatiques	68
Graphique 54 :	Répartition des investissements environnementaux et climatiques en 2020	69
Graphique 55 :	Écarts entre niveaux d'investissement (dépenses ajustées) annoncés et réalisés par le fonds du rail	74
Graphique 56 :	Écarts entre niveaux d'investissement (dépenses ajustées) annoncés et réalisés par le fonds des routes	75
Graphique 57 :	Écarts entre niveaux d'investissement directs et indirects annoncés et réalisés (comptabilité nationale ; administration centrale)	75
Graphique 58 :	Investissements publics nets en % du PIB	76
Graphique 59 :	Investissements publics bruts et nets (2001=100)	76
Graphique 60 :	Décomposition des investissements publics et privés au Luxembourg ; en % du PIB	77
Graphique 61 :	Comparaison des niveaux d'investissements publics et privés ; en % du PIB	77
Graphique 62 :	Évolution des dépenses des fonds spéciaux de l'État	79

Graphique 63 :	Évolution des dépenses des fonds spéciaux de l'État.....	79
Graphique 64 :	Évolution des recettes des fonds spéciaux de l'État	80
Graphique 65 :	Évolution des recettes des fonds spéciaux de l'État	80
Graphique 66 :	Recettes et dépenses des fonds spéciaux de l'État	81
Graphique 67 :	Évolution des avoirs des fonds spéciaux de l'État.....	82
Graphique 68 :	Évolution des avoirs des fonds spéciaux de l'État.....	82
Graphique 69 :	Évolution des dépenses des fonds spéciaux de l'État.....	83
Graphique 70 :	Évolution des recettes des fonds spéciaux de l'État	83
Graphique 71 :	Évolution des avoirs des fonds spéciaux de l'État.....	84
Graphique 72 :	Évolution des dépenses du fonds des routes	85
Graphique 73 :	Évolution des recettes du fonds des routes.....	85
Graphique 74 :	Évolution des dépenses du fonds du rail.....	86
Graphique 75 :	Évolution des recettes du fonds du rail.....	86

Sommaire des tableaux

Tableau 1 :	Projections à moyen terme 2019-2023.....	9
Tableau 2 :	Évolution de la fréquentation des foyers d'urgence de nuit, 2010 -2017.....	24
Tableau 3 :	Soldes publics 2014-2020 en % du PIB	28
Tableau 4 :	Soldes publics 2014-2020 en valeur absolue	28
Tableau 5 :	Soldes publics 2019-2023 en % du PIB et en valeur absolue.....	28
Tableau 6 :	Administrations publiques: écart entre les budgets votés et les comptes nationaux (% du PIB).....	29
Tableau 7 :	Administrations publiques : écart entre les budgets votés et les comptes nationaux (millions).....	31
Tableau 8 :	Administration centrale: écart entre les budgets votés et les comptes nationaux (% du PIB).....	31
Tableau 9 :	Administration centrale : écart entre les budgets votés et les comptes nationaux (millions).....	33
Tableau 10 :	Soldes nominaux des Administrations publiques au sein des États membres, en pourcentage du PIB	35
Tableau 11 :	Soldes nominaux de l'Administration centrale au sein des États membres, en pourcentage du PIB	36
Tableau 12 :	Solde structurel du Luxembourg	38
Tableau 13 :	Évolutions des recettes et des dépenses en 2020 par rapport au projet voté de 2019, en millions et en %.....	41
Tableau 14 :	Recettes budgétaire, en millions d'euros, 2018-2020.....	42
Tableau 15 :	Évolution du coût lié au service de la dette publique, en millions d'euros, 2018-2023	50
Tableau 16 :	Montants des allocations familiales selon le nombre d'enfants en euros avant et après la réforme d'août 2016	58
Tableau 17 :	Montants par enfant avant et après réforme.....	59
Tableau 18 :	Montants par enfant avant et après réforme.....	60
Tableau 19 :	Évolution des dépenses des allocations familiales et du boni pour enfant – en million d'euros	60
Tableau 20 :	1re simulation : Études supérieures à l'Université du Luxembourg, montants à disposition des deux familles types pour financer, sans prêt, la scolarité des enfants.	63
Tableau 21 :	2e simulation : Études supérieures à Liège, montants à disposition de deux familles type pour financer, sans prêt, la scolarité des enfants	63
Tableau 22 :	Montant en bourse alloué en 2018 aux familles 1 et 2 selon le lieu d'étude avec le budget annuel estimé.....	64
Tableau 23 :	Répartition des prévisions d'investissements environnementaux et climatiques en 2020	70
Tableau 24 :	Évolution des prévisions d'investissements environnementaux et climatiques en 2020	70
Tableau 25 :	Investissements directs et indirects de l'Etat.....	71
Tableau 26 :	Soldes des budgets de l'État selon la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État.....	73
Tableau 27 :	Relevé des fonds spéciaux susceptibles d'être directement alimentés par des emprunts	81

Par lettres en date du 14 octobre 2019, M. Pierre Gramegna, ministre des Finances, a soumis à l'avis de la Chambre des salariés (CSL) les projets de loi sous rubrique.

1. Le contexte socio-économique

Le tableau reprend les principales projections économiques sous-jacentes à l'établissement du projet de budget. Le tableau indique que, par le passé et selon les projections, la croissance économique luxembourgeoise mesurée par le PIB en volume est toujours plus ou moins le double de celle de la zone euro.

Tableau 1 : Projections à moyen terme 2019-2023

	1995-2018	2018	2019	2020	2021	2022	2023
	Évolution en % (ou spécifié différemment)						
Environnement international							
PIB zone euro (vol.)	1.6	1.9	1.1	1.1	1.4	1.3	1.2
Principaux agrégats macroéconomiques	Évolution en % (ou spécifié différemment)						
PIB valeur (mia EUR)		60.05	62.35	65.30	68.77	72.37	75.70
Idem, évolution en %	6.0	5.7	3.8	4.7	5.3	5.2	4.6
PIB (en vol.), évolution en %		3.1	2.4	2.4	3.5	3.0	2.5
Emploi total intérieur ¹ , évolution en %	3.2	3.8	3.7	3.2	3.0	2.6	2.0
Taux de chômage (% de la pop. active, déf. ADEM)	3.3	5.5	5.4	5.5	5.3	5.2	5.5
Indice des prix à la consommation (IPCN) ²	1.9	1.5	1.9	1.7	1.6	1.8	1.7
Échelle mobile des salaires, évolution en %	1.8	1.0	1.9	2.1	1.0	1.7	2.3
Coût salarial nominal moyen, évolution en %	2.8	3.3	3.1	1.9	1.6	2.5	2.5

(Source : projet de budget pour l'exercice 2020)

¹ Concept comptes nationaux

² Évolution moyenne de 2000-2018

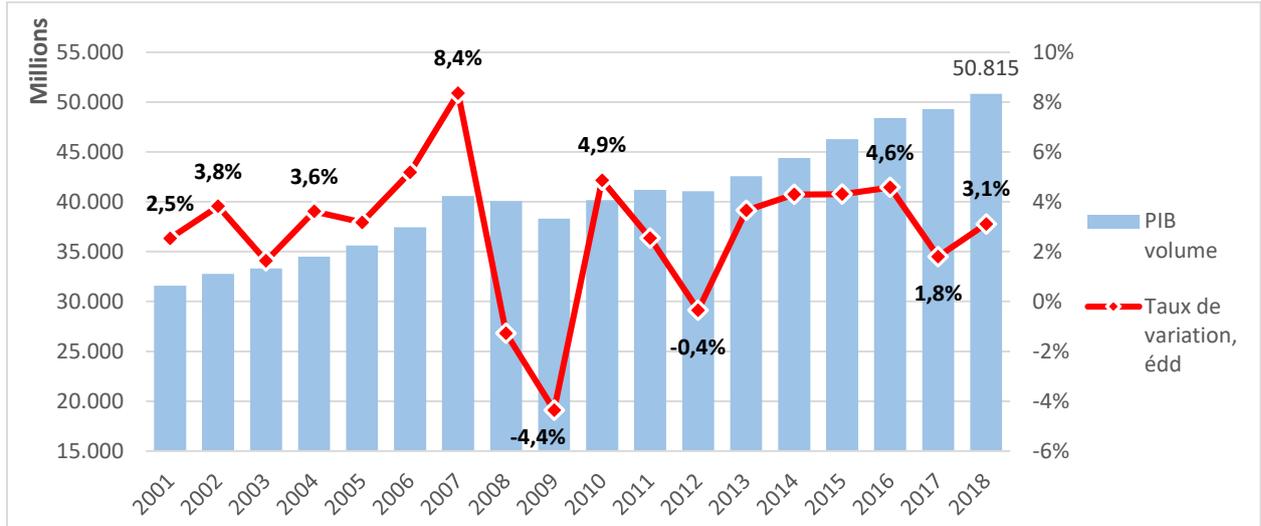
1.1. Situation économique

La récente publication par le STATEC des comptes nationaux annuels met en lumière une relative embellie conjoncturelle au Luxembourg depuis 2013. La nouvelle notification d'octobre 2019 est encore favorable pour le Luxembourg

1.1.1. PIB nominal, en volume, potentiel

Plus précisément, en ce qui concerne le PIB en volume, il s'est positionné à un rythme de croissance annuel de 3,1% en 2018, sur un rythme accéléré par rapport à 2017 (1,8%), mais à un niveau inférieur à celui amorcé lors de la reprise en 2013. De plus, cette progression de la croissance en 2018 est à un niveau inférieur par rapport à la progression moyenne enregistrée au cours des cinq années précédant la crise de 2008, mais largement supérieure à la moyenne de la zone euro.

Graphique 1 : Évolution du PIB en volume et variation par rapport à l'année précédente, Luxembourg

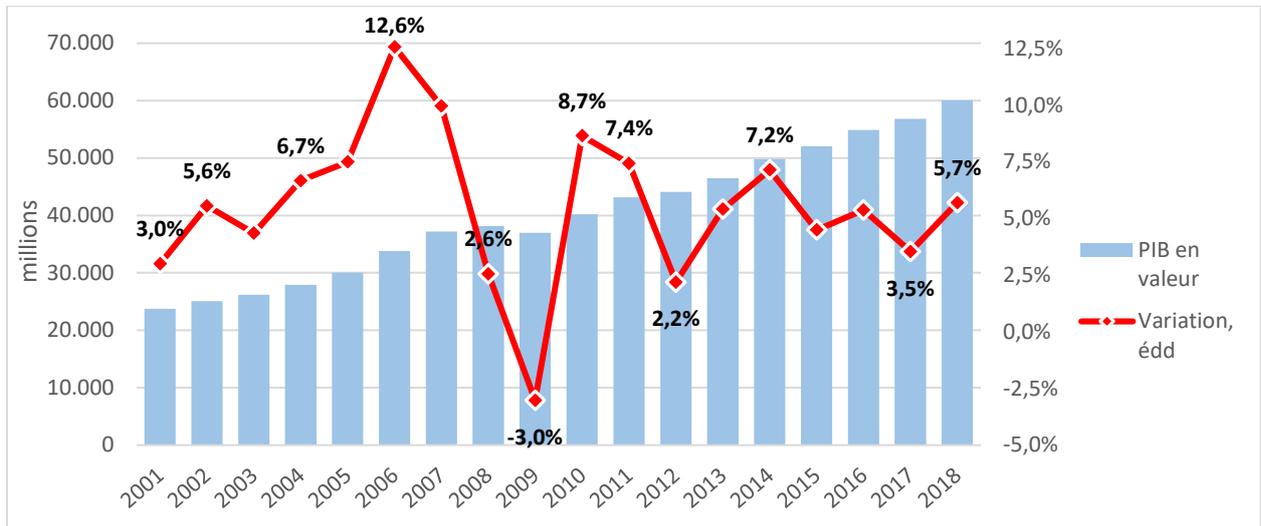


Données : Statec (e2101) ; Note : édd – échelle de droite

Du côté du PIB nominal qui est absolument essentiel en ce qui concerne l'analyse des finances publiques, on observe aussi que notre économie a réalisé de belles performances au cours des dernières années sous revue. La croissance en valeur s'est ainsi établie à 5,7% en 2018. Précisons que pour les finances publiques, il est important de se référer au PIB courant car les recettes fiscales en dépendent directement.

Rappelons que la différence entre le PIB en volume et en valeur se caractérise par le fait que le PIB en volume fait abstraction des variations de prix car son objectif est de quantifier la création du « volume » c'est-à-dire de richesses hors effet prix. Le PIB exprimé en valeur tient quant à lui compte des évolutions des prix. Les graphiques ci-après témoignent d'évolutions divergentes entre le PIB en volume et en valeur.

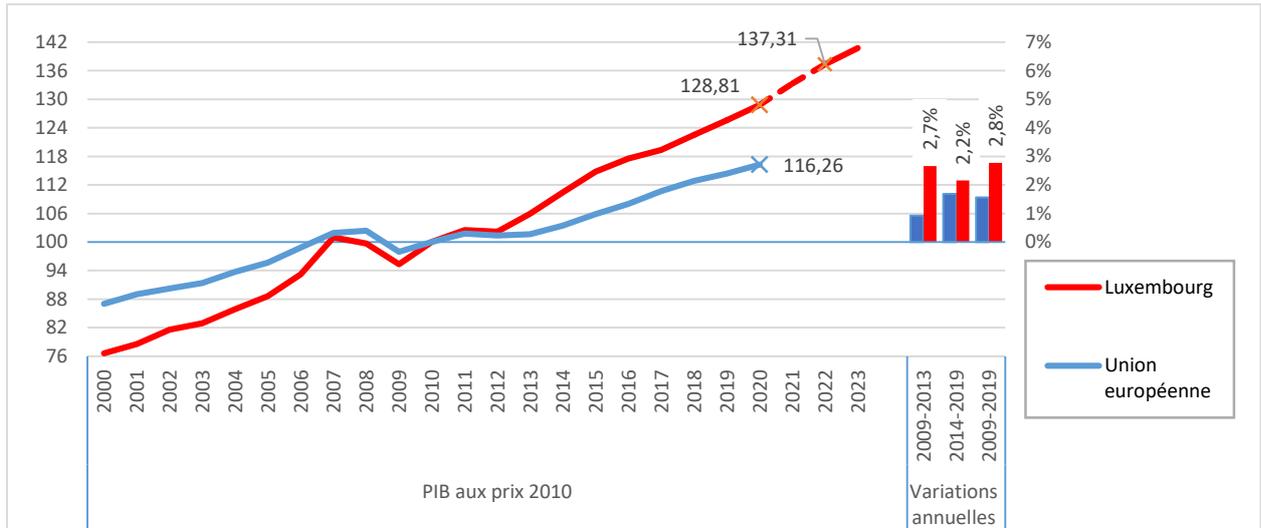
Graphique 2 : Évolution du PIB nominale et variation par rapport à l'année précédente, Luxembourg



Données : Statec (e2100) ; Note : édd – échelle de droite

Ceci n'est évidemment pas sans conséquence car bien que nombre d'indicateurs des finances publiques soient exprimés en fonction du PIB nominal, le raisonnement est basé sur des projections du PIB exprimées par convention en volume. De ce fait, les recettes fiscales dont on prévoit l'évolution dans les projets de budget selon un raisonnement à partir du PIB réel risquent d'être sous-estimées ce qui peut influencer la prise de décisions concernant les finances publiques.

Graphique 3 : PIB en volume (aux prix 2010 et en indice 2010=100)



Données : AMECO, Statec¹ ; Note : les données à partir de 2019 sont provisoires ou sont des projections.

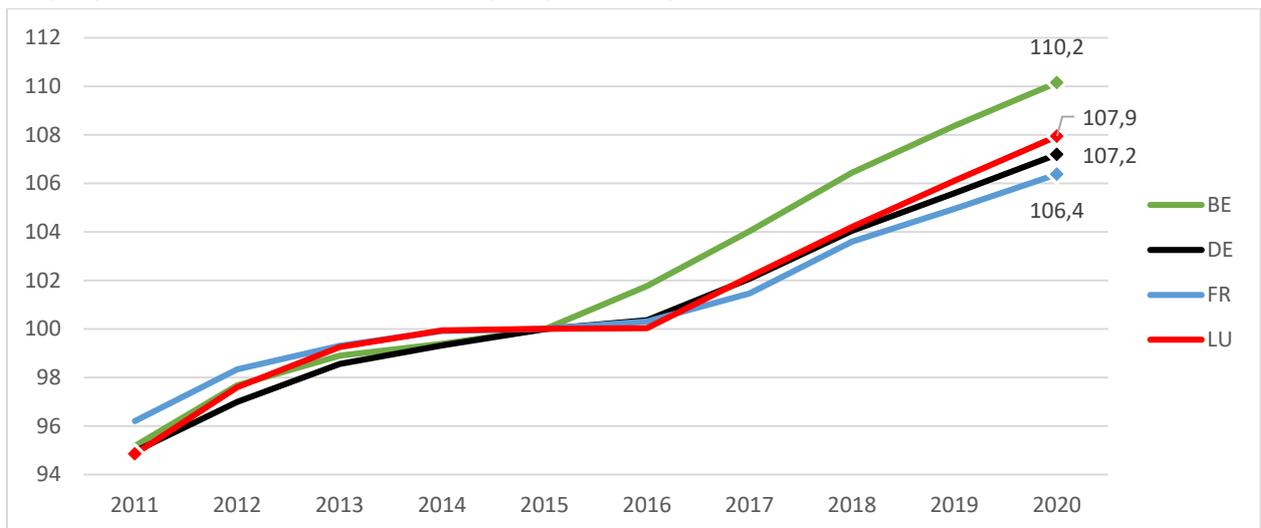
Le graphique précédent illustre la croissance luxembourgeoise fortement supérieure à celle de la moyenne de l'Union européenne (UE).

1.1.2. Inflation

Depuis 2011, le Luxembourg enregistre une inflation globalement en ligne avec celle affichée par l'Union européenne et chez ses voisins. L'économie n'apparaît donc pas comme une exception caractérisée par une inflation structurellement supérieure aux autres économies européennes et notre pays ne peut, à ce titre, être accusé de perdre de la compétitivité à cet égard.

Cette évolution à la fois convergente et à la baisse depuis 2011 est d'ailleurs particulièrement préoccupante car désormais le Luxembourg se situe lui aussi comme la plupart des pays de la zone euro, très largement sous le seuil de 2,0% que la BCE² souhaite voir « approché » par les États membres de sa zone monétaire.

Graphique 4 : Évolution de l'indice des prix (2015=100)



Données : AMECO

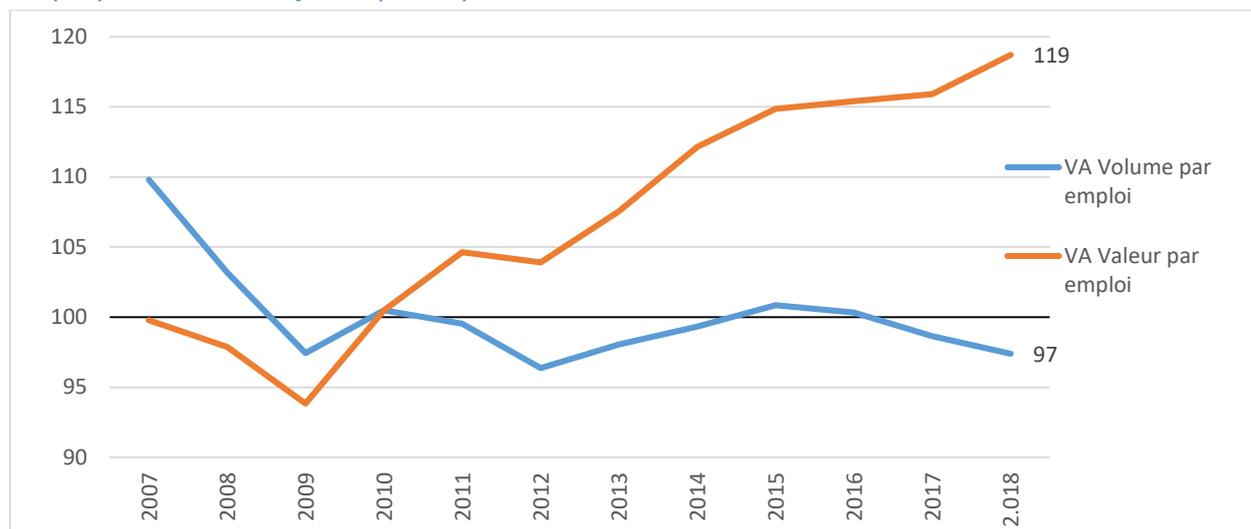
¹ Working Paper n°105, Projections économiques à moyen terme 2019-2023

² BCE : Banque centrale européenne.

1.1.3. Productivité

Depuis 2010, la productivité luxembourgeoise n'aurait absolument pas progressé voire même diminué, ceci en raison de l'évolution de la valeur ajoutée en volume correspondant presque exactement à celle de l'emploi. Mais, ce n'est pas le cas de la valeur ajoutée nominale qui, elle, a progressé de 15% depuis 2010, laissant ainsi aux entreprises une large marge de manœuvre concernant leurs niveaux de productivité et de marges.

Graphique 5 : Valeur ajoutée par emploi, en volume et en valeur

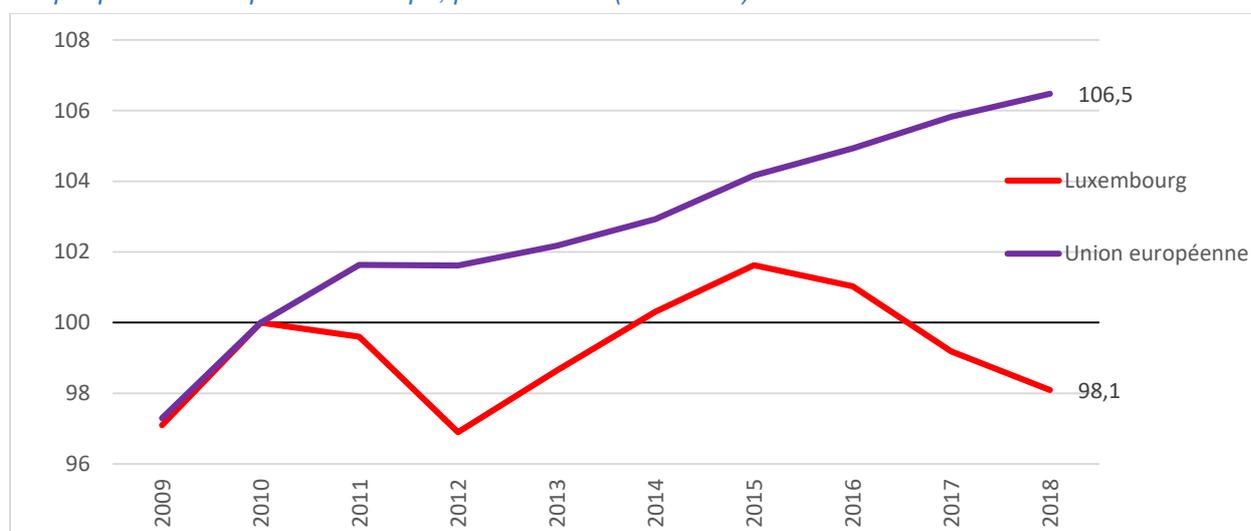


Données : Statec

Est-il logiquement possible que le Luxembourg n'ait connu absolument aucun gain de productivité en 18 ans ? Durant cette période, de nombreux investissements ont été réalisés. Le niveau de la main d'œuvre a probablement très nettement progressé. Des progrès organisationnels ont certainement été mis en place...

Et comparativement à la moyenne européenne, le Luxembourg s'en tire plutôt mal. Le PIB par actif occupé aurait chuté de près de 2% depuis 2010 quand celui de l'Union européenne aurait progressé de 6,5%. **Est-il réellement possible qu'aucun gain de productivité n'ait été réalisé et qu'aujourd'hui un salarié, pourtant équipé de matériels nettement plus performants (ne pensons par exemple qu'à l'informatique), ne produise pas plus qu'un salarié de 2010 ?**

Graphique 6 : PIB par actif occupé, prix constant (2010=100)

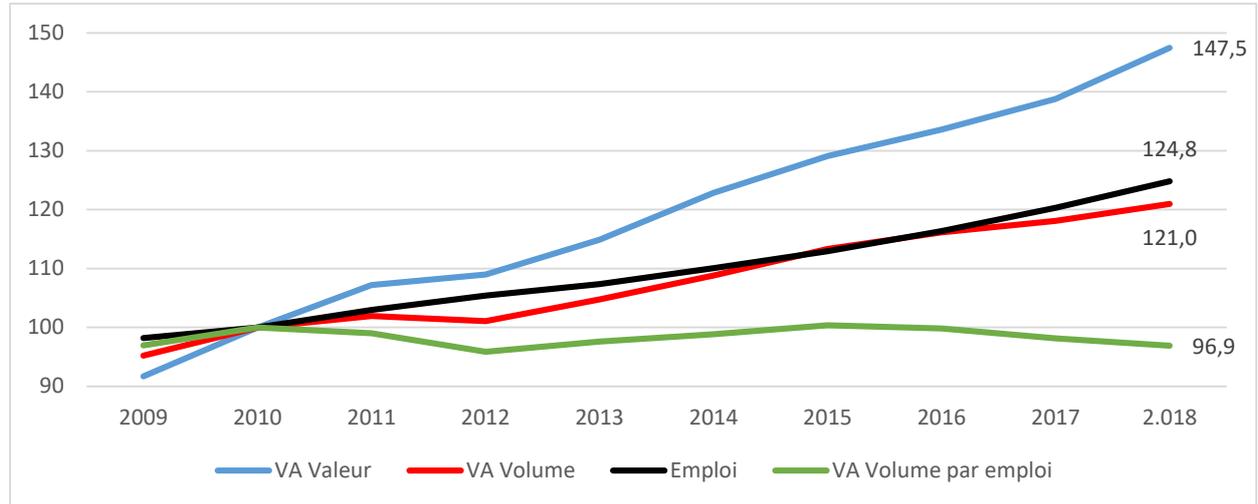


Données : Ocede

La réponse est déjà connue et apparente sur le graphique suivant : l'emploi progresse plus vite que la valeur ajoutée en volume, ce qui techniquement fait chuter la productivité. Alors, est-ce les travailleurs qui ne sont pas productifs ou l'indicateur qui n'est pas adapté ou mal appréhendé ?

La Chambre des salariés (CSL) a déjà à maintes reprises illustré les problèmes méthodologiques inhérents à ce calcul de la productivité et la non-fiabilité des données en volume.

Graphique 7 : Évolution des grandeurs macro-économiques utilisées dans le calcul de la productivité (2010=100)

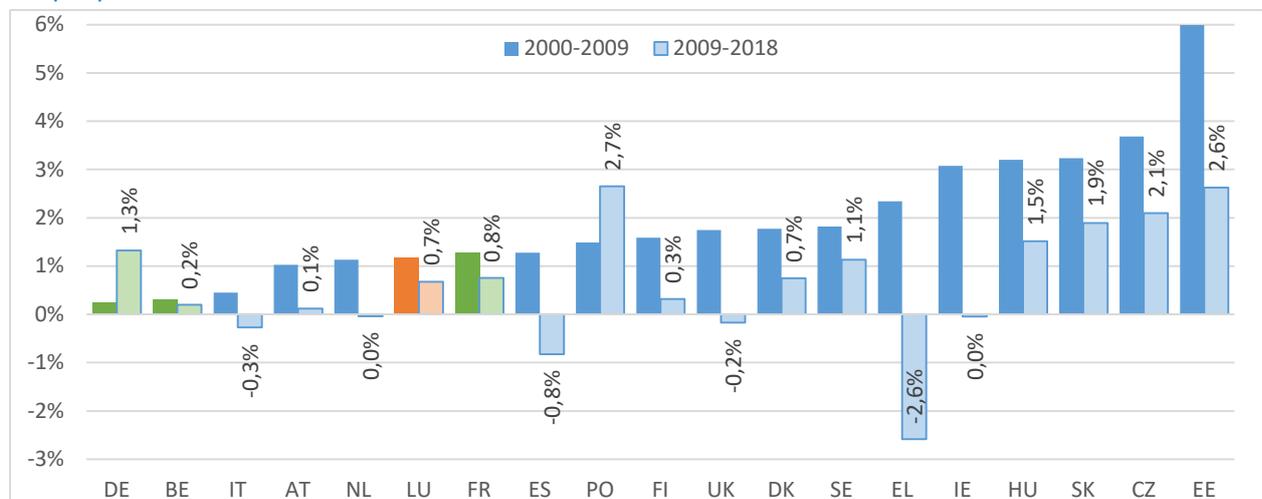


Données : Statec

1.1.4. Salaires

Si l'on compare l'évolution des salaires réels moyens après la crise économique et financière aux neuf années précédant la crise, on remarque que les salaires réels ont augmenté beaucoup moins vite depuis la crise (à l'exception de l'Allemagne, de la Pologne et de la Bulgarie). Dans quatre autres pays³, les salaires réels ont même diminué depuis 2009. Ce renversement et ce ralentissement de la convergence salariale peuvent être principalement attribués à l'effet négatif de l'approche unique de gestion de crise de l'UE, fondée sur l'austérité, la déréglementation du marché du travail, la flexibilité et la modération des salaires.

Graphique 8 : Évolution des salaires réels



Données : AMECO

³ Parmi ceux représentés

1.2. Escalade des inégalités et de la pauvreté

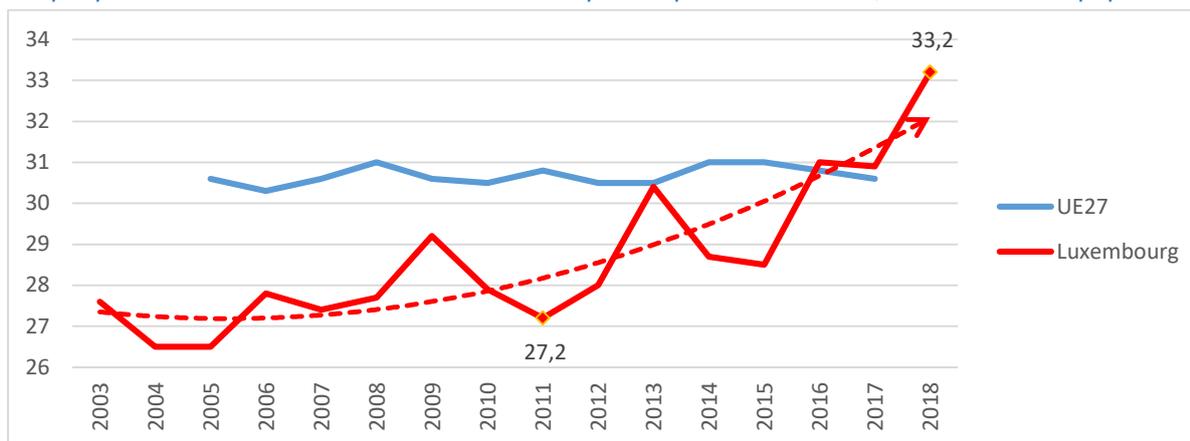
Depuis la survenue de la crise de 2008, les principaux indicateurs décrivent l'émergence d'une frange de pauvreté ainsi que la montée des inégalités. Mais les origines sont encore plus profondes. Le coefficient de Gini est l'indicateur phare de mesure du degré d'inégalité dans la distribution des revenus. Pour rappel, cet indicateur prend des valeurs qui vont de zéro, situation dans laquelle tous les individus ont un revenu strictement égal, à cent, ce qui signifie alors qu'une seule et unique personne détient tous les revenus et que les autres individus n'ont rien.

1.2.1. Le coefficient de Gini des inégalités

L'évolution de cet indicateur au Luxembourg témoigne d'une véritable explosion des inégalités depuis 2011 comme en témoigne le graphique qui suit. Bien que les années 2014 et 2015 aient été marquées par une légère baisse de ce coefficient pour notre économie, cette diminution n'a pas permis de retrouver le niveau d'inégalités d'avant la dernière crise économique. Cette évolution est d'autant plus préoccupante qu'il y a quelques années, avant la survenue de la crise, le Luxembourg détenait la répartition des revenus la moins inégalitaire par rapport à ses pays voisins, ce qui n'est actuellement plus le cas. Plus encore, il dépasse largement la moyenne de l'UE27 depuis 2016.

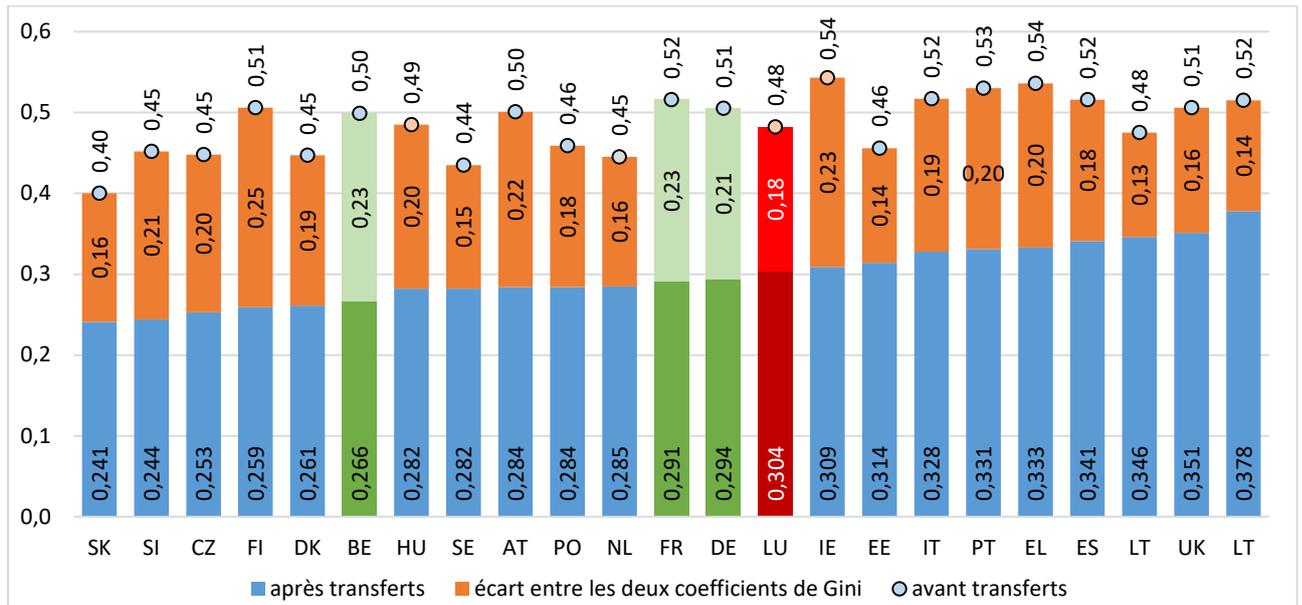
Ces remarques signifient que les politiques gouvernementales actuelles et passées n'ont pas vraiment permis de freiner cette tendance amorcée dès le début des années 2000.

Graphique 9 : Évolution du coefficient de Gini après impôts et transferts, ensemble de la population



Données : Eurostat, ilc_di12

Graphique 10 : Coefficient de Gini du revenu disponible avant impôts et transferts puis après impôts et transferts, ensemble de la population, 2016



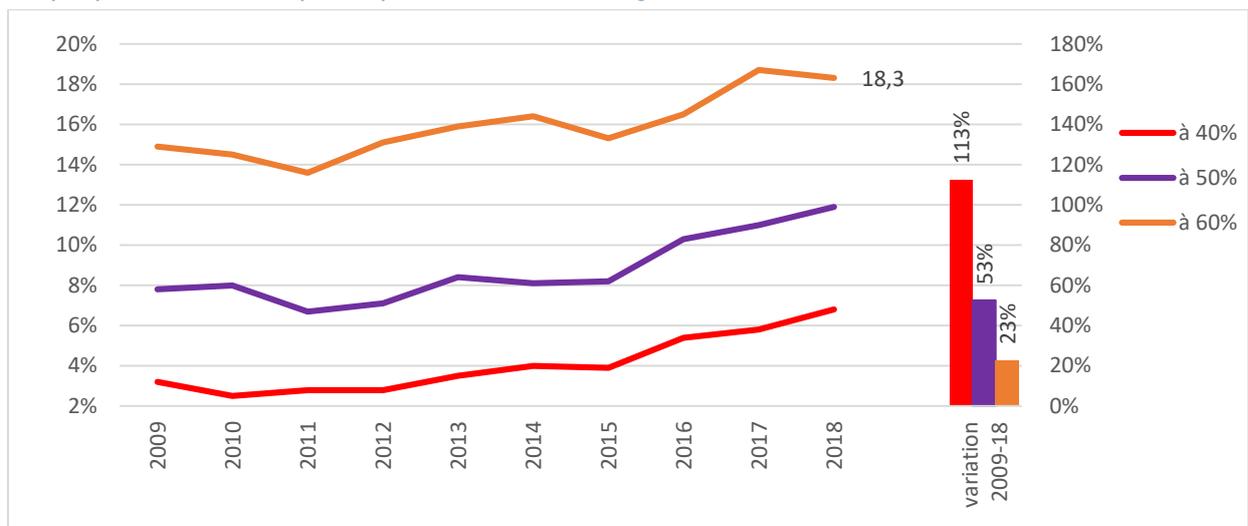
Sources : Eurostat, OCDE

1.2.2. Un taux de risque de pauvreté qui peine à se réduire

Du côté de l'analyse de la pauvreté, on observe également une dégradation de la situation globale qui va de pair avec celle des plus pauvres. L'évolution à la hausse du taux de risque de pauvreté au fil du temps montre que ce risque touche désormais près d'un résident sur six après transferts sociaux.

Et s'il est vrai que sur les deux dernières années, le taux de pauvreté tend à se situer aux alentours de 18%, le graphique ci-dessous montre clairement que la condition des plus pauvres parmi les pauvres s'est fortement dégradée : leur taux de risque de pauvreté a plus que doublé en 9 ans et s'est accru de 17,2% entre 2017 et 2018. Cette situation rend plus que jamais nécessaire une réorientation des priorités vers les transferts sociaux en vue d'endiguer cette évolution intolérable qui va à contre-courant de la cohésion sociale.

Graphique 11 : Taux risque de pauvreté, Luxembourg

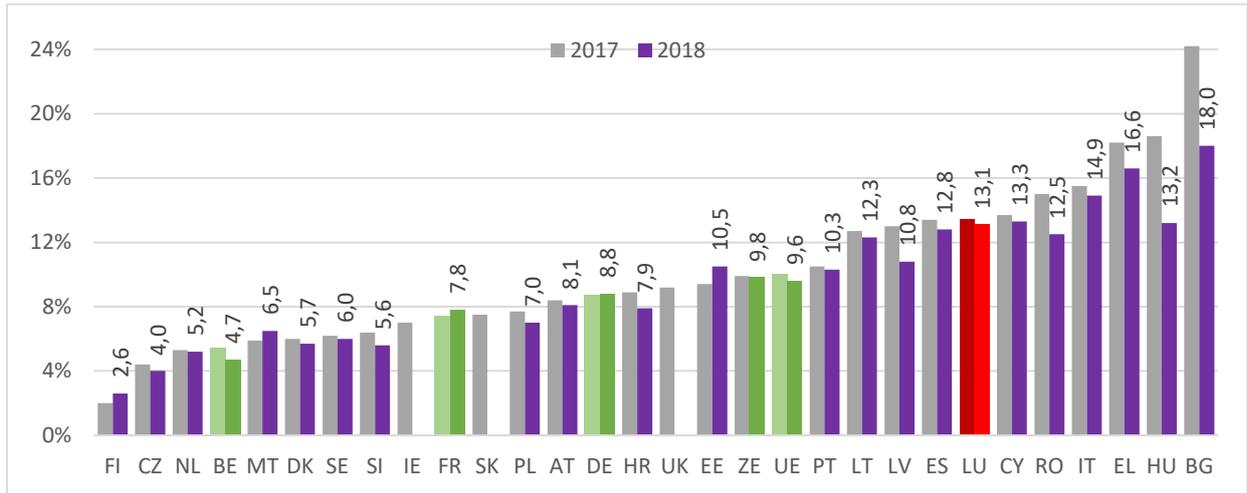


Source : Eurostat

1.2.3. Un taux de risque de pauvreté des salariés trop élevé au Luxembourg

Plus en détails, il convient ici de faire une parenthèse à propos de la situation des travailleurs afin de confirmer si les indicateurs du marché de l'emploi qui semblent pointer dans la direction d'un plein emploi se répercutent ou non au niveau des travailleurs ainsi que des chômeurs. Quand l'intérêt se porte sur le taux de risque de pauvreté des salariés, on remarque d'emblée que le Luxembourg a la pire situation par rapport à ses voisins et de très loin ; mais aussi qu'il n'est pas particulièrement bien situé par rapport aux autres États membres, avec en 2018 plus d'une personne salariée sur huit qui risque de sombrer dans la pauvreté en dépit du fait qu'elle travaille !

