CHAMBRE DES SALARIES
LUXEMBOURG

AVIS

28 mars 2019

AVIS II/04/2019

- relatif au projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2019 et modifiant :
  1° le Code de la sécurité sociale ;
  2° le Code du travail ;
  3° la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung ») ;
  4° la loi modifiée du 30 juin 1947 portant organisation du Corps diplomatique ;
  5° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;
  6° la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ;
  7° la loi modifiée du 10 décembre 1998 portant création de l'établissement public dénommé « Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall » ;
  8° la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat ;
  9° la loi modifiée du 24 décembre 1999 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2000 ;
  10° la loi modifiée du 22 décembre 2006 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2007 ;
  11° la loi modifiée du 14 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes

- relatif au projet de loi sur la programmation financière pluriannuelle pour la période 2018-2022

- relatif au projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 17 décembre 2010 fixant les taux applicables en matière de droits d'accise autonomes sur les produits énergétiques

- relatif au projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 21 décembre 1991 déterminant les limites et les conditions d'application des taux réduit, super-réduit et intermédiaire de la taxe sur la valeur ajoutée

- relatif au projet de règlement grand-ducal portant abrogation du règlement grand-ducal du 18 décembre 2015 portant exécution de l'article 164bis, alinéa 10 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu

et

- relatif au projet de règlement grand-ducal portant exécution de l'article 139quater, alinéa 7 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu

18 rue Auguste Lumière L-1950 Luxembourg
B.P. 1263 L-1012 Luxembourg
T. +352 27 494 200 F. +352 27 494 250
csl@csl.lu www.csl.lu

Sommaire

1. Le contexte socio-économique 7
1.1. La croissance économique 7
1.2. Productivité 9
1.3. Évolution des salaires 12
1.4. Les inégalités 14
2. La situation budgétaire 16
2.1. Les critères européens respectés 16
2.2. Une meilleure situation que prévue 16
2.3. L'objectif à moyen terme respecté en termes de solde structurel 21
2.4. Recettes et dépenses 24
2.5. Dette publique 30
2.6. La dette nette 32
2.7. Les finances publiques à long terme 34
3. La politique d'investissement 37
4. La politique fiscale 42
4.1. Création d'un crédit d'impôt salaire social minimum 42
4.2. Taxe sur la valeur ajoutée 45
4.3. Accises 45
4.4. Imposition du revenu des personnes morales 46
5. Les prestations familiales et les aides pour études supérieures 48
Conclusion 57

Graphiques

Graphique 1 : PIB en volume (aux prix 2010 et en indice 2010=100) ... 8
Graphique 2 : Écart de production (en pourcentage du PIB potentiel) réalisé et projeté ... 9
Graphique 3 : Évolution (1995=100) de la valeur ajoutée en valeur et en volume, de l'emploi et de la valeur ajoutée en volume par emploi ... 10
Graphique 4 : Valeur ajoutée par emploi (1995 = 100) ... 10
Graphique 5 : Variation annuelle moyenne de la valeur ajoutée en volume par emploi (1995 = 100), 2009-2017 ... 11
Graphique 6 : Variation annuelle moyenne de la valeur ajoutée nominale par emploi, 2009-2017 ... 11
Graphique 7 : Variation annuelle moyenne du déflateur de la valeur ajoutée ... 11
Graphique 8 : Valeur ajoutée par emploi, 2017, milliers d'euros ... 12
Graphique 9 : Évolution des salaires réels ... 13
Graphique 10 : Coût salarial unitaire réel et nominal (2010=100) ... 13
Graphique 11 : Rapport interquintiles du revenu disponible ... 14
Graphique 12 : Évolution de l'indice de Gini ... 14
Graphique 13 : Taux de risque de pauvreté selon la configuration du ménage ... 15
Graphique 14 : Déficit/surplus public en pourcentage du PIB nominal ... 16
Graphique 15 : Comparaison de différentes sources de données sur l'évolution du solde structurel ... 22
Graphique 16 : Estimations du solde structurel de l'année 2013 réalisées successivement par la Commission européenne, Luxembourg, pourcentage du PIB ... 23
Graphique 17 : Recettes et dépenses des Administrations publiques au 31décembre ... 24
Graphique 18 : Évolution des recettes mensuelles ... 26
Graphique 19 : Structures des principales recettes fiscales, 2010-2019 ... 26
Graphique 20 : Évolution des grandes catégories d'impôts ... 27
Graphique 21 : Évolution des principaux impôts directs et indirects ... 28
Graphique 22 : Dépenses des Administrations publiques ... 28
Graphique 23 : Dépenses de l'Administration centrale par grandes catégories ... 29
Graphique 24 : Structure des dépenses de l'Administration centrale par grandes catégories ... 29
Graphique 25 : Évolution de la dette publique 2010-2022 ... 30
Graphique 26 : Composition de la dette des Administrations publiques en 2017, en pourcentage de la dette totale ... 31
Graphique 27 : Charge de la dette publique en % du PIB ... 31
Graphique 28 : Projections de la dette dans le scénario de référence, pourcentage du PIB ... 32
Graphique 29 : Montant absolu de la réserve de compensation au 31 décembre (en millions d'euros) ... 33
Graphique 30 : Patrimoine de l'État, dette publique et position nette ... 34
Graphique 31 : Écarts entre niveaux d'investissements direct et indirect annoncés et réalisés (comptabilité nationale ; administration centrale) ... 38

Graphique 32 : Écarts entre niveaux d'investissement (dépenses ajustées) annoncés et réalisés par le fonds du rail 38
Graphique 33 : Écarts entre niveaux d'investissement (dépenses ajustées) annoncés et réalisés par le fonds des routes 39
Graphique 34 : Investissements nets en pourcentage du PIB 40
Graphique 35 : Investissements publics bruts et nets (2001=100) 40
Graphique 36 : Décomposition des investissements publics et privés au Luxembourg, en pourcentage du PIB 41
Graphique 37 : Comparaison des niveaux d'investissements publics et privés, en pourcentage du PIB 41
Graphique 38 : Comparaison du SSM net au seuil de risque de pauvreté et au budget de référence 44
Graphique 39 : Évolution du nombre d'enfants bénéficiaires par groupe d'âges et des familles attributaires, 2008-2017, situation au 31 décembre (paiements courants) 49
Graphique 40 : Prêt cumulé par étudiant sur la durée totale de ses études (BAC+5) 55
Graphique 41 : Évolution des refus des aides aux études supérieures sous forme de bourses 56

Tableaux

Tableau 1 : Projections à moyen terme 2019-2023 7
Tableau 2 : Soldes publics 2014-2018 16
Tableau 3 : Soldes publics 2018-2022 17
Tableau 4 : Administrations publiques : écart entre les budgets votés et les comptes nationaux (% du PIB) 17
Tableau 5 : Administrations publiques : écart entre les budgets votés et les comptes nationaux (millions) 18
Tableau 6 : Administration centrale : écart entre les budgets votés et les comptes nationaux (% du PIB) 18
Tableau 7 : Administration centrale : écart entre les budgets votés et les comptes nationaux (millions) 18
Tableau 8 : Soldes nominaux des Administrations publiques au sein des États membres, en pourcentage du PIB 19
Tableau 9 : Soldes nominaux de l'Administration centrale au sein des États membres, en pourcentage du PIB 20
Tableau 10 : Solde structurel du Luxembourg 21
Tableau 11 : Principales recettes budgétaires selon le projet de budget 25
Tableau 12 : Évolution des différentes composantes des dépenses de l'Administration centrale 30
Tableau 13 : Évolution prévisible de la dette brute des administrations publiques entre 2013 et 2022 : 30
Tableau 14 : Soldes des budgets de l'État selon la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État 37

Tableau 15 : Prévision des recettes budgétaires dues à l'imposition directe 46

Tableau 16 : Estimation des économies réalisées par les plus importants contribuables suite à une diminution du taux d'affichage à 20% 47

Tableau 17 : Montants en euros des allocations familiales selon le nombre d'enfants, avant et après la réforme d'août 2016 49

Tableau 18 : Montants par enfant avant et après réforme 50

Tableau 19 : Montants par enfant avant et après réforme 51

Tableau 20 : Évolution des dépenses d'allocations familiales et de boni pour enfant, en millions d'euros 51

Tableau 21 : 1re simulation : Études supérieures à l'Université du Luxembourg, montants à disposition des deux familles types pour financer, sans prêt, la scolarité des enfants. 54

Tableau 22 : 2e simulation : Études supérieures à Liège, montants à disposition de deux familles type pour financer, sans prêt, la scolarité des enfants. 54

Tableau 23 : Montant en bourse alloué en 2018 aux familles 1 et 2 selon le lieu d'étude avec le budget annuel estimé. 55

Tableau 24 : Aides financières accordées depuis 2000/2001 56

Par lettres en date du 5 mars 2019, M. Pierre Gramegna, ministre des Finances, a soumis à l'avis de la Chambre des salariés (CSL) les projets de loi et les projets de règlement grand-ducal sous rubrique.

Le présent avis de la Chambre des salariés (CSL) est réparti en cinq parties.

La première partie comprend une brève description de la situation économique et sociale actuelle du Luxembourg.

La deuxième partie traite de la situation budgétaire, la met dans son contexte européen en l'appréciant notamment à l'égard des critères à respecter par le Luxembourg conformément aux textes européens applicables.

Dans la troisième partie, le niveau des investissements prévus est présenté dans une optique historique.

La quatrième partie analyse les dispositions fiscales prévues par le projet de loi budgétaire au niveau de l'imposition du revenu, de la TVA et des accises.

La dernière partie aborde certains sujets de politique sociale au sens large, à l'instar des prestations familiales, du chèque-service accueil et de l'aide pour études supérieures.

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

(entre parenthèses, valeur budget 2018)	1995-2017	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
						en pourcentage		
Évolution PIB zone euro, volume	1,5	1,9	1,8	1,5	1,6	1,4	1,3	1,2
PIB en valeur	5,9	3,7 (3,0 -4,4)	6,3 (5,0-6,4)	4,1	5,8	5,3	5,2	4,6
PIB en volume		1,5	3,0	3,0	3,8	3,5	3,0	
PIB potentiel en volume	3,4	2,0-3,4	2,7 (3,0-4,4)	2,9	3	3	2,9	2,9
Indice des prix à la consommation (IPCN)	1,9	1,8	1,5 (1,6)	1,7	1,7	1,6	1,6	1,7
Échelle mobile des salaires	1,8	2,5	1,0 (1,5)	1,7	2,3	1,2	1,7	2,1
Coût salarial nominal moyen	2,8	3,5	1,4 (2,4)	2,5	3,4	1,6	2,5	2,5
Emploi intérieur	3,2	3,3	3,7 (3,4)	3,4	2,9	3,0	2,6	2,0
Taux de chômage (ADEM)	4,4	5,9	5,5 (5,6)	5	4,8	4,6	4,6	4,8

Données : Statec (1995-2018 : données observées ou estimées ; 2019-2023 : Prévisions)

PIB potentiel : Synthèses des 5 méthodes de calcul.

Pour l'année 2018, sont seules mentionnées les estimations différentes entre les budgets 2018 et 2019 (en rouge, valeur inférieure budget 2019/ budget 2018, en bleu valeur supérieure). Ainsi, dans le projet de budget 2018, la projection pour le PIB potentiel en volume était une fourchette allant de 3,0% à 4,4%. Dans le projet 2019, la « projection » pour le même indicateur est la même année est de 2,7 %.