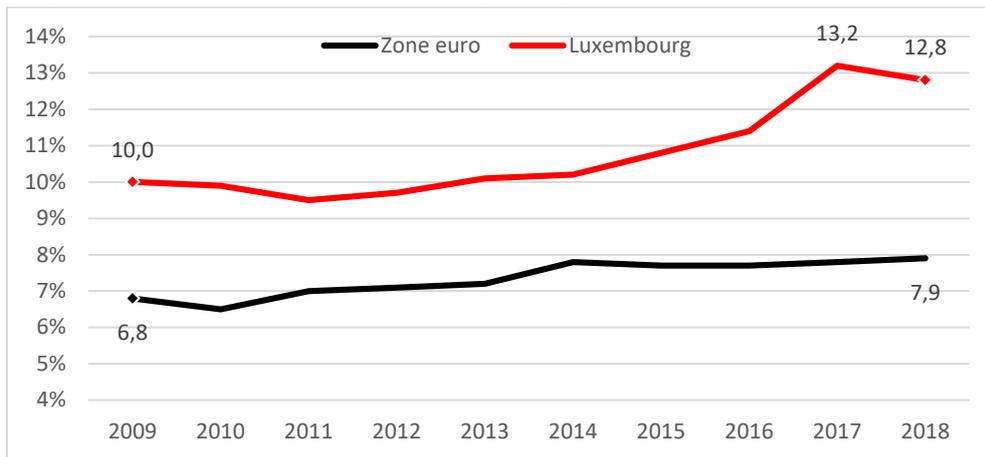
Graphique 12 : Taux de risque de pauvreté des salariés, 18-64 ans



Données : Eurostat (ilc_peps02)

En termes d'évolution, le Luxembourg affiche depuis 2009 la plus forte croissance du taux de risque de pauvreté avec une hausse de 28,0% de l'indicateur en 9 ans alors que, pour la zone euro, l'évolution n'est que de 16,2%.

Graphique 13 : Évolution du taux de risque de pauvreté des salariés, 16-64 ans



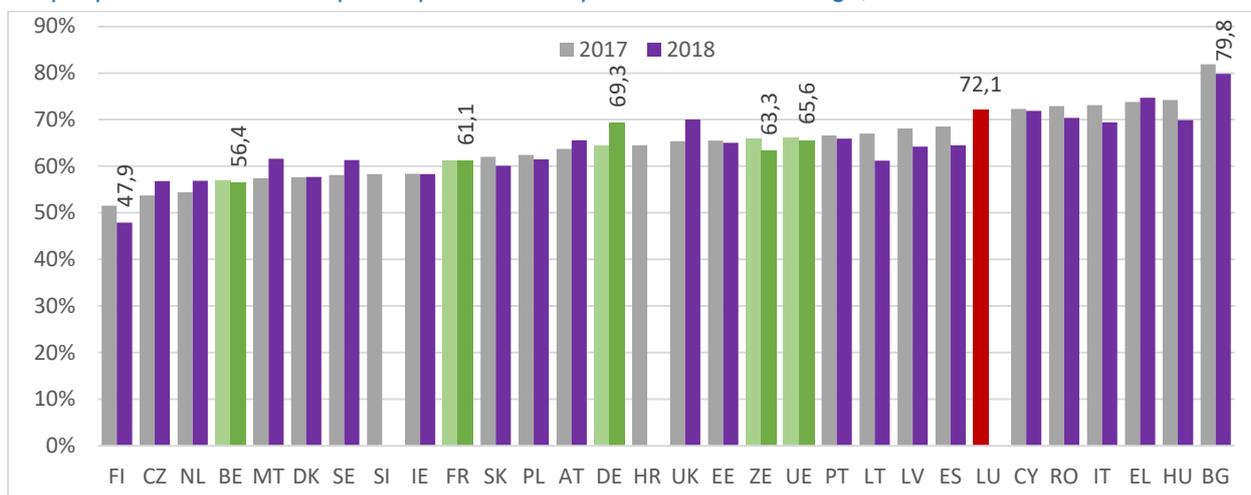
Données : Eurostat (ilc_li04)

Ainsi le fait de posséder un emploi ne suffit pas toujours pour éviter la pauvreté ; il suffit d'une structure familiale composée par exemple de deux ou plusieurs personnes à charge et d'un seul travailleur, ou ne disposant que de faibles revenus en raison d'une série de problèmes liés au marché du travail tels qu'un chômage récurrent, l'incapacité à trouver un travail à temps plein ou la faiblesse des salaires pour donner corps à un problème qu'il est convenu d'appeler pauvreté au travail.

1.2.4. Un taux de risque de pauvreté des chômeurs parmi les plus élevé de l'Union européenne

Du côté des personnes au chômage, leur risque de sombrer dans la pauvreté est tel que plus de sept chômeurs sur dix sont susceptibles de devenir pauvres en 2017 (plus précisément 72,1% alors que ce taux n'était que de 50,1% en 2013).

Graphique 14 : Taux de risque de pauvreté des personnes au chômage, 18-64 ans



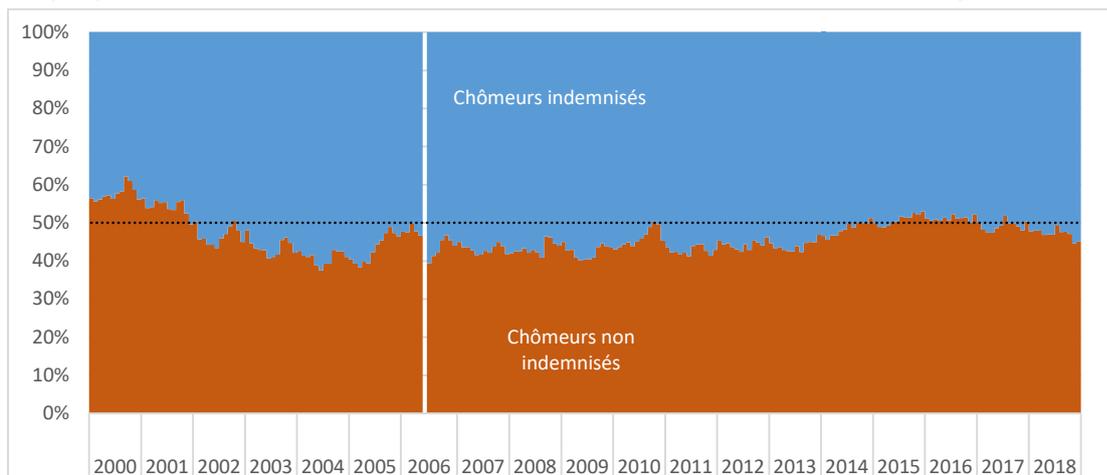
Données : Eurostat (ilc_peps02)

Dans ce contexte, l'absence de baisse franche et massive du taux de chômage de longue durée en dépit du redressement de la conjoncture laisse craindre une détérioration de cette situation au cours des années à venir. Il est ici aussi important de se poser la question de l'insertion des jeunes chômeurs qui sont pour plus de la moitié d'entre eux peu ou pas qualifiés⁴ et de savoir s'ils vont pouvoir éviter de tomber dans ce piège de pauvreté qui risque non seulement de les marginaliser mais aussi de générer une véritable fracture sociale au sein de la société à moyen terme.

La part des chômeurs indemnisés connaît une hausse régulière entre 2000 et 2005, ce qui est le signe d'une absorption rapide des demandeurs d'emploi par le marché du travail. En effet, ceux-ci ne sont, sans doute, pas assez longtemps au chômage pour arriver en fin de droits. Cette part se stabilise ensuite aux alentours de 55 % jusqu'au milieu de l'année 2014. S'ensuit une nouvelle période qui voit un revirement de tendance. En effet, la part des chômeurs indemnisés diminue peu à peu, jusqu'à descendre sous la barre des 50 %. Depuis mars 2017, une légère amélioration se fait sentir et la proportion des chômeurs indemnisés redevient majoritaire en 2018.

⁴ Selon les données de l'ADEM, les moins de 30 ans au chômage ont atteint pour 50,8 % au maximum le niveau secondaire inférieur, pour 35,2% le niveau le niveau secondaire supérieur et pour 14,6% le niveau supérieur.

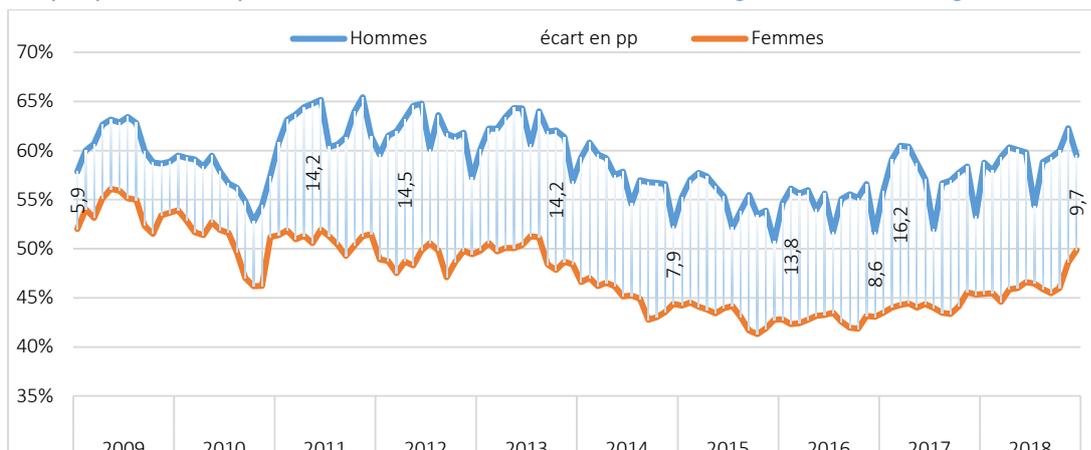
Graphique 15 : Parts des chômeurs indemnisés et non-indemnisés, Luxembourg



Note : rupture de série à partir de juin 2006
Données ADEM, graphique CSL

Si l'on se penche sur la question du genre, l'on constate que la situation des femmes est nettement plus inquiétante que celle des hommes. Les femmes au chômage sont moins souvent indemnisées que la gent masculine. Alors qu'en moyenne seules 47,1 % des femmes bénéficient du chômage indemnisé, sur la période 2009-2018, plus d'un homme sur deux est dans ce cas (58,8 %).

Graphique 16 : Proportion de chômeurs indemnisés selon le genre, Luxembourg



Données ADEM, graphique CSL

1.2.5. Un surendettement exceptionnellement élevé pour les moins nantis

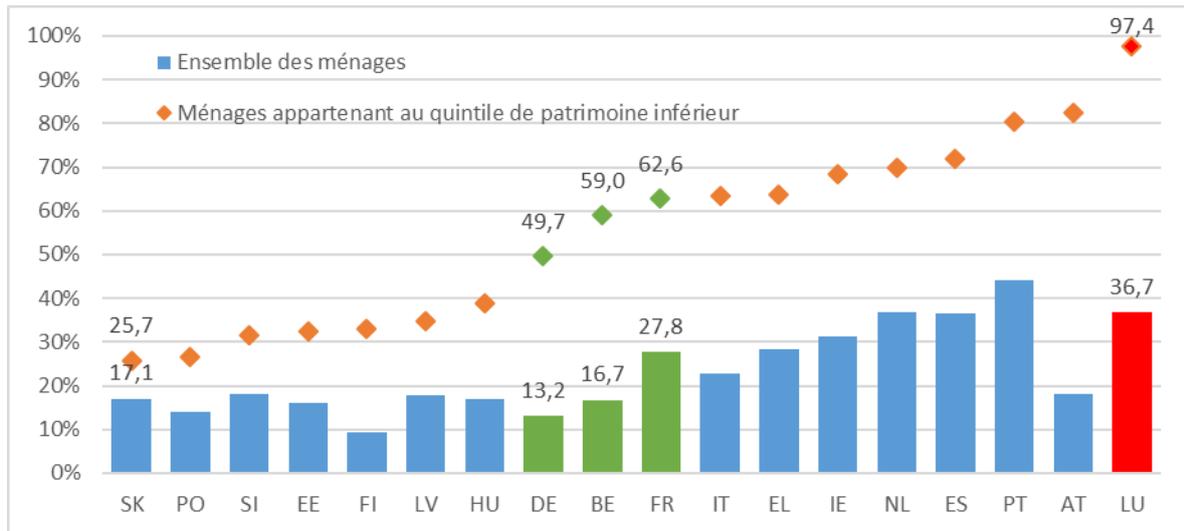
Entre 2008 et 2018, les prix réels⁵ des logements ont augmenté de près de 40% au Luxembourg notamment sous l'effet de la croissance démographique, d'un manque de terrains disponibles à la construction et de la spéculation foncière. La croissance économique soutenue ainsi que la faiblesse des taux d'intérêt ont contribué à doper la demande de logements et, qui plus est, à la financer par l'endettement. Le ratio dette sur revenu s'y est alors envolé.

Le graphique suivant se concentre sur l'un des indicateurs permettant d'identifier les ménages les plus vulnérables, ceux dont la dette correspond à plus de 3 ans de revenus. Si près de 40% des ménages sont dans ce cas, quand l'attention se porte sur ceux ayant le moins de patrimoine (les 20% les moins nantis), le taux d'endettement passe à près de 100%. Ces ménages pourraient se retrouver dans une situation délicate en cas de retournement du marché immobilier, de perte d'emploi ou de hausse des taux d'intérêt, la plupart des emprunts étant à taux variables⁶.

⁵ C'est-à-dire abstraction faite de l'inflation

⁶ Selon la BCL

Graphique 17 : Part des ménages dont le ratio dette/revenu est supérieur à 300%, 2014



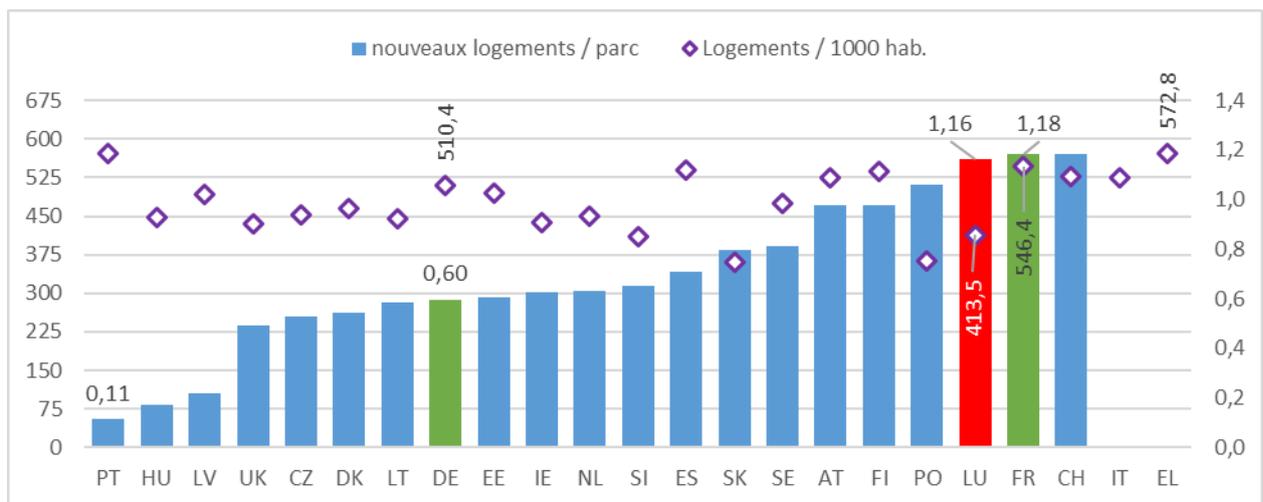
Données : OCDE

En effet, des prix immobiliers élevés entraînent un recours à l'emprunt (hypothécaire) plus important, ce qui enclenche une nouvelle hausse des prix de l'immobilier exacerbée par la relative rareté des mises en chantier et la forte croissance démographique. En contrepartie, il est nécessaire de mettre en œuvre des solutions permettant aux plus démunis de réaliser leur projet d'acquisition, à l'instar du bail emphytéotique.

Replacé dans un contexte européen, le Luxembourg a, en 2015, un nombre de logements pour 1 000 habitants très faible au Luxembourg (413,5) juste derrière la Slovaquie (409,8), la Pologne (363,2) et la Slovaquie (360,0), et loin de ses voisins⁷ : Allemagne (510,4) et France (546,4).

En revanche, concernant le poids des nouveaux logements dans l'ensemble du parc de logements, il devance la plupart des pays représentés avec un taux de 1,16%, mais pour rattraper son retard sur le nombre de logements, il lui faut encore en accélérer la création.

Graphique 18 : Nombre de logements pour mille habitants et poids des logements neufs dans le parc immobilier, 2015



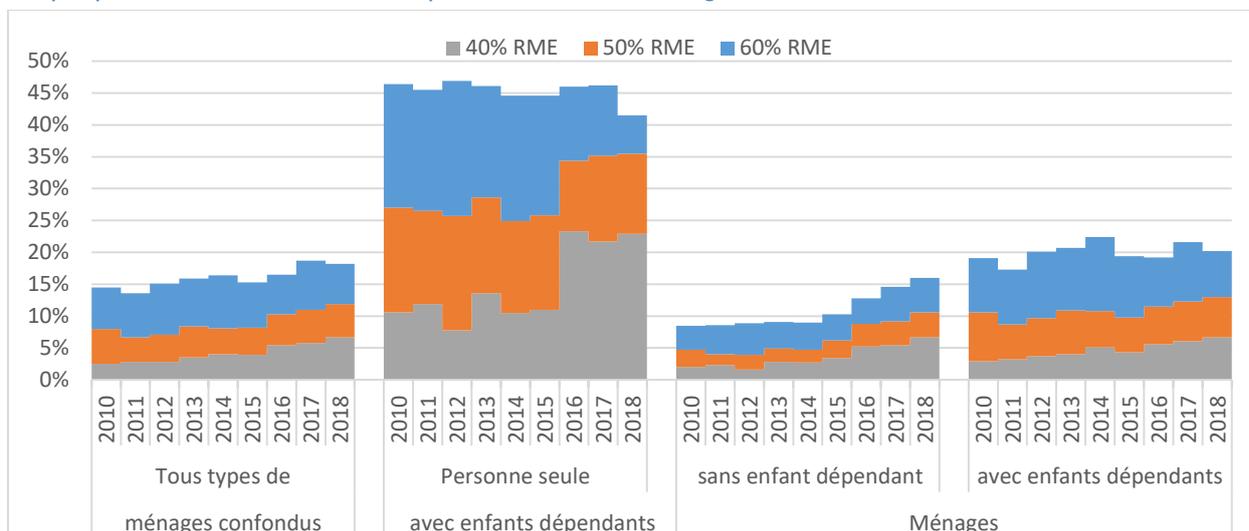
Données : OCDE

⁷ Il n'y a pas de données disponibles pour la Belgique

1.2.6. Près d'une famille monoparentale sur deux en risque de pauvreté

Du côté des familles monoparentales, le Luxembourg ne fait guère meilleure figure et, si leur taux de risque de pauvreté a baissé plus fortement que le taux national entre 2017 et 2018 (au seuil de 60% du revenu médian équivalent (RME), ce n'est pas le cas pour les deux échelons concernant les plus pauvres parmi les pauvres (à 40% du RME, le taux augmente de 1,2 point de pourcentage, à 50% du RME, la hausse est de 0,3 point).

Graphique 19 : Pauvreté des monoparentaux et des ménages



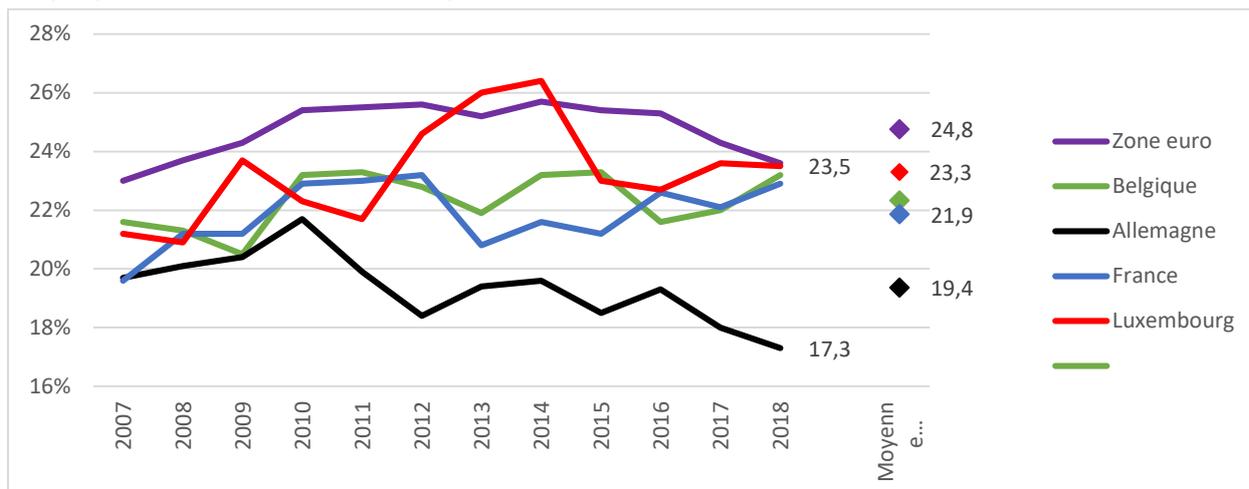
Données : Eurostat (ilc_peps02)

Et globalement, le taux de risque de pauvreté des ménages avec enfant(s) dépendant(s) est plus élevé que celui des ménages sans enfant dépendant, le taux des ménages avec enfants étant tiré vers le haut par les ménages monoparentaux. Ce qui conduit à s'interroger sur le risque de pauvreté des enfants et plus précisément sur l'indicateur « taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale des enfants ».

1.2.7. Près d'un enfant sur cinq en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale

Si, dans la zone euro et en Allemagne, ce taux est sur une pente décroissante depuis 2010, il n'en est pas de même des autres voisins du Luxembourg qui connaissent des évolutions chaotiques sur une étendue allant de 19,6% à 23,3% et qui, en 2018, sont au-dessus de leur moyenne historique. Le Grand-Duché est aussi dans ce cas, mais l'amplitude des fluctuations est plus grande, allant d'un minimum de 20,9% (2008) à un maximum de 26,4% (2014), le taux observé en 2018 étant à mi-chemin entre ces deux limites.

Graphique 20 : Enfants menacés de pauvreté ou d'exclusion sociale



Données : Eurostat (TESPM040)

À ce propos, si la stratégie Europe 2020 promeut l'inclusion sociale, en particulier par la réduction de la pauvreté, le Luxembourg n'est pas particulièrement sur la bonne voie pour certains groupes de sa population, à l'instar du groupe des personnes seules avec enfant(s) à charge. Les transferts sociaux qu'elles reçoivent sont manifestement trop faibles pour les sortir de la pauvreté, qu'il s'agisse des prestations familiales, des indemnités de chômage, du niveau des pensions alimentaires, etc. Ces manques de revenu ne peuvent qu'engendrer, tant pour les adultes concernés que pour leurs enfants, des privations matérielles liées aux biens durables, au logement, à l'environnement de l'habitat, mais aussi des privations non-matérielles liées au manque d'estime de soi, un repli sur soi, etc. pouvant conduire à une exclusion sociale.

1.3. Inégalité des chances et pauvreté : la face cachée du Luxembourg

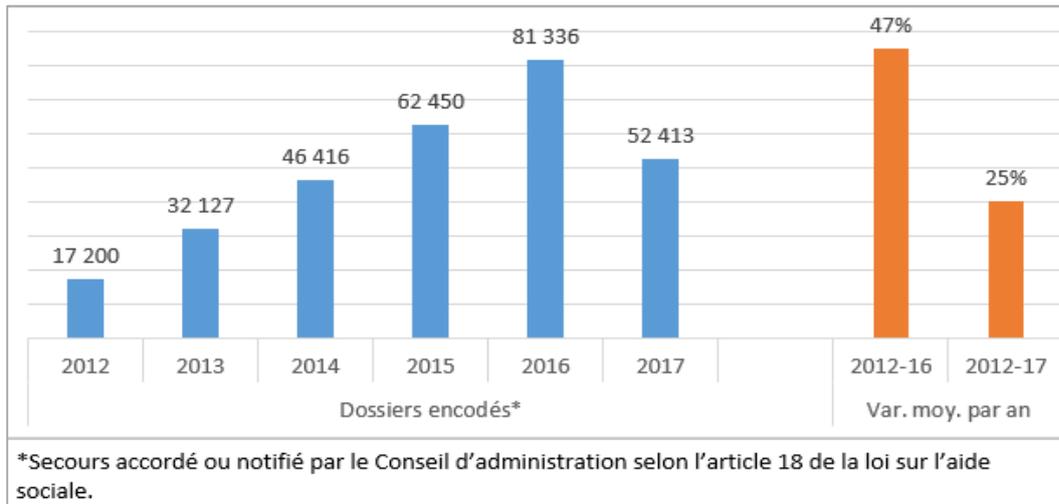
Par rapport à cet axe, également illustré dans le tableau de bord social, il est nécessaire d'aborder le thème de la pauvreté au Luxembourg. Ici pas d'indicateur tel que voulu par la Commission européenne, mais des chiffres provenant d'association caritatives ou éléments tirés de rapports annuels divers qui permettent de façonner une vision plus large de la pauvreté.

1.3.1. Les offices sociaux

En principe, toute personne séjournant légalement au Grand-Duché de Luxembourg a droit à l'aide sociale pour assurer l'accès aux biens et aux services adaptés à une situation particulière.

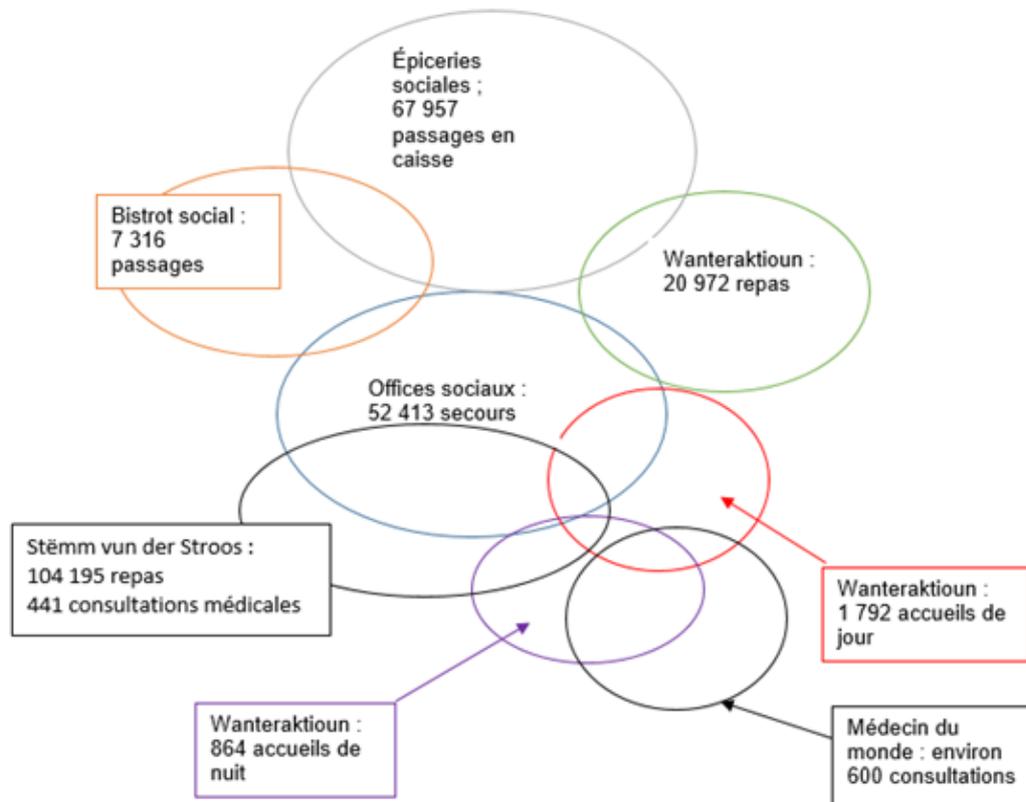
De 2012 à 2016, les dossiers encodés par les offices sociaux ont fortement augmenté. Durant cette période le nombre de demandes d'aide aux 30 offices sociaux du pays est presque quintuplée. Toutefois, en 2017, une décrue de la demande s'amorce tout en restant élevée par rapport à 2012.

Graphique 21 : Nombre de dossiers encodés 2012-2017



Source : Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région

Pourtant les offices sociaux ne sont pas les seuls à aider les personnes en difficultés et notamment les plus démunis des démunis. Il existe en fait un puzzle d'intervenants touchant plus ou moins des cibles spécifiques et leur offrant des services tout aussi spécifiques. C'est ce que tente de reproduire partiellement le graphique ci-dessous pour l'année 2017⁸. Malheureusement, il ne nous est pas possible de connaître les interactions entre les différents éléments. Néanmoins le graphique montre qu'il y a des besoins assez importants à satisfaire, qu'il s'agisse de boire, manger, se loger, se soigner, etc.



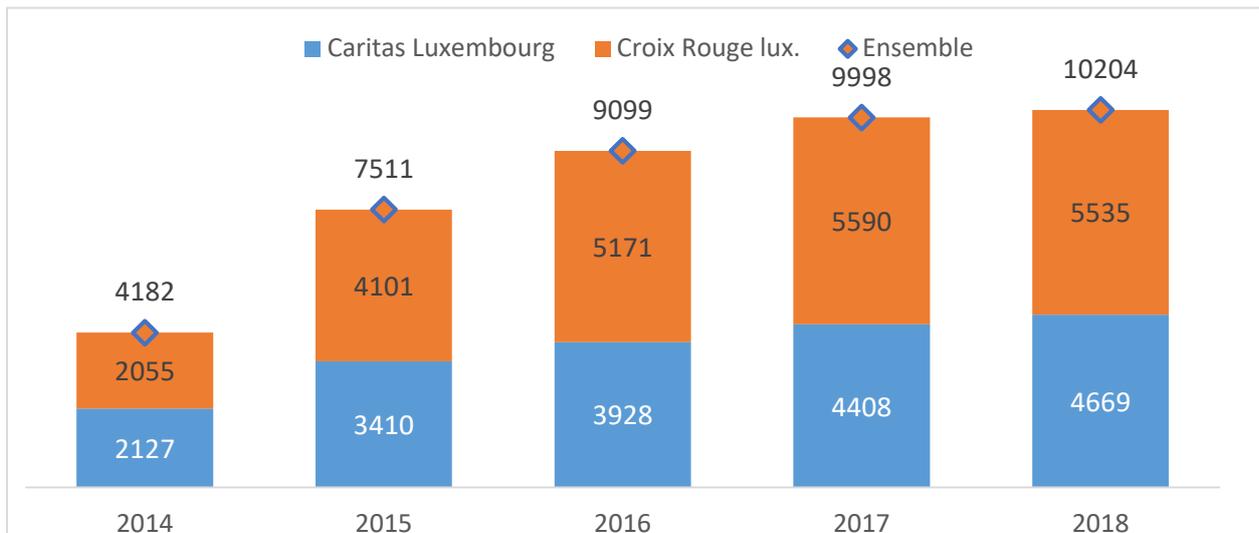
⁸ Seules les possibilités d'aide les plus importants sont reprises. Ne sont notamment pas repris : les logements encadrés (94 personnes), les structures d'accueil (138 personnes), les aides du fonds de solidarité (231 personnes), les personnes logées par l'Agence immobilières sociales (1 643 dont 805 mineurs et les 3567 personnes sur liste d'attente) et ainsi de suite

1.3.2. La fréquentation des épiceries sociales

L'objectif des épiceries sociales est de lutter contre l'exclusion en proposant aux personnes touchées par la pauvreté des produits alimentaires et d'hygiène à des prix jusqu'à 70% moins chers que ceux de la grande distribution. Développées au Luxembourg depuis 2009, elles se voulaient être une aide limitée dans le temps. Mais, dix ans plus tard, elles sont toujours présentes, se multipliant même et témoignant hélas de besoins grandissants.

Gérées par Caritas Luxembourg et la Croix-Rouge luxembourgeoise, les rapports annuels de ces institutions font état d'un nombre croissant de bénéficiaires, passant de 4 182 personnes en 2014 à plus de 10 000 en 2018, soit une hausse de 25% par an, alors même que la population résidente majeure⁹ ne croît que de 2,6% par an sur la même période.

Graphique 22 : Fréquentation des épiceries sociales, nombre de personnes



Données : Caritas Luxembourg ; Croix Rouge luxembourgeoise

Les passages en caisse ont également augmenté entre 2014 et 2017¹⁰, mais légèrement moins que le nombre de bénéficiaires (avec respectivement +32,6% et 33,7% en moyenne annuelle). C'est donc que de plus en plus de personnes ne disposent pas de revenus satisfaisants pour satisfaire leurs besoins primaires que sont l'alimentation et l'hygiène.

1.3.3. Les personnes sans abri

La population des sans-abri est difficilement quantifiable, étant exclues des statistiques officielles. Toutefois, il existe des données concernant la fréquentation des diverses structures d'aide aux sans-abri qui, si elles ne sont pas exhaustives, permettent de se faire une idée à minima de l'ampleur du problème.

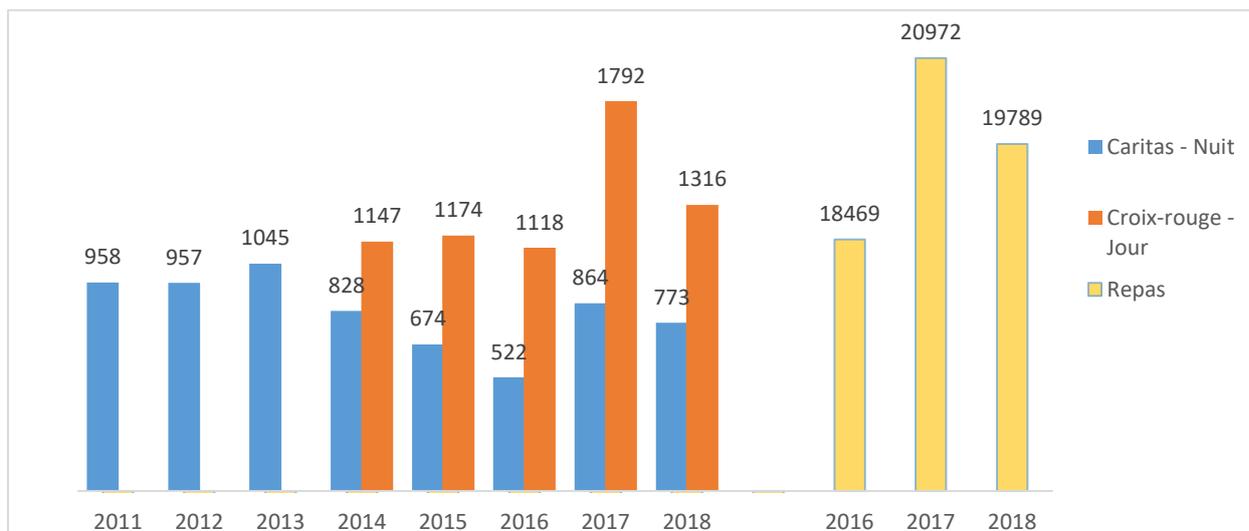
En 2017, l'a.s.b.l. Stëmm vun der Strooss a servi 104 195 repas, une augmentation de 4 065 repas par rapport à 2016 (+4,1%) ;

L'Action Hiver (*Wanteraktioun*) se déroule chaque année, en général entre le 1^{er} décembre et le 31 mars. Elle garantit aux plus démunis un refuge le jour et la nuit et leur offre un repas chaud à midi. Il s'agit donc d'une prise en charge d'extrême urgence pour protéger les personnes sans domicile du froid hivernal.

⁹ À l'exclusion des personnes d'au moins 85 ans pour tenir compte des personnes en institution.

¹⁰ Dernière année où les données sont disponibles.

Graphique 23 : Nombre de bénéficiaires de la Wanteraktioun



Source : Caritas Luxembourg ; Croix Rouge luxembourgeoise

Le graphique ci-dessus montre un nombre de personnes fréquentant le foyer de nuit qui tend à diminuer depuis 2013 même si cette baisse n'est pas linéaire. En revanche, la fréquentation du foyer de jour tend à la hausse depuis 2014 et a connu une fréquentation exceptionnelle en 2017. Logiquement les repas chauds servis sont en hausse également avec la même année exceptionnelle que les foyers de jour.

Les foyers d'urgence de nuit sont des structures ouvertes toutes les nuits de l'année. Ils ont pour vocation d'être des refuges de dépannage et non de longue durée.

Tableau 2 : Évolution de la fréquentation des foyers d'urgence de nuit, 2010 -2017

Année	Nbre de clients différents	Nbre de nuitées	Taux moyen d'occupation	Durée moyenne de séjour
2010	658	25399	83,84	38,6 jours
2011	601	26795	88,45	44,6 jours
2012	407	28581	94,08	70,2 jours
2013	372	28256	93,27	76 jours
2014	396	27816	92,93	70,2 jours
2015	405	28005	93,57	69,1 jours
2016	354	28721	95,96	81,1 jours
2017	377	28967	96,78	76,8 jours

Source : Mifa – rapport d'activité 2017

Malgré un nombre de clients en baisse de plus de 40% entre 2010 et 2017, celui de nuitées s'élève de 14,0%, le taux moyen d'occupation s'approchant de l'unité. Ceci peut vouloir signifier que les séjours des clients s'allongent (de 5,5 semaines en 2010 à 11 semaines en 2017), les foyers ne peuvent plus accueillir de nouveaux sans abri. La question qui se pose alors : où sont-ils allés ?

C'est sans doute pour pallier ce problème que d'autres petites structures ont vu le jour ces trois dernières années. À titre d'exemple, le projet « Housing First » offre des logements à long terme à des sans-abri ; en 2017, 27 personnes ont pu y prendre part. De plus, une halte de nuit a ouvert ses portes en avril 2017 et 123 personnes y ont trouvé refuge.

Les enfants et adolescents trouvent de plus en plus refuge dans des familles ou en logements encadrés à contrario de l'institutionnalisation qui a « tendance » à stagner, voire diminuer.

1.3.4. Ceux qui ont recours à Médecins du monde

Selon le rapport annuel 2018 de l'association, les personnes soignées sont surtout des hommes (81%), mal logés – seuls 14% ayant un logement personnel – et vivant sous le seuil de pauvreté (93%). À Esch-sur-Alzette, les femmes ont représenté 40% des personnes soignées. 35 enfants ont été pris en charge au cours de l'année 2018. 57% des bénéficiaires étaient originaires d'un pays européen.

Une personne sur trois souffre de pathologies chroniques, telles que diabète, asthme, épilepsie, hypertension artérielle, pathologies psychiatriques, ainsi que toxicomanies et autres dépendances. Parmi toutes les pathologies chroniques, 40% n'étaient pas connues de la personne migrante avant son arrivée en Europe. La migration pour raisons de santé ou tourisme médical est un mythe.

Les barrières à l'accès aux soins empêchent les personnes démunies de se soigner de façon préventive et font qu'elles vont attendre que leur situation de santé se dégrade pour avoir accès à des soins en urgence.

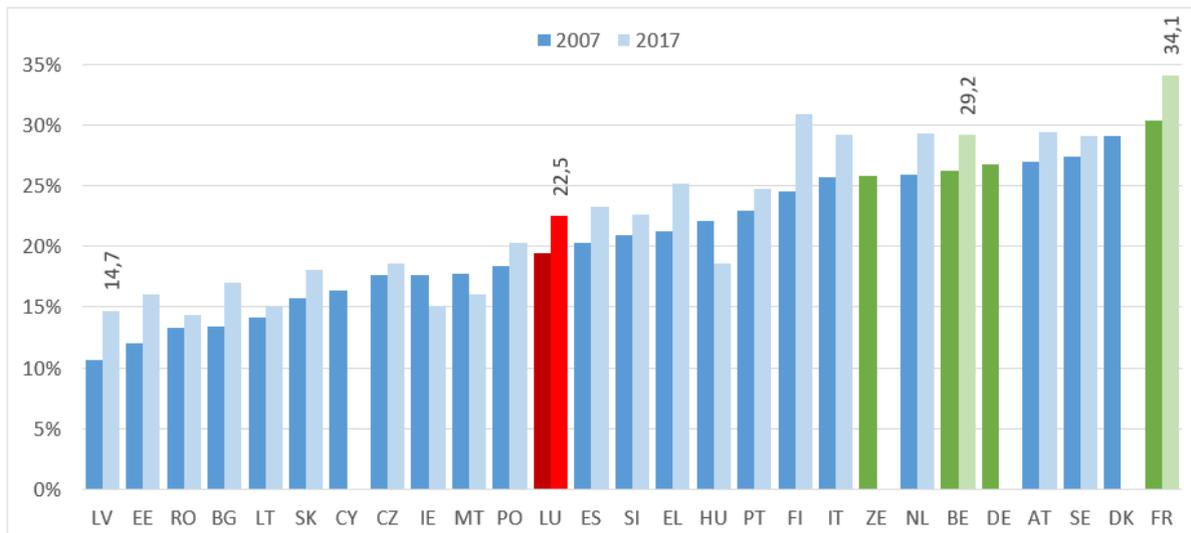
Il serait donc souhaitable qu'au Luxembourg les personnes pauvres ou sans adresse soient prises en charge par la mise en place d'une couverture universelle : pour tous, un logement pour tous, des soins médicaux, de la nourriture, etc. et ceci est d'autant plus urgent que le pays est à la traîne en matière de dépenses concernant ces besoins spécifiques, et ce, tant par rapport à ses voisins qu'au sein de l'Union européenne

1.4. Dépenses sociales : le Luxembourg peut mieux faire

Au sein de l'Union européenne, en matière de dépenses sociales, le Luxembourg se comporte davantage comme un nouvel entrant qu'un membre fondateur. Avec 22,5% du PIB consacrés à ses dépenses sociales, le pays est près de 12 points en dessous de la France et environ 7 points sous la moyenne de la zone euro.

Il faut aussi noter que le poids des dépenses publiques dans le PIB évolue assez peu, si peu qu'en 2017 il renoue avec ses niveaux de 2010 et 2015.

Graphique 24 : Poids des dépenses sociales dans le PIB



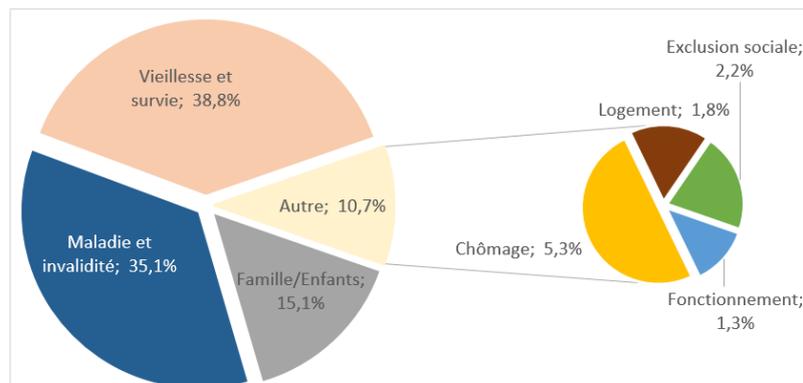
Données : Eurostat (TPS00098)

Il en est de même de la structure des dépenses. De 2010 à 2017 en moyenne annuelle, le poids des dépenses relatives à la vieillesse et la survie augmente de 1,1%, celui relatif à la maladie et l'invalidité diminue de 0,46%.

Concernant le chômage et l'exclusion sociale, leurs parts respectives sont stables (5,3% et 2,2% des dépenses).

En revanche, la part consacrée aux familles et enfants baisse de 1,7% par an en moyenne alors que celle affectée au logement progresse de 3,7% passant de 1,3% à 1,8% en 8 ans (une hausse de 0,5 point de pourcentage des dépenses ; 0,1 point de PIB).

Graphique 25 : Répartition des dépenses sociales, Luxembourg, 2017



Données : Eurostat (spr_exp_sum)

Compte tenu des bons résultats constatés par ailleurs (conditionnant notamment le AAA) et de perspectives économiques positives, il serait souhaitable que le Luxembourg investisse davantage dans la construction de logement sociaux et sociaux+¹¹, mixant des populations (jeunes, retraités, avec ou sans enfants, etc.) et loués à des prix hors-marché, ce qui, combiné à des aides ciblées sur les familles avec enfant(s), pourrait rejaillir sur une baisse de l'exclusion sociale.

Il ne faut surtout pas oublier que les investissements dans le social ne sont pas jetés dans un puits sans fond, mais sont des investissements pour les générations futures.

2. La situation budgétaire

2.1. Les critères européens respectés

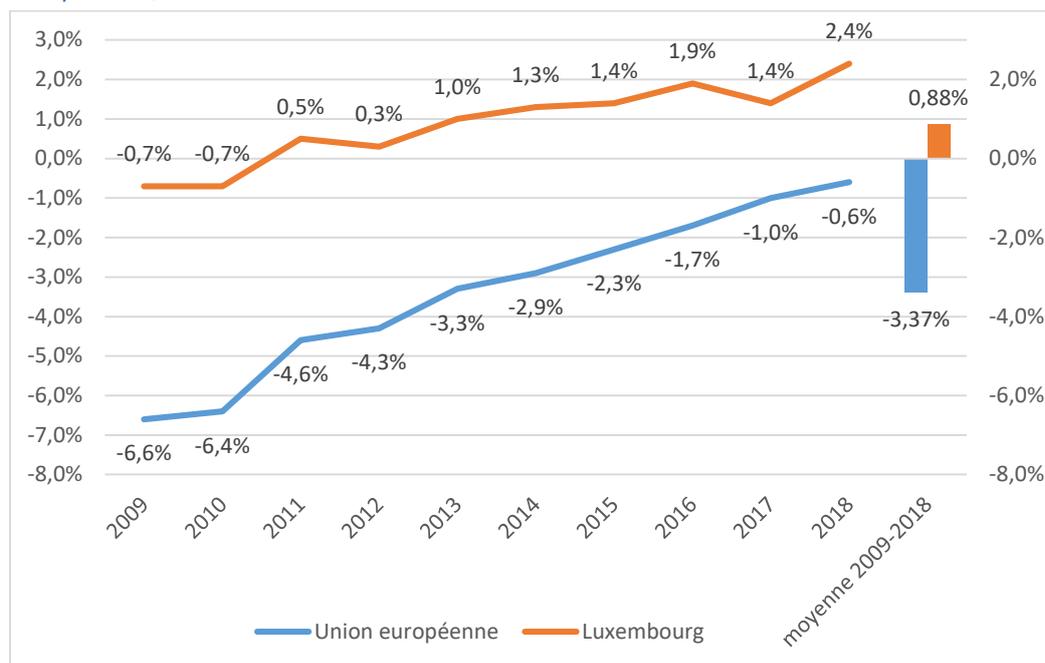
Selon les textes européens, les déficits cumulés des pays de la **zone euro** sont considérés comme excessifs dès lors qu'ils sont en-dessous du seuil des -3% du PIB.

Sur la période 2009-2018, à part des années 2009 et 2010 qui étaient marquées par la crise financière et économique, le solde de l'Administration publique était toujours positif et réalisait en moyenne un excédent de 0.9%. À la lumière du graphique ci-dessous, le Luxembourg – qui n'est pas en déficit – dispose toujours d'une certaine marge budgétaire, ce qui permettrait de dynamiser la croissance potentielle. En effet, si l'Union européenne dans son ensemble, en 2018, fait montre d'un léger déficit public (-0,6% du PIB), le Luxembourg est clairement en excédent, ses recettes étant supérieures à ses dépenses (+2.4% du PIB en 2018 selon les données d'Eurostat). D'après le compte provisoire du Gouvernement, cet excédent était même de +2,7% du PIB en 2018 et devrait être proche de +2% en 2019.

En conséquence, le seuil de -3% du PIB est clairement respecté. Il faut même constater que le Gouvernement dispose d'une marge de manœuvre budgétaire considérable. Vue la situation économique, écologique et sociale actuelle – marquée par la crise climatique et une hausse inquiétante des inégalités – le Gouvernement devrait exploiter cette marge afin de générer le capital nécessaire pour financer la transition écologique ainsi que les infrastructures nécessaires pour assurer la croissance économique et une hausse de la qualité de vie.

¹¹ Pour différents niveaux de revenu des ménages

Graphique 26 : Déficit/surplus public en pourcentage du PIB nominal du Luxembourg et de l'Union européenne, 2009-2018



Données : Eurostat ; Graphique : CSL.

Le projet de budget de 2020 sous avis prévoit un solde structurel positif de +0,9% pour 2020 et une légère hausse de la dette publique de 12.458 milliards à 12,898 milliards, ce qui correspond d'ailleurs en terme de pourcentage du PIB à une baisse de 0,2 point de pourcentage (pp.), de 20% à 19,8%¹². En conclusion, en 2020, le Luxembourg respecte également son objectif de moyen terme (OMT) au niveau du solde structurel (-0,5%) ainsi que les seuils européens de la dette publique (60%) et auto-imposés par l'Accord de coalition (30%).

2.2. Une meilleure situation que prévue et la sous-estimation systématique du solde des Administrations publiques.

Le tableau suivant montre que le solde des Administrations publiques est positif jusqu'en 2020. Cette situation perdure jusqu'en 2023, selon la loi de programmation pluriannuelle comme l'indique le tableau 3, tout en s'améliorant progressivement après un léger recul à +1,2% en 2019.

Le projet de loi relatif à la programmation pluriannuelle pour la période 2018-2022, prévoyait pour le Luxembourg un solde des Administrations publiques de +1,0% en 2019 (-1,1% pour l'Administration centrale) et de +1,4 % en 2020 (-0,8 % pour l'Administration centrale)¹³.

Or, d'après les nouvelles prévisions sur l'évolution du solde consolidé des 3 secteurs de l'Administration publique, telle qu'elle se présente en octobre 2019 – résultat des travaux budgétaires du Gouvernement pour l'exercice 2020 –, le solde prévisionnel des Administrations publiques en 2019 s'est fortement amélioré de 1,0 pp. à 2,0% du PIB (seulement -0,1% pour l'Administration centrale), mais a révisé toutefois les prévisions pour 2020 à +1,2% (-1,0% pour l'Administration centrale).

¹² Gouvernement du GDL, « Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2019-2023 », Pub. L. No. 7501 (s. d.), 434.

¹³ Gouvernement du GDL, « Projet de Budget 2020 », Pub. L. No. 7500 (s. d.), 31.

Tableau 3 : Soldes publics 2014-2020 en % du PIB

En % du PIB	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Administrations publiques.....	1,3%	1,4%	1,8%	1,4%	2,7%	2,0%	1,2%
Administration centrale.....	-0,3%	-0,4%	-0,2%	-0,5%	0,4%	-0,1%	-1,0%
Administrations locales	0,3%	0,4%	0,2%	0,1%	0,4%	0,5%	0,5%
Sécurité sociale.....	1,4%	1,5%	1,8%	1,7%	1,8%	1,7%	1,6%

Données : Projet Budget 2020 ; Graphique : Projet Budget 2020.¹⁴

Tableau 4 : Soldes publics 2014-2020 en valeur absolue

En millions d'euros	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Administrations publiques.....	656	728	983	768	1 601	1 264	757
Administration centrale.....	-163	-232	-110	-298	263	-83	-640
Administrations locales	138	196	132	76	248	286	341
Sécurité sociale.....	682	764	961	990	1 090	1 062	1 056

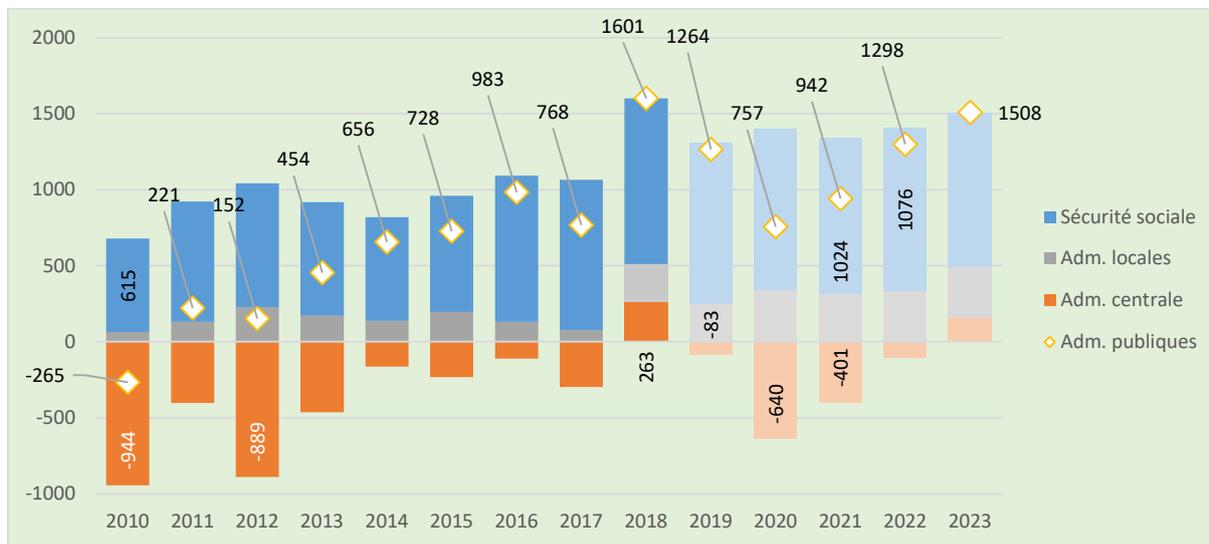
Données : Projet Budget 2020 ; Graphique : Projet Budget 2020.¹⁵

Tableau 5 : Soldes publics 2019-2023 en % du PIB et en valeur absolue

	2019		2020		2021		2022		2023	
	en mio d'euros	en % du PIB	en mio d'euros	en % du PIB	en mio d'euros	en % du PIB	en mio d'euros	en % du PIB	en mio d'euros	en % du PIB
1) Solde nominal :										
Administration centrale.....	-83	-0,1%	-640	-1,0%	-401	-0,6%	-108	-0,1%	+158	+0,2%
Administrations locales	+286	+0,5%	+341	+0,5%	+318	+0,5%	+330	+0,5%	+335	+0,4%
Sécurité sociale	+1 062	+1,7%	+1 056	+1,6%	+1 024	+1,5%	+1 076	+1,5%	+1 015	+1,3%
Administration publique.....	+1 264	+2,0%	+757	+1,2%	+942	+1,4%	+1 297	+1,8%	+1 508	+2,0%
2) Solde structurel :										
Administration publique.....	-	+1,6%	-	+0,9%	-	+1,0%		+1,6%		+1,9%

Données : Projet Budget 2020 ; Graphique : Projet Budget 2020.¹⁶

Graphique 27 : Évolution du solde des Administrations publiques, en millions, 2010-2023



Données : Projet Budget 2020 ; Graphique : Projet Budget 2020.¹⁷

Notons que les comptes provisoires laissent apparaître pour 2018 un excédent de 2,7% du PIB et pour 2019 un excédent de +2,0%, ce qui correspond, respectivement à 2,1 et 1 point de plus qu'initialement voté. En valeur absolue, cette sous-estimation du solde des Administrations publiques était de 1,268 milliards d'euros en 2018 et de 632 millions d'euros en 2019.

¹⁴ Gouvernement du GDL, « Projet de Budget 2019 », Pub. L. No. 7450 (s. d.), 31.

¹⁵ Gouvernement du GDL, 31.

¹⁶ Gouvernement du GDL, Projet de Budget 2020, 33.

¹⁷ Gouvernement du GDL, 33.

Concernant les Administrations publiques, la sous-estimation presque systématique déjà constatée à plusieurs reprises depuis 2007 – seule l'année 2009 faisant exception en raison de la survenue de la crise – se confirme ainsi encore une fois d'après les dernières prévisions du solde des Administrations publiques datant d'octobre 2019.

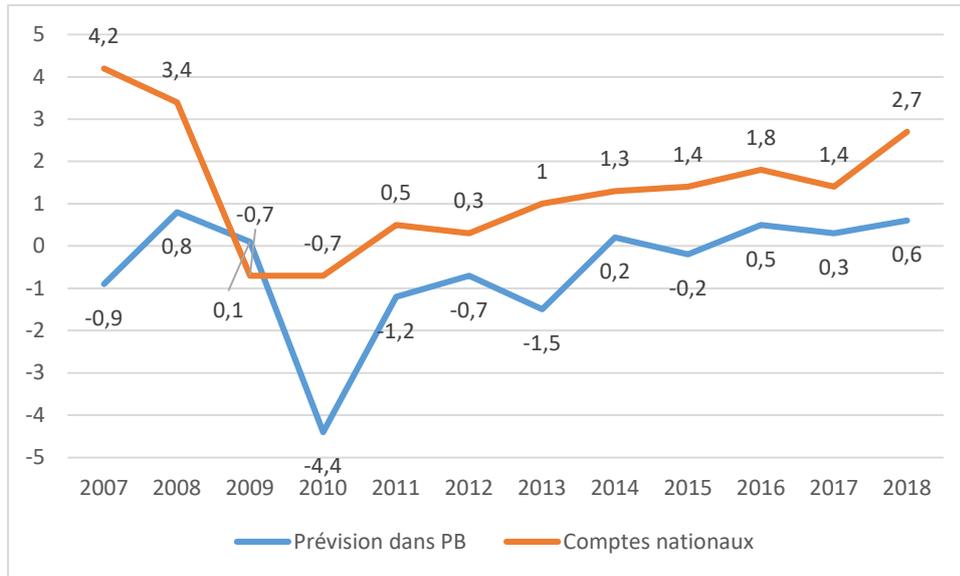
En moyenne, les projets de budgets de 2007 à 2018 anticipaient un déficit moyen de 0,53% du PIB et ils étaient systématiquement déficitaires jusqu'en 2015. Or les comptes nationaux ne montrent que deux années de déficit en 2009 et 2010 avec seulement -0,7 point de PIB et en moyenne un solde positif de 1,38% du PIB. L'écart entre les projections du Gouvernement et la réalité des comptes nationaux représente en moyenne, de 2007 à 2018, 1,92% du PIB.

Tableau 6 : Administrations publiques: écart entre les budgets votés et les comptes nationaux (% du PIB)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Moy. 2007/2018
PB 2007 à 2014	-0,9	0,8	0,1	-4,4	-1,2	-0,7	-1,5	0,2									
PB2015									-0,2	0,6	0,9	1,5					
PB 2016										0,5	0,5	0,8	0,7				
PB 2017											0,3	0,3	0,4	0,7			
PB 2018												0,6	0,6	1,3	1,7		-0,533
PB 2019												2,6	0,9	0,8	1,1	1,8	
PB 2020								1,3	1,4	1,8	1,4	2,7	2	1,2	1,4	1,8	
Comptes nationaux	4,2	3,4	-0,7	-0,7	0,5	0,3	1	1,3	1,4	1,8	1,4	2,7					1,383
Écart en % du PIB	5,1	2,6	-0,8	3,7	1,7	1	2,5	1,1	1,6	1,3	1,1	2,1					1,916

Données : budgets votés et comptes nationaux ; Tableau : CSL.

Graphique 28 : Administrations publiques: écart entre les budgets votés et les comptes nationaux (% du PIB)



Données : Budgets votés ; graphique : CSL.

En valeur absolue, les chiffres sont sans doute plus parlants. Ainsi, même s'il s'agit d'euros courants, en moyenne, l'écart entre les projets de budgets et les comptes nationaux a été de 894,6 millions. En 2007, l'écart était même de 1,8 milliard, soit 5,1% du PIB ! De même en 2013, l'écart avec le budget voté a été de 1,1 milliard. **Pour 2018, d'après les comptes provisoires, l'écart était de 1,27 milliard d'euros, ce qui correspond à 2,1% du PIB.**

Tableau 7 : Administrations publiques : écart entre les budgets votés et les comptes nationaux (millions)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Moy. 2007/2018
PB 2007 à 2014	-310	338			-521	-330	-385	100									
PB2015									-76	309	516	904					
PB 2016										269	246	454	408				
PB 2017											153	172	276	474,7			
PB 2018												333	382	847	1104		
PB 2019												1514	632	876	1002	1449	
PB 2020												1601	1264	757			
Comptes nationaux	1543	1266	-250	-265	221	152	454	656	728	983	768	1601					
Écart (millions)	1854	928			743	482	1138	556	762	600	615	1268					894,6

Données : budgets votés et comptes nationaux ; Tableau : CSL

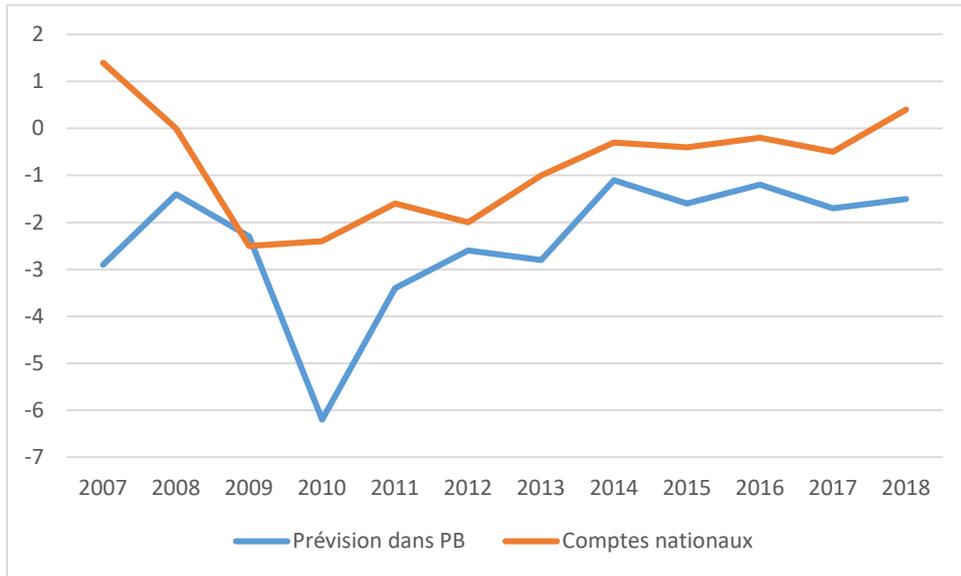
Le constat est identique pour l'Administration centrale avec un solde moyen prévu de -2,39% entre 2007 et 2018 contre -0,75% dans les comptes nationaux. L'écart moyen est de 1,63 point de PIB. Il faut donc constater que la sous-estimation récurrente et substantielle du solde de l'Administration centrale en pourcentage du PIB est le facteur majeur à la base de la sous-estimation presque systématique du solde de l'Administration publique.

Tableau 8 : Administration centrale: écart entre les budgets votés et les comptes nationaux (% du PIB)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Moy. 2007/2018
PB 2007 à 2014	-2,9	-1,4	-2,3	-6,2	-3,4	-2,6	-2,8	-1,1									
PB2015									-1,6	-1	-0,8	-0,2					
PB 2016										-1,2	-1,3	-0,8	-0,8				
PB 2017											-1,7	-1,5	-1,2	-0,8			
PB 2018												-1,5	-1,3	-0,6	-0,1		-2,391
PB 2019												0,2	-1,1	-0,8	-0,7	-0,1	
PB 2020												0,4	-0,1	-1	-0,6	-0,1	
Comptes nationaux	1,4	0	-2,5	-2,4	-1,6	-2	-1	-0,3	-0,4	-0,2	-0,5	0,4					-0,758
Écart en % du PIB	4,3	1,4	-0,2	3,8	1,8	0,6	1,8	0,8	1,2	1	1,2	1,9					1,633

Données : budgets votés et comptes nationaux ; Tableau : CSL.

Graphique 29 : Administration centrale: écart entre les budgets votés et les comptes nationaux (% du PIB)



Données : Budgets votés ; Graphique : CSL

Ici encore les données absolues sont parlantes ! En 2007, alors que le Gouvernement envisageait un déficit de près d'un milliard, l'exercice s'est finalement soldé par un excédent d'un demi-milliard. En moyenne, sur la période 2007-2018, en faisant exception des années de crise (2009 et 2010), le Gouvernement prévoyait un déficit de -926,7 millions, mais il n'a finalement fait qu'un déficit de -208,8 millions. Ainsi, on peut constater que l'écart tourne en moyenne autour de 717,9 millions. **D'après les comptes provisoires pour l'année 2018, l'écart serait de 1,15 milliard. Alors que le Gouvernement tablait sur un déficit de près de 900 millions, il aurait finalement réalisé un excédent de 263 millions.**

Tableau 9 : Administration centrale : écart entre les budgets votés et les comptes nationaux (millions)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Moy. 2007/2018
PB 2007 à 2014	-993	-569			-1401	-1143	-1293	-545									
PB2015									-817	-534	-438	-117					
PB 2016										-633	-711	-477	-487				
PB 2017																	
PB 2018																	
PB 2018												-890	-820	-366	88,7		-926,7
PB 2019												121	-650	-515	-482	-44	
PB 2020																	
PB 2020																	
Comptes nationaux	519	19			-702	-889	-464	-164	-262	-110	-298	263					-208,8
Écart (millions)	1513	587			699	254	829	381	555	523	685	1153					717,9

Données : budgets votés et comptes nationaux ; Tableau : CSL.

2.3. Comparaison internationale des soldes publics nominaux avant et après investissements

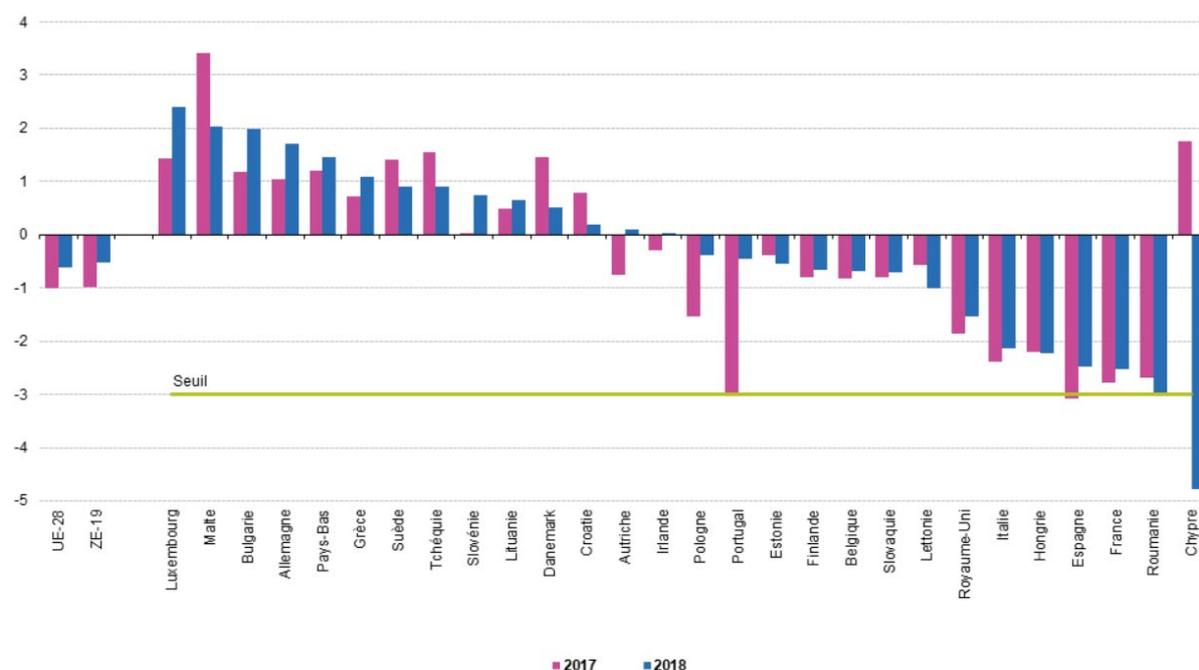
Si tant est qu'il faille s'inquiéter de la situation financière des administrations publiques luxembourgeoises, une comparaison internationale suffit à se rassurer.

Après un résultat qui était déjà excellent en 2017, comme le montre le graphique ci-dessous, la situation budgétaire s'est même améliorée en 2018. Ainsi, concernant les **Administrations publiques**, le Luxembourg se classe à la 1^{re} place de l'Union européenne à la fois pour la part de l'épargne nette¹⁸ avec 5,2% du PIB (« seulement » 2^e place avec 3,9% en 2017) et pour la capacité de financement après investissement avec 2,4% du PIB (« seulement » 5^e place avec 1,4% en 2017).

En outre, l'année 2018 est loin d'être une exception puisque, sur la période 2000-2017, le Luxembourg est également le pays qui affiche les soldes moyens les plus élevés avec une épargne nette de 4,6% du PIB et une capacité de financement de 1,6% du PIB.

Ainsi, contrairement au résultat de 2017, les soldes des Administrations publiques observés en 2018, tant pour l'épargne nette que pour la capacité de financement après investissements, ne sont pas seulement les meilleurs de tous les États membres de l'Union européenne, mais ils égalisent, voire surpassent leur moyenne sur la période 2000-2017 (5,2% du PIB vs 4,6% pour l'épargne et 2,4% vs 1,6% pour la capacité de financement).

Graphique 30 : Solde public, 2017 et 2018 (besoin net ou capacité nette de financement du secteur consolidé des administrations publiques, en % du PIB)



Données et graphique : Eurostat (code des données en ligne : tec00127)

¹⁸ C'est le solde de son compte courant, après les opérations courantes mais avant les opérations en capital (investissements).

Tableau 10 : Soldes nominaux des Administrations publiques au sein des États membres, en pourcentage du PIB

	Épargne nette (soldes)			Capacité de financement (+) / Besoin de financement (-)		
	2018	rang	Moyenne 2000-2017	2018	rang	Moyenne 2000-2017
Luxembourg	5,2	1	4,6	2,4	1	1,6
Malta	3,4	2	-2,4	2,0	3	-3,0
Croatia	3,0	3	0,3	0,2	12	-4,0
Cyprus	3,0	4	-0,7	-4,8	30	-2,9
Germany	2,6	5	-0,5	1,7	4	-1,4
Sweden	2,6	6	1,5	0,9	8	0,5
Netherlands	2,0	7	-0,8	1,5	5	-1,7
Slovenia	1,9	8	-0,9	0,7	10	-3,6
Denmark	1,8	9	1,2	0,6	11	0,7
Estonia	1,5	10	2,9	-0,6	19	0,4
Bulgaria	1,4	11	0,3	2,0	2	-0,5
Poland	1,3	12	-2,5	-0,4	15	-4,1
Austria	1,2	13	-0,5	0,1	13	-2,3
Ireland	1,1	14	-1,1	0,0	14	-4,2
Hungary	0,9	15	-3,3	-2,2	26	-4,6
Czechia	0,8	16	-1,8	0,9	7	-2,8
Lithuania	0,7	17	-1,9	0,7	9	-2,6
European Union - 28 countries	0,3	18	-1,6	-0,6	18	-3,0
Euro area (19 countries)	0,1	19	-1,4	-0,5	16	-2,7
United Kingdom	0,1	20	-2,4	-1,5	24	-4,2
Greece	0,0	21	-5,8	1,1	6	-7,1
Latvia	-0,1	22	-2,7	-1,0	23	-2,4
Finland	-0,2	23	1,5	-0,8	22	0,9
Belgium	-0,4	24	-1,2	-0,7	20	-2,0
Portugal	-0,4	25	-4,4	-0,5	17	-5,3
Slovakia	-1,4	26	-3,6	-0,7	21	-4,3
France	-1,5	27	-2,3	-2,5	28	-3,7
Italy	-1,7	28	-1,9	-2,1	25	-3,2
Romania	-1,8	29	-0,2	-3,0	29	-3,2
Spain	-2,5	30	-1,6	-2,5	27	-3,8

Données : Eurostat (gov_10a_main) ; Tableau : CSL.

Concernant l'Administration centrale (tableau ci-dessous), le Luxembourg n'est plus à la tête du classement, mais le résultat de 2018 fait tout de même preuve d'une situation budgétaire agréable, tant pour l'épargne nette que pour la capacité de financement. Notons d'abord que la situation de l'Administration centrale isolée ne constitue pas un critère applicable au niveau des procédures budgétaires européennes, cette situation dépendant évidemment de l'organisation administrative interne des États membres de l'UE. En comparaison avec 2017, les soldes se sont fortement améliorés dans les deux catégories. L'Administration centrale du Luxembourg se classe, en 2018, 3^e de l'Union européenne pour la part de l'épargne nette avec 2,2% du PIB, ce qui est une forte progression par rapport à 2017 (9^e avec 1,2%). Il est de même pour la capacité de financement où le Luxembourg se classe 10^e avec 0,1% contre un besoin de financement de -0,6% du PIB en 2017 (14^e).

Comme pour les Administrations publiques, ce résultat de l'Administration centrale de 2018 est meilleur que la moyenne sur la période 2000-2017 (2,2% du PIB vs 2,0% pour l'épargne et +0,1% vs -0,5% pour la capacité de financement).

Il est important de préciser que la situation beaucoup plus favorable de l'épargne nette par rapport à la capacité de financement de l'Administration centrale ne devrait pas du tout être interprétée comme une faiblesse budgétaire de celle-ci. Tout au contraire, les soldes font preuve d'une situation budgétaire agréable. Premièrement, l'épargne nette positive indique en fait que les recettes courantes de l'Administration centrale couvrent largement les dépenses courantes et deuxièmement, la situation plus favorable de l'épargne par rapport à la capacité de financement souligne les importants investissements réalisés par l'Administration centrale et qui peuvent, par après, stimuler la croissance économique et/ou augmenter la qualité de vie des citoyens luxembourgeois.

Tableau 11 : Soldes nominaux de l'Administration centrale au sein des États membres, en pourcentage du PIB

	Epargne nette			Capacité de financement (+) / Besoin de financement (-)		
	2018	rang	Moyenne 2000-2017	2018	rang	Moyenne 2000-2017
Malta	3,4	1	-2,5	2,0	1	-3,0
Croatia	2,3	2	-0,7	0,1	9	-3,8
Luxembourg	2,2	3	2,0	0,1	10	-0,5
Hungary	2,1	4	-1,6	-2,3	25	-4,7
Sweden	2,1	5	0,7	1,5	3	0,5
Ireland	1,6	6	-0,1	0,0	11	-4,1
Cyprus	1,6	7	-2,6	-6,1	29	-4,7
Netherlands	1,5	8	-0,2	0,7	5	-1,2
Slovenia	1,5	9	-1,5	0,9	4	-3,5
Denmark	1,4	10	1,1	0,5	6	0,6
Germany	1,4	11	-0,1	0,5	7	-0,9
Bulgaria	1,2	12	1,3	1,8	2	-0,6
Poland	0,6	13	-2,9	-0,6	14	-3,8
Austria	0,5	14	-0,5	-0,2	13	-2,1
United Kingdom	0,5	15	-2,1	-1,2	22	-3,9
Estonia	0,4	16	2,2	-1,0	16	0,4
Czechia	0,3	17	-1,1	0,2	8	-2,8
Lithuania	0,3	18	-0,3	-8,4	30	-1,9
European Union - 28 countries	-0,1	19	-1,5	-1,0	15	-2,7
Latvia	-0,1	20	-2,2	-1,1	20	-2,1
Belgium	-0,2	21	-1,1	-0,2	12	-1,8
Euro area (19 countries)	-0,4	22	-1,4	-1,1	18	-2,4
Spain	-0,8	23	-0,9	-1,4	23	-2,5
Portugal	-1,1	24	-4,3	-1,7	24	-5,6
Slovakia	-1,3	25	-3,2	-1,0	17	-4,4
Finland	-1,4	26	-1,2	-1,2	21	-1,4
Greece	-1,9	27	-6,1	-1,1	19	-8,0
Italy	-1,9	28	-2,1	-2,5	26	-3,1
Romania	-2,3	29	-1,1	-3,3	28	-3,3
France	-2,4	30	-2,7	-3,1	27	-3,5

Données : Eurostat (gov_10a_main) ; Tableau : CSL.

Les soldes de 2019 étant seulement prévisionnels au moment de la rédaction de cet avis, l'analyse est basée sur les comptes provisoires de 2018 (données d'Eurostat). Or, d'après les prévisions pour 2019 établies lors de la préparation du projet de budget 2020 en octobre 2019, le solde de l'Administration

publique ainsi que celui de l'Administration centrale devraient être très proches de ceux de 2018. Vu cette évolution positive récente, il importe de rappeler que la situation budgétaire actuelle est tellement favorable que le Gouvernement aurait bien les moyens pour des investissements supplémentaires. Un solde légèrement négatif de l'Administration centrale au futur (besoin en financement) ne devrait pas du tout être interprété comme un danger budgétaire et ainsi empêcher la modernisation des infrastructures et l'expansion de l'État-providence, mais plutôt comme preuve des investissements faits pour assurer le développement économique, écologique et social futur (cf. aussi le chapitre sur la politique d'investissement). Vu la situation économique mondiale actuelle qui est marquée par les tensions commerciales, un recul de la croissance économique, et un fort besoin en investissements publics pour stimuler la transition écologique, le dogme de la « Schwarze Null » est absolument à rejeter.

2.4. L'objectif à moyen terme respecté en termes de solde structurel

Le solde structurel constitue, depuis son introduction en 2005, un volet important du pacte de stabilité et de croissance (PSC), notamment en matière de « déficits excessifs ». En effet, le niveau du solde public dépend fortement de la conjoncture économique. Quand les recettes publiques sont faibles, notamment en phase de récession ou de ralentissement de l'activité, le solde public constaté est négatif et inversement en cas de développement de l'activité.

Ce solde public est alors corrigé pour obtenir le solde structurel ou « potentiel » qui aurait été réalisé en l'absence d'événements conjoncturels (et de mesures ponctuelles).

Pour ce faire, il est nécessaire de connaître le PIB potentiel, et plus particulièrement sa croissance (croissance potentielle – voir supra).

Le solde conjoncturel est calculé à partir des sensibilités moyennes des dépenses et recettes (coefficient de 0,462 dans la formule ci-dessous) à l'écart de production¹⁹ ; le solde structurel est obtenu en retranchant le solde conjoncturel du solde public nominal. En d'autres termes et de façon schématique, on a :

Solde structurel = solde nominal – solde conjoncturel ± mesures ponctuelles²⁰ ou encore :

Solde structurel = solde nominal -0,462 * écart de production²¹.

Ainsi défini, le solde conjoncturel représente maintenant environ 46% de l'écart de production. C'est un peu plus que dans les années antérieures (où il représentait 44,5%), montrant ainsi une sensibilité accrue aux variations conjoncturelles²².

Au final, le calcul du solde structurel dépend des estimations du PIB potentiel et du PIB en volume, estimations qui sont toujours sujettes à des révisions ultérieures. Il s'est élevé, selon la loi de programmation financière pluriannuelle. (LPFP) 2019-2023, à +2,6% en 2018, soit largement au-dessus de l'OMT de -0,5% du PIB.

En ce qui concerne l'évaluation du respect de la règle budgétaire portant sur le solde structurel en 2018 et 2019, le Conseil national des finances publiques (CNFP) remarque que « en effet, le solde structurel se situe entre +2,4% et +2,9% du PIB en 2018 et entre +0,7% et +1,2% du PIB en 2019 pour les trois méthodes utilisées et se situe ainsi au-dessus de l'OMT de -0,5% ».

¹⁹ Plus précisément, on suppose que seuls les prélèvements obligatoires (dépenses structurelles) et les dépenses d'indemnisation du chômage (dépenses conjoncturelles) sont sensibles aux fluctuations de l'écart de production. Ainsi, à titre d'exemple, si l'évolution de l'emploi est mal estimée (elle est régulièrement sous-estimée au Luxembourg – cf. CNFP *Évaluation de la fiabilité des prévisions macroéconomiques et budgétaires, juin 2018*), les recettes de cotisations sociales et autres prélèvements obligatoires le seront, etc. et, au final, l'écart de production fera l'objet de fortes incertitudes et en conséquence il en sera de même pour le solde structurel.

²⁰ Les mesures ponctuelles sont négligeables au Luxembourg

²¹ Si l'écart de production représente 2% du PIB, la composante conjoncturelle du solde est égale à $0,462 \times 2 = 0,924$ point de PIB.

²² Pour information, il est d'environ 55% en France, ce qui signifie que le pays est encore plus sensible que le Luxembourg à ces variations conjoncturelles.

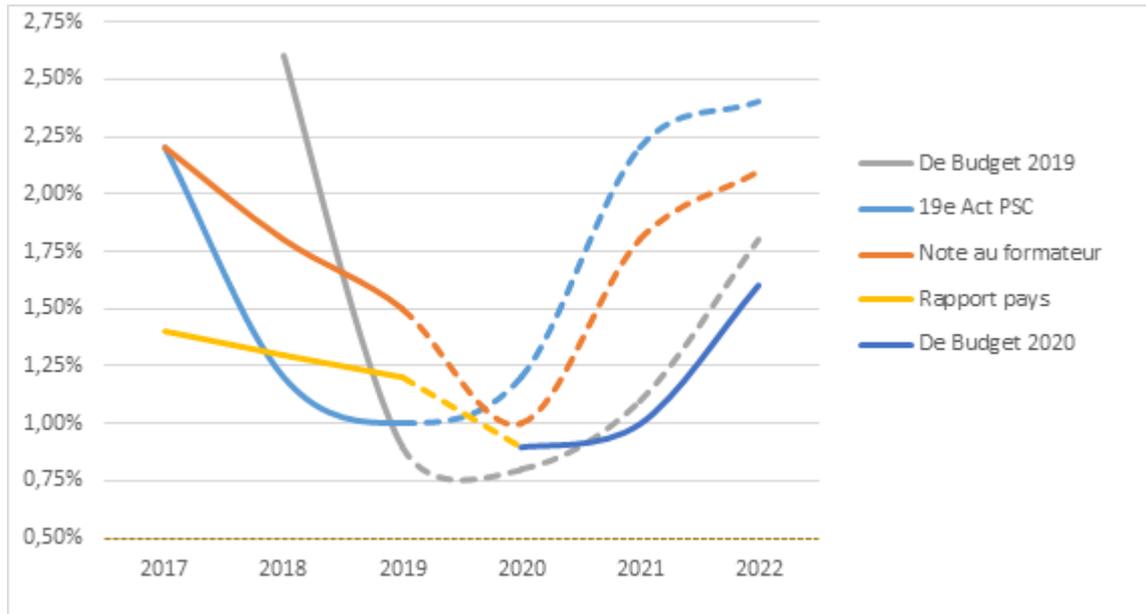
Tableau 12 : Solde structurel du Luxembourg

Seuil	2013	2014	2015	2016	2017*	2018*
-0,5% du PIB	2,3%	1,4%	0,7%	2,3%	entre 1,7 et 2,5%	entre 2,4 et 2,9%

Données : CNFP

Concernant le solde structurel projeté, le projet de budget 2020 fait apparaître des divergences sensibles avec les prévisions passées telles qu'elles apparaissent dans le graphique ci-dessous. Ce qui jette un discrédit sur la qualité des différentes informations.