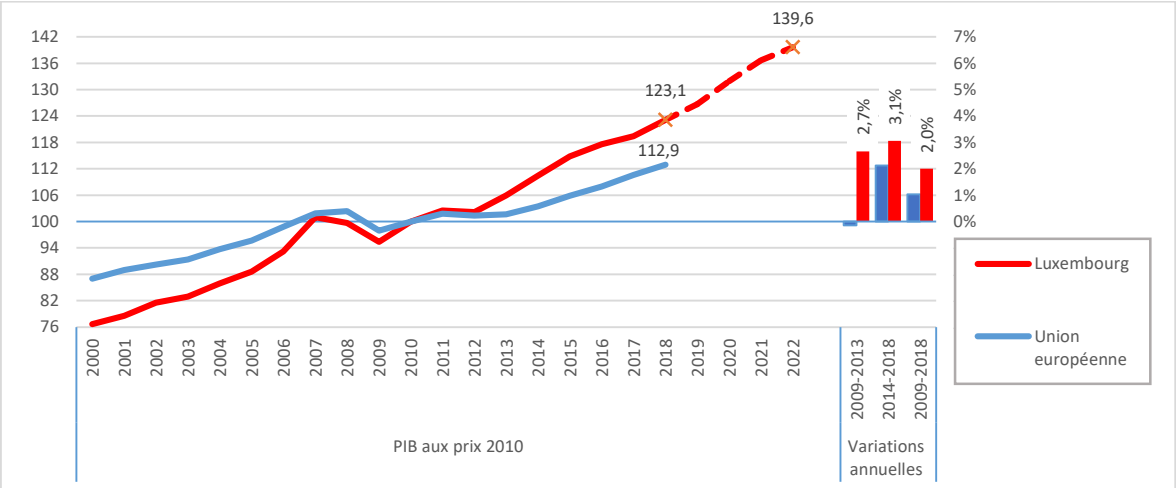
1.1. La croissance économique

D'après le Statec[1], « *la croissance luxembourgeoise (PIB en volume) est encore proche de 3% sur un an au 3e trimestre 2018[2], la valeur ajoutée s'étant redressée sous l'impulsion de services financiers, notamment dans les domaines de l'information et communication, de la santé et du commerce* ». En effet, dans certains secteurs (commerce de détail, construction, services aux entreprises), la consommation des ménages s'est fortement accrue en 2018 et devrait s'accroître en 2019 (de l'ordre de 4-5%, chaque année), une partie de la hausse trouvant son origine dans la réforme fiscale de 2017 (qui a fait bondir le revenu disponible réel de plus de 6%).

Selon le projet de budget, en 2019, la croissance devrait aussi être de 3%, « *les facteurs exogènes (surtout la conjoncture internationale) ne justifiant pas (encore) de révision à la baisse* » fin janvier 2019. En 2020, le Statec tablerait « *sur un rebond de croissance à 3,8%, rebond qui pourrait être attribué pour moitié environ aux exportations de services financiers* ». Au-delà de 2020, la croissance réelle devrait revenir progressivement vers son rythme potentiel, évalué par le Statec à un peu moins de 3%.

[1] Conjoncture Flash, 1/2019
[2] Données publiées le 21 décembre 2018.

Graphique 1 : PIB en volume (aux prix 2010 et en indice 2010=100)



Données : AMECO ; CEFN[3] : Note au Formateur, 2018. Note : les données 2018 sont provisoires.

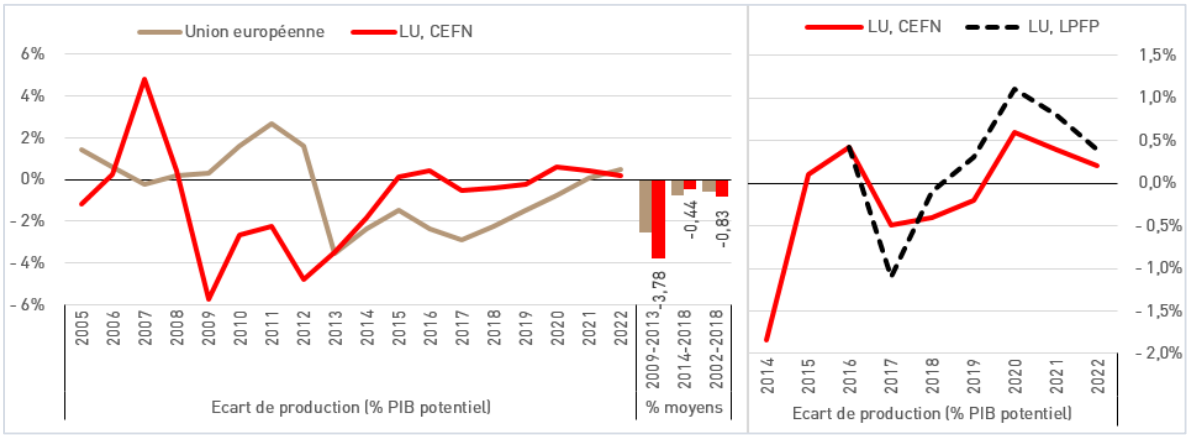
Le graphique précédent illustre la croissance luxembourgeoise fortement supérieure à celle de la moyenne de l'Union européenne.

En termes d'écart de production relatif[4], le Luxembourg peine à se relever et semble être, selon cet indicateur pris isolément, toujours en période de croissance économique modérée plutôt qu'en phase d'expansion. En effet, l'indicateur est négatif quand le PIB potentiel est supérieur au PIB réel ; ce qui signifie que l'économie ne produit pas autant que ses capacités le lui permettent[5]. Or, selon les données AMECO, l'écart de production au Luxembourg n'est pas redevenu positif depuis 2009, mises à part les années 2015 et 2016 et, en 2018, il se trouve même sous la moyenne européenne. Pire encore, selon la BCL, l'écart de production est resté négatif sur toute la période 2009 - 2017. Toutefois, l'institution prévoit que « les estimations de l'écart devraient devenir (faiblement) positives en 2018 et augmenter graduellement jusqu'en 2020. »

Cependant, les données 2018 n'étant pas définitives[6], il est fort probable que la situation soit tout autre. On peut aussi s'interroger sur la qualité du « ralentissement luxembourgeois » à la lumière d'autres indicateurs, à l'instar de la croissance de l'emploi.

[3] Comité économique et financier national
[4] (PIB réel – PIB potentiel) / PIB potentiel
[5] La différence entre le PIB effectif et le PIB potentiel, en d'autres termes l'*écart de production*, a mécaniquement pour conséquence un surplus de recettes si cet écart est positif (il augmente le produit des prélèvements obligatoires d'un certain pourcentage et diminue notamment les dépenses de prestations chômage, suite à la réduction du nombre de demandeurs d'emploi) et inversement s'il est négatif. Le surplus de recettes et la baisse du volume des dépenses de prestations (notamment de chômage) pour un écart de production positif (baisse des recettes et hausse du volume des dépenses pour un écart négatif) forme ce qu'il est convenu d'appeler le solde conjoncturel, en d'autres termes la composante conjoncturelle du solde public, solde qui sera utilisé pour calculer infra le solde structurel.
[6] Comme celles des années précédentes !

Graphique 2 : Écart de production (en pourcentage du PIB potentiel) réalisé et projeté



Données : AMECO ; CEFN : Note au Formateur, 2018. Note : Les données 2018 sont provisoires ; LPFP : Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2018-2022

La Chambre des salariés tient à préciser que les résultats de toutes ces constructions théoriques sont à prendre avec des pincettes. Elle renvoie à cet égard à l'avis annuel à venir du Conseil économique et social sur les problèmes de détermination de la valeur ajoutée au Luxembourg : si déjà le PIB est difficile à établir, comment calculer de manière sérieuse un écart de production, et par la suite un solde structurel (cf. infra), surtout en tant que prévision.

La CSL estime qu'en fin de compte la forte croissance de l'emploi au Luxembourg, qui est tangible et concrète, est le meilleur signe que l'économie se porte bien.

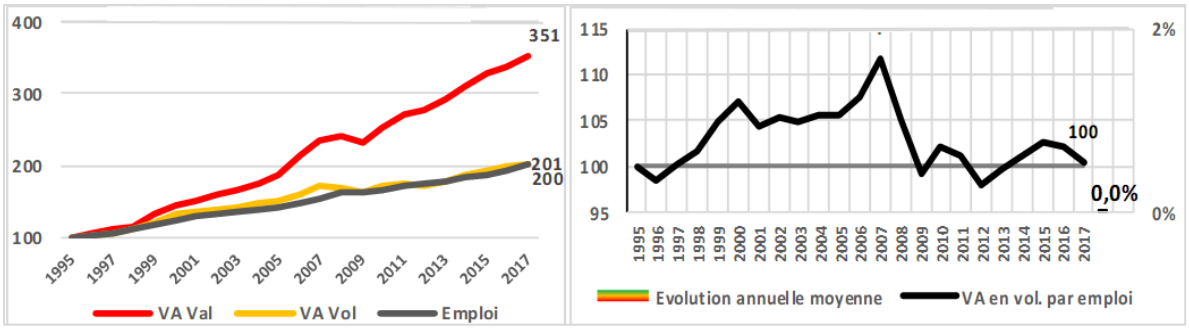
1.2. Productivité

Sur la longue période, la productivité luxembourgeoise n'aurait absolument pas progressé, ceci en raison de l'évolution de la valeur ajoutée en volume correspondant presque exactement à celle de l'emploi. Or, ce n'est pas le cas de la valeur ajoutée nominale qui, elle, a progressé 1,5 fois plus vite, laissant ainsi aux entreprises une large marge de manœuvre concernant leurs niveaux de productivité et de marges.

Est-il logiquement possible que le Luxembourg n'ait connu absolument aucun gain de productivité en 22 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…

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 1995 ?

Graphique 3 : Évolution (1995=100) de la valeur ajoutée en valeur et en volume, de l'emploi et de la valeur ajoutée en volume par emploi



Données : Eurostat

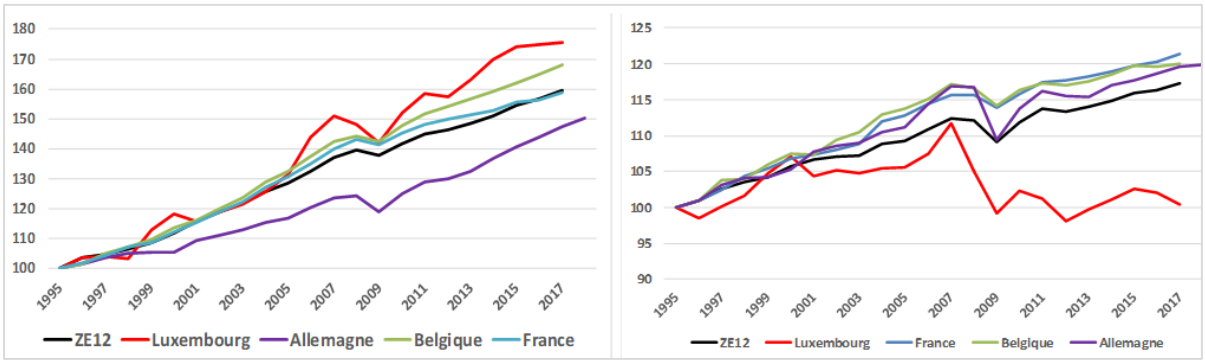
Cette absence apparente de gains de productivité doit en fait à la crise. Entre 2007 et 2009, soit simplement en deux années, le Luxembourg aurait perdu l'intégralité des gains de productivité de la décennie précédente, pour ne plus jamais redécoller par la suite.

La comparaison entre le Luxembourg et les pays voisins montre le grand écart entre la productivité nominale et la productivité en volume. Tous les pays ont été touchés par la crise ; la productivité nominale comme en volume ont connu un fort recul en 2009, le Luxembourg ayant amorcé sa baisse dès 2008, année de ralentissement pour les autres pays.

Cependant, alors que la productivité nominale luxembourgeoise reprend sa course en tête après la crise, à des niveaux relatifs d'ailleurs nettement plus élevés que jusqu'en 2005, en volume, même si elle avait pris du retard avant la crise, son effondrement sera suivi d'une période de stabilité au niveau initial, c'est-à-dire autour de 100.

Graphique 4 : Valeur ajoutée par emploi (1995 = 100)

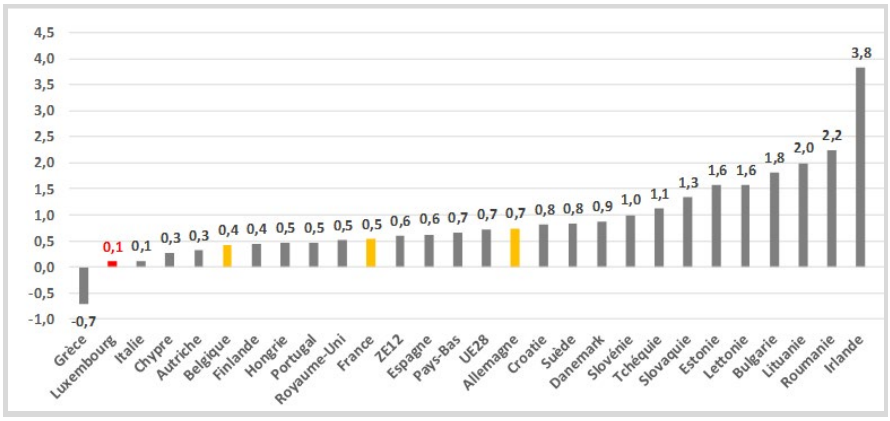
Nominale (en valeur) *En volume*



Données : Eurostat

Ainsi, depuis la crise, la productivité luxembourgeoise en volume n'aurait absolument pas bougé. Contrairement aux autres pays, le Luxembourg n'aurait donc connu aucun phénomène de rattrapage de sa productivité en volume après la crise, à l'inverse de sa productivité nominale. Si on laisse de côté la crise pour observer ce qui s'est passé depuis, on constate que le Luxembourg n'a quasiment pas vu sa productivité bouger et se retrouve en compagnie de pays comme la Grèce ou l'Italie dans lesquels la crise s'est prolongée très nettement après 2008/2009.