Graphique 31 : Comparaison de différentes sources de données sur l'évolution du solde structurel



Diverses sources

Un solde structurel peu fiable

Or, le solde structurel est un outil peu fiable. Ceci est d'autant plus vrai que la méthode de calcul se base sur la croissance potentielle, elle-même basée sur la croissance des années précédentes et sur des hypothèses de sensibilité moyenne. Et comme les données antérieures font l'objet de révisions périodiques, révisions qui peuvent être assez conséquentes, et conduire à modifier sensiblement l'appréciation de la situation des finances publiques, **il semble totalement inconcevable de baser une politique budgétaire sur des résultats à attendre au niveau du solde structurel des années à venir.**

L'usage du solde structurel est par ailleurs soumis à de nombreuses controverses méthodologiques et, plus encore, les projections sont le plus souvent contredites par les faits.

Le graphique suivant illustre la volatilité du solde structurel. Il a été réalisé par la Commission européenne jusqu'au printemps 2015 et prolongé ensuite par la CSL. On y voit un solde structurel, pour l'année 2013, qui fluctue entre -1,4% et +3,0% du PIB. Ramenée en euros courants, l'erreur de mesure est dans un intervalle compris entre un solde négatif de -651 millions d'euros et un solde positif de 1 394 millions d'euros, soit plus de 2 milliards d'euros d'écart (à comparer, à titre indicatif, aux 12 milliards d'euros environ de dette publique).

Trois phénomènes jouent dans ces fluctuations :

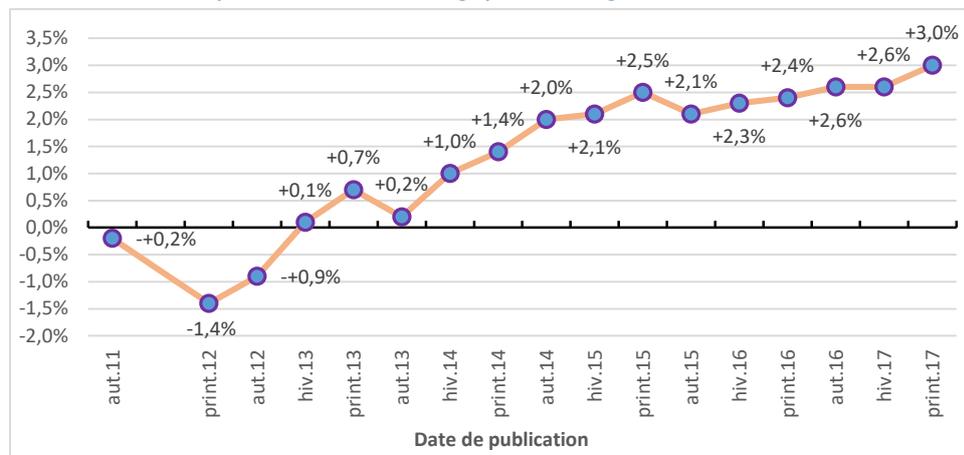
- les premières estimations sont des projections dont on sait qu'en économie, elles sont encore moins fiables que les prévisions météorologiques surtout à long terme ;

- les révisions des comptes nationaux mènent à des révisions du solde nominal et, par voie de conséquence, à des révisions du solde structurel ;
- enfin, ces dernières révisions amènent à revoir l'estimation des cycles et donc du solde structurel, même une fois les comptes clôturés.

Le graphique permet de constater que la situation du solde 2013 s'améliore au fil du temps, montrant ainsi une sous-estimation récurrente des données sous-jacentes, et il montre aussi qu'il faut au moins 4 ans pour avoir le « vrai » solde structurel !

Or c'est à un moment où ces données sont complètement incertaines qu'un projet de budget doit être voté, ceci donc, le cas échéant, sur base de données au niveau du solde structurel qui peuvent se révéler totalement erronées !

Graphique 32 : Estimations du solde structurel de l'année 2013 réalisées successivement par la Commission européenne, Luxembourg, pourcentage du PIB



Données : European Economic Forecast (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy).

L'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) est, tout comme le solde structurel, un élément clef du volet préventif²³ du PSC. Il désigne le solde budgétaire structurel qui vise à assurer la soutenabilité des finances publiques à long terme (2060, voire 2070).

Chaque État membre a pour obligation d'arrêter tous les trois ans la valeur de son OMT, en tenant compte de celui calculé par la Commission européenne²⁴. La dernière fixation de l'OMT porte sur la période 2017-2019. En effet, la Commission européenne calcule des valeurs de référence minimales, ce qui n'empêche pas qu'un État membre puisse fixer un OMT plus ambitieux. Pour le Luxembourg, la valeur minimale fixée par la Commission européenne était de -0,5% du PIB pour 2017-2019 et le Luxembourg a repris cette valeur en tant qu'OMT sans la fixer à un niveau encore plus restrictif.

La prochaine valeur de l'OMT est fixée par le projet de loi de programmation financière pluriannuelle pour la période 2019-2023 à +0,5% du PIB. Le projet de loi de programmation financière pluriannuelle pour la période 2019-2023 prévoit en solde structurel de +0,9% en 2020, qui passera à +1,0% en 2021 pour atteindre 1,6% en 2022 et 1,9% en 2023. Ainsi, l'OMT de +0,5 % – amplement plus restrictif que celui de la période 2017-2019 – sera respecté sur l'intégralité de la période 2020-2023.²⁵

La fixation à 0,5%, donc 1 point de pourcentage plus restrictif qu'auparavant, est très regrettable, mais 0,5% constitue le nouvel objectif minimal en termes d'OMT tel qu'imposé par la Commission européenne devant permettre le respect du seuil de 60% de la dette publique à l'horizon 2060 ; le gouvernement a choisi de ne pas se fixer un objectif encore plus restrictif (qui serait alors contraignant

²³ Il vise à la mise en place de politiques budgétaires durables sur l'ensemble d'un cycle économique visant notamment à ce que le déficit budgétaire et la dette publique ne dépassent pas les valeurs de référence prévues dans le Traité (respectivement 3% et 60% du PIB).

²⁴ L'OMT à atteindre est différent selon les États membres car il tient compte de leur développement économique, de leur situation budgétaire et de la soutenabilité des finances publiques.

²⁵ Gouvernement du GDL, Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2019-2023, 33-34.

au niveau du droit européen) ce qui est hautement louable en raison de la problématique qui entoure le calcul du solde structurel (cf. infra).

La fixation d'un OMT encore plus restrictif risque d'engendrer la non-réalisation d'investissements ou de dépenses sociales nécessaires pour assurer le développement économique, social et écologique futur.

En effet, si l'objectif à moyen terme de -0,5% au titre de la période 2017-2019 était largement respecté, pour celui **proposé** dans le budget pour la période 2020-2023 (+0,5%), la marge de manœuvre est plus faible.

Compte tenu des incertitudes sur la fiabilité du solde structurel, la CSL regrette ce passage à +0,5% (imposé par la Commission européenne) qui est plus contraignant, sans réelle justification économique à l'appui puisque le solde nominal des Administrations publiques est prévu comme positif sur l'ensemble de la période, de +1,2% en 2020 à +1,9 % en 2023, et que celui de l'Administration centrale, bien que prévu comme négatif en 2020, se réduit au fil du temps.

2.5. Recettes et dépenses

Le chapitre suivant fait l'analyse des prévisions sur l'évolution des recettes et des dépenses budgétaires sur la période 2019-2023 et essaye de critiquer certaines des variations prévues par le projet de loi du budget 2020.

Notons d'abord qu'il existe de fortes différences entre les diverses méthodes de calcul des recettes et des dépenses. Ainsi, les dépenses et recettes du budget de l'État sont généralement calculées suivant la législation sur la comptabilité de l'État, tandis que les recettes et dépenses des différents secteurs des Administrations publiques (p.ex. Administration centrale) ainsi que les prévisions sur l'ensemble de l'Administration publique sont calculées au sens du Système européen des comptes SEC2010²⁶.

Regardons d'abord l'évolution entre 2019 et 2020 des dépenses et des recettes budgétaires de l'État **hors opérations financières**. Il est important de noter que le projet de budget 2020 compare prioritairement ses prévisions avec celles du budget voté de 2019 pour calculer le taux de variation. Or, comme on l'a montré précédemment, les budgets votés ont tendance de systématiquement sous-estimer l'évolution des recettes et par conséquent le solde budgétaire. Ainsi, dans le cadre de cet avis, les évaluations sont faites en tenant compte du compte prévisionnel de 2019, qui est amplement différent des prévisions du budget voté de 2019 et plus proche de l'évolution réelle des recettes.

²⁶ Une démarche explicative sur le passage du solde administratif du budget de l'État au solde du sous-secteur de l'Administration centrale, d'après le SEC2010 est donnée par: Gouvernement du GDL, 24-31.

Tableau 13 : Évolutions des recettes et des dépenses en 2020 par rapport au projet voté de 2019, en millions et en %

	2018 Compte	2019 Budget	2020 Projet	Variations	
				en millions	en %
Budget courant					
Recettes.....	15 076,0	16 502,7	17 786,7	+1 284,0	+7,8%
Dépenses	13 542,8	15 185,9	16 318,3	+1 132,5	+7,5%
Excédents	+1 533,2	+1 316,9	+1 468,4	-	-
Budget en capital					
Recettes.....	102,0	98,7	98,9	+0,1	+0,2%
Dépenses	1 966,7	2 230,8	2 249,6	+18,9	+0,8%
Excédents	-1 864,7	-2 132,0	-2 150,7	-	-
Budget total					
Recettes.....	15 178,0	16 601,5	17 885,6	+1 284,1	+7,7%
Dépenses	15 509,5	17 416,6	18 568,0	+1 151,3	+6,6%
Excédents	-331,5	-815,2	-682,4	-	-

Données et Tableau : Projet budget 2020.

Le graphique ci-dessous illustre la prévision d'une croissance continue des recettes et des dépenses publiques au cours des prochains exercices. Le budget 2020 (tableau ci-dessus) prévoit pour l'exercice 2020 une croissance des recettes de 7,7% par rapport au budget voté de 2019 et constate que « la croissance des recettes (7,7%) est supérieure à la croissance des dépenses (6,6%) »²⁷. Or, ceci n'est guère une comparaison valable, comme le budget 2019 a amplement sous-estimé les recettes budgétaires. Il vaut donc mieux de comparer les prévisions pour 2020 directement avec les comptes prévisionnels de 2019. Ainsi, le graphique ci-dessous montre que cette comparaison indique un taux de variation de seulement +3,14% pour les recettes et un taux amplement supérieur de +6,38% pour les dépenses.

La Chambre des salariés est d'avis que cette hausse des recettes de seulement 3,14% par rapport au compte prévisionnel de 2019 semble assez pessimiste par rapport à la croissance moyenne des recettes connue pendant les dernières années et que celle-ci risque d'engendrer une fois de plus une sous-estimation systématique du budget disponible et donc une politique budgétaire trop prudente.

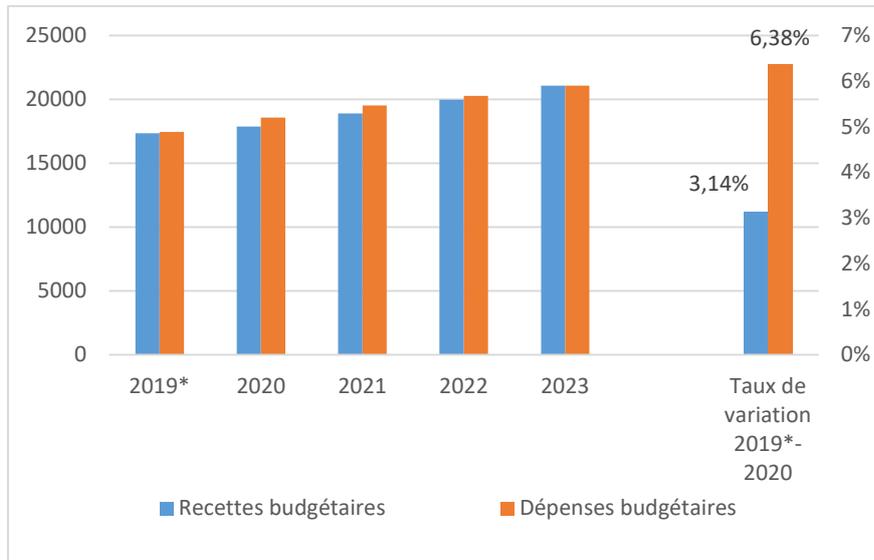
Le projet de budget 2020 prévoit notamment une baisse importante des recettes de l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC) de -13,5% par rapport au compte prévisionnel de 2019, en baissant de 2,6 milliards à 2,25 milliards. Or, une baisse comparable de -11% était déjà prévu par le projet de budget 2019 par rapport à 2018 (de 2302 à 2050 milliards). Cependant, contrairement à cette prévision de 2019, au lieu de diminuer de 250 millions, l'IRC a augmenté de 300 millions pendant l'exercice en question. Même si la croissance extraordinaire des recettes de l'IRC pendant les années 2018 et 2019 ne se reproduit pas en 2020, la prévision d'une telle baisse risque d'être une sous-estimation vu la croissance économique actuelle. Dans le cas où la baisse des recettes de l'IRC prévue par le budget 2020 n'attendrait pas une telle ampleur, on risque de freiner les investissements du Gouvernement à cause de cette sous-estimation des recettes budgétaires.

²⁷ Gouvernement du GDL, 26.

Tableau 14 : Recettes budgétaire, en millions d'euros, 2018-2020

Recettes budgétaires	2018	2019		2020	
	Compte	Budget voté	Compte prévisionnel	Projet de budget	Variation en % ¹
Impôts directs	8 794,1	8 901,7	9 593,1	9 753,4	+1,7%
dont :					
Impôt fixé par voie d'assiette	766,0	810,0	810,0	845,0	+4,3%
Impôt sur le revenu des collectivités	2 302,9	2 050,0	2 600,0	2 250,0	-13,5%
Impôt retenu sur les traitements et salaires	3 899,1	4 265,0	4 265,0	4 765,0	+11,7%
Impôt retenu sur les revenus de capitaux	509,1	445,0	445,0	470,0	+5,6%
Impôt sur la fortune	682,2	670,0	770,0	700,0	-9,1%
Impôts de solidarité sur le revenu des collectivités	173,3	154,3	195,7	169,4	-13,5%
Impôts de solidarité sur le revenu des personnes physiques	361,9	393,8	393,8	435,3	+10,5%
Impôts indirects	6 917,6	7 119,9	7 159,6	7 526,2	+5,1%
Taxe sur les véhicules automoteurs	26,8				
Part dans les recettes communes de l'UEBL	982,5	979,6	1 002,8	1 023,6	+2,1%
Accises autonomes huiles minérales	198,7	219,2	225,0	228,4	+1,5%
Accises autonomes cigarettes	143,3	151,3	153,0	157,1	+2,7%
Taxe sur la valeur ajoutée	3 041,0				
Taxe d'abonnement sur les titres de sociétés	1 026,7	1 027,0	1 027,0	1 087,4	+5,9%
Produit de la contribution sociale prélevée sur les carburants suivant nouvelle structure 2019	128,7	129,1	133,4	135,7	+1,7%
Produit de la contribution changement climatique prélevée sur les carburants suivant nouvelle structure 2019	62,4	85,0	87,3	88,6	+1,5%
Autres recettes	1 266,3				
Recettes provenant de participations de l'État	128,0	140,0	148,4	145,0	-2,3%
Droits de succession	88,9	85,0	85,0	85,0	+0,0%
Recettes budgétaires (courant et capital)	15 829,1				
Suivant nouvelle structure 2019	16 326,9	16 601,5	17 341,7	17 885,6	+3,1%

Graphique 33 : Dépenses et recettes budgétaires hors opérations financières du budget de l'État suivant la législation sur la comptabilité de l'État, en millions, 2019*-2023



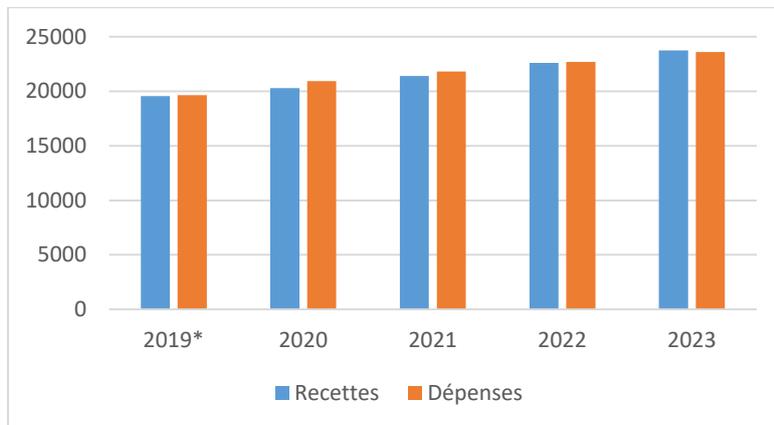
Note : * les données sur 2019 ne sont pas celles du budget voté de 2019, mais celles du compte prévisionnel de 2019 en date d'octobre 2019.

Données : loi pluriannuelle²⁸ ; graphique : CSL.

Généralement, entre 2019 et 2022, les recettes restent légèrement inférieures aux dépenses, ce qui provoque une petite hausse de la dette publique brute en valeur absolue, mais correspond toutefois en terme de pourcentage du PIB à une légère baisse. En plus, ce déficit budgétaire n'est pas dû aux dépenses courantes, mais surtout aux investissements importants qui devraient bénéficier à la société à moyen terme. Il importe d'ailleurs de mentionner que d'après les prévisions à court terme, ce déficit budgétaire se réduira au cours du temps et se transformera même en un léger surplus en 2023.

Si on regarde l'évolution des recettes et des dépenses de l'Administration centrale – pour laquelle le calcul est fait au sens du Système européen des comptes SEC2010 –, à partir des valeurs différentes en terme absolu, la conclusion reste la même. En 2020, les recettes seront légèrement inférieures aux dépenses, ce qui explique le déficit de 640 millions prévu pour l'Administration centrale. Or, sur la période 2020-2023, les recettes auront tendance à augmenter plus rapidement que les dépenses, et ainsi, l'Administration centrale devrait, selon les prévisions, devenir excédentaire en 2023.

Graphique 34 : Dépenses et recettes de l'Administration centrale, au sens du Système européen des comptes SEC2010, en millions



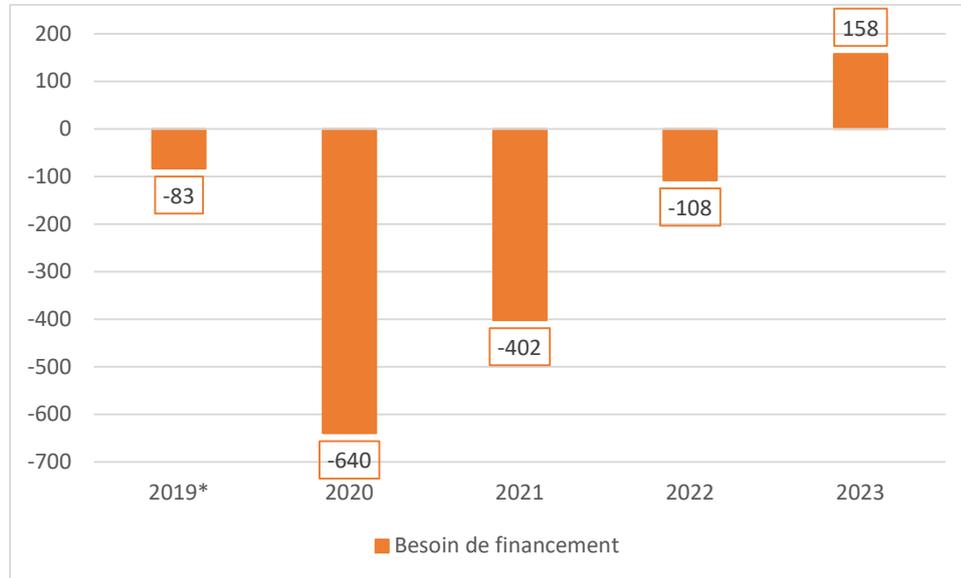
Données : loi pluriannuelle²⁹ ; graphique : CSL.

²⁸ Gouvernement du GDL, Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2019-2023, 26-27.

²⁹ Gouvernement du GDL, 26-27.

En conséquence, le déficit de l'Administration centrale de 640 millions se transformera en un surplus budgétaire de 158 millions en 2023, ce qui induira également la première baisse de la dette publique brute en valeur absolue depuis la crise financière.

Graphique 35 : Évolution du besoin/capacité de financement de l'Administration centrale, en millions, 2019-2023*



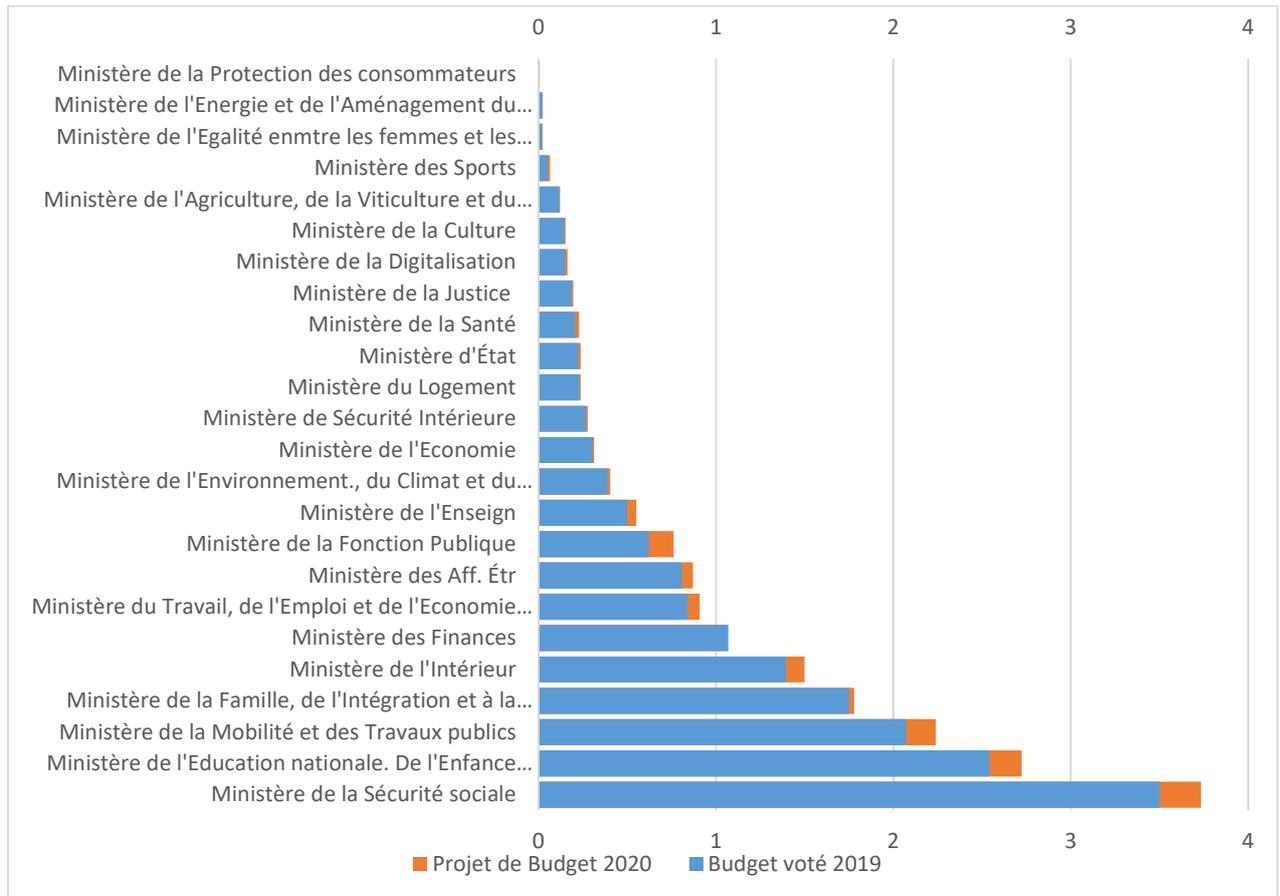
Données : loi pluriannuelle³⁰ ; Graphique : CSL.

2.6. Évolution des budgets des différents ministères

Dans le cadre de l'analyse de la situation budgétaire en relation avec le budget de 2020, il est intéressant de comparer l'évolution des budgets des différents ministères avec ceux du budget voté de 2019. L'évolution des ressources des différents ministères entre 2019 et 2020 ne fait pas seulement augurer des priorités politiques futures du Gouvernement, mais facilite également la visibilité des éventuelles failles du projet de budget 2020, vu la situation économique, sociale et écologique actuelle.

³⁰ Gouvernement du GDL, 26-27.

Graphique 36 : Évolution des budgets des ministères entre 2019 (budget voté) et 2020 (projet de budget), en milliards d'euros



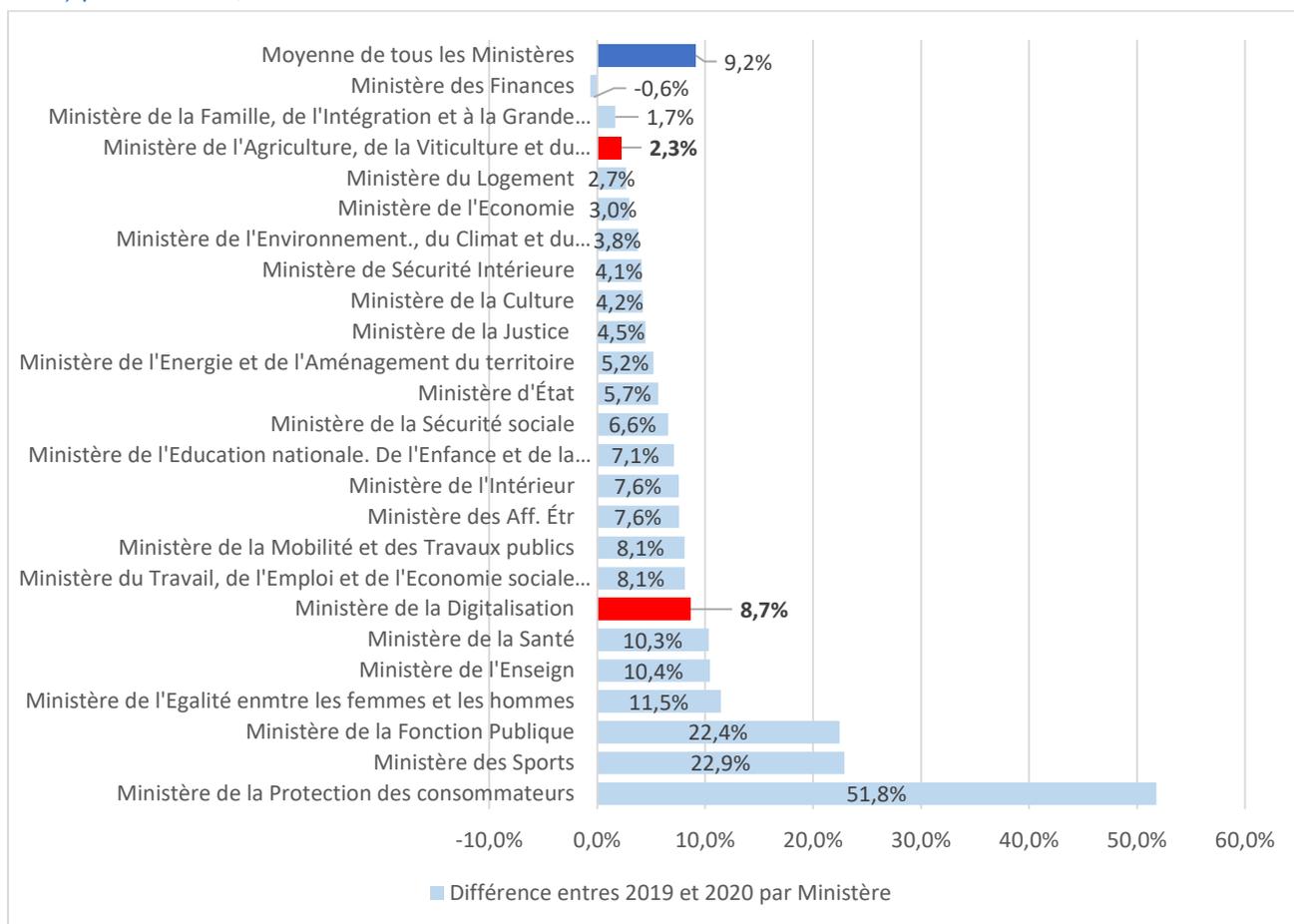
Données : projet de budget 2020 ; graphique : CSL.

Or, comme les budgets des différents ministères sont parfois difficiles à comparer vu la différence importante en valeur absolue, l'analyse du taux de variation entre 2019 et 2020 peut donner une meilleure impression du développement des ressources ministérielles.

Généralement, on peut observer que les budgets de tous les ministères ont connu une hausse ; la seule exception étant le Ministère des Finances, dont le budget a légèrement diminué de 0,6%. Toutefois, ces hausses sont d'envergures très différentes, s'étalant de +1,7% pour le Ministère de la Famille, jusqu'à +51,8% pour le Ministère de la Protection des consommateurs.

L'évolution de certains ministères comme montré par le graphique ci-dessous peut toutefois étonner. Ainsi, avec une hausse du budget de seulement 2,7% entre 2019 et 2020, le Ministère du Logement se trouve presque à la fin de ce classement. Seule le Ministère des Finances (-0,6%), le Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région (+1,7%) et le Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural (+2,3%) ont connu un taux de variation inférieur à celui du Ministère du Logement. Qui plus est, la hausse de son budget reste amplement en dessous du taux de variation moyen de l'ensemble des ministères, qui est de 9,2%.

Graphique 37 : Taux de variation des budgets entre 2019 (Budget 2019 voté) et 2020 (Projet de Budget 2020) par ministère, en %



Données : Projet de Budget 202031 ; graphique : CSL.

Abstraction faite du taux de variation important du budget du Ministère de la Protection des consommateurs (51,8%) – négligeable en valeur absolue en rapport avec le budget des autres ministères (6,1 millions) et risquant donc d'avoir un effet haussier injustifiable sur la moyenne qui pourrait falsifier les résultats de notre analyse – la conclusion reste toutefois la même. Le taux de variation moyen de tous les ministères hors Ministère de la Protection des consommateurs est de 7,3%, ce qui est toujours amplement supérieur aux gains de budget du Ministère du Logement qui sont de 2,7%.

Or, vu la crise du droit au logement inquiétante et indéniable, qui risque de priver les ménages moins aisés d'un droit qui devrait être identifié comme fondamental, cette évolution décevante des ressources du Ministère du Logement est fortement regrettable. Dans le cadre de la poursuite des efforts en matière de logements, le Projet de Budget 2020 mentionne une nouvelle **ligne budgétaire de 3 millions d'euros** qui est « prévue pour soutenir, en relation avec le comité d'acquisition du Ministère des Finances, l'acquisition de terrains et d'accroître ainsi les réserves foncières de l'État »³², et ceci dans un « **esprit de mobilisation de tous les moyens visant au développement de l'offre** »³³.

Tandis que la CSL partage le constat du Gouvernement que les investissements dans l'augmentation des réserves foncières de l'État sont la condition sine qua non du développement de l'offre qui pourrait stimuler une baisse des prix immobiliers, notre Chambre est aussi d'avis que le montant de 3 millions est loin d'être suffisant pour avoir un effet réel sur l'évolution du marché immobilier. Tout au contraire, vu la crise profonde du droit fondamental au logement – qui est actuellement un des défis majeurs de notre pays –, tant au niveau social qu'au niveau économique et les amplitudes que la dérégulation du

³¹ Gouvernement du GDL, Projet de Budget 2020, 49-100.

³² Gouvernement du GDL, 43.

³³ Gouvernement du GDL, 43.

marché foncier et immobilier ont pris actuellement, cette somme semble plutôt négligeable et loin d'un « esprit de mobilisation de tous les moyens ».

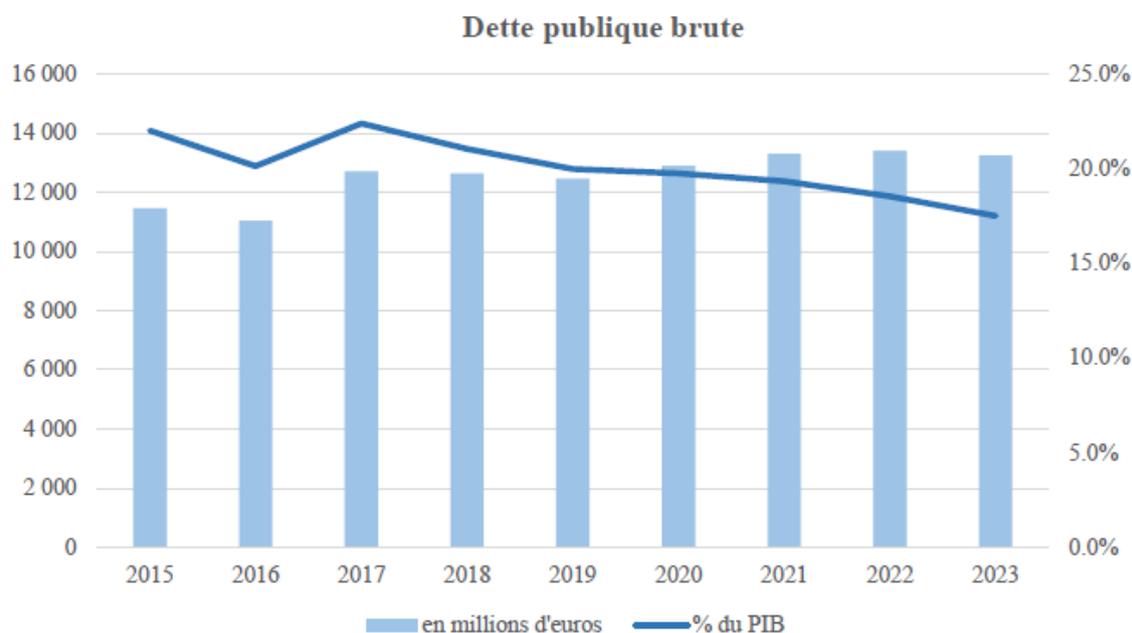
Or, comme l'a montré l'introduction dans la situation budgétaire actuelle ci-dessus, l'État dispose d'une marge budgétaire importante qui pourrait et devrait être mobilisée – évidemment couplée avec d'autres mesures législatives et fiscales qui augmentent l'intérêt des propriétaires à se débarrasser de leur foncier (p.ex. taxes sur le foncier vacant) – afin de contrecarrer la hausse flamboyante des prix immobiliers. Dans une étude récemment publiée, l'Observatoire de l'habitat a estimé la valeur du foncier disponible et destiné à l'habitat à **20,7 milliards d'euros**, dont seulement 14,6% se trouvent actuellement dans les mains des entités publiques³⁴. Ainsi, si on veut vraiment suivre une politique d'intervention étatique dans le développement du parc résidentiel afin de réduire la pression sur les prix immobiliers, des investissements à hauteur de 3 milliards, et non 3 millions, semblent être plus proches du capital nécessaire pour avoir un effet réel et visible de restructuration de la détention du potentiel foncier luxembourgeois.

2.7. La dette publique brute

Notons tout d'abord que la dette des Administrations publiques, très faible en 2007, avec 2 867 millions d'euros, a augmenté en raison de la crise financière et économique de 2008 pour passer à 11 014 millions d'euros, soit 23,7% du PIB en 2013.

Le projet de loi de programmation financière pluriannuelle pour la période 2019-2023 prévoit pour la fin de l'exercice une dette publique du Luxembourg qui devrait se chiffrer à 12,5 milliards d'euros, ce qui correspondrait à 20% du PIB.

Graphique 38 : L'évolution de la dette publique brute du Luxembourg, 2015-2023, en millions et en % du PIB



Données et graphique : *Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2019-2023*³⁵

En valeur absolue, d'après les estimations du projet de loi 2019-2023, la dette publique brute diminuera légèrement de 177 millions jusqu'à la fin de l'exercice et suivra par après une trajectoire légèrement

³⁴ L'Observatoire de l'habitat, « Le degré de concentration de la détention du potentiel foncier destiné à l'habitat en 2016 » (Luxembourg, 2019), 1.

³⁵ Gouvernement du GDL, *Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2019-2023*, 71.

hausnière jusqu'en 2022 pour atteindre 13,4 milliards d'euros. Dès 2023, la dette brute commencera à diminuer en valeur absolue.

Or, en termes de pourcentage du PIB, la dette continuera la trajectoire baissière qu'elle a déjà connue depuis 2017 et tombera, en 2020, pour la première fois depuis la crise financière, en dessous de 20% du PIB. Après une baisse de 0,2 pp. en 2020 (de 20% à 19,8%), cette évolution s'accéléra par après pour aboutir en 2023 à 17,5% du PIB.

Graphique 39 : Évolution prévisible de la dette brute des administrations publiques entre 2015 et 2023 en millions et en % du PIB

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Dette publique brute	11.460	11.042	12.718	12.635	12.458	12.898	13.300	13.408	13.249
% du PIB	22,0%	20,1%	22,4%	21,0%	20,0%	19,8%	19,3%	18,5%	17,5%
- Administration centrale	10.372	10.013	11.760	11.684	11.502	11.942	12.344	12.452	12.293
État central	7.853	7.588	9.315	9.240	9.023	9.463	9.864	9.973	9.814
Établissements publics	960	890	931	905	860	860	860	860	860
PPP	800	763	730	739	807	807	807	807	807
EFSF	487	491	495	499	502	502	502	502	502
Autres	272	281	290	300	311	311	311	311	311
- Administrations locales	1.086	1.027	956	950	956	956	956	956	956
- Sécurité sociale	3	2	1	2	0	0	0	0	0

Note :

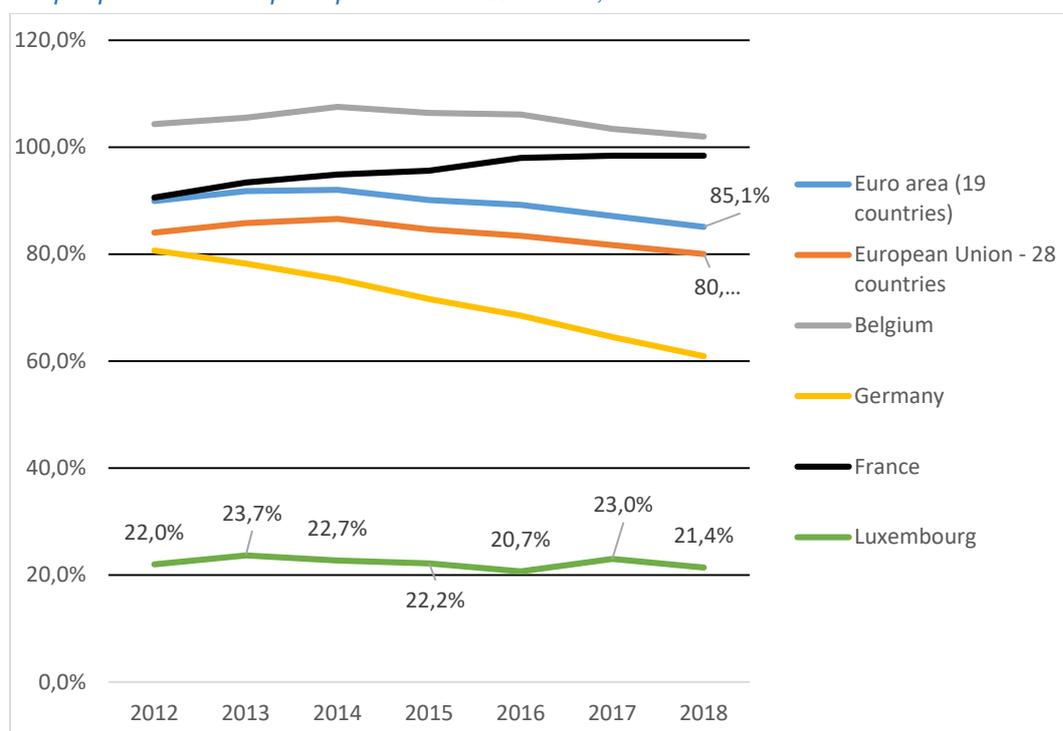
Les chiffres de ce tableau sont exprimés en millions d'euros, sauf indication contraire.

Prévisions de dette publique établies de façon mécanique, à l'aide du déficit de l'Administration centrale.

Les composantes autre que l'Etat central sont maintenus à leur niveau de 2019 tout au long de la période 2020 à 2023.

Source³⁶

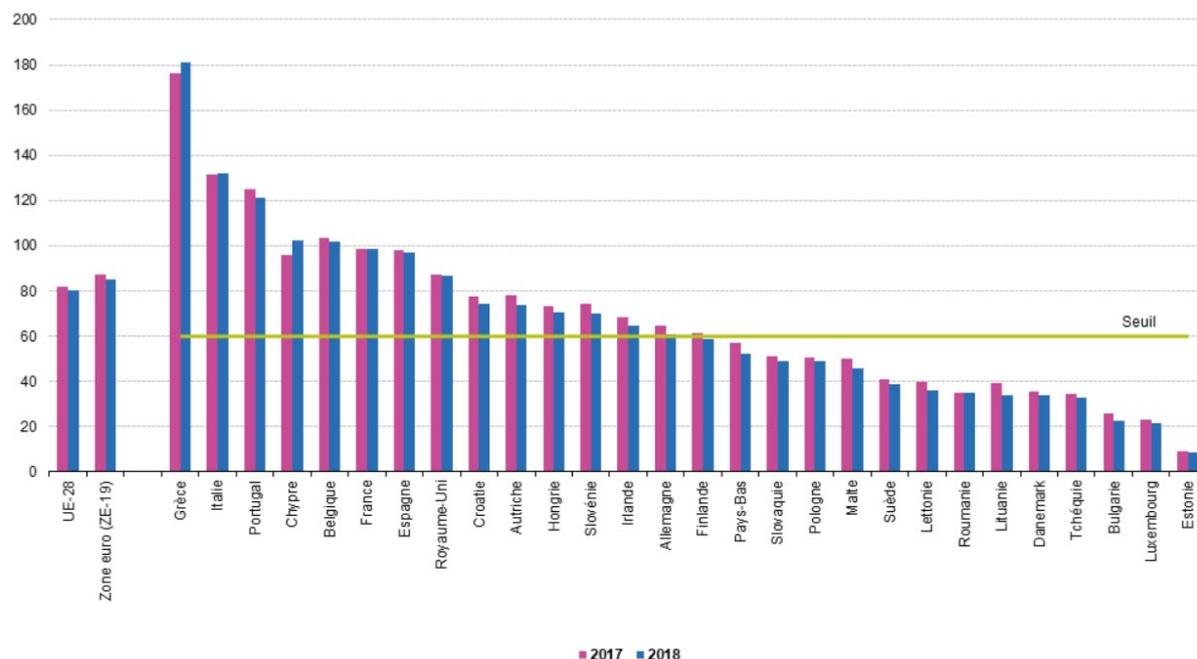
Graphique 40 : Dette publique brute en % du PIB, 2007-2018



Source : Eurostat; graphique : CSL.

³⁶ Gouvernement du GDL, 72.

Graphique 41 : Dette brute consolidée des administrations publiques, en % du PIB, 2017 et 2018



Données et graphique : Eurostat (code des données en ligne : tsdde410).

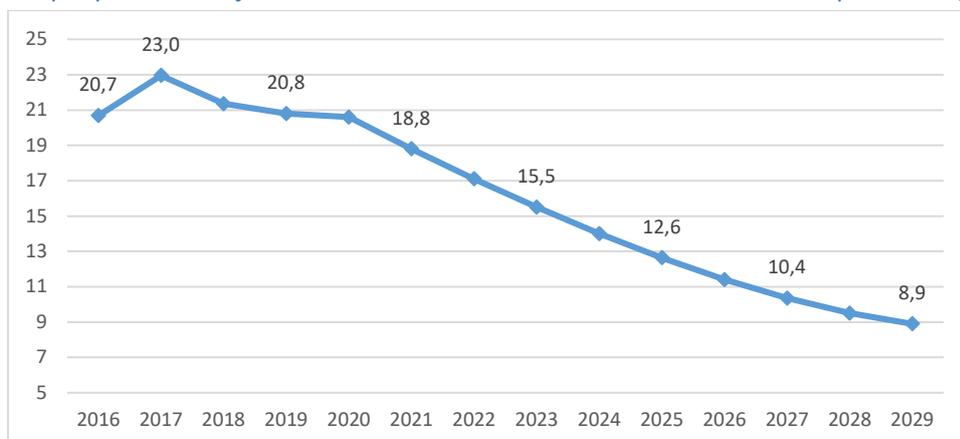
Pour conclure, la dette publique continue évidemment à se situer à **un niveau nettement inférieur** à la valeur de référence de 60% du PIB, ainsi que bien en dessous du seuil de 30% du PIB que le Gouvernement s'est auto-imposé dans son Accord de coalition. Ainsi, le Luxembourg fait partie des États membres affichant les taux d'endettement les plus bas de la zone euro, largement en dessous de la moyenne de l'Union européenne (80,0 % du PIB en 2018) et de la zone euro (85,1 % du PIB en 2018). En fait, derrière l'Estonie (8,4%), le Luxembourg possède le deuxième taux d'endettement plus faible de l'UE en 2019.

Le rapport pays de la **Commission européenne** conclut :

“Over the medium term, Luxembourg is also deemed at low risk from a debt sustainability analysis (DSA) perspective.

Luxembourg is considered at low risk in baseline medium-term debt projections. Under normal economic conditions, and a ‘no-fiscal policy change’ assumption, government debt would steadily decline throughout the projection period (t+10) to reach 8.9% of GDP in 2029”.

Graphique 42 : Projections de la dette dans le scénario de référence, pourcentage du PIB



Le « Fiscal Sustainability Report 2018 » de la Commission de janvier 2019 estime qu'à moyen terme aucun souci ne se présente sur base de l'indicateur S1 : « *The analysis of the sustainability gap*

indicator S1 points to low risk in the medium term. With a value of -4.8 pps. of GDP, no additional fiscal effort would be needed in the SPB over five years, relative to the baseline 'no-fiscal policy change' scenario, for the debt-to-GDP ratio to reach the reference value of 60% by 2033. On the contrary, the indicator's negative value suggests that under S1 assumptions **in Luxembourg there would be some fiscal space**. The S1 value is mainly related to the low level of government debt in the last forecast year (contribution of -3.2 pps. of GDP) and the favourable initial budgetary position (contribution of -2.4 pps. of GDP) ».

2.8. Le coût lié au service de la dette publique brute en baisse

Contrairement à l'évolution de la dette publique brute en valeur absolue, le coût lié au service de la dette publique (c.-à-d. la charge d'intérêts) est constamment en baisse et, selon les prévisions, continuera à diminuer jusqu'en 2023. Ainsi, d'après les prévisions, le coût a fléchi de 185,9 millions à 160,5 millions d'euros entre 2018 et 2019, ce qui correspond à une variation importante de -13,7%. Tandis que la dette publique en valeur absolue stagnera, voire suivra une trajectoire légèrement haussière jusqu'en 2022, et ne commencera qu'à diminuer par après, le coût lié au service de la dette tombera amplement sur toute la période 2018-2023, l'exercice 2022 étant la seule exception.

En moyenne, le coût lié au service de la dette en valeur absolue connaît une variation annuelle de -7,5% entre 2018 et 2023. Exprimé en pourcentage du PIB, le coût baissera de 0,3% du PIB en 2019 à 0,2% en 2020, tout en se rapprochant continuellement de 0,1% sur la période 2019-2023. En pourcentage des dépenses totales des Administrations publiques, la baisse est encore plus marquée, en passant de 0,6% à 0,4%.

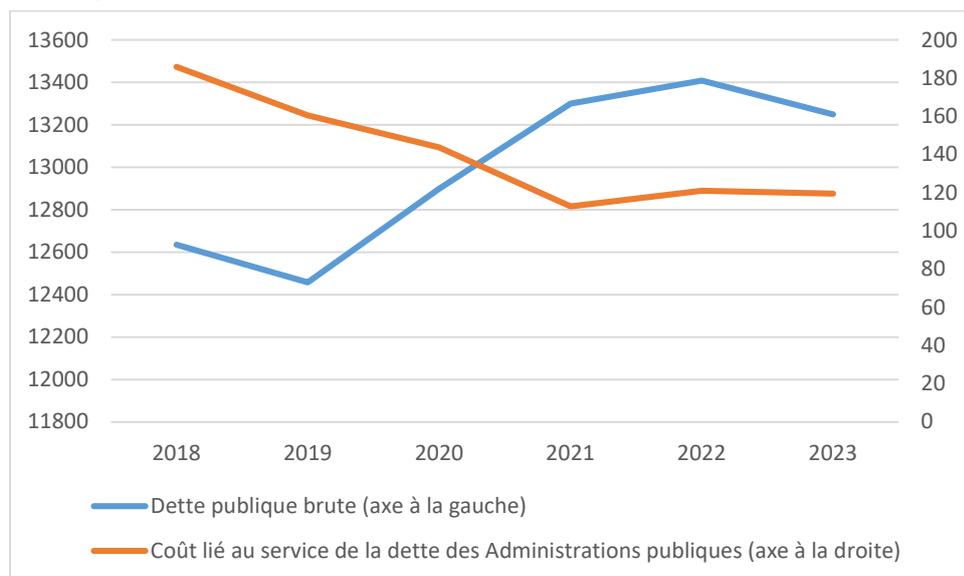
Tableau 15 : Évolution du coût lié au service de la dette publique, en millions d'euros, 2018-2023

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Variation moyenne 2018-2023
Administrations publiques	185,9	160,5	143,8	112,9	121,1	119,6	
variation en %.....	-2,8%	-13,7%	-10,4%	-21,4%	+7,2%	-1,2%	-7,5%
en % des dépenses totales de l'Administration publique	0,7%	0,6%	0,5%	0,4%	0,4%	0,4%	
en % du PIB	0,3%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	
Administration centrale.....	184,2	164,8	150,8	119,9	128,1	126,6	

Données et Tableau: Loi pluriannuelle 2019-2023.³⁷

³⁷ Gouvernement du GDL, « Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2019-2023 », Pub. L. No. 7501 (s. d.), 61.

Graphique 43 : Évolution de la dette publique brute et du coût lié au service de la dette, en millions d'euros, 2018-2023



Données : Loi pluriannuelle 2019-2023³⁸ ; Graphique : CSL.

On peut noter notamment une baisse spectaculaire du coût lié au service de la dette pour l'exercice 2021 de -21,4%. Tandis que la dette en valeur absolue augmentera de 12.898 à 13.300 millions d'euros, le coût lié au service de cette même dette tombera de 143,8 à 112,9 millions. Or, il est intéressant d'analyser les raisons qui sont à la base de cette évolution généralement contraire de la dette publique brute en valeur absolue et du coût lié au service de cette dette, montrée par le graphique se trouvant ci-dessus. On pourrait imaginer que cette baisse importante entre 2020 et 2021 est due au refinancement de la dette publique qui est prévu pour 2020. Ainsi, le projet de budget 2020 prévoit des produits d'emprunts pour refinancement de la dette publique à hauteur de 2.017 millions d'euros. Si ce refinancement de la dette se faisait avec des emprunts à un taux d'intérêt inférieur, celui-ci provoquerait automatiquement une baisse du coût lié au service de la dette. Le constat pour l'exercice 2020 est confirmé par l'analyse de la période intégrale de 2019 à 2023. Chaque fois que les produits d'emprunts pour refinancement de la dette dépassent les produits d'emprunts nouveaux, le coût lié au service de la dette diminue pour l'exercice suivant.³⁹

Or, au moment de la rédaction de cet avis, il est encore impossible d'établir des prévisions certaines sur les taux d'intérêts que les investisseurs acceptent pour les nouveaux emprunts que le Gouvernement envisage de faire en 2020. Cependant, vu la situation actuelle sur les marchés financiers – marqués par la forte demande des investisseurs (surtout institutionnels) pour des obligations gouvernementales sûres, qui sont un refuge pour le capital en temps de tensions commerciales qui risquent de provoquer une récession globale et une chute des cours boursiers – les investisseurs ont de plus en plus tendance à accepter, même, des rendements négatifs sur leurs investissements. Ainsi, le 6 novembre 2019, le grand-duché de Luxembourg a pu placer avec succès un premier emprunt obligataire classique à taux d'intérêt négatif, à savoir -0,247%. L'emprunt de 1,7 milliard d'euros à une durée de 7 ans et vient à échéance en novembre 2026. Grâce au refinancement de la dette avec des nouveaux emprunts à taux d'intérêt inférieur, le Gouvernement peut amplement diminuer le coût lié au service de la dette, même si la dette publique brute ne diminuait pas.

« Dans ce contexte il importe d'insister sur le fait que le Gouvernement s'est fixé pour ligne de conduite de maintenir le recours à l'endettement dans les limites les plus strictes »⁴⁰. Cependant, la CSL trouve cette approche fortement regrettable. Vu les défis sociaux et écologiques majeurs qui nécessitent des investissements importants, de la part de l'État, dans les infrastructures, le logement et la recherche, et en tenant compte des conditions extrêmement favorables sous lesquelles le Luxembourg peut s'endetter actuellement, la CSL est d'avis que le Gouvernement devrait profiter de l'intégralité de la

³⁸ Gouvernement du GDL, 61;72.

³⁹ Gouvernement du GDL, 27.

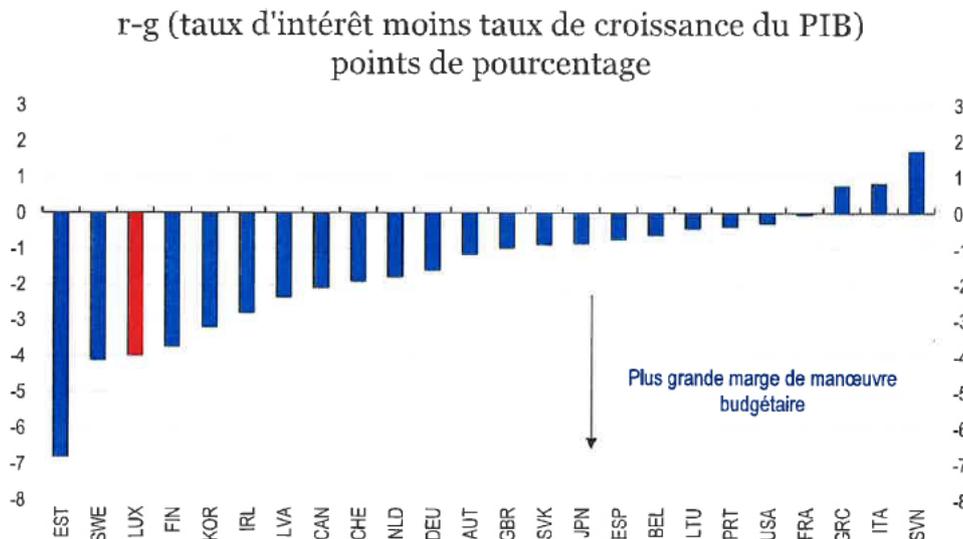
⁴⁰ Gouvernement du GDL, 61.

marge budgétaire donnée par le pacte de stabilité et de croissance (PSC) pour investir dans la transition écologique et une société plus équitable.

Cette revendication est d'ailleurs en ligne avec l'encouragement de la Commission européenne face aux « pays de la zone euro affichant un excédent important de leur balance courante⁴¹ à investir davantage »⁴², afin de garantir des finances publiques saines à long terme ainsi que la croissance durable tout en préparant la transition écologique et numérique.

L'OCDE, quant à elle, est arrivée à la même conclusion tout en se basant sur une méthode légèrement différente pour calculer la marge de manœuvre budgétaire de différents États sur la période 2016-2018. Selon cette méthode, plus la différence moyenne entre le taux d'intérêt effectif sur la dette nette (r) et le taux de croissance du PIB nominal (g) est négative, plus la marge de manœuvre budgétaire est grande (formule $r-g$). Comme le Luxembourg possède une position nette largement positive⁴³ – les actifs financiers des Administrations publiques du Luxembourg dépassant largement leurs engagements financiers – le taux d'intérêt effectif sur la dette nette est négatif. En déduisant de ce taux d'intérêt effectif négatif l'important taux de croissance du PIB nominal, on reçoit sur la période 2016-2018 en moyenne un coefficient $r-g$ amplement négatif proche de -4%. Ainsi, d'après la méthode de l'OCDE, le Luxembourg dispose de la 3^e plus grande marge de manœuvre budgétaire de tous les pays étudiés, ce qui confirme une fois de plus la revendication de la CSL de mobiliser davantage de moyens budgétaires pour investir dans le futur de l'économie et de la société luxembourgeoise.

Graphique 44 : La marge de manœuvre budgétaire



Note : $r-g$ est la différence moyenne entre le taux d'intérêt effectif sur la dette nette (r) et le taux de croissance du PIB nominal (g) pour la période 2016-18. La valeur r est la différence pondérée entre le taux d'intérêt débiteur implicite sur les engagements financiers des administrations publiques et le taux d'intérêt créditeur implicite sur les actifs financiers des administrations publiques, les coefficients de pondération utilisés étant la part des engagements financiers et celle des actifs financiers dans la dette, respectivement.

Source : Études économiques de l'OCDE : Luxembourg 2019 : Préserver et partager la prospérité, 19 juillet 2019

2.9. La dette nette

Lorsque l'on parle d'endettement au sens des critères européens dits de Maastricht, on parle de dette brute rapportée au PIB, laquelle ne devrait pas dépasser 60% du PIB. Cependant, ce taux d'endettement est à juste titre qualifié de brut : il ne tient pas compte des avoirs financiers des États qui viennent contrebalancer leur dette.

⁴¹ Dont le Luxembourg fait partie avec la balance courante la plus excédentaire de toute la zone euro au niveau des Administrations publiques.

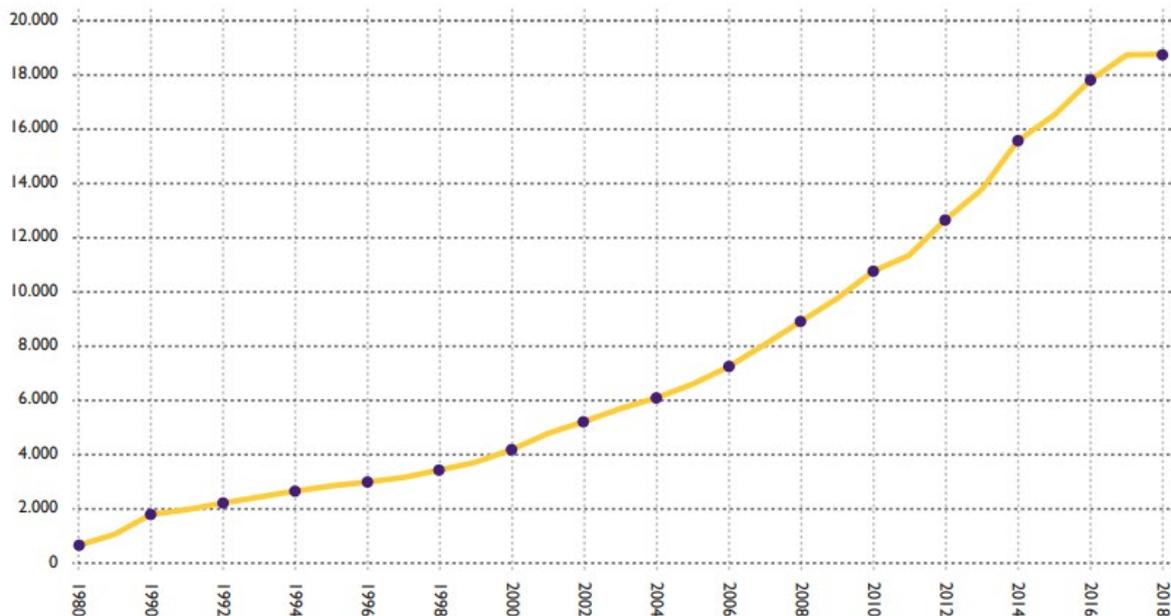
⁴² « Communication de la Commission européenne relative à l'Examen annuel de la croissance 2019 : Pour une Europe plus forte dans un contexte d'incertitude à l'échelle mondiale » (Bruxelles, 21 novembre 2018), 6.

⁴³ La position nette du Luxembourg est traitée plus en détail dans le cadre du chapitre 2.8.

Au Luxembourg, la Sécurité sociale est structurellement excédentaire. En effet, les excédents du régime de pension sont affectés à une réserve appelée « Fonds de compensation » qui a été institué par la loi modifiée du 6 mai 2004 afin d'assurer le financement à venir des prestations sociales (notamment pensions).

Au 31 décembre 2018, la réserve globale du régime général d'assurance pension a atteint 18,97 milliards d'euros et continue à se rapprocher des 20 milliards, vu la structure excédentaire de la sécurité sociale. La réserve de pension à elle seule dépasse donc largement la dette brute des Administrations publiques.

Graphique 45 : Montant absolu de la réserve de compensation au 31 décembre 2018 (en millions d'euros)



Source : Fonds de compensation

En pourcentage du PIB, le fonds de compensation est passé d'un peu moins de 20% durant la deuxième moitié des années 1990 à 32% en 2018.

Afin de pouvoir mieux évaluer la situation patrimoniale du Luxembourg, il convient également de rappeler qu'au-delà de la réserve de pension, l'État luxembourgeois détient une série de participations dans des sociétés commerciales et non commerciales d'une valeur estimée à environ 10% du PIB et les avoirs du fonds souverain intergénérationnel à hauteur de 0,4% du PIB, ce qui implique que le Luxembourg détient des actifs pour un total de 44% du PIB qui dépassent donc les passifs de l'Administration publique.

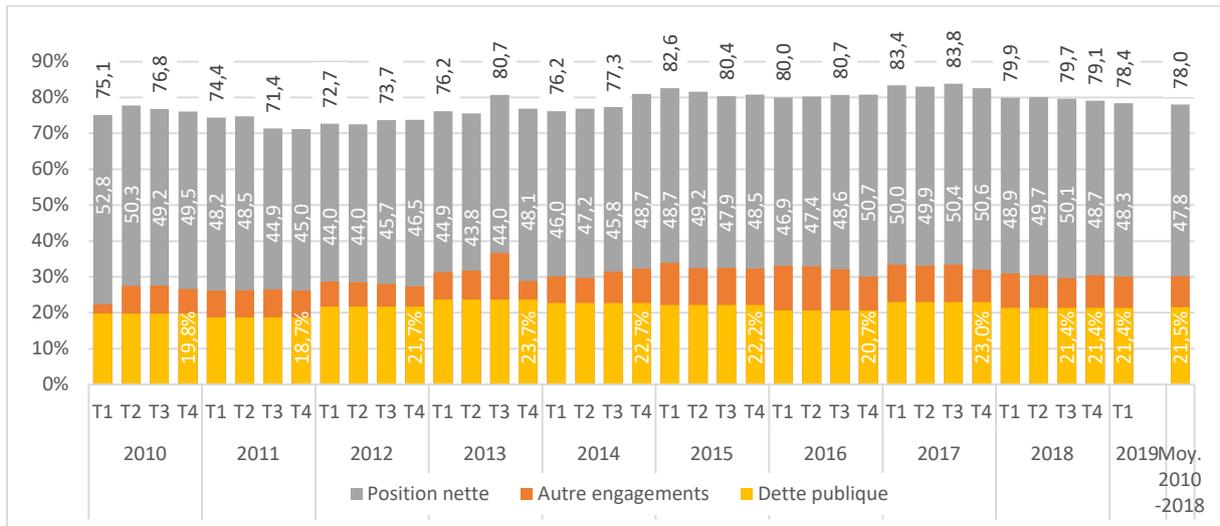
Comme le montre le graphique suivant, le Luxembourg possède la deuxième position nette la plus élevée de l'UE, avec un patrimoine financier équivalant à 48,3% du PIB (au T1 2019 d'après les données d'Eurostat). Autant dire que le Luxembourg ne léguera pas à ses générations futures une dette à rembourser, mais :

- des investissements qui leur apporteront un revenu supplémentaire
- et un patrimoine financier qui dépasse largement les remboursements.

Qui plus est, le Luxembourg est un des pays d'Europe qui leur léguera le plus gros patrimoine.

La situation favorable des finances publiques luxembourgeoises peut être appréhendée au regard du graphique suivant. En effet, l'ensemble des avoirs, c'est-à-dire le patrimoine de l'État, représente, au T1 de 2019, 78,4% du PIB, de l'ordre de 46,5 milliards. En revanche, ses engagements sont, la même année, à hauteur de 30,1%, soit environ 17,9 milliards, dont 21,4% de dette publique.

Graphique 46 : Dette publique et position nette, en % du PIB, 2010-2019



Données : Eurostat ; Graphique : CSL.

3. Les accents politiques du projet de budget pour 2020

Le Gouvernement met l'accent sur un certain nombre de priorités dans le projet de budget pour 2020, dont la Chambre des salariés en commente quelques-unes.

3.1. Modifications en matière fiscale

Une **première modification** adapte les limites maximales du droit d'accise autonome sur le gasoil.

Afin de se donner plus de flexibilité pour atteindre ses objectifs en matière environnementale, le Gouvernement adapte ainsi la marge des droits d'accise autonomes sur le gasoil. Partant, si cela devait s'avérer nécessaire, une hausse des droits d'accise pourrait être introduite ultérieurement par règlement grand-ducal.

Pour le gasoil, le droit d'accise autonome sur les produits énergétiques par 1 000 litres à la température de 15 degrés Celsius passe de 100 euros à 130,4852 euros (actuellement 90,4852) le droit d'accise autonome additionnel dénommé « contribution sociale » par 1 000 litres passe de 50 euros à 51,20 euros (actuellement 31,20) et enfin, le droit d'accise autonome additionnel dénommé « contribution changement climatique » par 1 000 litres passe également de 50 euros à 55 euros (actuellement 35,00).

Jusqu'aux niveaux maxima, le Gouvernement peut procéder à des augmentations par règlement grand-ducal.

Bien que la CSL souscrive entièrement aux engagements visant une décarbonisation de l'économie, nous ne pouvons pas accepter le transfert d'une imposition directe progressive vers une imposition indirecte proportionnelle non sélective sous prétexte de transition écologique. Il existe en effet d'autres moyens pour financer une telle transition. Une taxe sur les transactions financières, un prélèvement sur les mécanismes de flexibilité (permis d'émission négociables), une contribution financière du transport international, la suppression progressive des subventions qui nuisent à l'environnement sont autant de pistes pour générer des ressources financières additionnelles pour affronter les changements climatiques.

En outre, nous rappelons l'importance de la politique réglementaire qui peut, au niveau européen et au niveau national, imposer des normes ayant pour objectif de favoriser les technologies et comportements écologiques.

En tout cas, pour éviter la rigueur sociale, une augmentation éventuelle de l'imposition indirecte devra obligatoirement être assortie d'une compensation en faveur des ménages à revenus faibles et moyens. Une méthode pourrait être la transformation de l'abattement pour frais de déplacement en un crédit d'impôt mobilité.

Les frais de déplacement, qui sont des frais d'obtention, sont déduits des revenus provenant d'une occupation salariée pour en établir le revenu net. Les frais d'obtention sont des dépenses faites en vue d'acquérir, d'assurer et de conserver les recettes, dans notre cas, le salaire.

Pour calculer les frais de déplacement forfaitaires, l'éloignement se mesure en unités d'éloignement à 99 euros par an, exprimant les distances kilométriques en ligne droite entre les diverses communes du domicile et du ou des lieux de travail, sans tenir compte du moyen de locomotion.

Les 4 premières unités à 99 euros (396 euros au total) ne sont pas à prendre en compte pour déterminer l'impôt.

La déduction forfaitaire maximale est égale à 26 unités d'éloignement à 99 euros ou 2 574 euros par an.

Pour l'année 2012 comprise, une déduction forfaitaire de 396 euros était intégrée au tarif du barème sur les salaires et ce minimum n'était pas déduit du salaire brut pour le calcul de l'impôt retenu à la source suivant le barème sur les salaires. Ce minimum n'était donc pas visiblement inscrit sur une fiche de retenue d'impôt principale ou sur le certificat de salaire principal y relatif.

La transformation des frais de déplacement, jusqu'à présent considérés comme frais d'obtention, en un crédit d'impôt mobilité peut être un instrument utile afin de contrebalancer les effets régressifs d'une hausse éventuelle des accises sur les carburants en vue de réduire les émissions de CO₂.

Il est en effet urgent de combiner progrès social et environnemental, surtout en raison du fait que le poids des dépenses énergétiques est certainement plus important dans le revenu des ménages du bas de l'échelle.

Il convient par conséquent de réfléchir à comment combiner défense du climat et des personnes socialement moins bien lotis, condition sine qua non d'une réussite et de l'acceptation par le plus grand nombre.

Un simple *tax shift* qui consisterait en une augmentation des taxes et autres impôts indirects au profit d'une réduction générale de l'imposition sur le revenu et sur les fortunes serait inacceptable d'un point de vue social.

Un gouvernement peut utiliser différents types de mesures fiscales pour encourager certains comportements et modes de vie. Cependant, les effets de redistribution engendrés par les différents régimes fiscaux peuvent parfois varier profondément. Ainsi, les subventions à travers un paiement direct par l'État, soit en espèce (p.ex. crédit d'impôt), soit en nature (chèque service), et les subventions par déduction fiscale, agissent différemment d'un point de vue redistributif et les secondes provoquent souvent des résultats plus négatifs en matière d'équité sociale.

Dans le cas de la subvention par paiement direct, chaque personne reçoit un montant fixe qui pourrait même encore être augmenté pour les ménages moins aisés en prenant en compte différents paramètres : capacité contributive, composition de ménage, nombre d'enfants, etc. L'ampleur d'une subvention par déduction fiscale, quant à elle, augmente parallèlement avec le taux marginal auquel est soumis le revenu de la personne recevant l'aide financière et risque par conséquent d'avoir un effet régressif. Ainsi, à travers le principe de déductibilité, un gouvernement donne indirectement des aides financières plus élevées aux personnes qui se situent dans une tranche d'imposition plus élevée (et donc imposées à un taux marginal plus élevé) par rapport aux personnes se retrouvant dans une tranche d'imposition inférieure.

Le « déchet fiscal » lié aux frais de déplacement a été évalué à 115 millions euros pour l'année 2016 par le Conseil économique et social (CES) dans son avis du 22 novembre 2018 sur l'analyse des données fiscales.

À l'heure actuelle, un contribuable touchant un salaire annuel de 15 000 euros peut déjà pleinement bénéficier de l'abattement pour frais de déplacement, dans la mesure où il réduit sa cote d'impôt à 0 en raison de l'abattement maximum de 2 574 euros (classe 1).

Toutefois, en raison du taux marginal assez bas, son gain fiscal est uniquement de 225 euros (hors impôt de solidarité).

D'un autre côté, un contribuable salarié (classe 1) touchant un salaire imposable de 80 000 euros réalise un gain fiscal de 1 014 euros en raison de l'imposition au taux marginal de 39%.

Pour le contribuable au salaire plus que confortable de 220 000 euros, le gain fiscal est de 1 092 euros. Ceci est d'ailleurs le montant le plus élevé que l'on peut économiser au titre de l'abattement pour frais de déplacement.

Or, en face d'une augmentation éventuelle future des droits d'accise sur les carburants, il est important de ne pas léser les salariés qui sont obligés de se déplacer en voiture, à défaut d'une offre convenable de transports en commun, surtout si ces travailleurs touchent des salaires faibles.

C'est pourquoi notre Chambre propose de transformer l'abattement pour frais de déplacement (FD) en un crédit d'impôt mobilité.

À l'instar du remplacement de l'abattement compensatoire pour salariés par un crédit d'impôt pour salariés (CIS) en 2009 et par analogie au fonctionnement du CIS de 2009 à 2016, il serait possible d'accorder à tous les contribuables réalisant des revenus d'une occupation salarié un crédit d'impôt mobilité.

Afin de garder la logique de la distance kilométrique entre lieu du travail et résidence, le montant de 99 EUR par kilomètre serait à adapter au taux de 39%, qui est le taux marginal maximal « normal » intervenant au revenu imposable de 45.897 EUR.

Le crédit d'impôt mobilité (CIMOB) s'élèverait alors à 39 euros ($0,39 \times 99$, arrondi) par unité kilométrique au-delà de 4 kilomètres.

En procédant ainsi, pour les salariés imposés en classe 1 touchant plus de 49 500 euros et bénéficiant actuellement de la déduction maximale des frais de déplacement (2 574 euros), il n'y aurait guère de changement, alors que tous ceux qui touchent un salaire inférieur bénéficieront d'une augmentation de leur revenu disponible pouvant atteindre 1 014 euros.

Notre Chambre demande encore d'améliorer le système en adaptant le crédit d'impôt à l'inflation. En effet, le forfait frais de déplacement de 99 euros n'a plus été adapté depuis longtemps.

D'autre part, afin de notamment améliorer la situation des travailleurs frontaliers, on pourrait envisager une augmentation du nombre d'unités d'éloignement au-delà de 26.

Une telle mesure s'adresserait aux salariés et il faudrait également prévoir des mesures de compensation en faveur des autres ménages, notamment les retraités.

Partant, notre Chambre plaide en faveur d'un relèvement de l'allocation de vie chère, qui était à l'origine une allocation de chauffage destinée à protéger les ménages modestes contre une augmentation trop forte des prix des combustibles.

Depuis son entrée en vigueur en 2009, où elle a remplacé l'allocation de chauffage créée en 1983, l'allocation de vie chère n'a jamais été adaptée. La CSL relève que la seule adaptation à l'échelle mobile des salaires entraînerait une augmentation de 18,9%, portant l'allocation annuelle de 1 320 euros à 1 570 euros, soit une augmentation de 250 euros.

La **2^e modification** étend le champ d'application du taux de TVA super-réduit aux services prestés par des écrivains, compositeurs et artistes-interprètes dans l'exercice de leur profession.

3^e mesure : Par l'insertion d'un paragraphe 29b dans la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (Abgabenordnung), il est envisagé de mettre un terme à la fin de l'année d'imposition 2019, à toute décision anticipée (*ruling*) qui a pu être émise antérieurement à l'année 2015.

4^e mesure : la bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embauchage de chômeurs, conformément à la loi modifiée du 24 décembre 1996 portant introduction d'une bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embauchage de chômeurs, est prolongée jusqu'au 31 décembre 2021.

5^e mesure : les coefficients de réévaluation de l'article 102, alinéa 6, LIR sont adaptés à l'inflation. Cette adaptation, qui vise à limiter l'imposition des plus-values, est effectuée tous les deux ans.

La CSL demande de procéder également de manière régulière, voire automatique, à l'adaptation du tarif d'imposition des revenus des personnes physiques à l'inflation.

3.2. Soutien à l'économie luxembourgeoise

Les mesures principales visent les start-ups, la digitalisation, les technologies de l'espace, le tissu artisanal et le tourisme.

En ce qui concerne plus particulièrement les programmes de digitalisation, ils trouvent leur pendant au niveau du ministère du Travail et de l'Emploi qui accompagne les salariés au sein des entreprises pour sécuriser les parcours professionnels, d'autres programmes de digitalisation se situent auprès d'autres ministères.

La CSL constate toutefois que les dépenses du Fonds pour l'emploi (p. 353 du Volume II du projet de budget) en faveur du projet Digital Skills Bridge, qui élevaient à 3 268 000 euros en 2018, ne seront plus que de 650 000 euros en 2019 et qu'aucun crédit n'est prévu pour les années consécutives.

3.3. Les politiques en matière familiale et d'intégration

Pour ce qui concerne plus particulièrement les dépenses d'investissements, le Gouvernement continue à maintenir les investissements financés à travers le fonds pour les investissements socio-familiaux à un niveau élevé avec des dépenses prévues à hauteur de 214,6 millions d'euros sur la période 2019-2023. À l'intérieur de cette enveloppe, il est prévu de financer notamment des infrastructures pour personnes âgées à hauteur de 92,1 millions d'euros et des infrastructures pour personnes handicapées à hauteur de 89,7 millions d'euros.

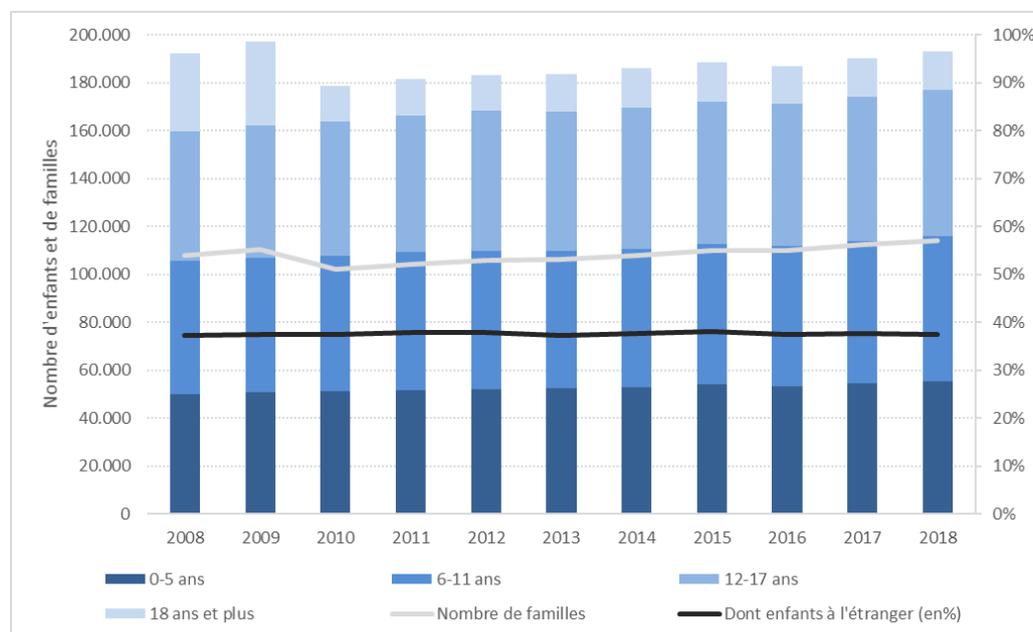
En ce qui concerne la politique familiale, la CSL formule un certain nombre de remarques visant l'adaptation des prestations familiales, les chèques-service accueil (CSA) et les livres scolaires gratuits.

Les prestations familiales comprennent depuis août 2016 : l'allocation pour l'avenir des enfants (allocation familiale de base et majorations d'âge), l'allocation de rentrée scolaire, l'allocation spéciale supplémentaire en faveur des enfants handicapés, les prestations de naissance (allocation prénatale, de naissance et postnatale), l'indemnité de congé parental et l'allocation d'éducation (abolie au 1^{er} juin 2015).

Les enfants sont les bénéficiaires directs de l'allocation familiale de base, des majoration d'âges, de l'allocation de rentrée scolaire et de l'allocation spéciale le cas échéant.

La chute du nombre de bénéficiaires en 2010 est due à l'introduction de la loi du 26 juillet 2010, qui fixe l'âge limite des allocations familiales à 18 ans, sauf pour les élèves de l'enseignement secondaire. Depuis, le nombre d'enfants ayant touché cette allocation varie assez peu, on note une légère tendance à la hausse.

Graphique 47 : Évolution du nombre d'enfants bénéficiaires par groupe d'âge et des familles attributaires, 2008-2018, situation au 31 décembre (paiements courants)



Source : IGSS

Tableau 16 : Montants des allocations familiales selon le nombre d'enfants en euros avant et après la réforme d'août 2016

Date	1 enfant	2 enfants	3 enfants	pour chaque enfant supplémentaire
01.07.2016	185,60 € (262,58 €)*	440,72 € (594,48,58 €)*	802,74 € (1 033,38 €)*	361,82 € (438,72 €)*
01.08.2016	265,00 €	530,00 €	795,00 €	265,00 €

* Montant incluant le boni pour enfant

Source : IGSS

S'il peut sembler de prime à bord que la situation soit meilleure pour les familles jusqu'à deux enfants, il n'en est rien. En réalité, la situation est déjà défavorable pour les familles de deux enfants car le boni pour enfant (76,88€), versé à chaque enfant, distinctement des allocations familiales, avant le 1^{er} août 2016, a été intégré dans l'allocation pour l'avenir des enfants. Ce qui veut dire qu'avant la dernière réforme, les familles de deux enfants recevaient 594,48 euros et les familles de trois enfants 1033,38 euros. Le nouveau système instaurant un montant unique par enfant ne favorise en fait que les familles avec enfant unique.

Il est à noter que les enfants nés avant le 1^{er} août 2016 bénéficient de l'ancienne législation si celle-ci est plus avantageuse.

En sus de cette réforme de 2016, il y a eu le gel des allocations familiales acté par la loi du 27 juin 2006 qui a eu comme conséquence la non indexation des montants qui ne sont plus en adéquation avec le coût de la vie ; ce qui engendre une « perte » supplémentaire pour les parents.

Le tableau suivant se compose de 4 colonnes comprenant différents chiffres :

- dans la première colonne (a), on trouve les montants des allocations par enfant perçus en juillet 2016 (juste avant la réforme), avec l'indice appliqué en 2006, à savoir 652,16 ;
- dans la deuxième (b) ces mêmes montants s'ils avaient suivi les 7 sauts d'index qui ont eu lieu entre 2006 et 2016 et donc avec le nombre indice applicable alors, à savoir 775,17 ;
- la troisième colonne (c) comprend les sommes que devraient recevoir les enfants relevant encore aujourd'hui de l'ancien régime mais avec la prise en compte de l'évolution du coût de la vie et donc avec des montants adaptés à l'indice 814,40 ;
- et, enfin, dans la dernière colonne (d) on voit les montants réellement touchés pour les enfants nés après la réforme ou entrés dans le système après le 1^{er} août 2016.