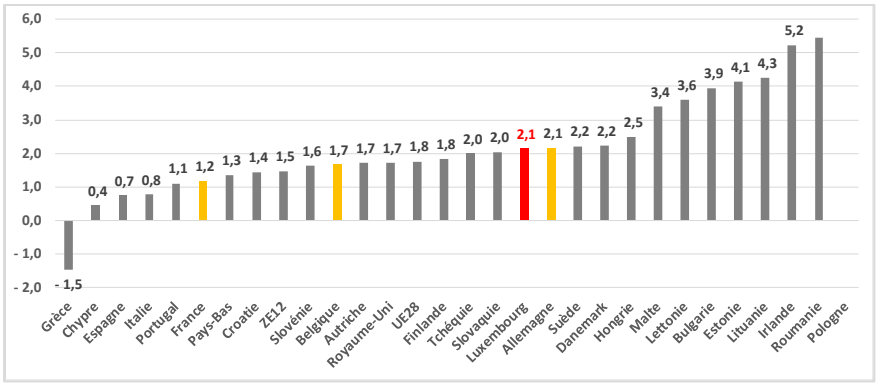
Graphique 5 : Variation annuelle moyenne de la valeur ajoutée en volume par emploi (1995 = 100), 2009-2017



Données : Eurostat

Pourtant, la productivité nominale luxembourgeoise a connu une évolution tout à fait honorable et comparable à celle de l'Allemagne.

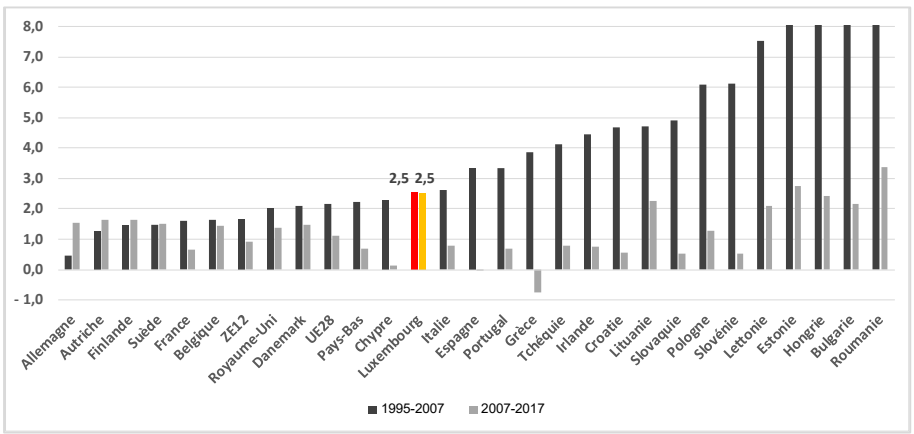
Graphique 6 : Variation annuelle moyenne de la valeur ajoutée nominale par emploi, 2009-2017



Données : Eurostat

Ce décalage s'explique entre autres par des évolutions de prix très divergentes au Luxembourg par rapport à la quasi-totalité des autres pays. Dans tous les pays, sauf au Luxembourg et dans quatre autres pays, le déflateur de valeur ajoutée a diminué sur la période 2007-2017 par rapport aux années précédant la crise. En outre, ces quatre autres pays étaient, à l'exception du Luxembourg, ceux qui disposaient du plus faible déflateur avant la crise.

Graphique 7 : Variation annuelle moyenne du déflateur de la valeur ajoutée



Données : Eurostat

Ainsi, **alors que dans la plupart des autres pays la différence entre croissance de la productivité nominale et croissance de la production en volume donnée a diminué après la crise (c'est-à-dire le déflateur), au Luxembourg elle est restée identique**. En d'autres termes, au Luxembourg une croissance nominale de la productivité de 2,5% correspond à une croissance de la productivité en volume nulle. En Allemagne, même si le déflateur de valeur ajoutée est plus élevé qu'avant la crise, il est de seulement 1,6%.

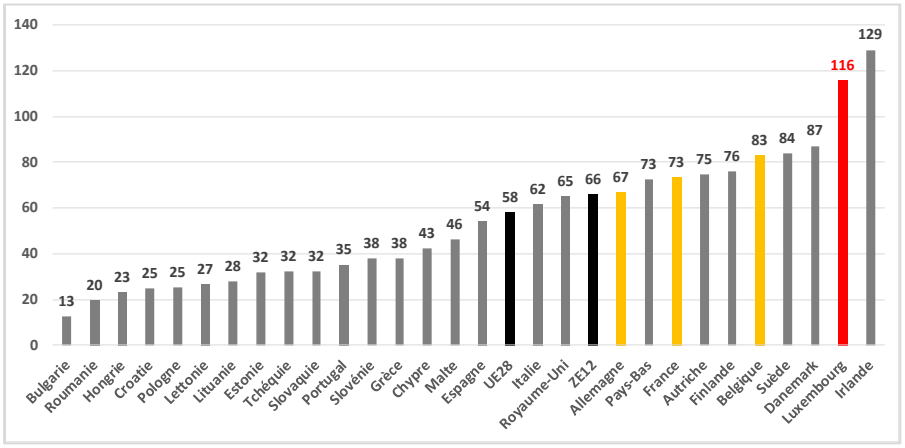
A croissance nominale identique, l'Allemagne réalisera des gains de productivité plus élevés que le Luxembourg. Pourtant, les prix ont globalement baissé après la crise, comme semble en témoigner la baisse quasi généralisée du déflateur de valeur ajoutée.

Les problèmes d'estimation du déflateur, notamment dans les services, et la sous-estimation probable des gains de productivité en volume en résultant, sont aujourd'hui largement reconnus par des experts et institutions nationales et internationales.

Par ailleurs, les problèmes récents de mesurage de la croissance du PIB au Luxembourg mettent aussi en question la pertinence du mesurage des gains de productivité.

Au bout du compte, le Luxembourg dispose toujours de l'un des niveaux de productivité les plus élevés avec 116.000 euros par emploi, très loin devant les pays voisins et même le Danemark (troisième meilleure place de l'UE). Or aux dernières nouvelles, un euro luxembourgeois valait toujours un euro allemand en 2017. Cela signifie donc bien qu'en 2017, un emploi luxembourgeois générait presque deux fois plus de richesse qu'un emploi allemand.

Graphique 8 : Valeur ajoutée par emploi, 2017, milliers d'euros

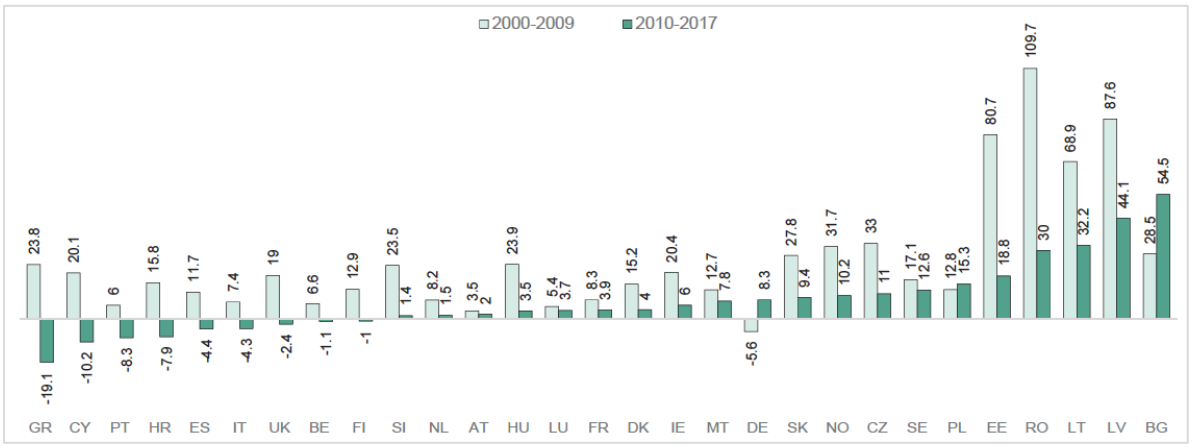


Données : Eurostat

1.3. Évolution des salaires

Si l'on compare l'évolution des salaires réels suite à la crise économique et financière à la période des 10 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 un certain nombre de pays, les salaires réels ont même diminué depuis 2010.

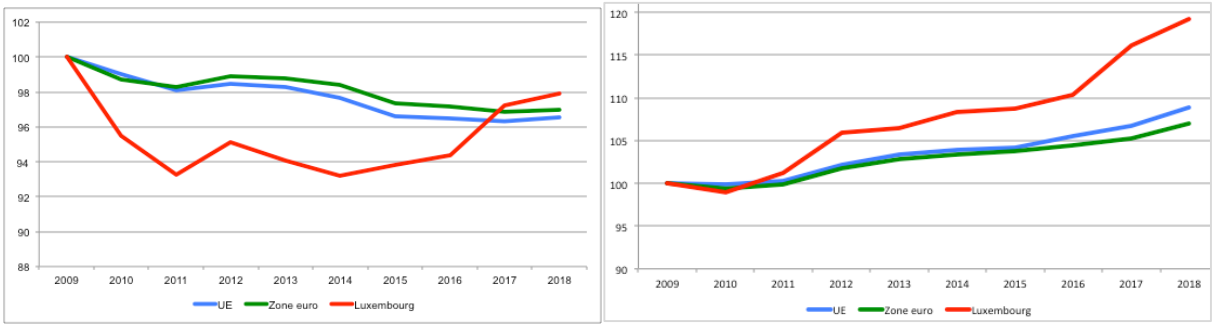
Graphique 9 : Évolution des salaires réels



Source : ETUI, AMECO

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. En général, l'évolution à long terme des salaires réels dans la période d'après-crise (2010-2017) est restée inférieure à celle d'avant la crise (2000-2009), laissant neuf pays de l'UE avec des niveaux de salaires réels inférieurs à ce qu'ils étaient en 2010.

Graphique 10 : Coût salarial unitaire réel et nominal (2010=100)



Source : Ameco

L'évolution faible des salaires est attestée par l'évolution du coût salarial unitaire réel, c'est-à-dire la part salariale. Depuis 2009, la part des salaires dans la valeur ajoutée est tendanciellement en baisse dans les pays de l'Union européenne et de la zone euro. Au Luxembourg, elle a commencé à croître depuis 2014, mais elle est toujours inférieure à ce qu'elle était en 2009.

L'évolution des salaires nominaux en relation avec la productivité réelle a pris un peu de vitesse à partir de 2015. Au Luxembourg, l'évolution est également un peu plus dynamique à partir de 2016, notamment sous l'influence du dénominateur (faible productivité).

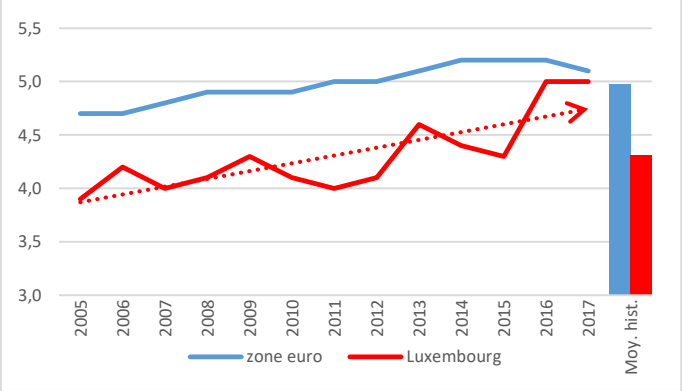
Notons cependant que le Luxembourg n'est pas en déséquilibre macroéconomique en ce qui concerne l'évolution du coût salarial unitaire nominal. D'après le Rapport 2019 sur le mécanisme d'alerte, la variation a été de 7,1% sur les trois dernières années, alors que la limite pour les pays de la zone euro est de 9%.

1.4. Les inégalités

Après plusieurs années de baisse, les inégalités ainsi que la pauvreté connaissent une recrudescence notable au Luxembourg depuis 2005. Ainsi, les indicateurs montrent que la répartition des richesses se fait de plus en plus en faveur des ménages les plus aisés.