Tableau 17 : Montants par enfant avant et après réforme

	Montants avant la réforme par enfant (y compris boni pour enfant) - n.i: 652,16 (a)	Montants par enfant au 31/07/16 (boni inclu) - n.i: 775,17 (7 sauts index) (b)	Montants par enfant au 31/01/19 (boni inclu) - n.i: 814,40 (9 sauts index) (c)	Montants actuels par enfant, (né après la réforme)* (d)
Allocations 1 enfant	262,48	309,76	325,44	265
Allocations 2 enfants	297,24	351,08	368,84	265
Allocations 3 enfants	344,46	407,20	427,81	265
Allocations 4 enfants	368,02	435,21	457,23	265
Majoration d'âge 6-11	16,17	19,22	20,19	20
Majoration d'âge 12+	48,52	57,70	60,59	50
Allocation de rentrée scolaire / an 1 enf. 6-11	113,15	134,49	141,30	115
Allocation de rentrée scolaire / an 2 enf. 6-11	194,02	230,62	326,66	115
Allocation de rentrée scolaire / an 3 enf. 6-11	274,82	326,66	343,19	115
Allocation de rentrée scolaire / an 1 enf. 12+	161,67	192,16	201,89	235
Allocation de rentrée scolaire / an 2 enf. 12+	242,47	288,20	302,79	235
Allocation de rentrée scolaire / an 3 enf. 12+	323,34	384,33	403,78	235

* Les nouvelles majorations d'âge et allocations de rentrée scolaire s'appliquent à tous les enfants dès l'entrée en vigueur de la réforme.

Source: IGSS, projets de loi et de règlement grand-ducal, calculs CSL

Sans considérer les indexations mais uniquement les montants reçus avant la réforme et après celle-ci, la fixation d'un montant unique, tant pour l'allocation familiale que pour l'allocation de rentrée scolaire, défavorise les familles avec plus d'un enfant ; soit, selon l'Inspection générale de la Sécurité sociale (IGSS), 51,3% des familles bénéficiaires en 2018.

Si en plus de ce constat, il est tenu compte du gel des allocations à l'indice 652,16, la perte occasionnée par enfant est incontestable.

Ci-dessous, dans la première colonne apparaît la perte exprimée en pourcentage du fait de la non-indexation des allocations familiales (allocations familiales et majoration d'âge). Concrètement, une famille qui est aujourd'hui encore sous le régime de l'ancienne loi (car plus intéressante pour elle), perd rien que du fait du gel des prestations familiales environ 20% du montant alloué par enfant, soit près d'un cinquième de la somme qu'elle devrait toucher. Dans la deuxième colonne, c'est la différence théorique de l'effet cumulé de la réforme en 2016 et de la non-indexation. Plus explicitement, toute chose étant égale par ailleurs, du fait de la réforme de 2016 et du gel des allocations en 2006, une famille avec un enfant a perdu théoriquement 18,6% de ses allocations familiales, une famille de deux enfants 28,2% par enfant, celle ayant trois enfants, 38,1%, et 42% pour le ménage avec quatre enfants. Toutes les foyers sont donc pénalisés par ces deux mesures mais les familles nombreuses sont particulièrement touchées.

Tableau 18 : Montants par enfant avant et après réforme

Différence exprimée en %	(a) - (c)	(d)-(c)
Allocations 1 enfant	-19,3	-18,6
Allocations 2 enfants	-19,4	-28,2
Allocations 3 enfants	-19,5	-38,1
Allocations 4 enfants	-19,5	-42,0
Majoration d'âge 6-11	-19,9	-1,0
Majoration d'âge 12+	-19,9	-17,5

Source : IGSS, projets de loi et de règlement grand-ducal, calculs CSL

Par rapport à sa politique familiale, le Gouvernement se doit de réagir, la réforme de 2016 combinée à la désindexation pèse très lourdement dans le portefeuille des familles bénéficiaires. Le tant attendu mécanisme d'adaptation des prestations familiales doit prestement être mis en œuvre.

Un autre volet à parcourir pour compléter l'analyse est celui des dépenses engrangées pour soutenir les enfants des travailleurs au Luxembourg. En quelque sorte quelles dépenses le Gouvernement est-il prêt à faire pour une politique familiale bénéficiant au plus grand nombre ?

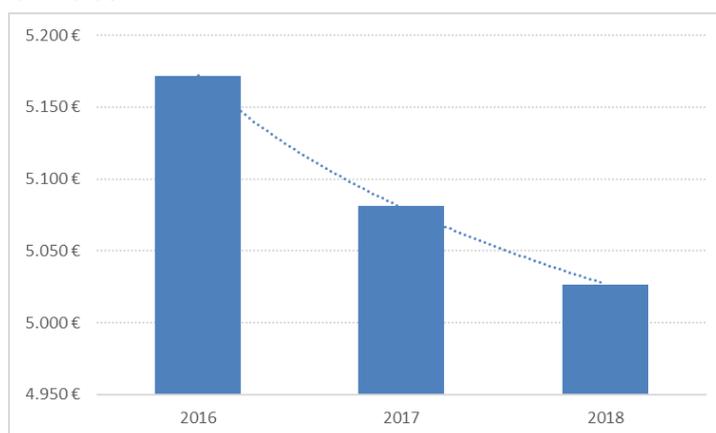
Tableau 19 : Évolution des dépenses des allocations familiales et du boni pour enfant – en million d'euros

Année	Allocations familiales					Boni pour enfant	Montant total	Enfants bénéficiaires
	Allocation familiale normale	Majorations d'âge	Allocation spéciale supplémentaire	Allocation de rentrée scolaire	Total			
2016	710,90	69,28	7,76	30,50	818,43	148,18	966,61	186.898
2017	851,42	73,32	8,09	29,38	962,21	4,24	966,45	190.197
2018	938,57	<i>in alloc fam.norm.</i>	8,19	31,14	969,71	0,92	970,63	193.106

Source : IGSS

Depuis la réforme de 2016, les dépenses pour les allocations familiales en y incluant le boni pour enfant ont peu évolué, en revanche le nombre des bénéficiaires croît. Ce qui fait, que le montant moyen dépensé par l'État par an et par enfant bénéficiaire est passé de 5 171 euros en 2016, à 5 081 euros en 2017 et à 5 026 euros en 2018.

Graphique 48 : Évolution du montant moyen dépensé par l'État par enfants par an pour les allocations familiales



Source : IGSS, calculs et graphique CSL

Pour conclure ce chapitre des prestations en espèces, la CSL assure qu'il est urgent de mettre en place un mécanisme d'adaptation des allocations familiale à l'évolution des salaires conformément à l'accord de 2014 conclue entre le Gouvernement et les organisations syndicales car le poids combiné de la non-indexation et de l'introduction du montant unique par enfants en août 2016 est bien trop lourd pour les familles, d'autant plus que la situation financière du pays est plutôt bonne et le gouvernement se

doit d'en faire profiter tous les enfants de tous les travailleurs qui œuvrent pour la croissance du pays. Un geste doit être fait en terme de prestations en espèces.

Chèque-service Accueil (CSA)

En 2009, l'instauration du chèque-service accueil (CSA) a pour vocation de favoriser l'égalité des chances de tous les enfants vivant au Luxembourg. Il s'intègre au projet plus global d'élargir l'offre de structures d'accueil de qualité pour enfants et en favoriser l'accès. Cela d'autant que le système de CSA est né après la désindexation des allocations familiales en 2006. Il s'agissait donc de compenser implicitement la perte subie par les ménages au niveau de l'allocation familiale par les CSA.

Aussi, depuis son instauration, le système a subi diverses modifications et réorientations, tant sur les tarifs que sur ses objectifs principaux ou ses bénéficiaires. En 2009, l'un des objectifs principaux affiché du CSA était la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. En 2017, le leitmotiv est l'intégration sociale, la cohésion sociale, notamment par l'apprentissage des langues française et luxembourgeoise. Depuis le 1^{er} janvier 2019, des mini-crèches peuvent être créées ; ces structures accueillent jusqu'à onze enfants dans un environnement familial.

Depuis 2009, l'offre des structures d'accueil a aussi dû s'adapter et suivre la demande, et, de fait, le nombre de places dans les services d'éducation et d'accueil (SEA) a explosé, puisque si, en 2009, le Ministère de l'Éducation recensait 24 648 places, il en dénombrait 59 260 en 2018⁴⁴, soit une croissance de 140%. Par ailleurs, il est utile de préciser qu'une place peut être occupée par plusieurs enfants. Dans le même laps de temps, 25 972 enfants bénéficiaient de CSA en 2009 contre 49 157 en 2018, soit un accroissement de 89%, l'État dépensait quant à lui 86 809 917 euros pour les services de l'éducation et de l'accueil en 2009 et 424 982 768 euros y étaient consacrés en 2018, soit une évolution de budget de 390%. Le budget 2019 prévoit une enveloppe de 442 438 887 pour ce secteur. Celle-ci ne cesse de gonfler, montrant à quel point le Gouvernement veut investir dans le secteur.

Si la CSL salue cet investissement massif dans la petite enfance, il ne doit cependant pas se faire au détriment de l'aide en espèces mais bien en parallèle.

Car avec le gel des allocations familiales en 2006, le plafonnement de ces dernières jusqu'aux 18 ans de l'enfant, l'abolition de l'allocation éducation, la politique familiale luxembourgeoise a connu des changements majeurs. Dès lors l'instauration du CSA aura-t-elle suffi pour pallier le manque à gagner occasionné par toutes ces réformes ?

À priori l'orientation donnée à la politique des CSA semble positive budgétairement pour les familles comptant des enfants de moins de 12 ans. En effet dans cette hypothèse, l'avantage est d'autant plus grand que le revenu disponible des ménages est faible. S'il est vrai que le système paraît a priori positif pour les plus démunis, il est également très favorable aux ménages disposant de très hauts revenus ; c'est un fait qu'il convient de mettre en évidence ! On constate qu'à partir d'un revenu égal ou supérieur à 4,5 fois le salaire social minimum, la participation des parents est à son maximum ; il n'y a donc pas de différence entre un ménage moyen supérieur (par exemple, 9 300€/mois) et des très hauts revenus (par exemple, 16 000€/mois) en termes de participation aux frais d'encadrement des enfants.

Un autre point important à signaler est que l'avantage en nature que constitue le système du CSA n'est effectif qu'aux utilisateurs, c'est-à-dire aux enfants qui fréquentent des structures d'accueil ou assistants parentaux.

Cependant, il serait intéressant de connaître qui sont les bénéficiaires des CSA. Selon les chiffres d'Eurostat au 1^{er} janvier 2018, la population des enfants âgés de 0 à 12 ans est estimée à 84 418 et le nombre d'enfants profitant des CSA pour l'année 2018 est d'après les chiffres publiés par le Ministère de l'Éducation nationale de 49 157 ; soit 58,2% des potentiels attributaires des CSA. Bien que ce pourcentage ne cesse de croître depuis 2009, cela veut aussi dire qu'en 2018, plus de quatre enfants sur dix répondant aux conditions du CSA n'ont pas été des utilisateurs de ceux-ci ; donc des parents qui n'ont pas récupéré la perte engendrée par le gel des allocations familiales. Si on rapporte ce chiffre à l'ensemble des enfants qui ouvrent le droit aux allocations familiales et qui résident au Luxembourg, soit 116 805 enfants de moins de 18 ans au 1^{er} janvier 2018, cela permet d'affirmer que 58% de ces

⁴⁴ MEN Rapport activité 2018, p.22.

derniers ne bénéficient que des allocations familiales sans jouir d'aucune aide en nature en 2018 : soit près de 6 enfants ou jeunes sur 10. Ces chiffres ne tiennent compte que des familles résidentes, s'il fallait prendre en compte les enfants des frontaliers, la proportion de non utilisateur des CSA serait largement supérieure encore.

Il est dès lors légitime de se poser la question de savoir qui sont les destinataires des avantages en nature proposés par l'État. Pour y répondre, il est nécessaire d'avoir des données publiques sur les caractéristiques socio-économiques des utilisateurs des CSA. Ce sont les ménages les plus démunis ? Quels types de familles inscrivent leurs enfants dans des SEA (service d'éducation et d'accueil) ? Est-ce qu'un profil-type de ménage se dégage comme utilisateur préférentiel du CSA ? Toutes les réponses à ces questions permettront d'identifier si le système mis en place par le gouvernement favorise les plus démunis, la classe moyenne ou les mieux nantis. Or, force est de constater qu'aucune donnée de ce type n'est disponible ou publiée ; il est nécessaire d'avoir au plus vite ce genre d'information afin d'évaluer la pertinence du système.

Si, dans le budget de 2019, le Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région s'engageait à « mener à partir de 2019 une étude sur le " compte et le coût de l'enfant " qui permettra d'établir une image fiable sur les transferts existants au profit des enfants selon les différentes catégories d'âge et les coûts effectifs à supporter par les familles et ayant des enfants à charge », la CSL attend de voir les résultats. Notre Chambre s'interroge quant à la date de publication des résultats de cette étude.

MyBooks.lu : manuels gratuits pour les élèves de l'enseignement secondaire et de la formation professionnelle

Si, auparavant, les jeunes âgés entre 13 et 18 ans, n'ouvraient le droit à aucune prestation en nature, il faut cependant saluer le fait que, depuis la rentrée scolaire 2018, les élèves de l'enseignement secondaire et de la formation professionnelle bénéficient de la gratuité des manuels scolaires (valeur estimée jusqu'à 450 euros en fonction du cursus). Le budget alloué à cette mesure sera de 13 540 000 euros. La CSL approuve cette aide en nature, mais regrette une fois de plus qu'elle n'est pas éligible pour les enfants des frontaliers et ne compense pas la désindexation des prestations familiales. Dans le meilleur des cas (famille avec 1 seul enfant éligible), il faudrait une aide de 725,28 euros pour compenser la perte cumulée du gel des allocations familiales.

3.4. Les efforts en faveur de l'innovation et de la recherche

Les crédits budgétaires, relatifs aux dépenses courantes, hors frais de personnel, proposés pour le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, passent de 489,3 millions d'euros votés pour l'exercice 2019 à 535,0 millions d'euros prévus pour l'exercice 2020, soit une progression de 9,3%.

Les accents sont mis sur les centres de recherche, la mise en place d'un groupement d'intérêt économique (GIE) « Media and Digital Design Centre », les aides financières pour études supérieures, ainsi que les technologies spatiales.

En ce qui concerne les aides pour études supérieures, la CSL émet des critiques visant une amélioration du système.

La législation luxembourgeoise relative aux aides financières pour études supérieures a connu de nombreux changements entre 2010 et 2016.

En 2010, l'État décidait d'attribuer l'aide financière pour études supérieures aux étudiants résidents en dehors de toute considération de faculté contributive des parents. La CSL avait mentionné le fait que cette condition de domicile au Luxembourg n'était pas conforme avec la réglementation européenne. La CSL ne s'était pas trompée puisque la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a jugé cette réglementation non respectueuse de la législation européenne car constituant une discrimination indirecte fondée sur la nationalité.

Depuis juillet 2013, l'aide financière pour études supérieures est étendue sous certaines conditions aux étudiants non-résidents. Le dispositif étant jugé trop coûteux, en juillet 2014, le Gouvernement décide

de réintroduire le critère de revenu (et d'autres critères) en tenant compte, pour partie, du revenu des parents.

Avec la réforme de 2016, la CSL avait salué certaines améliorations : l'augmentation des bourses sociale et de mobilité et l'indexation des différents montants.

Depuis, faisant suite à l'arrêt C410/18 du 10 juillet 2019 de la CJUE) considérant la durée de référence trop restrictive, des adaptations législatives ont eu lieu ayant comme conséquence directe de prévoir un budget plus important pour les aides aux étudiants. Les montants quant à eux ne vont pas évoluer.

En comparant les montants mis à disposition des ménages pour aider les étudiants dans leurs études supérieures avant août 2010 et aujourd'hui, on peut conclure que la situation a bel et bien empiré. Les plus démunis ont moins de moyens pour motiver leurs enfants à entreprendre des hautes études en 2018 qu'en 2009. Il n'y a que le prêt qui puisse compenser le manque à gagner enregistré entre ces deux rentrées académiques. Ceci est vrai pour les cas théoriques que nous avons testés avec des familles comptant deux étudiants (famille 1) ou trois (famille 2) dans leur foyer.

Tableau 20 : 1^{re} simulation : Études supérieures à l'Université du Luxembourg, montants à disposition des deux familles types pour financer, sans prêt, la scolarité des enfants.

Kot Belval	Revenus	Bourse et allocations familiales					
		2009	2018	Différence observée	%	Diff. à prix constant Base 100 sept 2018	%
Famille 1	40.000 euros	23.238,96	13.905,00	-9.333,96	-40,17	-13.005,00	-48,33
	60.000 euros	18.433,42	13.543,00	-4.890,42	-26,53	-7.802,00	-36,55
	120.000 euros	17.117,12	9.139,00	-7.978,12	-46,61	-10.682,00	-53,89
Famille 2	40.000 euros	26.633,39	15.168,00	-11.465,39	-43,05	-15.673,00	-50,82
	60.000 euros	19.425,08	14.292,00	-5.133,08	-26,43	-8.202,00	-36,46
	120.000 euros	17.450,63	7.686,00	-9.764,63	-55,96	-12.521,00	-61,96

Par ailleurs, le dispositif en vigueur depuis 2016 favorise le déplacement des étudiants à l'étranger. Les résidents ne sont pas encouragés à étudier au Luxembourg, et ce, du fait que la bourse mobilité est accordé s'il y a un passage de frontière et non selon la distance à parcourir pour aller étudier. On peut donc arriver à des situations aberrantes telles qu'un futur étudiant se verra accorder un plus gros montant s'il fait moins de kilomètres mais passe une frontière.

Tableau 21 : 2^e simulation : Études supérieures à Liège, montants à disposition de deux familles type pour financer, sans prêt, la scolarité des enfants

Kot Liège	Revenus	Bourse et allocations familiales					
		2009	2018	Différence observée	%	Diff. à prix constant Base 100 sept 2018	%
Famille 1	40.000 euros	23.238,96	18.925,00	-4.313,96	-18,56	-7.985,00	-29,67
	60.000 euros	18.433,42	18.563,00	129,58	0,70	-2.782,00	-13,03
	120.000 euros	17.117,12	14.159,00	-2.958,12	-17,28	-5.662,00	-28,57
Famille 2	40.000 euros	26.633,39	22.698,00	-3.935,39	-14,78	-8.143,00	-26,40
	60.000 euros	19.425,08	21.822,00	2.396,92	12,34	-672,00	-2,99
	120.000 euros	17.450,63	15.216,00	-2.234,63	-12,81	-4.991,00	-24,70

Les familles nombreuses ne sont pas assez soutenues. En effet, sous certaines conditions, lorsque le troisième enfant se lance dans des études supérieures, les parents ont moins de moyens pour subvenir aux besoins de leurs enfants, ou très peu en sus. C'est particulièrement vrai pour les ménages les plus riches, mais cela s'avère tout de même contraire à une philosophie de soutien aux étudiants. Ceci est dû à l'effet brutal de la perte des allocations familiales dès l'âge de 18 ans. Cet effet s'applique dès qu'un enfant passe du statut d'élève à celui d'étudiant ; dès qu'il n'a pas droit à la bourse mobilité et que le ménage auquel il appartient dispose d'un revenu annuel de plus de 61 457 euros, soit 2,5 fois le salaire social minimum.

La pression d'accepter le prêt à taux avantageux proposé par l'aide est plus forte en 2018 qu'en 2009, puisque le dispositif est moins avantageux pour les familles. Par rapport aux coûts d'une année

d'études, si parfois il semble que la bourse suffise pour couvrir les besoins essentiels des étudiants, d'autres fois, notamment quand la bourse mobilité fait défaut, le montant accordé est très loin d'atteindre le minimum requis.

Selon des estimations réalisées par l'Université de Liège et celle du Luxembourg concernant les coûts de la vie estudiantine, il faudrait miser sur un budget annuel minimal par étudiant de 10 285 euros pour Liège⁴⁵ et de 13 451 euros pour Luxembourg⁴⁶.

Tableau 22 : Montant en bourse alloué en 2018 aux familles 1 et 2 selon le lieu d'étude avec le budget annuel estimé.

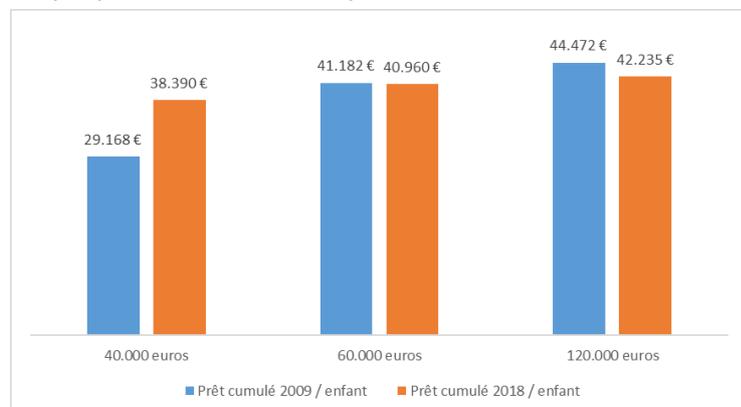
		Bourses et alloc si kot Lux(*)	Besoin Lux/étudiant	Besoin évalué pour famille	Différence	Bourses et alloc si kot Liège(*)	Besoin Liège/étudiant(*)	Besoin évalué pour famille	Différence
Famille 1	40.000 euros	14.205,00	13.451,28	26.902,56	-12.697,56	19.661,00	10.285,00	20.570,00	-909,00
	60.000 euros	13.843,00	13.451,28	26.902,56	-13.059,56	19.299,00	10.285,00	20.570,00	-1.271,00
	120.000 euros	9.439,00	13.451,28	26.902,56	-17.463,56	14.895,00	10.285,00	20.570,00	-5.675,00
Famille 2	40.000 euros	15.818,00	13.451,28	40.353,84	-24.535,84	23.802,00	10.285,00	30.855,00	-7.053,00
	60.000 euros	14.942,00	13.451,28	40.353,84	-25.411,84	22.926,00	10.285,00	30.855,00	-7.929,00
	120.000 euros	8.336,00	13.451,28	40.353,84	-32.017,84	16.320,00	10.285,00	30.855,00	-14.535,00

(*) : y inclus frais d'inscription

Le prêt peut alors s'avérer la solution miracle pour effectuer des études supérieures sans entamer le budget familial. Mais est-ce vraiment ce qu'une société souhaite pour ses jeunes ? Commencer sa vie active avec une dette à rembourser peut s'avérer handicapant lorsque le jeune veut construire son propre ménage.

Le graphique suivant illustre les montants cumulés des prêts proposés à l'étudiant durant ses études⁴⁷ et selon les revenus du ménage dans lequel il vit. Le niveau d'endettement peut atteindre des sommes non négligeables qu'il faudra très vite rembourser et qui pèseront dès le début de carrière du jeune travailleur.

Graphique 49 : Prêt cumulé par étudiant sur la durée totale de ses études (BAC+5)



Par rapport aux dépenses prévues dans le cadre de l'aide financière de l'État pour études supérieures (volet des bourses), le projet de budget prévoit 126 000 000 d'euros pour 2020, contre 115 000 000 dans le budget voté en 2019, soit une enveloppe plus large, ce qui semble en accord avec l'augmentation du nombre de bourses accordées ces dernières années et la prochaine modification de loi.

⁴⁵ https://www.enseignement.uliege.be/cms/c_9059359/fr/cout-des-etudes

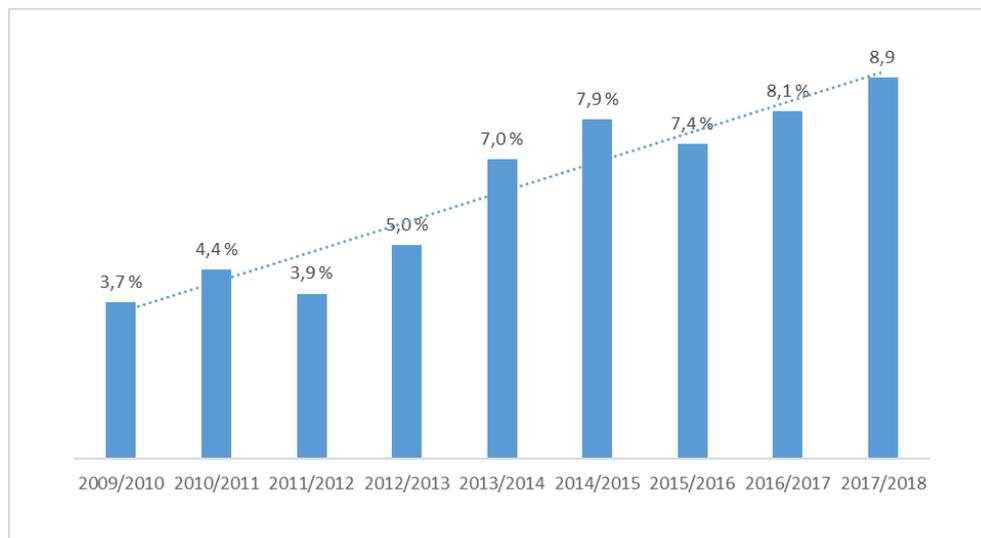
⁴⁶ https://www.fr.uni.lu/etudiants/les_etudiants_et_l_argent/budget_a_prevoir

⁴⁷ Pour l'illustration, un BAC+5 a été choisi comme référence ; les montants cumulés des prêts varient en fonction du nombre d'années d'étude.

Année académique	Nombre total d'étudiants		Montants totaux payés en bourses (en €)	Montants totaux accordés en prêts (en €)
	Accords	Demandes		
2001/2002	5 688		6,8 Mio €	33,9 Mio €
2002/2003	6 288		7,8 Mio €	38,6 Mio €
2003/2004	6 723		8,2 Mio €	38,5 Mio €
2004/2005	6 997	7 223	8,8 Mio €	42,3 Mio €
2005/2006	7 095	7 380	9,8 Mio €	42,8 Mio €
2006/2007	7 222	7 531	10,4 Mio €	44,2 Mio €
2007/2008	7 800	8 077	12,3 Mio €	48,7 Mio €
2008/2009	7 910	8 220	13,0 Mio €	49,8 Mio €
2009/2010	8 562	8 887	14,8 Mio €	55,1 Mio €
2010/2011	13 324	13 942	83,9 Mio €	87,1 Mio €
2011/2012	14 382	14 961	90,8 Mio €	94,1 Mio €
2012/2013	15 587	16 408	98,7 Mio €	102,5 Mio €
2013/2014	25 205	27 105	154,3 Mio €	161,6 Mio €
2014/2015	25 594	27 803	91,3 Mio €	176,9 Mio €
2015/2016	26 156	28 235	96,2 Mio €	182,8 Mio €
2016/2017	27 494	29 927	111,1 Mio €	190,7 Mio €
2017/2018	28 390	31 174	117,4 Mio €	199,1 Mio €

Source: MESR - rapport activité 2018

Graphique 50 : Évolution des refus des aides aux études supérieures sous forme de bourses



Source: MESR - rapport activité 2018, graphique CSL

On voit ci-dessus que le nombre de refus a tendance à proportionnellement croître avec les années. Il y a de plus en plus de demandes mais le nombre d'étudiants qui se voient refuser les bourses augmente également. Sans en connaître les raisons, il est difficile de tirer des conclusions légitimes, aussi la CSL demande à être informée des raisons de ces refus et du profil des étudiants qui n'ont pas accès aux bourses pour leurs études supérieures.

Étant donné l'augmentation des demandes et le coût engendré par une année académique, la CSL estime qu'il serait souhaitable que le Gouvernement investisse plus dans ce volet afin que de moins en moins d'étudiants se retrouvent dans des situations précaires et doivent s'endetter davantage. On le

voit très bien dans ce tableau publié par le Ministère, si le montant alloué des bourses augmente, celui des prêts aussi.

3.5. La poursuite des efforts en matière de logements

Par rapport au budget voté de 2019, les crédits du Ministère du Logement pour 2020 s'élèvent au total à 236,5 millions d'euros, ce qui correspond à une progression de près de 6 millions d'euros soit +2,54%. Abstraction faite de la baisse de 5,4 millions d'euros des subventions relatives au programme d'aides au financement des infrastructures liées à l'augmentation substantielle du nombre d'habitants qui touche à sa fin, l'augmentation proposée au budget 2020 des crédits budgétaires s'élève en fait à +11,25 millions d'euros (+5,4 %) par rapport au budget voté de 2019, et même +18,5 % par rapport au budget voté de 2018.

Les accents sont mis sur le développement des mesures à destination des familles à revenus modestes et sur la mobilisation de tous les partenaires pour intensifier les projets de construction de logements, en particulier des logements locatifs sociaux et des logements à coût modéré destinés à la vente.

Force est toutefois de constater que les crédits du Ministère du Logement (+2,7%) progressent moins rapidement que les dépenses totales du projet de budget (+6,6%). Or, la pénurie de logements abordables est une des préoccupations principales des habitants du Luxembourg.

3.6. Les efforts en faveur de l'environnement

En matière d'environnement, le Luxembourg s'était engagé, dans le cadre de la stratégie Europe 2020, à :

- réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 20% par rapport aux niveaux de 1990 ;
- faire passer la part des énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie à 11% (pour l'UE dans son entièreté, l'objectif est de 20%) ;
- et d'accroître l'efficacité énergétique de 20%⁴⁸.

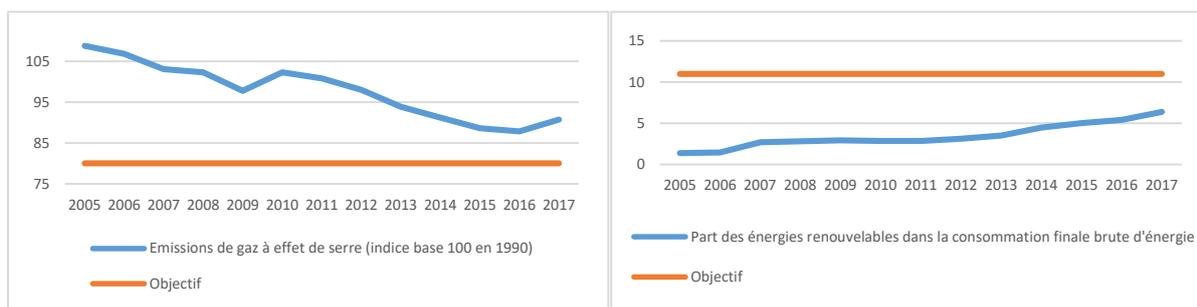
Dix ans après le lancement de la stratégie, force est de constater que les progrès en matière environnementale sont bien maigres.

En effet, le Grand-Duché (mais aussi les autres pays européens) n'est pas parvenu à atteindre les objectifs fixés.

Ainsi, en ce qui concerne les émissions de gaz à effet de serre, le Luxembourg n'a parcouru que la moitié du chemin et les émissions, bien que suivant une tendance à la baisse depuis le milieu des années 2000, restent environ 10% plus élevées que l'objectif fixé dans la stratégie Europe 2020.

⁴⁸ Par rapport aux projections de besoins en énergie à l'horizon 2020 effectuées en 2007 (voir directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique, modifiant les directives 2009/125/CE et 2010/30/UE et abrogeant les directives 2004/8/CE et 2006/32/CE).

Graphique 51 : Émissions de gaz à effet de serre et part des énergies renouvelables



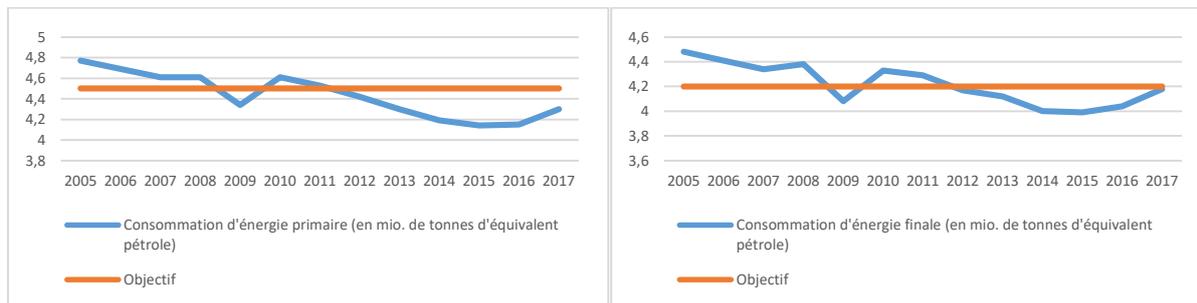
Source : Eurostat

De même, et malgré l'essor du recours aux énergies renouvelables au Luxembourg au cours des quinze dernières années, le Grand-Duché est encore bien loin d'atteindre ses engagements en la matière : si, depuis 2005, la part des sources renouvelables dans la production est passée de 1,4% à un peu plus de 6%, l'objectif national de 11% à l'horizon 2020 semble encore bien loin d'être respecté.

Finalement, les progrès en termes d'efficacité énergétique⁴⁹ ont été plus mitigés.

Si, d'une part, le Luxembourg est parvenu à réduire la consommation d'énergie primaire jusqu'en deçà de l'objectif prévu pour 2020, le même constat n'est pas valable pour la consommation finale d'énergie qui est, quant à elle, en 2017, au niveau visé, mais qui suit depuis plusieurs années une tendance haussière, laissant craindre un dépassement de la limite fixée pour l'année prochaine.

Graphique 52 : Consommations d'énergie primaire et finale



Source : Eurostat

Cette non-atteinte des objectifs environnementaux tant au niveau national qu'au niveau européen⁵⁰ nécessite la fixation d'objectifs encore plus ambitieux pour les années à venir afin de limiter au maximum la progression des dérèglements climatiques.

Ainsi, deux récentes directives européennes⁵¹ revoient à la hausse les objectifs en termes de part des énergies renouvelables (min. 32%) et d'efficacité énergétique (-32,5% par rapport aux projections pour 2030). Par ailleurs, d'autres initiatives internationales fixent également des objectifs à atteindre pour ce qui est de la protection de l'environnement et du climat.

Dès lors, la mise en œuvre de l'Agenda 2030 du développement durable et le 3^e Plan national du développement durable (PNDD) en découlant constitue, aux dires du Gouvernement : « le principal

⁴⁹ On distingue dans ce domaine entre consommation d'énergie primaire (consommation intérieure brute à l'exception de tout usage non-énergétique des produits énergétiques, comme par exemple le gaz naturel utilisé non pas pour la combustion mais pour la production de produits chimiques) et consommation d'énergie finale (consommations d'énergie de l'industrie, des transports, du secteur résidentiel, les services et l'agriculture à l'exclusion des livraisons au secteur de la conversion de l'énergie et des industries énergétiques elles-mêmes).

⁵⁰ A noter que, prise dans son ensemble, l'UE a légèrement dépassé l'objectif de réduction d'émissions de gaz à effet de serre en diminuant ces dernières de 21,7% par rapport aux niveaux de 1990.

⁵¹ La directive 2018/2001/UE relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables (refonte) et la directive 2018/2002/UE modifiant la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique.

élément de la stratégie générale du Ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable. En 2020, les priorités budgétaires du Département de l'environnement sont principalement guidées par deux domaines environnementaux, à savoir d'un côté l'action climat, ainsi que la mise en œuvre cohérente des plans liés à la gestion des ressources naturelles (plan national pour la protection de la nature, plan de gestion de district hydrographique (y inclus la désignation des zones de protection d'eau potable) et plan de gestion des risques d'inondation). »

Cependant, les mots ne se traduisent pas en des mesures concrètes comme on l'a vu avec les objectifs Europe 2020. Au printemps dernier, la Commission européenne a retoqué le Plan climat et énergie luxembourgeois et demandé au Gouvernement de revoir sa copie. Si les engagements qui y sont annoncés sont ambitieux, le Gouvernement n'a pas présenté par quels biais ils pourraient être atteints. Au vu des performances passées, le scepticisme est donc de mise.

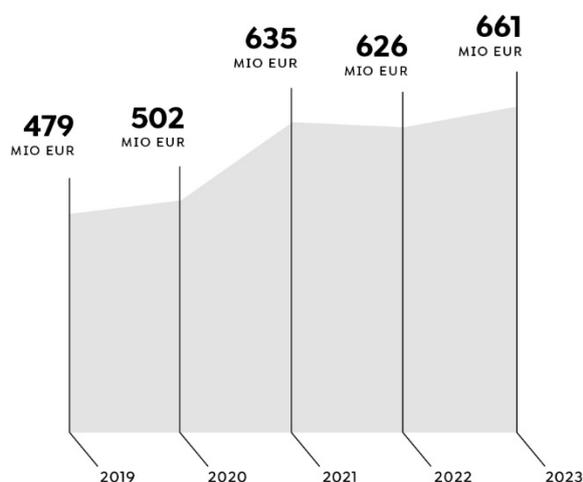
Le projet de budget pour 2020 ne permet pas, lui non plus, de lever le doute quant au sérieux de l'engagement environnemental et climatique du Gouvernement.

En effet, dans le projet de budget pour l'année 2020, ainsi que lors de la présentation de celui-ci par le Ministre des Finances à la Chambre des députés, la protection du climat a été citée comme la grande priorité pour les années à venir. Il s'agit dans ce domaine de faire évoluer les mentalités, tant des citoyens que de l'État, afin d'obtenir des progrès.

Afin de se donner un cadre en faveur de la lutte contre les dérèglements du climat, l'État se doit de donner un cadre d'action, en passant notamment par des investissements.

Ainsi, une partie des investissements projetés par le projet de budget pour 2020 et la programmation financière pour 2019 à 2023 sont catégorisés par le Gouvernement comme « investissements environnementaux et climatiques. »

Graphique 53 : Évolution des investissements environnementaux et climatiques

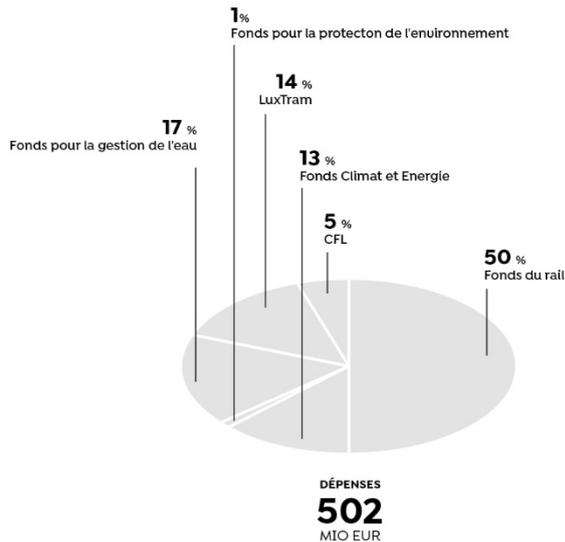


Source : présentation du projet de budget pour 2020 à la Chambre des députés

Selon les chiffres annoncés par le Ministre des Finances dans son allocution, ces investissements s'élèvent en 2020 à environ 500 millions d'euros et augmenteront d'ici 2023 à 661 millions d'euros, soit environ 23% des dépenses d'investissement totales.

Ces dépenses sont pour leur très grande majorité (environ 80%) effectuées à partir des fonds spéciaux de l'État selon la clé de répartition représentée dans le graphique ci-après.

Graphique 54 : Répartition des investissements environnementaux et climatiques en 2020



Source : présentation du projet de budget pour 2020 à la Chambre des députés

Les dépenses, recettes et avoirs des fonds spéciaux n'affichant cependant pas de déviations notables par rapport aux projets de budget des années précédentes (voir ci-avant, section « Prévisions à moyen terme »), la question se pose de savoir s'il s'agit là d'efforts supplémentaires consentis afin de contribuer, dans une juste mesure et en tenant compte de l'impact qu'un petit pays peut avoir en la matière, à la lutte contre le changement climatique. Ou si, au contraire, il s'agit d'une simple requalification de dépenses déjà prévues de longue date regroupées sous une nouvelle étiquette « investissements environnementaux et climatiques. »

Premier constat, le citoyen qui chercherait à en savoir plus concernant ces investissements climatiques, et notamment à comprendre en quoi ils consistent exactement, aura bien du mal à trouver des explications et détails.

En effet, à part certains montants et la répartition globale (cf. graphique ci-avant) repris dans le discours du Ministre des Finances et/ou dans le projet de budget pour 2020, aucune information n'est donnée sur la nature exacte des dépenses.

Selon nos analyses et déductions à partir des informations éparses disponibles, ce sont les postes suivants des budgets de l'État et des fonds spéciaux de l'État qui sont qualifiés d'investissements environnement et climatiques (avec entre parenthèses les montants approximatifs) :

Tableau 23 : Répartition des prévisions d'investissements environnementaux et climatiques en 2020

50% (251 mio.)	Fonds du rail	Dépenses d'investissement	
		Frais d'études	
17% (86 mio.)	Fonds pour la gestion de l'eau	Dépenses générales	
		Dépenses selon l'article 65 de la loi relative à l'eau	
		Renaturation des eaux	
		Protection contre les inondations	
		Etudes et recherches	
14% (67 mio.)	Luxtram	Service public de tram assuré par Luxtram (section 20.2, art. 31.021)	
		Participation aux frais de fonctionnement de Luxtram (section 20.2, art. 41.011)	
		Participation de l'État aux frais d'investissement liés aux lignes entre	la Gare centrale et le Circuit de la Foire internationale à Kirchberg (section 50.2, art. 61.010)
			la Gare centrale et la Cloche d'Or (section 50.2, art. 61.011)
13% (67 mio.)	Fonds climat et énergie	Dépenses en faveur du climat	Crédits d'émission
			Mesures nationales
			Financement climatique international
		Energie	Mécanismes de compensation
			Mesures de coopération
5% (25 mio.)	CFL (aucune information quant à la nature exacte des dépenses n'a pu être trouvée)		
1% (5 mio.)	Fonds pour la protection de l'environnement	Pacte climat - financement de projets	
		Nature	

Source : Projet de budget pour 2020 et calculs CSL

À noter que la plupart de ces dépenses sont liées de façon plus ou moins directe à la protection de l'environnement et à la préservation du climat, elles ne constituent pas toutes un véritable investissement. En effet, la rémunération du service public du tram assuré par une société anonyme (même si elle est à capitaux publics) ne correspond nullement à la définition d'investissement.

Par ailleurs, les projets de budget des années passées prévoyaient des montants similaires, voire même supérieurs, pour l'année 2020 :

Tableau 24 : Évolution des prévisions d'investissements environnementaux et climatiques en 2020

	PB 2018	PB 2019	PB 2020
Fond du rail	282,44	274,29	251,35
Fonds pour la gestion de l'eau	87,03	86,89	86,16
Luxtram	102,82	57,41	67,78
Fonds climat et énergie	75,6	58,1	67,2
CFL	?		25
Fonds pour la protection de l'environnement	3,60	3,60	5,44
Total des estimations	547,89	480,28	502,93

Source : Calculs CSL d'après les projets de budget pour 2018 à 2020

De façon générale, la politique d'investissement environnementale et climatique proposée par le Gouvernement paraît très peu ambitieuse au regard des défis à surmonter et des marges de manœuvre budgétaires qui pourraient être déployées à cet égard. De plus, le cadre d'actions environnementales de l'État devrait également veiller à favoriser le renforcement des initiatives en matière d'économie circulaire et d'une utilisation des ressources naturelles plus respectueuse de l'environnement.

Dans ce cadre, il est également indispensable de mener une réflexion approfondie sur l'aménagement du territoire, notamment en ce qui concerne la décentralisation des activités économiques, trop concentrées sur le territoire et la périphérie immédiate de la capitale du Grand-Duché. Une plus grande

dissémination des pôles d'activité – couplés, dans la mesure du possible, à la disponibilité de logements abordables à proximité – sur le territoire national permettrait un recours accru à la mobilité douce et aux transports publics, ainsi que de réduire les problèmes liés au trafic automobile qui dépasse largement les capacités des principaux axes de circulation et, *in fine*, de minimiser la pollution liée au recours à la mobilité individuelle motorisée. Une politique plus ambitieuse encore en la matière serait de ne pas limiter les réflexions concernant l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement et l'amélioration de la mobilité au seul territoire national, mais d'échanger, planifier et coordonner les mesures avec les partenaires des régions limitrophes dans l'optique des mener à bien des investissements profitant non seulement aux résidents luxembourgeois mais de façon plus large à la population de la Grande Région.

Finalement, cette nécessaire transition vers une économie décarbonatée et respectueuse de l'environnement naturel doit impérativement être associée à des mesures sociales (crédits d'impôts, subventions, ou prêts à taux zéro par exemple) afin de permettre aux non-fortunés aussi de participer à la transition écologique en adoptant des équipements plus modernes (véhicules zéro émissions, assainissement énergétique du logement, etc.).

3.7. Une politique d'investissement ambitieuse ?

Le tableau ci-après résume l'évolution prévisible des dépenses d'investissements directs et indirects de l'Administration centrale (budget proprement dit, fonds spéciaux, établissements publics, services de l'État à gestion séparée) au cours de la période 2014 à 2020 selon le SEC (montants en millions d'euros) :

Tableau 25 : Investissements directs et indirects de l'État

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Investissements directs (Formation de capital)	1.146	1.330	1.336	1.335	1.393	1.563	1.801
Investissements indirects (Transferts en capital)	591	581	680	735	780	957	1.015
Total	1.737	1.910	2.016	2.070	2.173	2.520	2.816
Variation	+7,1%	+10,0%	+5,5%	+2,7%	+5,0%	+16,0%	+11,7%
En % du PIB.....	3,5%	3,7%	3,7%	3,6%	3,6%	4,0%	4,3%

Source : projet de budget pour 2020

Les principaux projets d'investissement en 2019-2020 concernent

- le réseau ferroviaire (y compris tramway) ;
- le réseau routier ;
- la digitalisation ;
- les mesures climatiques ;
- les établissements scolaires ;
- des projets d'assainissement (barrage de Rosport, Esch/Sûre) ;
- diverses structures d'accueil pour jeunes, pour réfugiés, pour demandeurs de protection internationale ;
- le secteur hospitalier (CHEM Südspidol, CHNP, Zithaklinik...) ;
- les équipements sportifs.

3.7.1. Selon la loi budgétaire

D'après le projet de budget pour 2020, l'État luxembourgeois continuera à afficher un déficit en 2020, tout comme cela a été le cas au cours des dernières années, sauf en 2017 (voir tableau récapitulatif ci-après). Cet excédent s'explique cependant (tout comme pour le considérable écart entre projet de budget et compte général en 2016) par des opérations financières inusuelles sur des prêts et emprunts. Afin de remédier à ce phénomène comptable à l'avenir qui rend difficile l'appréciation de la situation budgétaire, le projet de budget contient depuis le projet de budget pour 2019 un tableau séparé ne reprenant que les opérations purement financières.

Ceci étant, force est de constater que l'État poursuit sa politique de toujours : maintenir un budget courant nettement excédentaire afin de se dégager des marges de manœuvre pour investir. Les recettes en capital étant traditionnellement quasi-inexistantes, le budget de l'État se trouve globalement en déficit.

Tableau 26 : Soldes des budgets de l'État selon la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État

	2015			2016			2017			2018			2019	2020
	Budget voté	Compte général	Écart	Budget voté	Compte général	Écart	Budget voté	Compte général	Écart	Budget voté	Compte général	Écart	Budget voté	Projet de budget
Budget courant														
Recettes	12 304,5	12 614,8	+310,3 (+2,5%)	12 976,4	13 228,4	+252,1 (+1,9%)	13 153,7	13 688,9	+535,2 (+4,1%)	13 981,1	15 076,0	+1 094,9 (+7,8%)	16 502,7	17 786,7
Dépenses	11 824,1	11 753,1	-71 (-0,6%)	12 174,6	12 131,2	-43,4 (-0,4%)	12 701,0	12 798,2	+97,2 (+0,8%)	13 396,1	13 542,8	+146,7 (+1,1%)	15 185,9	16 318,3
Solde	480,4	861,8	+381,3 (+79,4%)	801,7	1 097,2	+295,5 (+36,9%)	452,6	890,7	+438,1 (+96,8%)	584,9	1 533,2	+948,3 (+162,1%)	1 316,8	1 468,4
Budget en capital														
Recettes	73,0	203,9	+130,9 (+179,2%)	90,2	189,1	+98,9 (+109,7%)	90,2	1 938,9	+1 848,7 (+2049,6%)	83,5	102,0	+18,5 (+22,2%)	98,7	98,9
Dépenses	1 121,8	1 526,4	+404,6 (+36,1%)	1 330,2	2 578,9	+1 248,8 (+93,9%)	1 393,8	1 476,7	+82,9 (+5,9%)	1 635,3	1 966,7	+331,4 (+20,3%)	2 230,8	2 249,6
Solde	-1 048,8	-1 322,5	-273,7 (+26,1%)	-1 240,0	-2 389,8 -1 354,00*	-1 149,8 (+92,7%)	-1 303,6	462,2 -1 183,7**	+1 765,8 (-135,5%)	-1 551,8	-1 864,7	-312,9 (+20,2%)	-2 132,0	-2 150,7
Budget total														
Recettes	12 377,6	12 818,8	+441,2 (+3,6%)	13 066,6	13 417,6	+351 (+2,7%)	13 243,9	15 627,8	+2 383,9 (+18%)	14 064,5	15 178,0	+1 113,5 (+7,9%)	16 601,5	17 885,6
Dépenses	12 945,9	13 279,5	+333,6 (+2,6%)	13 504,8	14 710,2	+1 205,4 (+8,9%)	14 094,9	14 274,9	+180 (+1,3%)	15 031,4	15 509,5	+478,1 (+3,2%)	17 416,7	18 568,0
Solde	-568,3	-460,7	+107,6 (-18,9%)	-438,2	-1 292,6 -256,82*	-854,4 (+195%)	-851,0	1 352,9 -293,0**	+2 203,9 (-259%)	-966,9	-331,5	+635,4 (-65,7%)	-815,2	-682,4

* hors « circonstances exceptionnelles » invoquées par le projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2016

** hors « circonstances exceptionnelles » invoquées par le projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2017

Opérations financières	2018	2019	2020
	Simulation	Budget voté	Projet de budget
Recettes	651,1	0,3	2 458,2
Dépenses	744,6	246,9	2 054,2
Excédents	-93,6	-246,6	404,0

Sources : Comptes généraux pour 2015 à 2018 et projets de budget pour 2015 à 2020

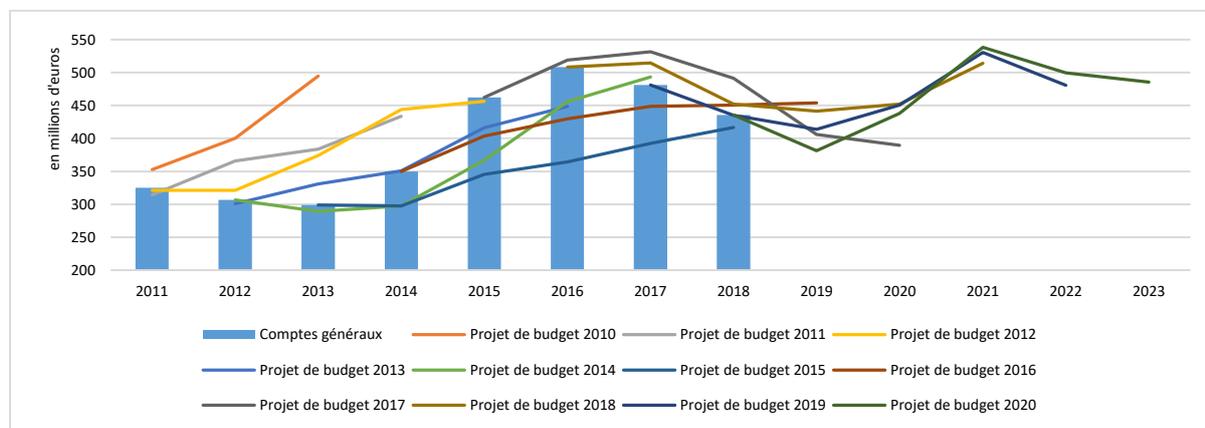
Comme en témoignent les écarts entre projets de budget et comptes généraux, les marges de manœuvre qui apparaissent dans le budget courant en cours d'exercice sont en partie mobilisées afin de procéder à des dépenses en capital au sens de la loi de 1999 plus importantes que prévues (cf. tableau ci-avant).

Toutefois, selon la comptabilité nationale, les prévisions et annonces faites par le Gouvernement en termes d'investissements directs et indirects de l'administration centrale sont fréquemment bien plus optimistes que les résultats réellement obtenus (cf. section suivante).

Par ailleurs, si l'on s'intéresse aux investissements en infrastructure opérés à partir des fonds spéciaux de l'État, force est de constater que la réalité est bien souvent moins reluisante que les annonces faites.

Ainsi, à titre d'exemple, le projet de budget pour 2011 prévoyait une forte hausse des dépenses en matière ferroviaire, les dépenses devant passer de 314 millions d'euros en 2011 à presque 434 millions en 2014. Cependant, selon les comptes généraux des années respectives, les investissements ne sont passés que de 325 millions en 2011 à 350 millions en 2014. Au total, sur ces années, ce sont environ 180 millions d'euros de moins que prévu qui ont été dépensés par le fonds du rail.

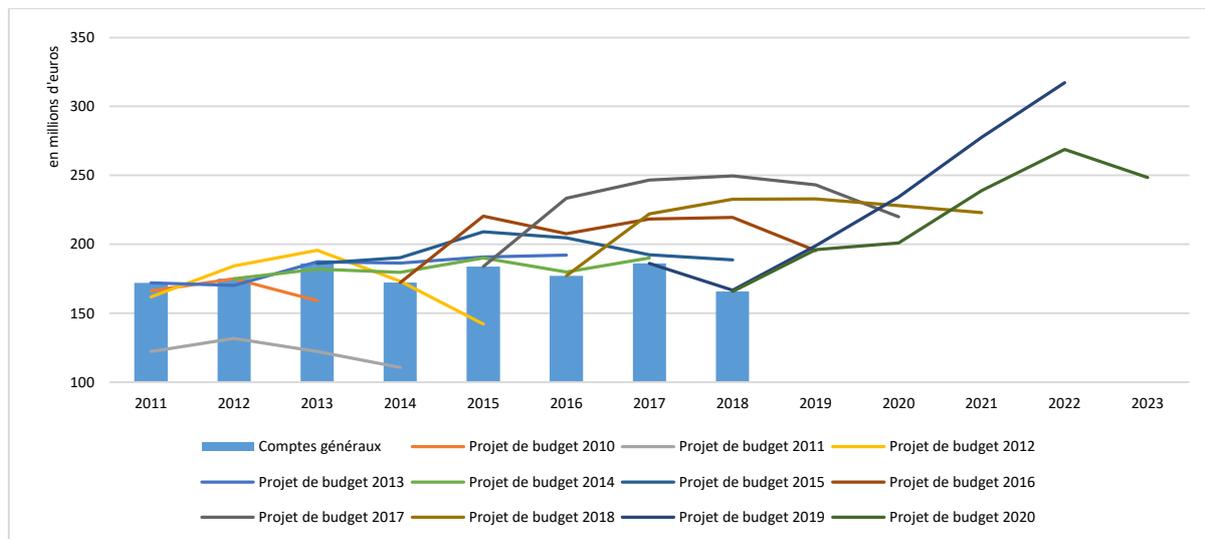
Graphique 55 : Écarts entre niveaux d'investissement (dépenses ajustées) annoncés et réalisés par le fonds du rail



Sources : comptes généraux pour 2010 à 2018 et Projets de budget pour 2010 à 2020

Une situation similaire apparaît au niveau du fonds des routes. Selon le projet de loi pour 2017, le montant total des dépenses de ce fonds devait s'élever à près de 664 millions d'euros entre 2015 et 2017. Or, selon les comptes généraux, les dépenses faites à partir du fonds des routes sur cette période ne s'élèvent qu'à 547 millions d'euros, soit une surestimation de près de 120 millions des investissements sur ces trois années.

Graphique 56 : Écarts entre niveaux d'investissement (dépenses ajustées) annoncés et réalisés par le fonds des routes



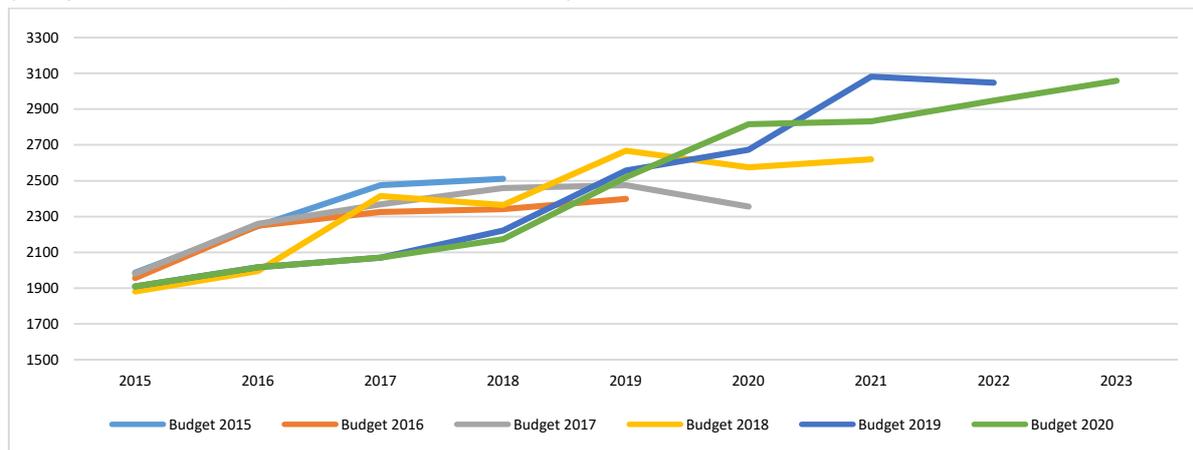
Sources : comptes généraux pour 2010 à 2018 et Projets de budget pour 2010 à 2020

3.7.2. Selon la comptabilité nationale

Si l'on adopte la logique de la comptabilité nationale imposée par les traités européens, la politique d'investissement du Gouvernement affiche également des écarts considérables entre les annonces faites et les réalités observées.

En effet, de ce point de vue, on constate que l'administration centrale affiche de façon systématique des investissements totaux inférieurs à ceux annoncés au cours des exercices précédents.

Graphique 57 : Écarts entre niveaux d'investissement directs et indirects annoncés et réalisés (comptabilité nationale ; administration centrale)



Source : projets de budget pour 2015 à 2020

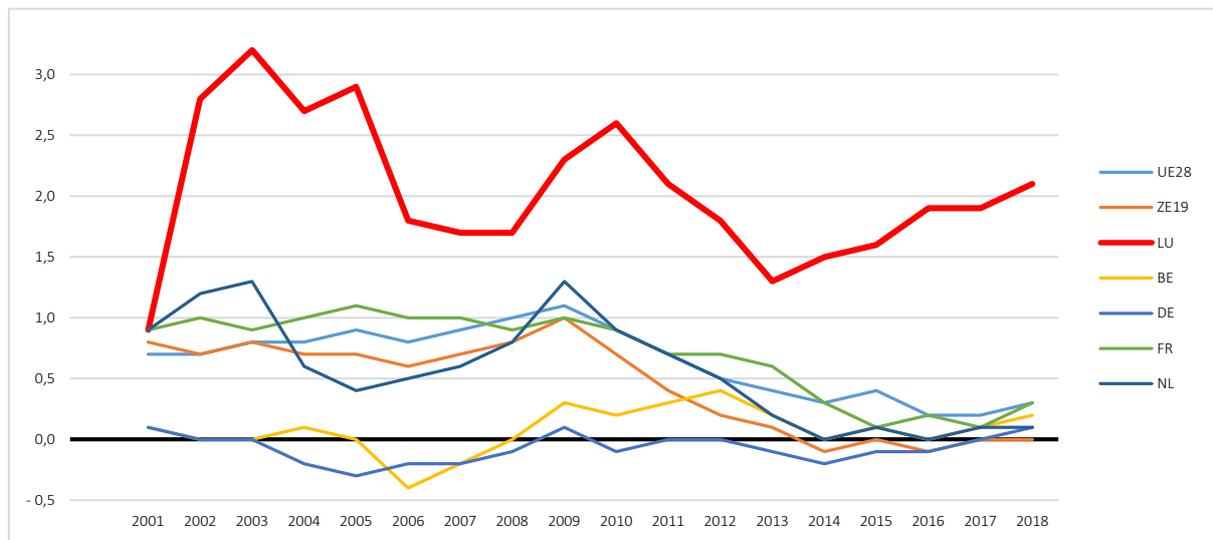
Ainsi, force est de constater qu'au cours des dernières années, et malgré un contexte macroéconomique généralement favorable, les investissements envisagés par l'administration centrale n'ont qu'en partie été réalisés.

D'après le projet de budget pour 2019, entre 2015 et 2018, des 9,2 milliards d'investissements directs et indirects annoncés par le projet de budget 2015, seulement 8,2 milliards ont été réalisés, soit un milliard d'investissements en moins que prévu.

En termes qualitatifs, selon les données d'Eurostat, il semble toutefois que la politique d'investissement luxembourgeoise se démarque positivement de celles de ses partenaires européens. En effet, si l'on considère les investissements publics nets⁵² en proportion du PIB, le Luxembourg affiche avec en moyenne 2% du PIB investis dans de nouveaux projets la plus forte création de nouveaux investissements par rapport à ses principaux partenaires européens.

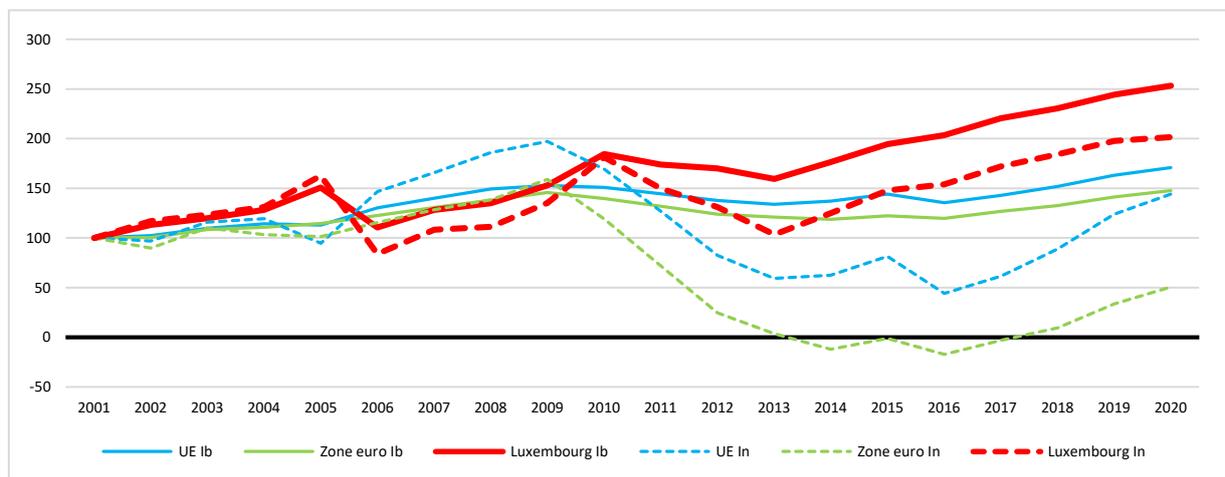
Ainsi, si la zone euro affichait un taux d'investissement net aux alentours de 1% jusqu'en 2009, la crise économique et financière qui a frappé l'Europe a eu raison de cette situation : après une phase de diminution, la zone euro dans son ensemble n'investit que ce qui est nécessaire pour maintenir en état les actifs publics existants. En Allemagne, une telle situation de stagnation des actifs publics existe depuis près de 20 ans, entrecoupée même de plusieurs périodes de diminution/dégradation (de 2004 à 2008 et de 2013 à 2016).

Graphique 58 : Investissements publics nets en % du PIB



Source : Eurostat

Graphique 59 : Investissements publics bruts et nets (2001=100)



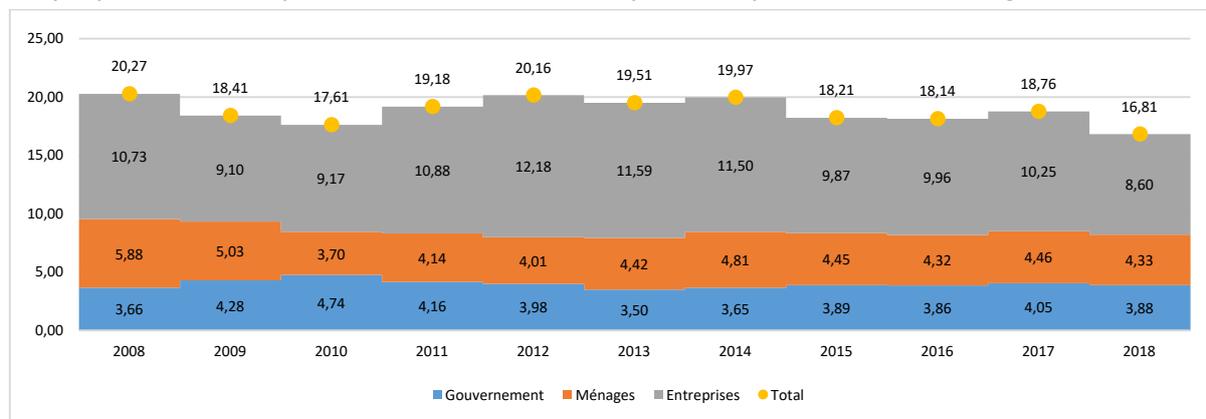
Source : Ameco

En ce qui concerne les acteurs du secteur privé, force est de constater que leurs investissements restent bien en-deçà des besoins de l'économie nationale. En effet, la Commission européenne, dans son rapport pays pour le Luxembourg, fait état d'un taux d'investissement des entreprises inférieur à 11%

⁵² L'investissement public net correspond à la différence entre investissement public brut et la dépréciation. Lorsque l'investissement public net est supérieur à zéro, cela signifie que l'actif public s'accroît ; s'il est nul, les investissements ne font qu'entretenir les actifs existants ; s'il est négatif, les actifs publics diminuent.

du PIB au Grand-Duché, ce qui en fait une des pires performances au sein de l'UE. Par ailleurs, la Commission prédit également que les investissements résidentiels devraient largement rester inférieurs aux besoins en matière de logement, et cela malgré la forte et croissante demande.

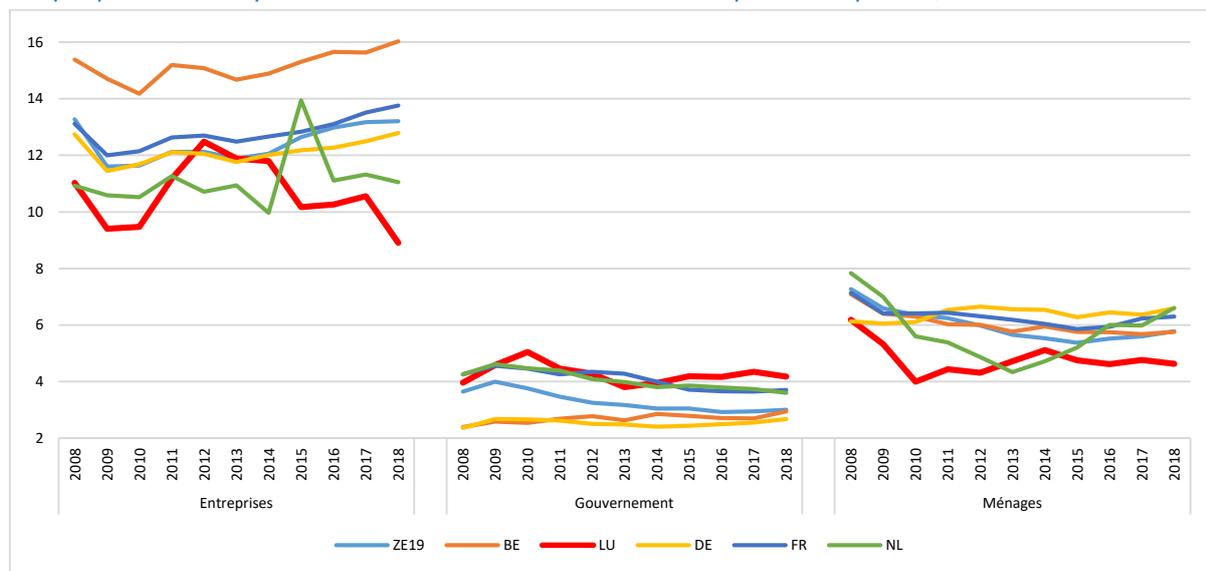
Graphique 60 : Décomposition des investissements publics et privés au Luxembourg ; en % du PIB



Source : Eurostat

Ainsi, ce sont les investissements publics qui doivent pallier, pour autant que possible, la frilosité des acteurs privés afin de subvenir aux besoins de logements et de développement économique durable, ce qui explique que le Luxembourg connaît un taux d'investissements publics qui se situe au-delà des moyennes européennes et des niveaux affichés par ses principaux partenaires européens.

Graphique 61 : Comparaison des niveaux d'investissements publics et privés ; en % du PIB



Source : Eurostat

3.7.3. La situation des fonds spéciaux de l'État

Cadre légal et légitimité

Les fonds spéciaux de l'État sont des comptes spécifiques dont la base légale se trouve à l'article 76 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État.

Selon cet article, un fonds spécial est créé par une loi précisant la nature des dépenses qui peuvent être imputées à charge de ce fonds ainsi que les crédits budgétaires et autres recettes qui peuvent y être créditées. Les avoirs restants en fin d'exercice sont reportés à l'exercice suivant.

Le but des fonds spéciaux est de pouvoir déroger à l'une des principales contraintes liées au budget de l'État : l'annualité du budget. En effet, la loi sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État disposent que les autorisations conférées par le budget (dépenses) et la loi budgétaire (recettes) deviennent caduques à la fin de l'exercice budgétaire. Dès lors, il devient impossible pour l'État de mener des projets d'envergure dont le financement s'étale sur plusieurs années et comporte une part d'incertitude quant à l'échéance exacte des paiements.

Ainsi, les avoirs des fonds spéciaux sont sans distinction d'exercice (c'est-à-dire que les sommes disponibles peuvent être utilisées pour payer des factures se rapportant à des exercices antérieurs déjà clos) et les avoirs ne tombent pas en économie en fin d'exercice mais restent disponibles dans les fonds spéciaux pour être utilisées lors d'un exercice ultérieur.

Dès lors, l'État recourt aux fonds spéciaux essentiellement pour planifier et effectuer des investissements dans des infrastructures ou équipements routiers, ferroviaires, immobiliers ou militaires. Par ailleurs, certains fonds spéciaux servent également à financer des programmes pluriannuels en ce qui concerne l'aide au développement, l'innovation ou encore le soutien aux agriculteurs.

Avec des dépenses et des recettes de près de 6 milliards d'euros prévus au budget de l'État pour 2019, les fonds spéciaux représentent à eux seuls l'équivalent d'un cinquième des dépenses et des recettes des administrations publiques pour ce même exercice budgétaire 2019.

Cependant, force est de constater que malgré l'impact considérable que peuvent avoir les fonds spéciaux sur la capacité ou le besoin de financement des administrations publiques, et *a fortiori* de l'administration centrale, un certain nombre de fonds spéciaux ne contiennent que des informations sommaires⁵³ quant à la nature exacte des dépenses qui sont effectuées par leur biais. Parmi ceux-là, on peut compter les Fonds :

- pour les monuments historiques,
- de la coopération au développement,
- d'équipement sportif national,
- pour la protection de l'environnement,
- climat et énergie
- d'orientation économique et sociale pour l'agriculture,
- pour les financement des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de la Famille et dépendant du Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse

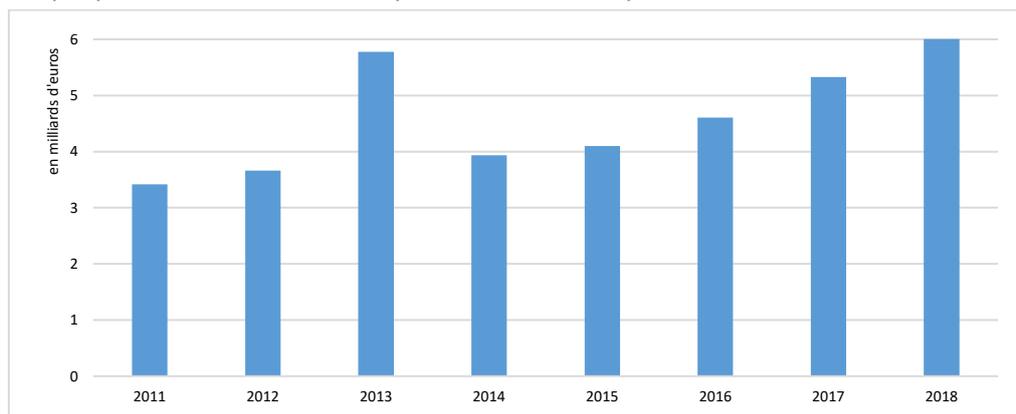
Même si ces fonds spéciaux ne représentent, selon les comptes généraux pour 2017, qu'un peu moins de 10% du total des dépenses des fonds spéciaux cette année-là, l'absence d'informations détaillées empêche l'appréciation du bien-fondé des dépenses effectuées et projetées.

Dépenses

Depuis 2011, et à l'exception de l'exercice budgétaire 2011, les comptes généraux de l'État affichent une progression régulière des dépenses opérées par le biais des fonds spéciaux.

⁵³ À noter toutefois qu'il s'agit déjà d'un progrès par rapport aux années précédentes où seul le total des alimentations et des dépenses étaient connus.

Graphique 62 : Évolution des dépenses des fonds spéciaux de l'État



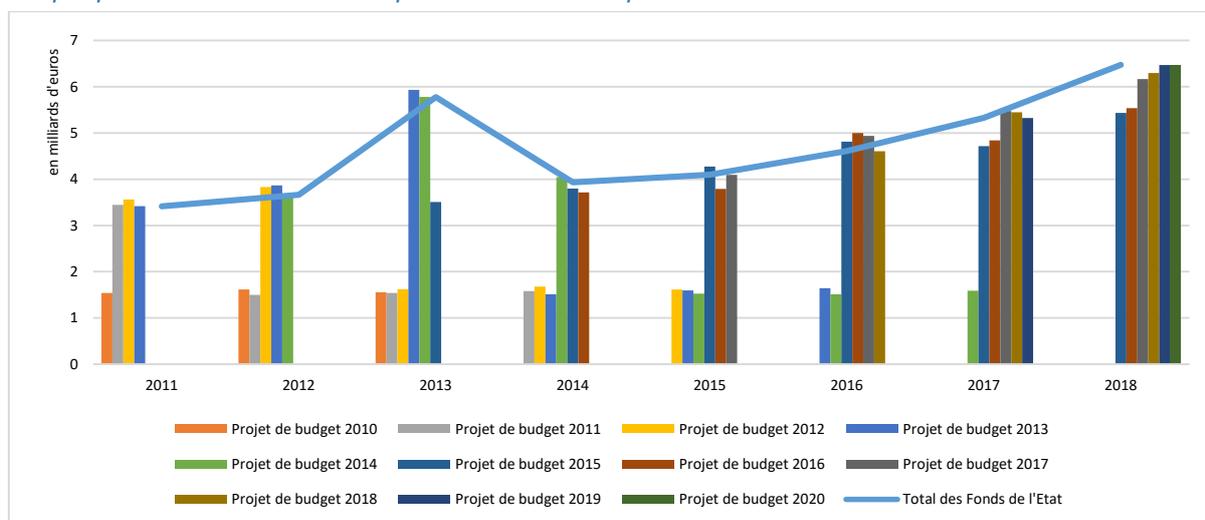
Source : Comptes généraux 2010 à 2018

Sur cette période, les montants investis sont passés de près de 3,5 milliards d'euros à 5,3 milliards en 2017, soit une progression de l'ordre d'un peu plus de 50%.

Si l'on se base sur les prévisions des différents projets de budget sur la période 2011-2017, on constate un changement de paradigme avec le projet de budget 2015.

En effet, c'est à partir de cette année-là qu'on note une volonté de maintenir, à moyen terme, les dépenses d'investissements à un niveau nettement plus élevé que les années précédentes. Ainsi, le volume d'investissements de l'ordre de 1,5 milliard par an prévu par les projets de budget de 2010 à 2014⁵⁴ est, selon les prévisions budgétaires, plus que doublé à partir de l'exercice 2015.

Graphique 63 : Évolution des dépenses des fonds spéciaux de l'État



Source : Comptes généraux 2010 à 2018 et projets de budget 2010 à 2020

Cette approche plus volontariste en termes d'investissements via les fonds spéciaux est confirmée par les comptes généraux de 2014 à 2017.

Recettes

En termes de recettes, il convient de remarquer que si celles-ci proviennent en bonne partie de dotations annuelles effectuées à partir du budget de l'État, certains fonds spéciaux disposent également de

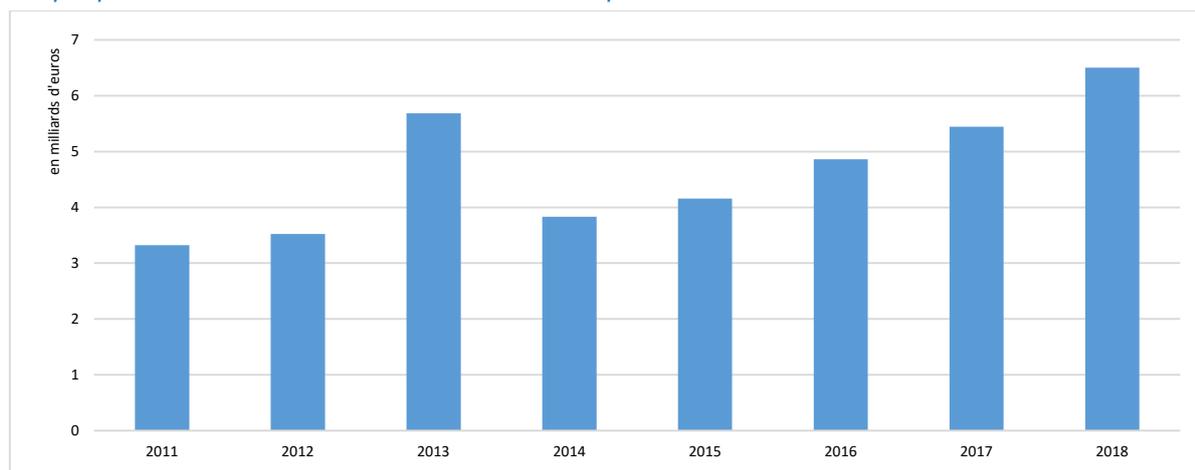
⁵⁴ À noter que les projets de budgets de 2013 et 2014 affichent des dépenses élevées pour ces deux années en raison notamment des plans de relance conjoncturelle menés afin d'amoindrir les conséquences néfastes de la crise financière et économique qui sévissait en Europe.

recettes qui leur sont directement affectées. Cela est notamment le cas du fonds du rail qui est alimenté par les redevances d'utilisation de l'infrastructure, par les produits de la vente d'immeubles et de terrains appartenant au domaine foncier du réseau et par des subventions de l'Union européenne à raison d'environ deux tiers des recettes totales.

Par ailleurs, les fonds spéciaux sont également alimentés par des recettes d'emprunts.

Globalement, depuis la fin de l'exercice budgétaire 2010, les recettes des fonds spéciaux suivent une trajectoire à la hausse similaire à, mais plus rapide, que celle des dépenses : de 3,3 milliards au cours de l'année 2011 à 6,5 milliards pour l'exercice 2018, soit une progression de +96% environ.

Graphique 64 : Évolution des recettes des fonds spéciaux de l'État

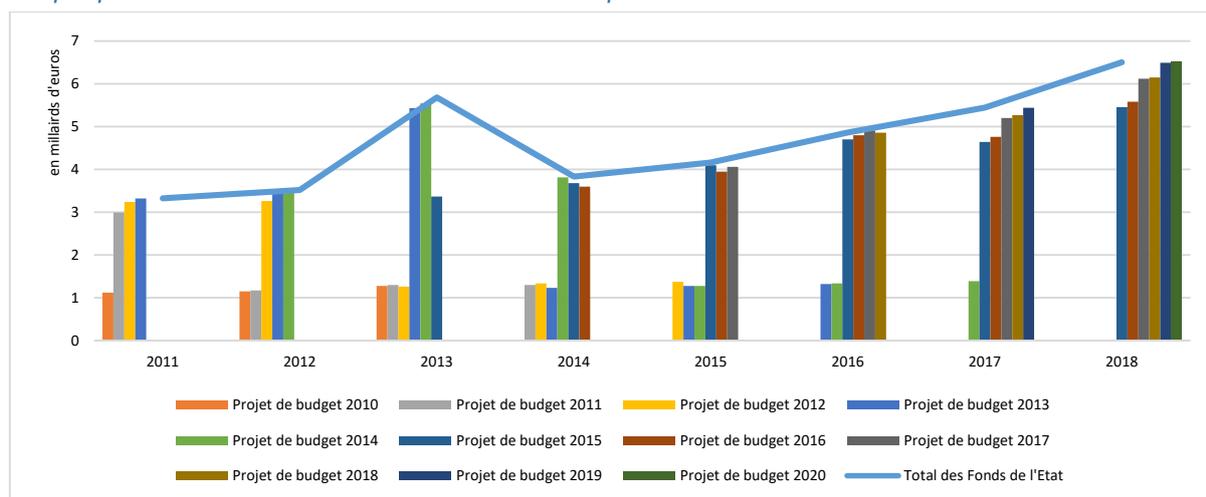


Source: Comptes généraux 2010 à 2018

On constate du côté des recettes un pic identique pour l'année 2013 à celui observé du côté des dépenses des fonds spéciaux (cf. ci-avant).

Par ailleurs, on constate que le volontarisme en termes de dépenses affiché à partir du projet de budget pour 2015 est permis par une progression correspondante des recettes des fonds spéciaux.