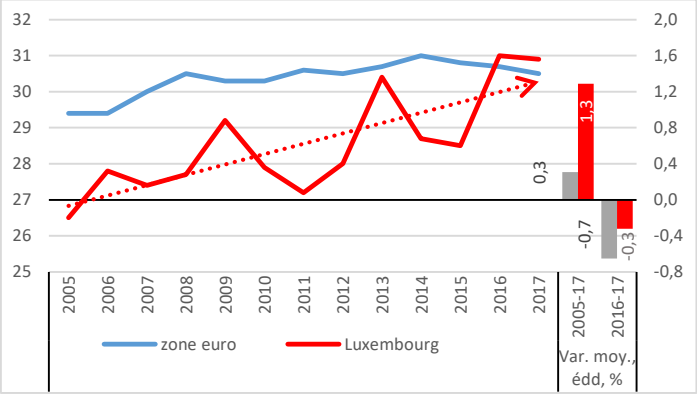
Graphique 11 : Rapport interquintiles du revenu disponible

À titre d'illustration, le rapport entre les revenus perçus par les vingt pour cent de ménages les plus aisés et les revenus perçus par les vingt pour cent de ménages les plus pauvres, passe de 3,9 en 2015 à 5,0 en 2017, soit une augmentation de près de 28,2% en douze ans, alors que, dans le même temps, il n'évolue que de 8,5% au sein de la zone euro. Le Luxembourg est dorénavant très au-dessus de sa moyenne historique (4,3).



Données : Eurostat

Graphique 12 : Évolution de l'indice de Gini



Données : Eurostat

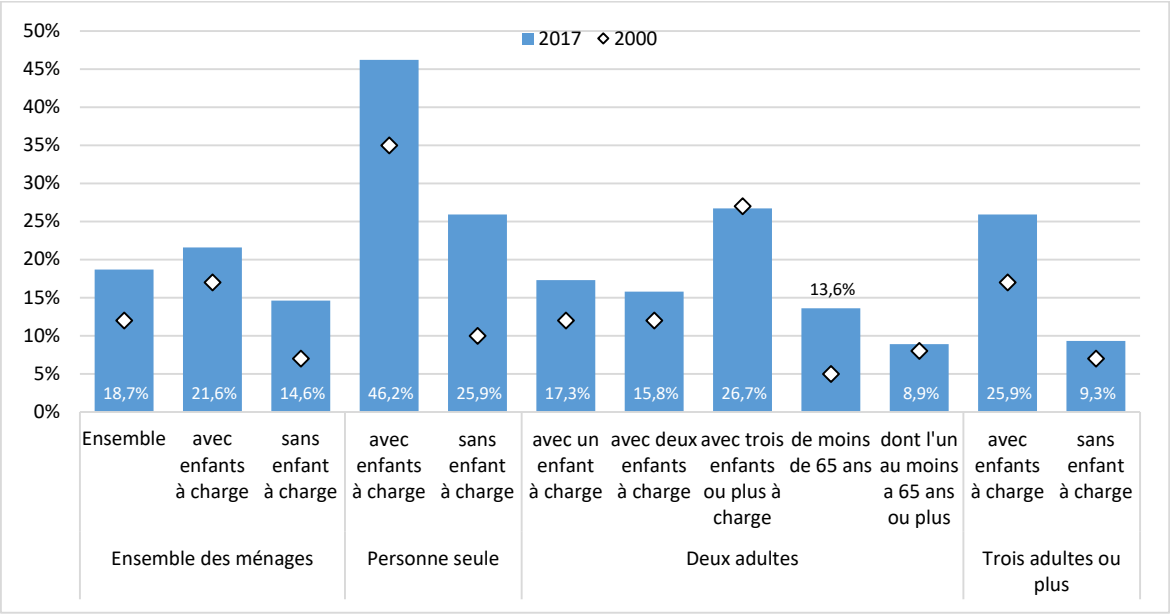
De plus, l'indice de Gini du revenu disponible se dégrade : il prend 4,4 points entre 2005 et 2017 au Luxembourg et seulement 1,1 dans la zone euro. Les inégalités luxembourgeoises dépassent entretemps le niveau moyen de la zone euro.

Concernant les salaires, la tendance est également à la croissance des inégalités, mais à un rythme toutefois moindre que pour l'ensemble des revenus : le plus bas des 5% de salaires les plus élevés est, en 2017, 4,4 fois supérieur au plus élevé des 20% de salaires les plus faibles. De plus, le pouvoir d'achat des plus bas salaires évolue en 2017 nettement plus lentement que celui des plus hauts salaires : +1,5% pour les premiers et +2,0% pour les seconds.

Malgré un niveau du salaire social minimum brut relativement élevé en comparaison européenne, ce salaire minimum s'avère insuffisant pour faire face au haut niveau de vie au Grand-Duché. Ainsi, ce salaire est de 10,7% au-dessus du seuil de risque de pauvreté, alors que dans les pays voisins il est plus d'un tiers plus élevé. Le faible écart au Grand-Duché entre le SSM brut et le seuil de pauvreté conduit mécaniquement le SSM net à être sous le seuil de pauvreté ; cela engendre ainsi de nombreux travailleurs pauvres.

En conséquence, le Luxembourg fait, au mieux, figure d'élève moyen dans la zone euro en termes de risque de pauvreté. Non seulement le taux de risque de pauvreté y connaît l'une des plus fortes hausses à court terme (+13,3% sur un an !), mais aussi à long terme. De plus, le taux 2017 est, avec 18,7%, le plus élevé que le pays ait jamais enregistré !

Graphique 13 : Taux de risque de pauvreté selon la configuration du ménage



Certaines catégories de ménages sont particulièrement touchées, à l'instar des ménages monoparentaux dont le taux de risque de pauvreté dépasse constamment le seuil des 45% depuis 2006 et grimpe même à 46,2% en 2017. De ce fait, le Luxembourg émarge en deuxième place des plus mauvais élèves de la zone euro.

Comme évoqué précédemment, les personnes occupées sont aussi exposées à un fort risque de pauvreté, et ce risque est aussi en forte hausse : 12,6% en 2016, 13,7% en 2017. Pour les chômeurs, la situation est encore pire.

Au total, entre un salaire social minimum net très en dessous du seuil de pauvreté, une forte croissance de la proportion de travailleurs rémunérés à ce niveau dans certains secteurs (à l'instar de la construction et de l'hébergement restauration), des gains salariaux qui s'envolent chez les mieux rémunérés et peinent à progresser en bas de l'échelle des salaires et des transferts sociaux qui jouent de moins en moins leur rôle redistributif depuis la réforme des prestations familiales de 2016, le taux de pauvreté luxembourgeois poursuit son ascension et les inégalités progressent.

D'ailleurs, sur la période récente, la CSL ne peut que remarquer la concomitance entre la mise en œuvre de la réforme de 2016 et la forte croissance du taux de pauvreté et des indicateurs d'inégalités, et notamment pour les ménages avec enfant(s).

Les raisons en sont connues : la non-indexation des prestations familiales et du boni, la baisse de l'aide financière pour études supérieures, un salaire social minimum trop faible, un barème fiscal qui n'a pas évolué sur la période analysée. Les réformes entreprises cette année risquent de n'être qu'un cautère sur une jambe de bois et donc insuffisantes pour inverser une tendance initiée depuis plus de dix ans…

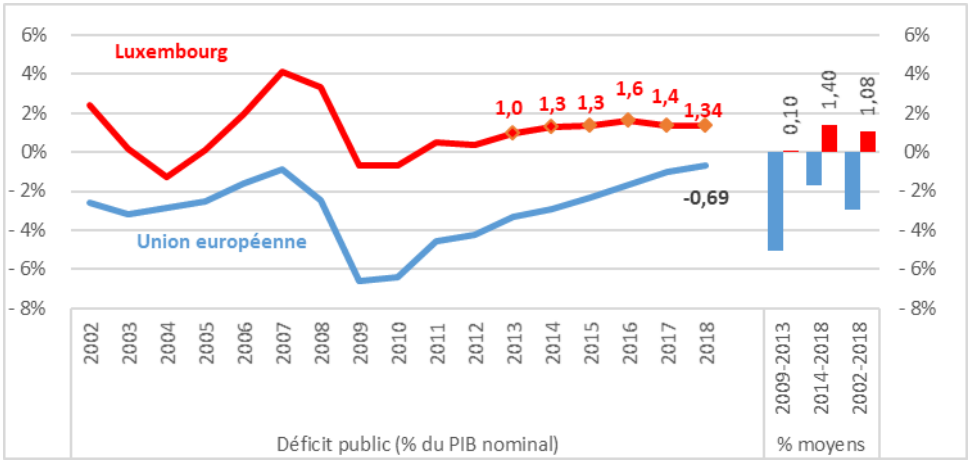
2. La situation budgétaire

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.

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 fait montre d'un léger déficit public (-0,69% du PIB), le Luxembourg est la plupart du temps en excédent, ses recettes étant supérieures à ses dépenses.

Graphique 14 : Déficit/surplus public en pourcentage du PIB nominal



Données : AMECO. Note : Les données 2018 sont provisoires.

Le Luxembourg respecte également son objectif de moyen terme au niveau du solde structurel (-0,5%) ainsi que les seuils européens de la dette publique (60%) et auto-imposé par l'Accord de coalition (30%).

Ces constats valent également pour l'année 2019, qui font l'objet du projet de budget sous avis.

2.2. Une meilleure situation que prévue

Le tableau 2 suivant montre que le solde de l'Administration publique dans son ensemble est positif jusqu'en 2018. Cette situation perdure jusqu'en 2022, selon la loi de programmation pluriannuelle comme l'indique le tableau 3, tout en s'améliorant à partir de 2019.

Dans ses prévisions d'automne 2018, la Commission prévoyait pour le Luxembourg un solde des administrations publiques de +1,3% en 2018 et de +1,2% en 2019. Les nouvelles prévisions établies dans le cadre de l'élaboration du projet de budget laissent entrevoir une forte amélioration pour 2018 et une légère diminution en 2019 par rapport à ces chiffres d'automne.

Tableau 2 : Soldes publics 2014-2018

En % du PIB	2014	2015	2016	2017 Prévisions	2018 Prévisions
Administration centrale.....	-0,4%	-0,5%	-0,4%	-1,6%	-1,5%
Administration locale.....	0,3%	0,4%	0,3%	0,3%	0,4%
Sécurité sociale	1,4%	1,5%	1,7%	1,9%	1,7%
Administration publique	**1,3%**	**1,4%**	**1,6%**	**0,6%**	**0,6%**

En millions d'euros	2014	2015	2016	2017 Prévisions	2018 Prévisions
Administration centrale.....	-196,7	-262,6	-211,3	-880,9	-889,6
Administration locale.....	153,7	216,0	157,6	187,7	206,1
Sécurité sociale	715,0	765,8	917,7	1.039,9	1.016,1
Administration publique	**672,0**	**719,2**	**864,0**	**346,7**	**332,6**

Source : projet de budget pour l'exercice 2018

Qui plus est, le déficit de l'administration centrale qui, d'après les prévisions, aurait fortement augmenté en 2017 et 2018 suite à la réforme fiscale et en raison de la nouvelle législation concernant les recettes de TVA issue du commerce électronique, se trouve être totalement réduit en 2018 selon le compte provisoire (excédent de 121 millions).

Tableau 3 : Soldes publics 2018-2022

	2018*		2019		2020		2021		2022	
	en mio.	en % du PIB	en mio.	en % du PIB	en mio.	en % du PIB	en mio.	en % du PIB	en mio.	en % du PIB
1) Solde nominal :										
Administration centrale.....	+121	+0,2%	-650	-1,1%	-515	-0,8%	-482	-0,7%	-44	-0,1%
Administrations locales.....	+334	+0,6%	+285	+0,5%	+340	+0,5%	+393	+0,6%	+335	+0,5%
Sécurité sociale	+1 059	+1,8%	+997	+1,6%	+1 051	+1,6%	+1 091	+1,6%	+1 158	+1,6%
Administration publique ..	**+1 514**	**+2,6%**	**+632**	**+1,0%**	**+876**	**+1,4%**	**+1 002**	**+1,5%**	**+1 449**	**+2,0%**
2) Solde structurel :										
Administration publique ..	-	**+2,6%**	-	**+0,9%**	-	**+0,8%**	-	**+1,1%**	-	**+1,8%**

Note : * compte provisoire

Source : projet de budget pour l'exercice 2019

Concernant les Administrations publiques, les projets de budgets sous-estiment presque systématiquement le solde, seule l'année 2009 faisant exception en raison de la survenue de la crise (cf. les tableaux suivants).