Graphique 65 : Évolution des recettes des fonds spéciaux de l'État



Source : Comptes généraux 2010 à 2018 et projets de budget 2010 à 2020

Cependant, cette progression des recettes n'est pas le seul fait d'une alimentation plus importante des fonds spéciaux via le budget de l'État.

Une partie des recettes supplémentaires, notamment en ce qui concerne les fonds des routes et du rail, proviennent en effet de recettes d'emprunt qui leur sont directement affectées. Ainsi, pour ce qui est du

fonds du rail, c'est près de la moitié des recettes programmées sur la période 2018 à 2022 qui sont financées par le biais d'emprunts⁵⁵ pour un montant total de 1 milliard d'euros sur la période.

Tableau 27 : Relevé des fonds spéciaux susceptibles d'être directement alimentés par des emprunts

Fonds d'équipement militaire	Fonds d'investissements publics administratifs	Fonds du rail
Fonds de gestion de l'eau	Fonds d'investissements publics scolaires	Fonds des raccordements ferroviaires internationaux
Fonds des routes	Fonds d'investissements sanitaires et sociaux	Fonds de l'innovation

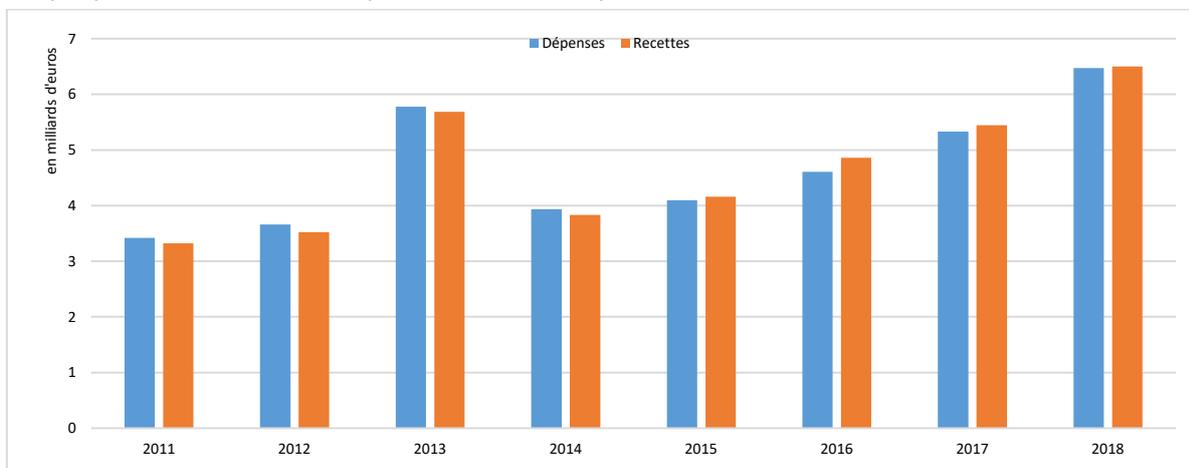
Avoirs

Les avoirs disponibles dans les fonds spéciaux en fin d'année sont le résultat des dépenses et des recettes effectuées par leur biais.

De façon générale, les comptes généraux permettent de distinguer deux périodes distinctes :

- Au cours des exercices budgétaires 2011 à 2014, les dépenses dépassent annuellement les recettes
- Depuis 2015, les fonds spéciaux affichent des excédents
- En 2018, les recettes et dépenses sont, avec un léger excédent d'environ 30 millions d'euros, quasiment à l'équilibre

Graphique 66 : Recettes et dépenses des fonds spéciaux de l'État



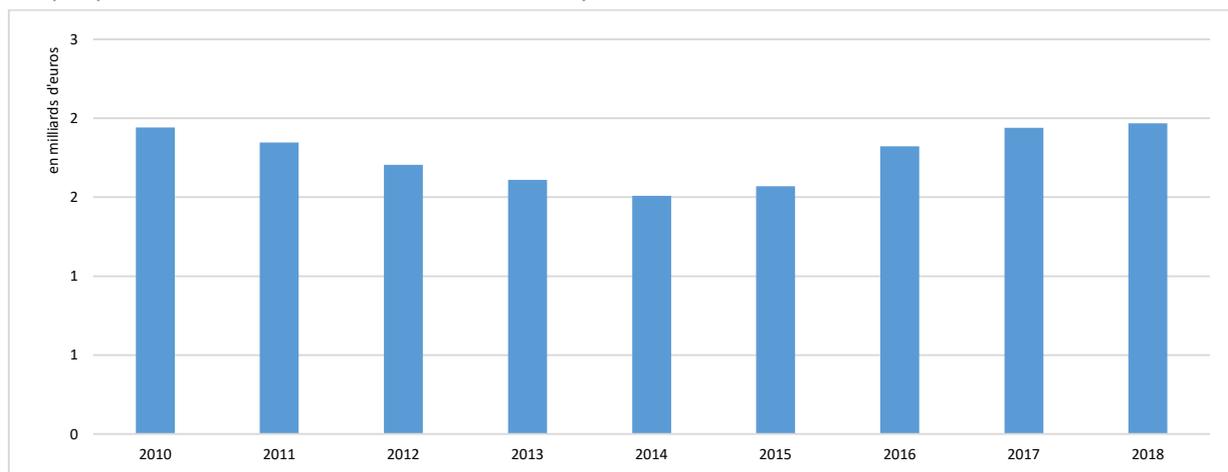
Source : Comptes généraux 2010 à 2017

Cette évolution se traduit en une augmentation régulière des avoirs disponibles dans les fonds spéciaux en fin d'année depuis l'exercice budgétaire 2015.

Cependant, il ne convient pas de perdre de vue qu'une partie de ces avoirs ont pour contrepartie directe la dette publique.

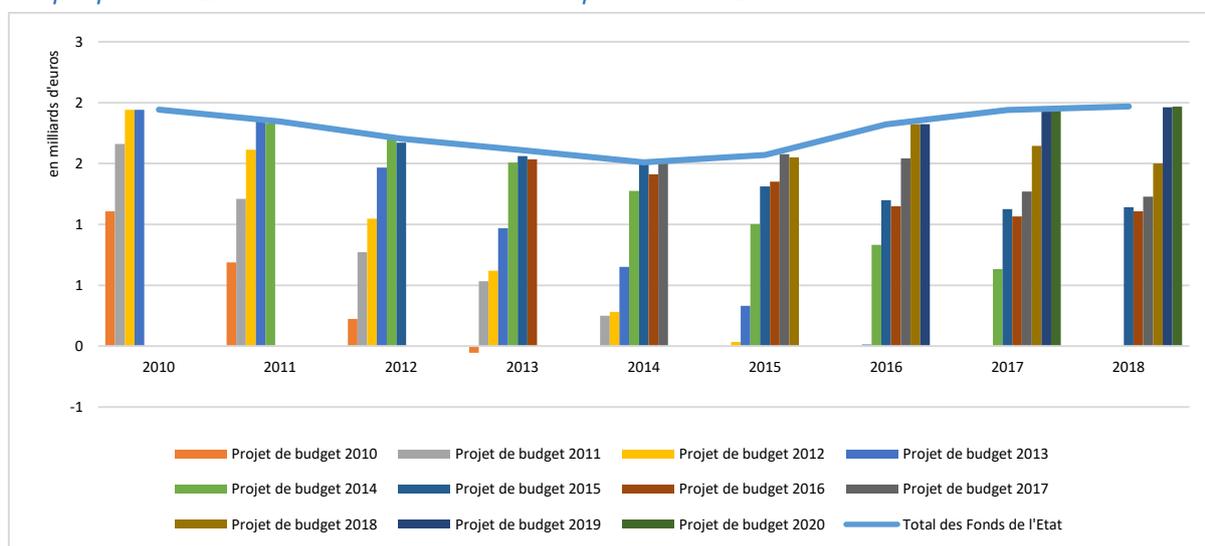
⁵⁵ À noter qu'à partir de l'exercice budgétaire 2019, les recettes d'emprunts ne sont plus immédiatement au crédit des fonds spéciaux mais transitent par un article (99.0.96.000) du budget de l'État et sont affectées dans le contexte de la dotation budgétaire du fonds spécial.

Graphique 67 : Évolution des avoirs des fonds spéciaux de l'État



Source : Comptes généraux 2010 à 2017

Graphique 68 : Évolution des avoirs des fonds spéciaux de l'État



Source : Comptes généraux 2010 à 2018 et projets de budget 2010 à 2020

Prévisions à moyen terme

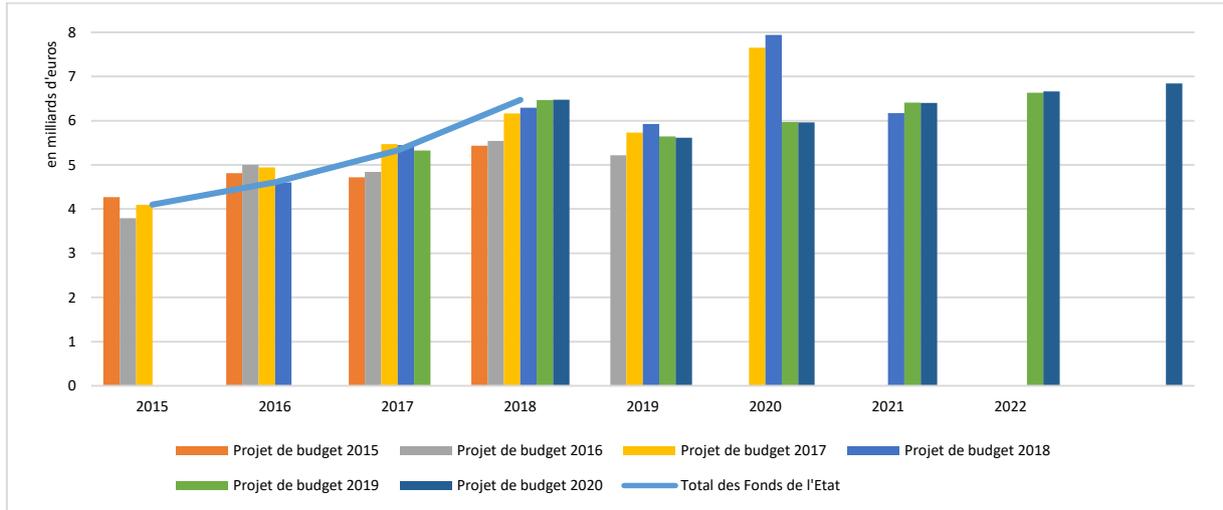
Les projets de budget pluriannuels des dernières années permettent d'avoir un aperçu des évolutions des dépenses, recettes et avoirs des fonds spéciaux au cours des exercices budgétaires à venir. Ainsi, on dispose d'informations allant jusqu'en 2023.

Dépenses

En matière de dépenses, on devrait assister, après une diminution en 2019, à une nouvelle hausse au cours des années 2020 à 2023.

Toutefois, force est de constater que la coalition actuelle a fortement revu à la baisse les investissements à effectuer en 2020 suite aux élections de fin 2019 (diminution des dépenses prévues de près de 2 milliards d'euros par rapport aux prévisions des projets de budget pluriannuel pour 2017 et 2018). Cette révision à la baisse se confirme au vu des montant annoncés dans le projet de budget pour 2020.

Graphique 69 : Évolution des dépenses des fonds spéciaux de l'État



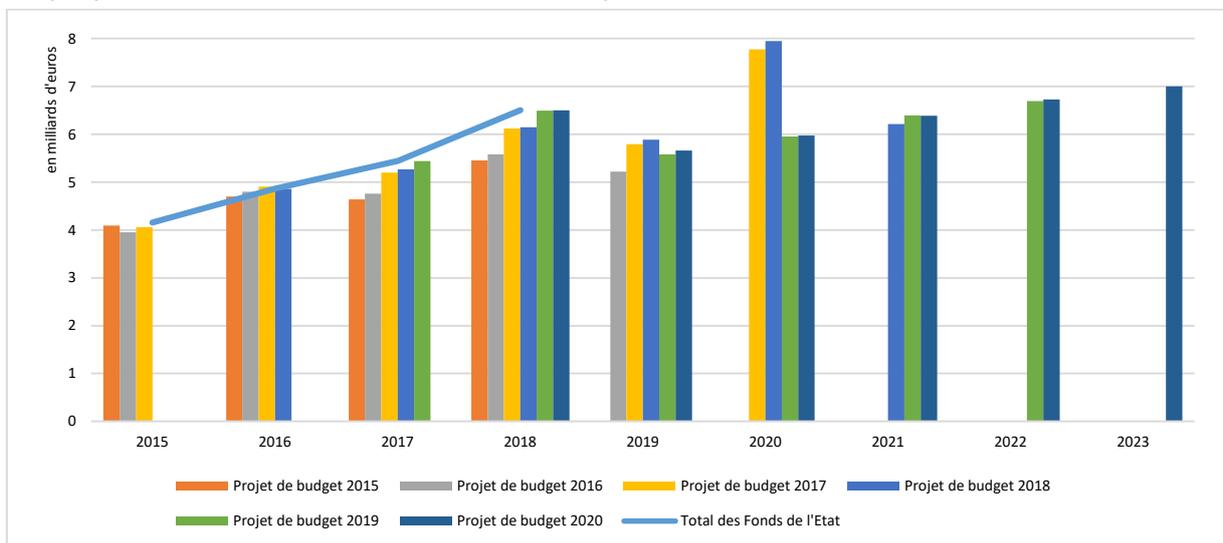
Source : Comptes généraux 2010 à 2018 et projets de budget 2010 à 2020

Les dépenses effectuées par le biais des fonds spéciaux devraient néanmoins se situer à des niveaux environ 20% plus élevés à l'horizon 2023 qu'en 2019.

Recettes

On assiste à un phénomène similaire du côté des recettes : si les projets de budget pluriannuel 2017 et 2018 prévoient un bond pour l'année 2020 suivi d'un retour à la normale, les projets de budget 2019 et 2020 font état d'une progression régulière, qui s'insère dans la continuité par rapport aux évolutions des années précédentes.

Graphique 70 : Évolution des recettes des fonds spéciaux de l'État



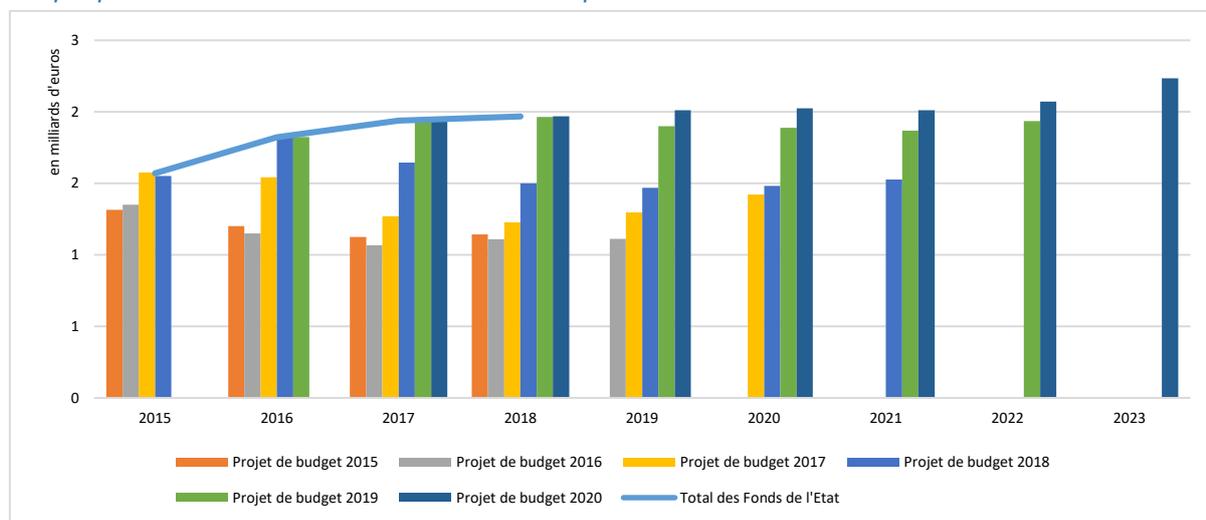
Source : Comptes généraux 2010 à 2018 et projets de budget 2010 à 2020

Là encore, les recettes devraient, avec une progression de près de 20%, être nettement plus élevées en 2022 qu'à l'heure actuelle.

Avoirs

Du côté des avoirs, on constate une légère tendance à la baisse au cours des années 2018 à 2021, avec une hausse en 2022 et 2023.

Graphique 71 : Évolution des avoirs des fonds spéciaux de l'État



Source : Comptes généraux 2010 à 2018 et projets de budget 2010 à 2020

Néanmoins, il convient de relativiser les prévisions pour les années à venir.

En effet, l'expérience des années passées montre que les services étatiques ont tendance à surestimer les dépenses, sous-estimer les recettes et donc à prévoir un solde moins important que celui qui sera par la suite effectivement réalisé.

Évolution des principaux fonds spéciaux

Fonds des routes

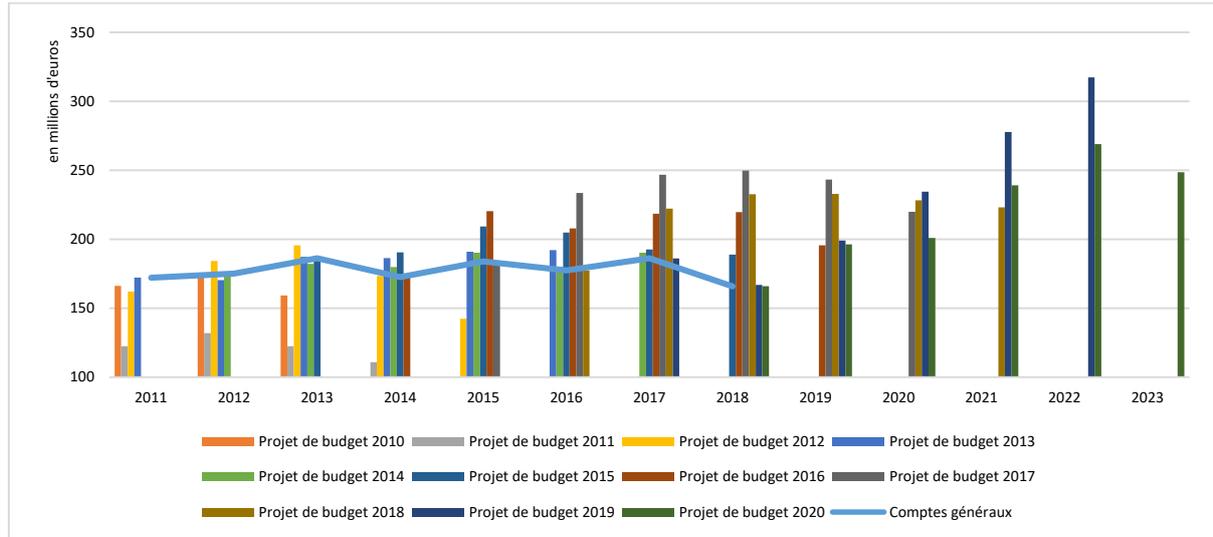
Le fonds des routes a pour objet de couvrir les dépenses générées par les travaux de construction et d'entretien des grandes voiries des communications, des ouvrages d'art et hydrauliques de l'État, des routes nationales et chemins repris, du réseau national de pistes cyclables, ainsi que des plateformes multimodales et des gares routières.

Le fonds des routes est alimenté par des dotations budgétaires, des recettes d'emprunts, le produit de la vente d'immeubles acquis dans le cadre du programme général d'établissement d'une grande voirie de communication et rendus disponibles après l'établissement de cette dernière.

Du côté des dépenses, la confrontation entre les montants retenus dans les différents projets de budget successifs depuis 2010 et les montants définitifs inscrits aux comptes généraux révèlent une surestimation systématique des dépenses.

Ainsi, sur les années récentes (2015 à 2017), force est de constater que le Ministère des Travaux publics tablait sur des dépenses jusqu'à un tiers plus élevées : par exemple, le projet de budget pour 2017 prévoyait pour cette même année environ 246 millions d'euros de dépenses, tandis que le compte général 2017 ne fait état que de 186 millions d'euros de dépenses.

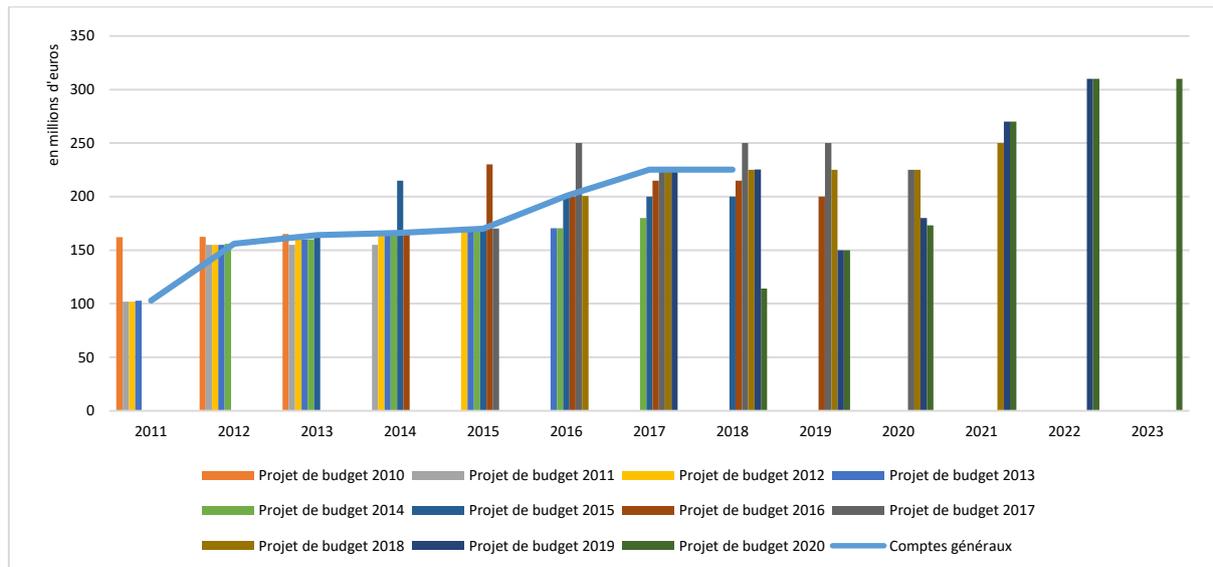
Graphique 72 : Évolution des dépenses du fonds des routes



Source : Comptes généraux 2010 à 2018 et projets de budget 2010 à 2020

On note par ailleurs que les dépenses suivent une trajectoire qui n'évolue guère, ni à la hausse ni à la baisse : selon les comptes généraux, entre 2011 et 2017, les dépenses du fonds des routes se situent toujours entre 172 et 186 millions d'euros.

Graphique 73 : Évolution des recettes du fonds des routes



Source : Comptes généraux 2010 à 2018 et projets de budget 2010 à 2020

Du côté des recettes, les prévisions inscrites aux projets de budget pluriannuels sont plus réalistes, puisqu'elles ne s'écartent *a posteriori* que marginalement des recettes effectivement obtenues d'après les comptes généraux.

Fonds du rail

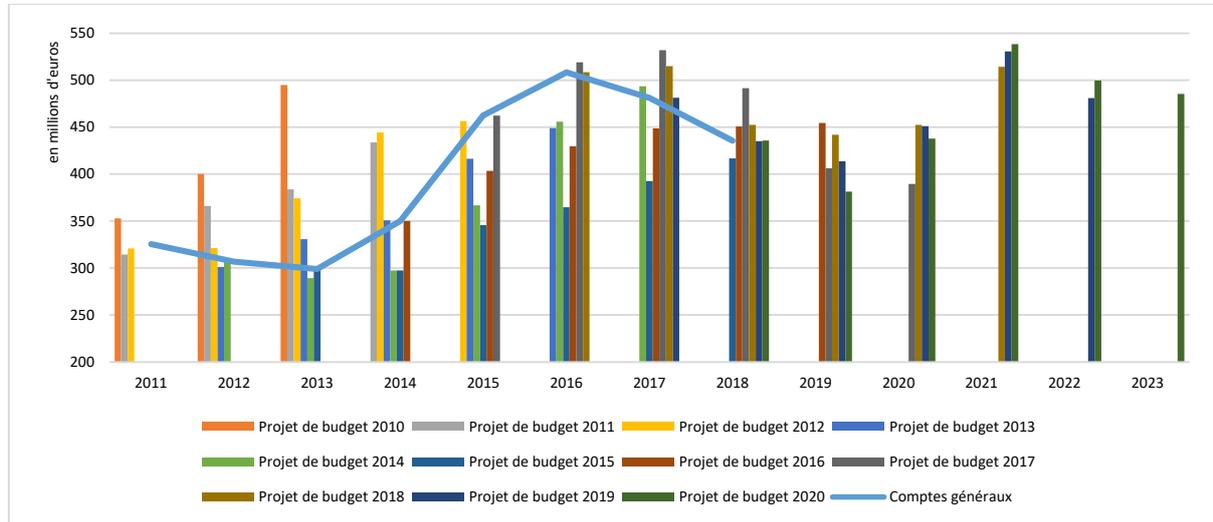
C'est par le biais du fonds du rail qu'est remis en état, modernisé et étendu le réseau ferroviaire national sur base de plans d'investissement quinquennaux élaborés par le Ministère de la Mobilité et des Travaux publics en concertation avec le gestionnaire de l'infrastructure.

Le fonds du rail est alimenté par des dotations budgétaires, des emprunts, des redevances d'utilisation d'infrastructure, le produit de ventes d'immeubles et de terrains appartenant au domaine foncier du

réseau et rendus disponibles après réalisation des programmes d'investissement ainsi que par des subventions de l'UE.

Contrairement au fonds des routes, le fonds du rail affiche des dépenses qui tendent à se situer au-delà des prévisions. Ainsi, pour les années 2015 à 2017, le projet de budget pour 2015 tablait sur un investissement global de l'ordre de 1,1 milliard d'euros, tandis que les comptes généraux affichent des dépenses de près de 1,5 milliard d'euros.

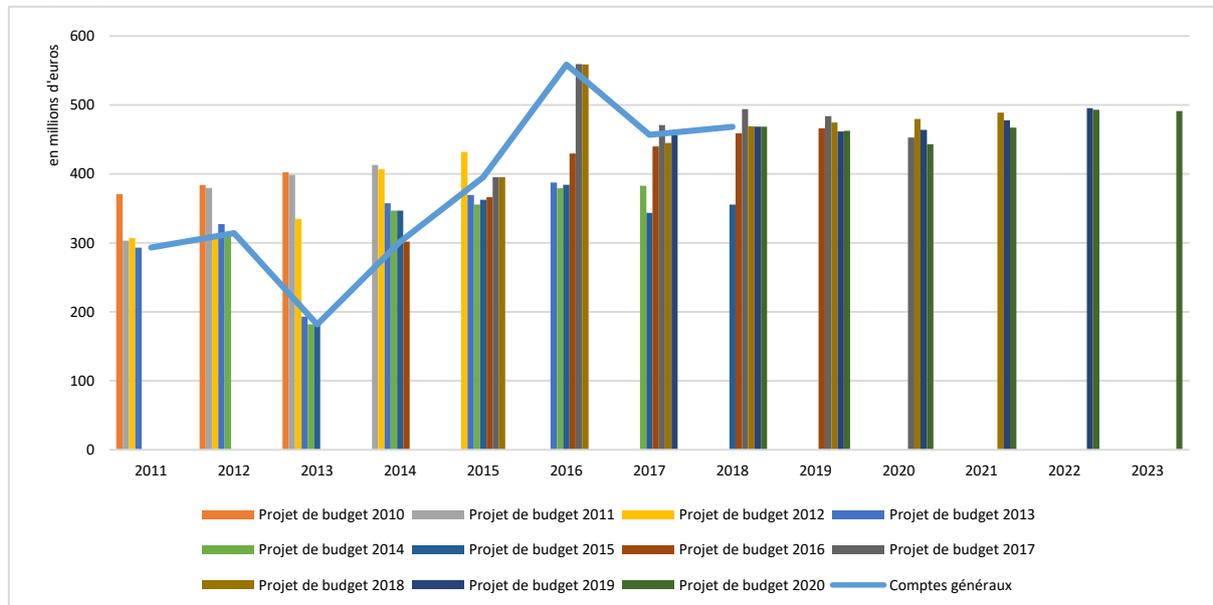
Graphique 74 : Évolution des dépenses du fonds du rail



Source : Comptes généraux 2010 à 2018 et projets de budget 2010 à 2020

Les recettes du fonds du rail sont, quant à elles, plutôt estimées en ligne avec les recettes effectivement obtenues jusqu'en 2015, puis plutôt surestimées pour les années suivantes pour lesquelles on dispose des résultats définitifs.

Graphique 75 : Évolution des recettes du fonds du rail



Source : Comptes généraux 2010 à 2018 et projets de budget 2010 à 2020

3.8. Une politique d'investissement qui ne répond ni aux défis actuels, ni aux besoins futurs

Comme déjà noté lors de la discussion des efforts en faveur des investissements environnementaux et climatiques (voir section 3.6 ci-avant), ce n'est que si elle est observée de façon superficielle que la politique gouvernementale en matière d'investissements apparaît comme étant ambitieuse.

Une analyse plus approfondie fait état d'un manque de cohérence entre priorités affichées (tout particulièrement pour ce qui a trait à la protection de l'environnement) et les mesures inscrites au projet de budget pour 2020.

Ainsi, bien que l'investissement public soit au-dessus du lot en comparaison européenne et notamment par rapport aux trois pays frontaliers, force est de constater que subsistent de grandes marges de manœuvre budgétaire qui sont partiellement dues aux dépenses prévues mais non réalisées au cours des exercices précédents.

Qui plus est, les faibles taux d'intérêts pratiqués actuellement permettraient indubitablement à l'État de financer presque à prix coûtant des infrastructures importantes et nécessaires afin de garantir un développement équilibré du territoire national.

Au-delà de ces éléments, force est de constater que – les temps de démarrage des grands projets d'infrastructure étant parfois excessivement longs et l'accroissement des besoins en la matière tellement rapide – les investissements publics, notamment en matière de transport (grande voirie, transports publics) ou de logement, restent bien en deçà des besoins une fois qu'ils sont finalement réalisés.

Dès lors, il s'agit également de repenser en profondeur la planification des investissements, en prenant, entre autres, mieux en compte la durée des démarches à effectuer en amont afin de garantir que ceux-ci seront adaptés aux besoins au moment de leur finalisation.

Par ailleurs, la multiplication de grands chantiers (tant publics que privés) fait apparaître ce qui semble être des difficultés de coordination qui retardent encore davantage la mise en œuvre des investissements nécessaires au développement du pays et à l'amélioration de la qualité de vie de ses citoyens.

De façon plus générale, il s'agit aussi d'appréhender davantage l'investissement dans les infrastructures publiques comme un outil d'aménagement du territoire qui peut permettre un développement plus équilibré des activités économiques sur le territoire national et enrayer le risque de métropolisation excessive de la capitale aux dépens du reste du territoire national.

Plus encore, en matière d'aménagement territorial et de mobilité, il semble que le cadre de réflexion le plus approprié soit celui de la Grande Région et des importants flux de personnes mais aussi de marchandises qu'elle génère au quotidien. Un renforcement des échanges avec les régions limitrophes et davantage de planification commune permettrait certainement d'investir de façon plus ciblée et efficace.

Dans une approche plus holistique, notre chambre plaide pour un changement de paradigme en matière de politiques publiques et notamment d'investissements. En effet, les investissements publics peuvent et doivent jouer un rôle important en ce qui concerne le développement des activités, leur répartition territoriale ainsi que la qualité de vie des citoyens, des travailleurs frontaliers et des autres visiteurs du Grand-Duché.

Afin d'œuvrer en faveur de ces éléments – et en tenant en compte des trois priorités du projet de budget pour 2020 que sont la protection du climat, les investissements permettant de préparer l'avenir et l'amélioration du quotidien des résidents (sans oublier cependant les travailleurs frontaliers) –, il importe de repenser le modèle de développement du pays, non seulement du point de vue strictement économique mais également pour ce qui est des politiques sociales, territoriales et environnementales.

L'amélioration de la qualité de vie ne doit pas être tributaire de l'accroissement des activités (donc de facteurs purement quantitatifs), mais elle doit découler d'un développement qualitatif en améliorant les services de transports publics (sans pour autant pénaliser les autres formes de mobilité là où cela s'avère utile, voire nécessaire), en permettant à tout résident de disposer d'un logement approprié à prix abordable, en renforçant les services publics et en garantissant l'accessibilité à tout citoyen qui en aurait besoin⁵⁶, en promouvant le recours à l'économie circulaire, au recyclage et à l'utilisation rationnelle des ressources naturelles dont dispose le pays.

De ce point de vue, les politiques publiques, et plus particulièrement les investissements publics, ont un rôle capital à jouer en incitant (voire en contraignant lorsque l'incitation ne suffit pas) les acteurs économiques à adapter leurs comportements afin de répondre de façon cohérente aux défis auxquels le pays fait actuellement face et de se préparer au mieux aux mutations économiques, sociales et environnementales en cours et à venir.

⁵⁶ Et en particulier à ceux qui ne peuvent pas, pour quelque raison que ce soit, y accéder par la voie électronique.

Conclusion

Le projet de budget pour l'exercice prévoit une croissance du PIB en volume autour de 2,4% pour l'année 2020 qui augmentera à 3,5% en 2021 pour passer à 3% en 2022. Ainsi, en matière de croissance du PIB en volume, le Luxembourg dépasse en 2020 largement le taux de croissance moyen de 1,1% de la zone euro et continuera à doubler le taux moyen des autres États-membres sur l'intégralité de la période 2019-2023.

Or, la CSL attire l'attention sur le fait que les chiffres des projets de budget sont basés sur des projections du PIB exprimées en volume – qui divergent généralement de l'évolution du PIB nominal – et que cela risque de provoquer des sous-estimations des recettes fiscales ayant des conséquences regrettables sur l'ampleur de la politique suivie par le Gouvernement. Cependant, concernant l'analyse des finances publiques, l'évolution du PIB nominal est absolument essentielle puisque les recettes fiscales en dépendent directement. La CSL constate que les belles performances que le Luxembourg a réalisées du côté de la croissance du PIB nominal au cours des dernières années devraient se confirmer en 2020, avec une prévision de +4,7% qui augmentera à + 5,3% en 2021 et devrait fournir les recettes fiscales nécessaires pour financer une politique économique, sociale et écologique ambitieuse.

Depuis la survenue de la crise de 2008, les principaux indicateurs font état de l'émergence d'une frange de pauvreté de plus en plus inquiétante et d'une escalade alarmante des inégalités depuis les dernières années. Ainsi, le coefficient de Gini, principal indicateur d'inégalité de répartition des revenus, s'est fortement détérioré depuis 2011 et a atteint un niveau record en 2018, dépassant largement la moyenne de l'UE27. Le taux de risque de pauvreté a quant à lui connu une hausse alarmante comparable à celle du coefficient Gini entre 2009 et 2017, mais semble être stable depuis 2017 tout en peinant à se réduire. Toutefois, si le taux de risque de pauvreté de la population s'est stabilisé aux alentours de 18% sur les deux dernières années, la situation pour les plus pauvres n'a cessé de se dégrader davantage. D'ailleurs, force est de constater que le risque de pauvreté des salariés, ainsi que celui des personnes au chômage, sont aujourd'hui largement supérieurs aux moyennes de la zone euro. Au vu de cette dégradation de la situation financière d'une majorité des ménages, la CSL revendique une réévaluation de la politique sociale et une augmentation des dépenses y relatives.

La CSL note que le Luxembourg respecte actuellement sans faute tous les critères budgétaires européens applicables (déficit public, objectif de moyen terme, dette publique), et ceci même avec une certaine marge de manœuvre fiscale qui reste cependant toujours inutilisée. Contrairement à beaucoup de pays de l'UE, le solde des Administrations publiques du Luxembourg est largement excédentaire. Les recettes courantes étant supérieures aux dépenses courantes, l'Administration centrale dispose d'une épargne nette importante qui devrait être mobilisée pour financer des investissements bien ciblés.

La CSL observe une fois de plus que, pour le cas du Luxembourg, le solde structurel reste généralement un outil peu fiable. Étant calculé partiellement sur base de la croissance potentielle – qui est elle-même basée sur la croissance des années précédentes –, tout en tenant compte des révisions importantes qui ont été faites lors des dernières années, la CSL déconseille de baser la politique budgétaire sur des prévisions du solde structurel. Cela dit, la CSL regrette le passage, imposé par la Commission européenne, à un objectif budgétaire à moyen terme plus restrictif de +0,5% (au lieu de -0,5%) en termes de solde structurel pour la période de 2020-2023. En effet, celui-ci limite la marge de manœuvre budgétaire et risque d'être beaucoup plus contraignant sans que ces restrictions n'aient de réelle justification économique.

Pour ce qui est de la dette publique brute, le projet de budget prévoit une stagnation de celle-ci en valeur absolue, tout en diminuant continuellement en pourcentage du PIB jusqu'en 2023. De plus, d'après les prévisions, le coût lié au service de la dette, déjà faible en comparaison internationale auparavant, connaîtra une baisse importante pendant les années à venir. Vu les défis sociaux et écologiques majeurs et les conditions extrêmement favorables sous lesquelles le Luxembourg peut s'endetter actuellement, la CSL est d'avis que le Gouvernement devrait profiter de l'intégralité de la marge budgétaire donnée par le pacte de stabilité et de croissance (PSC) pour investir dans la transition écologique et une société plus équitable.

Face aux finances publiques exceptionnellement saines en comparaison européenne, le Luxembourg doit fournir un niveau d'investissements conséquent, afin d'assurer le développement économique,

écologique et social, ainsi qu'améliorer certaines prestations sociales afin de contrecarrer les évolutions négatives en termes d'inégalités.

Dans le contexte de la transition écologique, la CSL souscrit entièrement aux engagements visant une décarbonisation de notre économie. Elle tient toutefois à signaler qu'elle rejette toute augmentation d'une imposition indirecte proportionnelle non sélective et non compensée, comme par exemple la hausse des droits d'accise sur le gasoil, visée dans le projet de budget 2020. D'abord, il existe d'autres mesures plus équitables pour financer et accélérer la transition écologique – une taxe sur les transactions financières, un prélèvement sur les mécanismes de flexibilité (permis d'émission négociables), une contribution financière du transport international, la suppression progressive des subventions qui nuisent à l'environnement. Afin de garantir la cohésion et la paix sociale, toute augmentation de l'imposition indirecte devra obligatoirement être assortie d'une mesure compensatoire en faveur des ménages à revenus faibles et moyens. Ainsi, le remplacement de l'abattement « frais de déplacement » par un « crédit d'impôt mobilité », adapté à l'inflation, serait plus équitable et pourrait compenser les effets régressifs d'une augmentation des droits d'accise sur le gasoil.

En ce qui concerne la politique familiale et plus précisément les allocations familiales, la CSL tient à signaler que la réforme de 2016, combinée avec la désindexation des allocations familiales, pèsent très lourdement dans le portefeuille des familles bénéficiaires. Par conséquent, vu les défauts du système actuel et la prise en compte de la situation budgétaire favorable du Luxembourg, la CSL demande que le mécanisme d'adaptation des prestations familiales soit enfin mis en œuvre et que le montant unique par enfant, introduit en août 2016, soit réévalué. L'introduction de l'investissement massif dans la petite enfance à travers des aides en nature – manuels scolaires gratuits, chèques-service accueil – ne devrait pas se faire au détriment des aides en espèces, mais bien en parallèle.

En matière des aides financières pour études supérieures, les montants actuels restent largement en dessous de ceux accordés avant 2010, ce qui force une partie essentielle des étudiants à recourir à l'endettement pour financer leur vie étudiante. Ainsi, la CSL plaide pour une augmentation des montants actuellement accordés. De plus, elle demande une amélioration de certains dispositifs qui entraînent des effets non souhaités, par exemple les aides favorisant le déplacement des étudiants à l'étranger par rapport aux études au Luxembourg, du fait que la bourse mobilité n'est accordée que s'il y a un passage de frontière et non selon la distance à parcourir pour aller étudier.

Vu l'explosion des prix immobiliers et la crise imminente du droit au logement⁵⁷, la CSL revendique une politique d'investissement ambitieuse afin de financer une augmentation substantielle du nombre de logements locatifs sociaux et à coût modéré. Vu le découplage entre l'augmentation des prix immobiliers et l'évolution des salaires nominaux, la hausse minime des crédits du Ministère du Logement, qui progressent moins rapidement que les dépenses totales du projet de budget, reste largement insuffisante pour remédier à cette crise sociale. Le Gouvernement devrait coupler des réformes fiscales et structurelles profondes en matière de logements et une forte augmentation des investissements publics afin de garantir ce droit fondamental à tous les citoyens du Luxembourg.

Luxembourg, le 20 novembre 2019

Pour la Chambre des salariés,



Sylvain HOFFMANN
Directeur



Nora BACK
Présidente

L'avis a été adopté à l'unanimité.

⁵⁷ La CSL reviendra sous peu en détail sur la thématique du logement ainsi que sur celle de la fiscalité par la publication de deux notes séparées.