En moyenne, les projets de budgets de 2007 à 2016 anticipaient un déficit moyen de 0,6 point de PIB et les projets de budgets 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 1,2% du PIB. L'écart entre les projections du gouvernement et la réalité des comptes nationaux représente en moyenne, de 2007 à 2016, 2% du PIB.

Notons pour 2018 que les comptes provisoires laissent apparaitre un excédent de 2,6% du PIB, soit deux points de plus qu'initialement voté.

Tableau 4 : Administrations publiques : écart entre les budgets votés et les comptes nationaux (% du PIB)

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. 2007/2017
PB 2007 à 2014	-0,9	0,8	0,1	-4,4	-1,2	-0,7	-1,5	0,2									
PB 2015									-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			-0,6
PB 2018												0,6	0,6	1,3	1,7		
PB 2019												2,6	0,9	0,8	1,1	1,8	
Comptes nationaux	4,2	3,4	-0,7	-0,7	0,5	0,3	1,0	1,3	1,3	1,6	1,4						1,2
Ecart	5,1	2,6	-0,8	3,7	1,7	1,0	2,5	1,1	1,5	1,1	1,1	2,0					1,9

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 853 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, il serait de 1,2 milliard.

Tableau 5 : Administrations publiques : écart entre les budgets votés et les comptes nationaux (millions)

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
PB 2007 à 2014	-310	338			-521	-330	-685	100								
PB 2015									-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
Comptes nationaux	1 543	1 266	-250	-265	221	152	454	656	687	869	764					
Ecart (millions)	1 854	928			743	482	1 138	556	762	600	611	1 181				

Le constat est identique pour l'Administration centrale avec un solde moyen prévu de -2,5% entre 2007 et 2017 contre -0,9% dans les comptes nationaux. L'écart moyen est de 1,5 point de PIB.

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

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. 2007/2017
PB 2007 à 2014	-2,9	-1,4	-2,3	-6,2	-3,4	-2,6	-2,8	-1,1									
PB 2015									-1,6	-1,0	-0,8	-0,2					
PB 2016										-1,2	-1,3	-0,8	-0,8				
PB 2017											-1,7	-1,5	-1,2	-0,8			-2,5
PB 2018												-1,5	-1,3	-0,6	-0,1		
PB 2019												0,2	-1,1	-0,8	-0,7	-0,1	
Comptes nationaux	1,4	0,0	-2,5	-2,4	-1,6	-2,0	-1,0	-0,3	-0,5	-0,397	-0,6						-0,9
Ecart	4,3	1,4	-0,2	3,8	1,8	0,6	1,8	0,8	1,1	0,8	0,7	1,7					1,5

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. Mais même en occultant cette année exceptionnelle, on peut constater que l'écart tourne en moyenne autour de 500 millions. Pour l'année 2018, l'écart serait d'un milliard. Alors que le gouvernement tablait sur un déficit de près de 900 millions, il aurait finalement réalisé un excédent de 121 millions

Tableau 7 : Administration centrale : écart entre les budgets votés et les comptes nationaux (millions)

Administration Centrale : écart entre les budgets votés et les comptes nationaux (millions)

	2 007	2 008	2 009	2 010	2 011	2 012	2 013	2 014	2 015	2 016	2 017	2 018	2 019	2 020	2021	2022
PB 2007 à 2014	-993	-569			-1 401	-1 143	-1 293	-545								
PB 2015									-817	-534	-438	-117				
PB 2016										-633	-711	-477	-487			
PB 2017											-983	-944	-806	-571		
PB 2018												-890	-820	-366	-88,7	
PB 2019												121	-650	-515	-482	-44
Comptes nationaux	519	19	-924	-944	-702	-889	-464	-164	-262	-210	-344					
Ecart (millions)	1 513	587			699	254	829	381	555	423	367	1 011				

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.

Concernant les Administrations publiques, non seulement le Luxembourg se classe, en 2017, à la 2e place de l'Union européenne pour la part de l'épargne nette[7] avec 3,9% du PIB, mais il a aussi une forte capacité de financement après investissement avec 1,4% du PIB.

En outre, l'année 2017 est loin d'être une exception puisque, sur la période 2000-2016, 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.

Même si force est de constater que les soldes observés en 2017 restent en deçà de leur moyenne 2000-2016 (3,9% du PIB vs 4,6% pour l'épargne nette et 1,4% vs 1,6% pour la capacité de financement), ils restent toujours positifs, alors que ce n'est pas le cas dans la majorité des États membres.

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

Tableau 8 : Soldes nominaux des Administrations publiques au sein des États membres, en pourcentage du PIB

	Épargne nette (soldes)				Capacité de financement (+) / Besoin de financement (-)			
	2017	rang	moyenne 2000-16	rang	2017	rang	moyenne 2000-16	rang
MT	4,0	1,0	-2,8	26,0	3,5	1,0	-3,4	19,0
LU	3,9	2,0	4,6	1,0	1,4	5,0	1,6	1,0
SE	2,9	3,0	1,5	4,0	1,6	3,0	0,5	4,0
CY	2,4	4,0	-0,9	11,0	1,8	2,0	-3,2	16,0
HR	2,3	5,0	0,2	7,0	0,9	10,0	-4,3	23,0
DE	2,1	6,0	-0,7	10,0	1,0	9,0	-1,5	7,0
DK	1,7	7,0	1,1	5,0	1,1	7,0	0,6	3,0
EE	1,7	7,0	2,9	2,0	-0,4	15,0	0,5	5,0
NL	1,5	9,0	-0,9	12,0	1,2	6,0	-1,9	8,0
CZ	0,8	10,0	-2,0	20,0	1,5	4,0	-3,1	14,0
LT	0,7	11,0	-2,0	21,0	0,5	12,0	-2,8	12,0
SI	0,7	11,0	-1,0	13,0	0,1	13,0	-3,9	22,0
BG	0,6	13,0	0,3	6,0	1,1	7,0	-0,6	6,0
IE	0,5	14,0	-1,1	14,0	-0,2	14,0	-4,4	26,0
AT	0,4	15,0	-0,5	9,0	-0,8	18,0	-2,4	10,0
PL	0,0	16,0	-2,7	24,0	-1,4	23,0	-4,3	24,0
LV	-0,1	17,0	-2,8	25,0	-0,6	16,0	-2,5	11,0
EU28	-0,1	17,0	-1,7	18,0	-1,0	21,0	-3,1	15,0
HU	-0,1	17,0	-3,5	27,0	-2,2	25,0	-4,8	28,0
EA19	-0,2	20,0	-1,5	16,0	-1,0	21,0	-2,8	13,0
UK	-0,3	21,0	-2,6	23,0	-1,8	24,0	-4,3	25,0
FI	-0,4	22,0	1,6	3,0	-0,7	17,0	1,0	2,0
EL	-0,7	23,0	-6,1	30,0	0,8	11,0	-7,6	30,0
BE	-0,8	24,0	-1,2	15,0	-0,9	20,0	-2,0	9,0
IT	-1,4	25,0	-1,9	19,0	-2,4	26,0	-3,2	17,0
SK	-1,5	26,0	-3,7	28,0	-0,8	18,0	-4,5	27,0
FR	-1,6	27,0	-2,4	22,0	-2,7	27,0	-3,8	20,0
PT	-1,7	28,0	-4,5	29,0	-3,0	29,0	-5,4	29,0
RO	-2,9	29,0	-0,1	8,0	-2,9	28,0	-3,3	18,0
ES	-3,3	30,0	-1,5	16,0	-3,1	30,0	-3,8	21,0

Données : Eurostat (gov_10a_main)

Concernant **l'Administration centrale**, le Luxembourg se classe, en 2017, 9e de l'Union européenne pour la part de l'épargne nette[8] avec 1,2% du PIB ; en revanche, il a un besoin de financement, s'élevant à -0,6% du PIB. Le pays émarge ainsi au 14e rang de l'UE. Notons 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.

[8] Hors détérioration du capital fixe. C'est le solde de son compte courant, après les opérations courantes mais avant les opérations en capital (investissements).

En matière d'épargne nette, la situation du Luxembourg s'éloigne de sa moyenne historique (2000-16) passant d'un poids dans le PIB de 2% en moyenne à 1,2%, et il recule de la deuxième place à la neuvième.

Il en est de même pour le besoin de financement. Se situant au 4e rang avec une moyenne historique de -0,4%, le besoin de financement s'accroît en 2017 à -0,6% du PIB. Le pays se situe ainsi au 14e rang alors qu'il n'était qu'au 8e rang en 2016.

Notons que cette situation plus favorable de l'épargne nette par rapport à la capacité de financement souligne l'importance des investissements réalisés par l'Administration centrale.

Tableau 9 : Soldes nominaux de l'Administration centrale au sein des États membres, en pourcentage du PIB

	Épargne nette (soldes)				Capacité de financement (+) / Besoin de financement (-)			
	2017	rang	moyenne 2000-16	rang	2017	rang	moyenne 2000-16	rang
MT	4,0	1	-2,4	25	3,5	1	-3,4	19
SE	2,2	2	0,8	5	1,7	2	0,6	2
HR	1,9	3	-0,6	11	0,8	6	-4,1	24
DK	1,5	4	1,3	4	1,0	3	0,9	1
NL	1,5	4	-0,1	8	0,9	5	-1,2	7
DE	1,3	6	-0,1	7	0,2	9	-1,0	6
CY	1,3	6	-2,4	24	0,7	7	-4,9	27
HU	1,3	6	-1,6	20	-2,2	25	-5,0	28
LU	1,2	9	2,0	2	-0,6	14	-0,4	4
IE	1,0	10	0,3	6	-0,3	12	-4,1	25
EE	0,9	11	2,2	1	-0,4	13	0,5	3
LT	0,9	11	-0,3	9	-0,2	11	-2,1	10
BG	0,8	13	1,4	3	1,0	3	-0,6	5
CZ	0,4	14	-1,1	16	0,6	8	-2,9	16
SI	0,3	15	-1,4	18	-0,1	10	-3,7	21
UK	0,2	16	-1,9	21	-1,4	22	-3,8	23
LV	0,0	17	-2,2	23	-0,7	15	-2,3	13
AT	-0,1	18	-0,5	10	-0,9	16	-2,2	11
EU28	-0,3	19	-1,4	18	-1,3	19	-2,7	15
EA19	-0,5	20	-1,3	17	-1,3	19	-2,4	14
PL	-0,6	21	-2,9	27	-3,5	29	-3,8	22
BE	-1,0	22	-1,1	14	-1,3	19	-1,8	9
IT	-1,4	23	-2,0	22	-2,6	26	-3,1	17
SK	-1,5	24	-3,1	28	-1,1	17	-4,6	26
ES	-1,6	25	-0,8	12	-1,9	24	-2,2	12
FI	-2,0	26	-1,0	13	-1,8	23	-1,3	8
FR	-2,2	27	-2,6	26	-3,0	27	-3,5	20
EL	-2,3	28	-6,1	30	-1,2	18	-8,4	30
PT	-2,6	29	-4,1	29	-4,4	30	-5,6	29
RO	-3,4	30	-1,1	14	-3,1	28	-3,3	18

Données : Eurostat (gov_10a_main)

Rappelons que ce tableau indique en fait que les recettes courantes de l'Administration centrale couvrent largement les dépenses courantes et que le déficit léger qui apparaît au cours des années

sert uniquement à financer des investissements nécessaires pour assurer le développement économique et social futur (cf. aussi le chapitre sur la politique de l'investissement).

2.3. 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 production[9] ; 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 ponctuelles [10] ou encore :

Solde structurel = solde nominal -0,462 * écart de production[11].

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 conjoncturelles[12].

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 à +2,2% en 2017, 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 2017 et 2018, le Conseil national des finances publiques remarque que « indépendamment de la méthode de calcul utilisée, le solde structurel en 2017 respecte et celui en 2018 devrait respecter l'OMT fixé à -0,5% du PIB pour les exercices en question ». En effet, le solde structurel se situe entre +1,7% et +2,5% du PIB en 2017 et entre +1,4% et +2,2% du PIB en 2018 selon les quatre méthodes utilisées[13].

Tableau 10 : 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 1,4 et 2,2%

Données : CNFP

[9] 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.

[10] Les mesures ponctuelles sont négligeables au Luxembourg

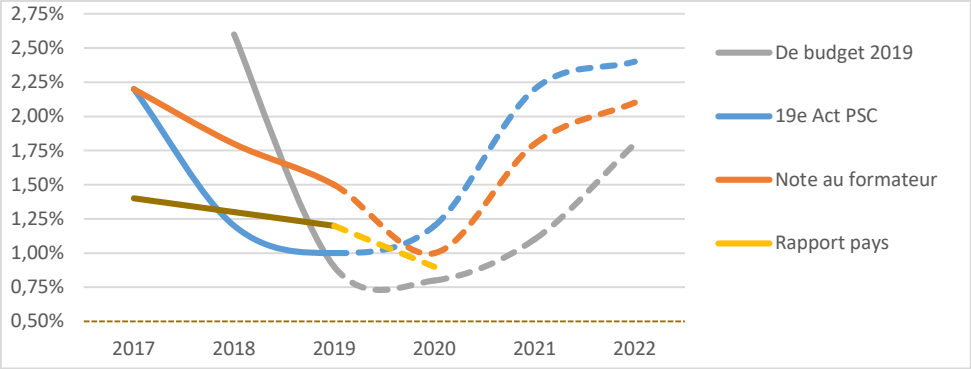
[11] Si l'écart de production représente 2% du PIB, la composante conjoncturelle du solde est égale à 0,462*2 = 0,924 point de PIB

[12] 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.

[13] La méthode « Modux » correspond à l'ancienne méthode communautaire, basée sur des filtres Hodrick-Prescott (« HP »). La méthode « COM-LUX » se base sur la méthode communautaire actuelle (méthode COM-COM) en apportant une meilleure représentation des spécificités de l'économie luxembourgeoise. La méthode du filtre HP consiste à extraire la composante conjoncturelle de la série temporelle des niveaux de PIB réels établis par le STATEC afin de ne retenir que la composante tendancielle du PIB.

Concernant le solde structurel projeté, le projet de budget 2019 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 15 : 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).

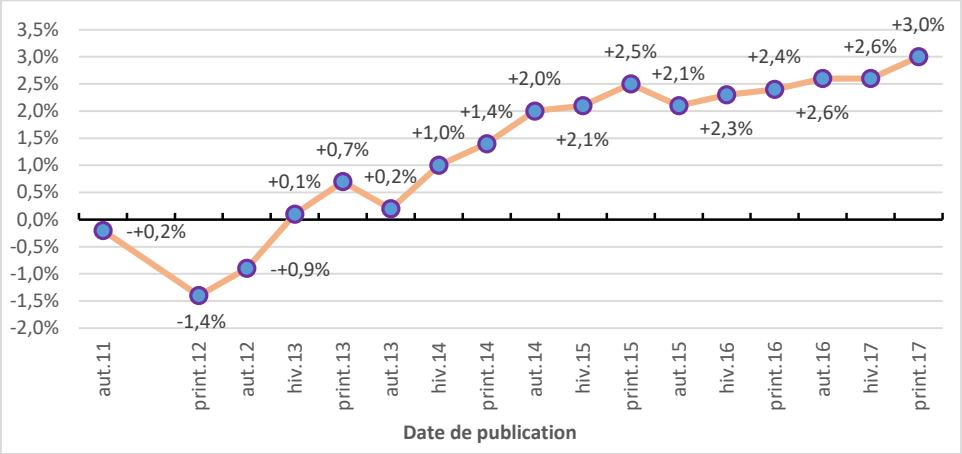
Trois phénomènes jouent dans ces fluctuations :

- 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 16 : 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).

Objectif budgétaire à moyen terme (OMT)

L'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) est, tout comme le solde structurel, un élément-clé du volet préventif[14] 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 européenne[15]. 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 un État membre de 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 que 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 2020-2022 à +0,5% qui sera respectée selon les prévisions avec une certaine marge tout au long de la période de programmation.

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

[14] 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).
[15] 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.

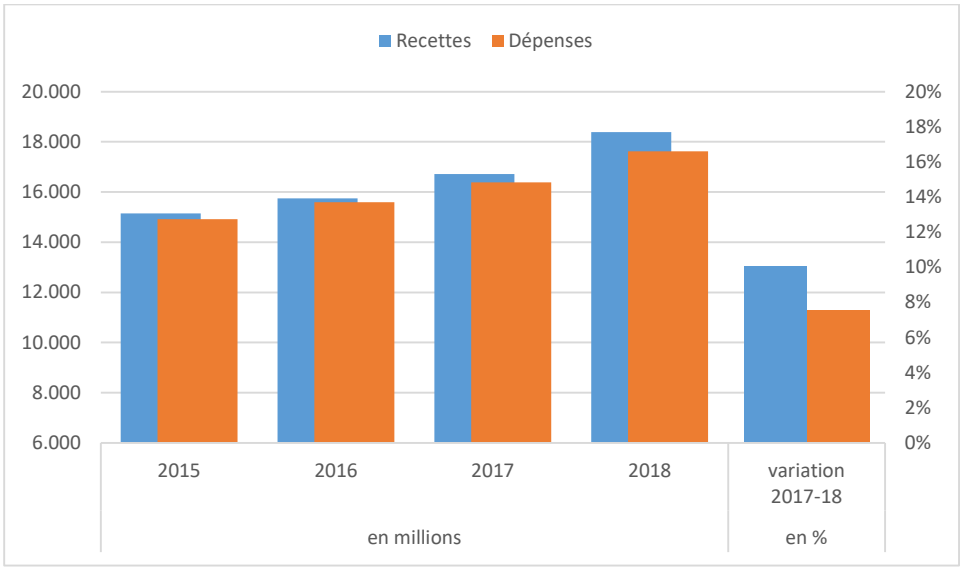
En effet, si l'objectif à moyen terme de -0,5% au titre de la période 2018-2019 était largement respecté, pour celui **proposé** dans le budget pour la période 2020-2022 (+0,5%), la marge de manœuvre est plus faible.

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 positif sur l'ensemble de la période, de +1,0% en 2019 à +2,0 % en 2022, et que celui de l'Administration centrale, bien que négatif aujourd'hui, se réduit au fil du temps.

2.4. Recettes et dépenses

Le graphique ci-dessous illustre une croissance continue des recettes et des dépenses publiques au cours des dernières années ; la croissance de recettes dépassant toutefois celle des dépenses.

Graphique 17 : Recettes et dépenses des Administrations publiques au 31décembre



Les recettes en plein essor

Le projet de budget prévoit une faible progression des recettes en 2019. Si cette approche peut s'expliquer partiellement par la progression exceptionnelle des recettes en 2018, elle semble néanmoins assez pessimiste par rapport aux évolutions connues par le passé.

Tableau 11 : Principales recettes budgétaires selon le projet de budget

Recettes budgétaires	2017	2018		2019	
	Compte	budget voté	Compte prévisionnel	Projet de budget	Variation en %
Impôts directs dont :	**7 692,3**	**7 808,4**	**8 794,9**	**8 901,7**	+1,2%
Impôts sur le revenu des collectivités	1 966,4	1 715,0	2 302,9	2 050,0	-11,0%
Impôts retenu sur les traitements et salaires	3 411,6	3 830,0	3 899,1	4 265,0	+9,4%
Impôt de solidarité sur le revenu des collectivités	148,0	129,1	173,3	154,3	-11,0%
Impôt de solidarité sur le revenu des personnes physiques	329,0	354,1	361,9	393,8	+8,8%
Impôts indirects	5 696,2	5 725,7	5 854,0		
suivant nouvelle structure 2019	6 344,9	6 718,2	6 921,6	7 119,9	+2,9%
A. Recettes budgétaires (courant et capital)	15 627,7	14 064,5	15 897,8		
suivant nouvelle structure 2019	14 791,3	15 056,7	16 315,1	16 601,5	+1,8%

Le projet de budget prévoit notamment une baisse de recettes de l'impôt sur le revenu des collectivités par rapport à 2018, mais aussi une faible progression de ces recettes par rapport à 2017 également. Au vu de ces estimations, les nouvelles mesures prévoyant un abaissement de la charge fiscale des entreprises (commentées au point 4 du présent avis) semblent plus que compenser une extension éventuelle de l'assiette imposable.

Mesurées à l'aune de la législation sur la comptabilité de l'État, les retenues sur les salaires (RTS et IRPP) contribuent, au 31 décembre 2018 à hauteur de 57,2% aux impôts directs (4 564 millions d'euros) en hausse de 7,6% par rapport à 2017.

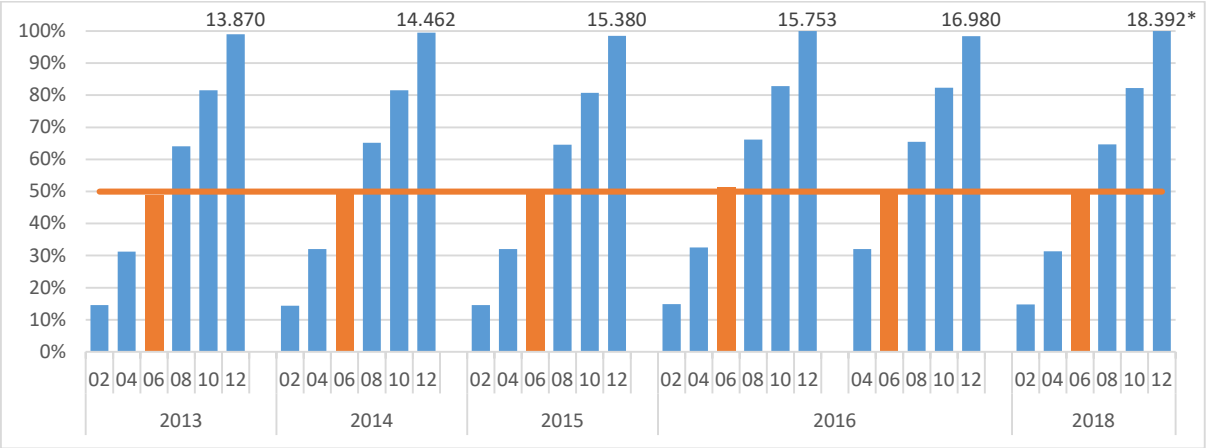
Dans le projet de budget 2019, elles sont prévues en nette hausse par rapport au compte prévisionnel 2018 (+11,2%) et devraient contribuer à hauteur de 55,1% aux impôts directs.

Dans le même temps, l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC) et l'impôt commercial communal (ICC) ne contribuent ensemble qu'à hauteur de 32,7% au budget 2019, en baisse de 5,0% par rapport au prévisionnel 2018.

Du côté des impôts indirects, la première ressource, à savoir la TVA brute compte pour 3 003[16] millions d'euros en 2018, soit pour près de 70% des recettes afférentes. La seconde ressource de ce type, la taxe d'abonnement, enregistre 1 257 millions d'euros, en baisse de 3,0% par rapport à l'année précédente.

[16] La TVA brute se répartit entre 1) recettes à verser à l'UE à titre de ressources propres, 2) alimentation du fonds communal de dotation financière et 3) quote-part des recettes brutes à transférer au budget ordinaire des recettes.

Graphique 18 : Évolution des recettes mensuelles



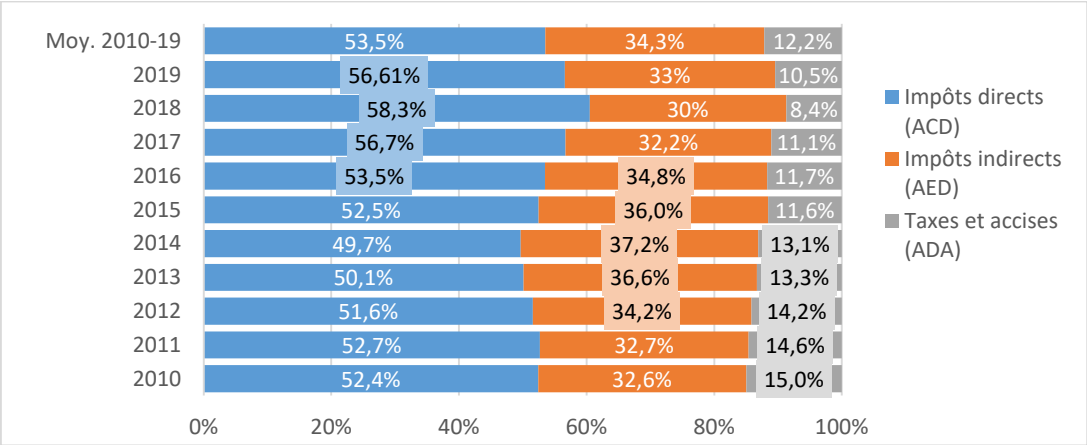
**Situation au 31 décembre 2018*

Sur l'ensemble de l'année 2018, les recettes fiscales encaissées par l'État se sont élevées à 18,4 milliards d'euros, soit une hausse de 10% sur un an, hausse largement supérieure aux 3,2% enregistrés en moyenne sur les quatre années précédentes. La hausse des recettes s'explique principalement par celles des impôts courants sur le revenu (+14,0%) et plus particulièrement des prélèvements liés aux traitements et salaires (en raison de la croissance de l'emploi et de la non-adaptation du barème d'imposition à l'inflation).

Au vu du graphique suivant, la modification de la structure des recettes apparaît clairement au fil des années :

- les recettes d'impôts directs constituent la plus grande part des recettes fiscales de l'État luxembourgeois. Elles prennent 4,2 points de pourcentage sur la période, avec un poids maximum en 2018 (58,3%) ;
- la part des impôts indirects est, en 2019, légèrement supérieure à celle de 2010 (+0,4 point) ;
- la part des taxes et accises baisse fortement (-4,5 pp) sous l'effet conjugué des évolutions des deux catégories d'impôts ci-avant.

Graphique 19 : Structures des principales recettes fiscales, 2010-2019

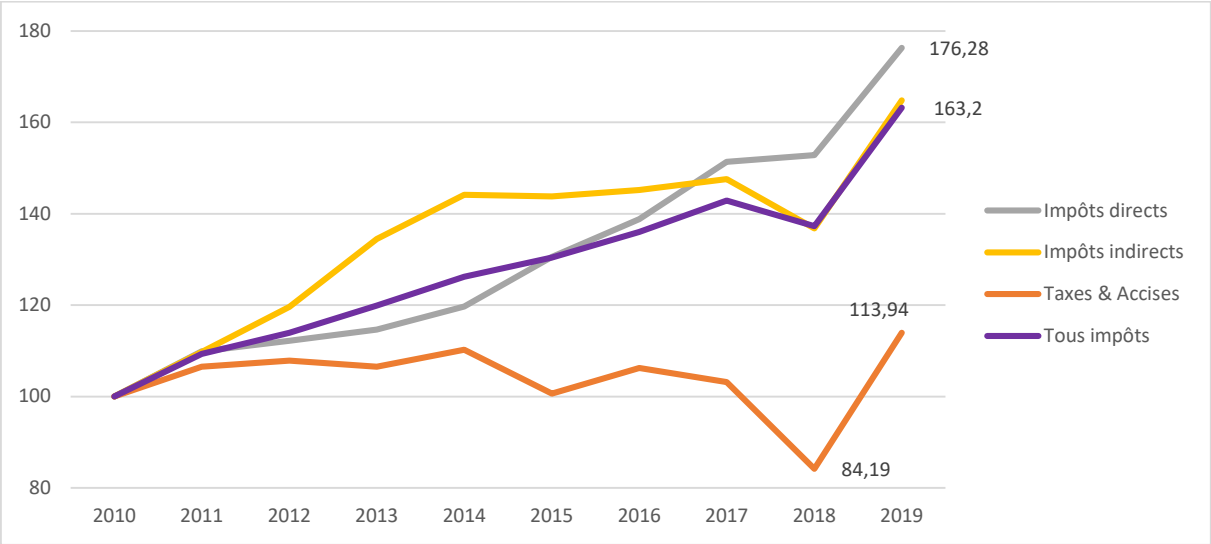


Données de Budget: Différentes administrations (ACD, AED, ADA[17]) ; graphique : CSL.

Ainsi sur moyen terme, le rendement des impôts directs progresse de 76,3%, quand celui des impôts indirects n'évolue que de 64,8%, et celui des taxes et accises de 13,9%.

[17] ACD : Administration des contributions directes ; AED : Administration de l'enregistrement et des domaines ; ADA : Administration des douanes et accises.

Graphique 20 : Évolution des grandes catégories d'impôts



Données : Différentes administrations (ACD, AED, ADA) ; graphique : CSL.

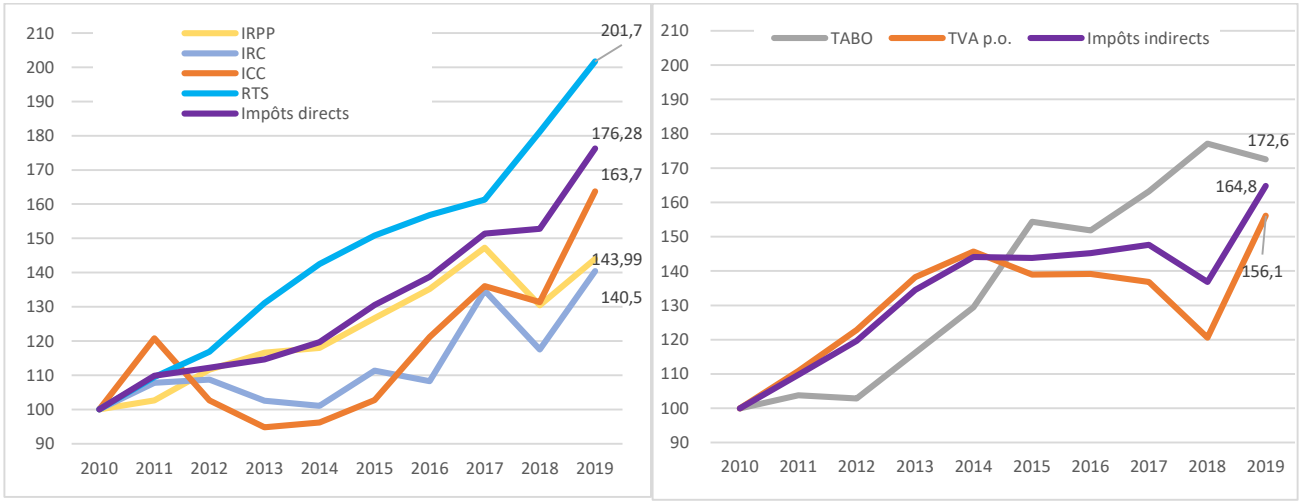
L'analyse détaillée des recettes d'impôt directs donne un éclairage plus précis. Si le rendement des impôts directs continue de progresser, c'est essentiellement dû à la forte croissance des recettes tirées l'IRPP par voie d'assiette et surtout de la RTS (respectivement +44,0% et +101,7% entre 2010 et 2019), ces hausses étant intimement liées à la croissance de l'emploi, qui augmente la base d'imposition, et à la non-adaptation du barème entre 2009 et 2017, qui élargit la base d'imposition.

Si la croissance des recettes issues des impôts directs payés par les ménages (RTS et IRPP par voie d'assiette) est élevée depuis 2010, on ne peut pas en dire autant des recettes tirées de l'impôt sur le revenu des collectivités qui ne progresse que de 40,5%, la forte hausse observée entre 2016 et 2017 ne constituant même pas un rattrapage par rapport à la moyenne des impôts directs (+76,3%).

L'analyse plus précise des impôts indirects met en avant la faible progression de leur rendement entre 2014 et 2017 suite à la baisse des recettes tirées de la TVA, elle-même liée aux pertes de recettes TVA liées à l'e-commerce

Parmi les impôts indirects, la forte croissance de la taxe d'abonnement (TABO) s'explique par l'évolution des actifs sous gestion des fonds d'investissement. Cependant, ne représentant qu'environ 20% des recettes d'impôts indirects, son influence sur ces dernières est relativement faible et ne compense pas la baisse de la TVA.

Graphique 21 : Évolution des principaux impôts directs et indirects

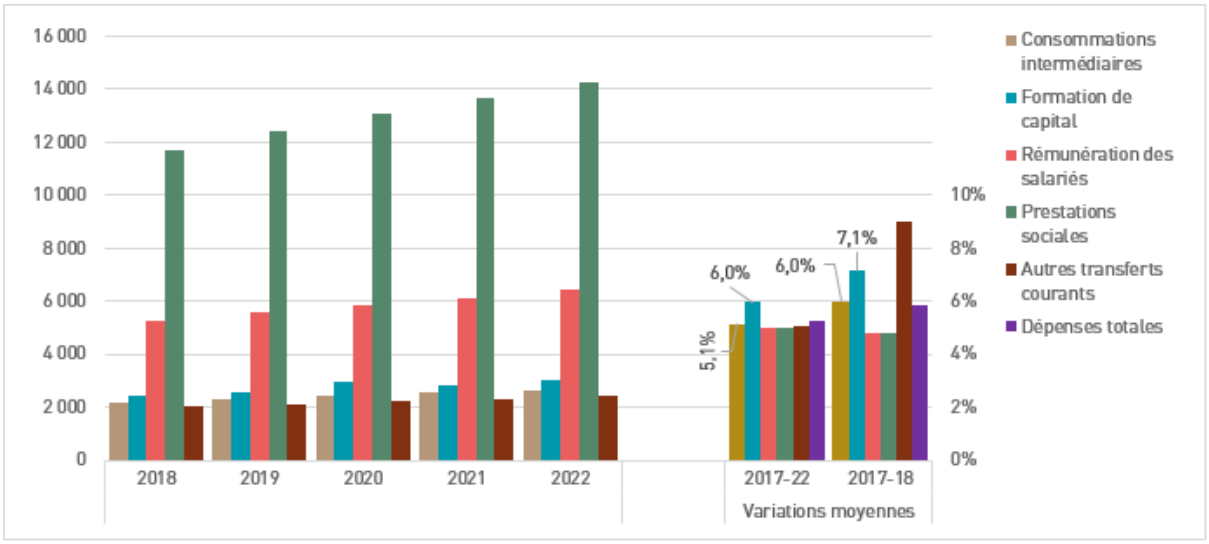


Données : Différentes administrations (ACD, AED, ADA) ; graphiques : CSL.

Des dépenses maîtrisées

L'évolution des finances publiques en 2018 est surtout caractérisée par des dépenses d'investissement toujours aussi importantes qui, malgré leur niveau déjà élevé, augmentent encore de 7,1%. Parmi les priorités de l'investissement public figurent ainsi l'éducation des enfants, le logement et les transports publics. Par ailleurs, les consommations intermédiaires dans les dépenses des **administrations publiques** augmentent de 6,0%, soit un peu plus que l'ensemble des dépenses (5,8%) reflétant la difficulté du gouvernement à maîtriser cette catégorie de dépenses. En revanche, la partie « rémunérations des salariés » évolue plus lentement (+4,8%) entre 2017 et 2018.

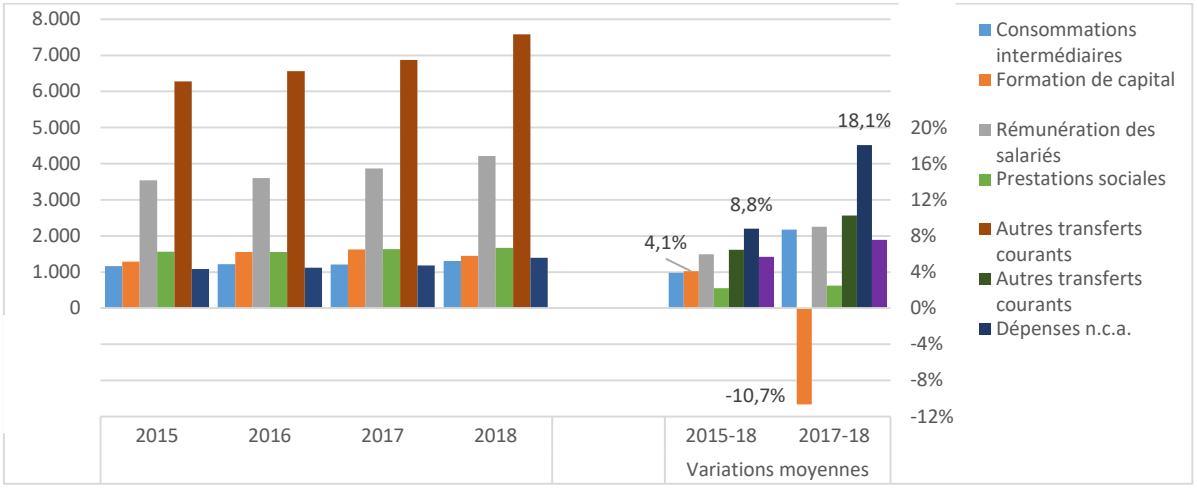
Graphique 22 : Dépenses des Administrations publiques



Données : Budgets annuels, millions d'euros

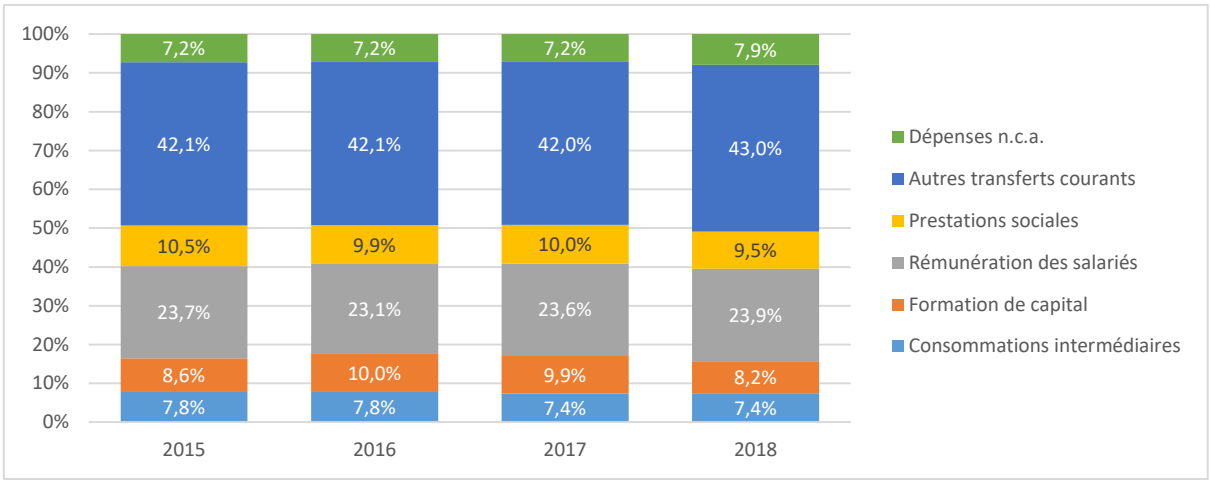
De son côté, l'**Administration centrale** connaît une évolution plus chaotique de ses dépenses. Alors que l'ensemble des dépenses progresse de 7,6% en un an, les consommations intermédiaires s'élèvent de 8,7% tout en ayant fortement ralenti sur la période 2015-2018. En revanche, l'investissement public qui évolue de 4,1% par an sur la période 2015-2018, s'effondre en 2018 perdant 10,7% sur un an (correspondant à une baisse de la formation de capital de 173 millions).

Graphique 23 : Dépenses de l'Administration centrale par grandes catégories[18]



Données : Budgets annuels, millions d'euros

Graphique 24 : Structure des dépenses de l'Administration centrale par grandes catégories



Données : Budgets annuels

Le tableau ci-après renseigne sur l'évolution des différentes composantes des dépenses de l'Administration centrale selon les règles du SEC2010.

[18] Formation de capital = investissement ; prestations sociales = prestations en nature, chômage, RMG… ; autres transferts courants = pensions, maladie, famille… ; dépenses n.c.a = subventions (services publics d'autobus, logement…), revenus de la propriété (intérêts débiteurs), transferts en capital, etc.

Tableau 12 : Évolution des différentes composantes des dépenses de l'Administration centrale

(en millions d'euros)	Prévisions		Variations
	2018	2019	
Dépenses de l'administration centrale	**18 540**	**19 613**	**5,8%**
Consommation intermédiaires	1 449	1 579	9,0%
Formation de capital	1 467	1 596	8,8%
Rémunérations des salariés	4 263	4 584	7,5%
Subventions	714	701	-1,9%
Intérêts de la dette publique	190	161	-15,1%
Prestations sociales	1 747	1 798	2,9%
Autres transferts courants	7 891	8 201	3,9%
Transfert en capital	756	962	27,3%
Autres dépenses	63	31	-51,3%

Données : projet de budget 2019

2.5. Dette publique

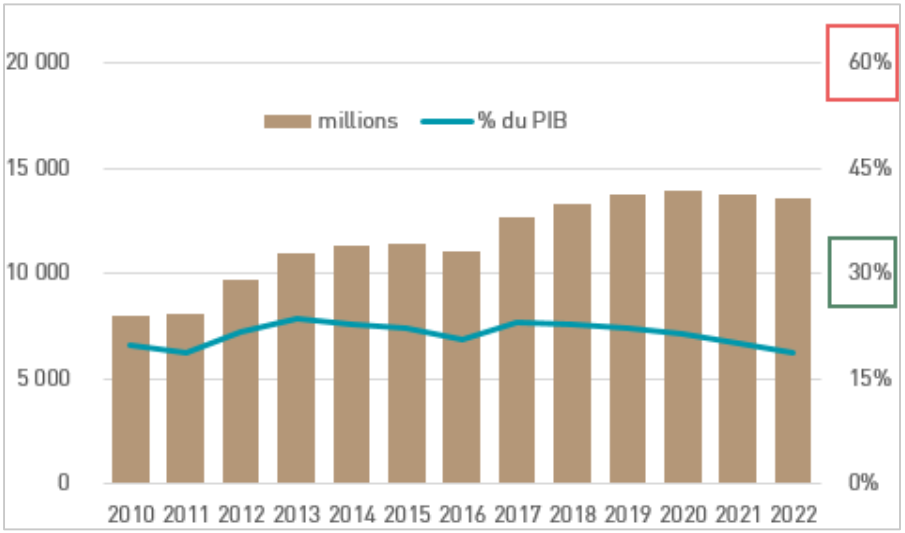
Notons tout d'abord que la dette des Administrations publiques, très faible en 2007, avec 2.867 millions d'euros, a augmenté en raison de la crise financière et économique de 2008 pour passer à 11.014 millions d'euros, soit 23,7% du PIB en 2013.

Tableau 13 : Évolution prévisible de la dette brute des administrations publiques entre 2013 et 2022 :

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Administration centrale*.....	10 024	10 299	10 358	9 996	11 739	11 620	11 420	11 920	12 200	12 250
Administrations locales*.....	989	1 031	1 086	1 027	956	950	950	950	950	950
Sécurité sociale*.....	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Administrations publiques										
En % du PIB	23,7%	22,7%	22,2%	20,7%	23,0%	21,4%	20,2%	19,9%	19,3%	18,4%
En millions d'euros.....	11 014	11 331	11 447	11 024	12 697	12 571	12 370	12 870	13 150	13 200

Note : les chiffres de ce tableau sont exprimés en millions d'euros
* : Contributions nettes. Chiffres provisoires pour les années 2013 à 2018.

Graphique 25 : Évolution de la dette publique 2010-2022



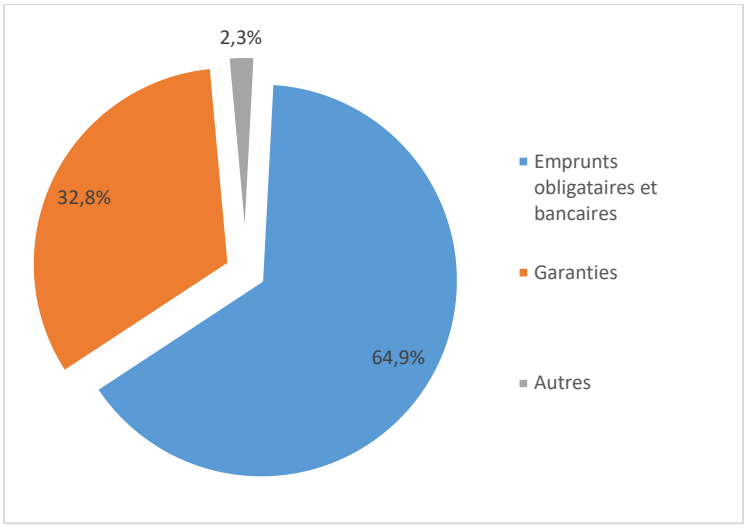
Données : AMECO, De Budget 2019

60% Critère de Maastricht - 30% Seuil retenu par le Luxembourg

La dette publique du Luxembourg continue à se situer à un niveau nettement inférieur à la valeur de référence de 60% du PIB, le Luxembourg faisant ainsi partie des États membres affichant les taux d'endettement les plus bas de la zone euro. En fait, le Luxembourg possède le deuxième plus faible taux d'endettement de l'UE en 2018.

Le graphique suivant montre que la dette publique luxembourgeoise ne résulte pas uniquement de déficits de l'Administration centrale finançant des investissements publics, mais également, pour près de la moitié, d'autres facteurs (rappelons que la participation à la BGL, 2 milliards, a également été financée par emprunt).

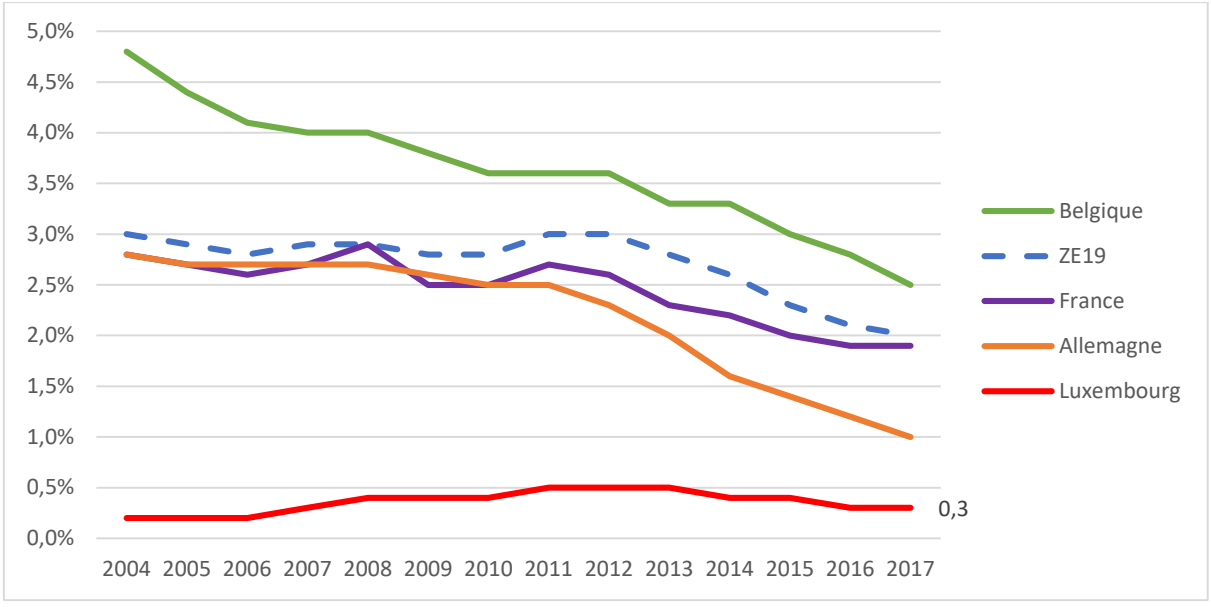
Graphique 26 : Composition de la dette des Administrations publiques en 2017, en pourcentage de la dette totale



Données : Eurostat

Au Luxembourg, le coût lié au service de la dette publique (c.-à-d. la charge d'intérêts) demeure relativement stable autour de 0,3% du PIB ou environ 180 millions d'euros en 2017. Ceci est d'ailleurs favorable par rapport au niveau de la zone euro ou des pays voisins.

Graphique 27 : Charge de la dette publique en % du PIB



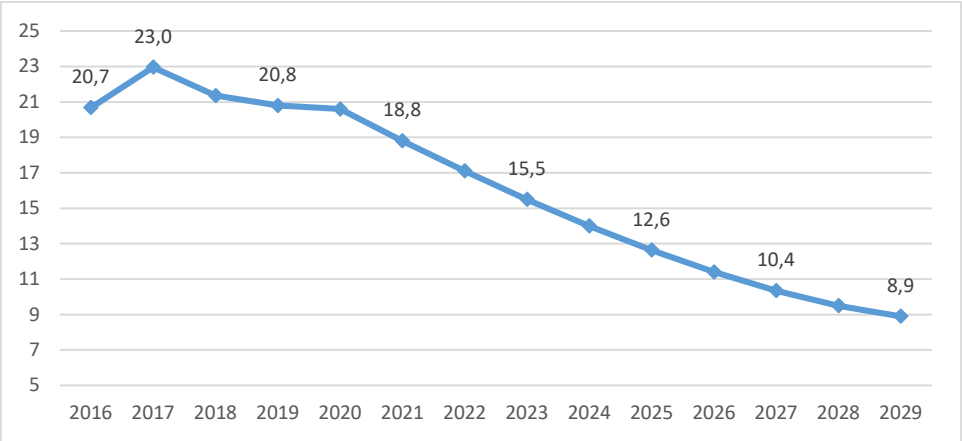
Données : Eurostat

Le « Fiscal Sustainability Report 2018 » de la Commission de janvier 2019 estime que :

"***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 28 : Projections de la dette dans le scénario de référence, pourcentage du PIB



La Commission est donc d'avis qu'à moyen terme aucun souci ne se présente en termes de finances publiques luxembougeoises et qu'il y aurait même de la marge supplémetaire au niveau budgétaire[19].

2.6. La dette nette

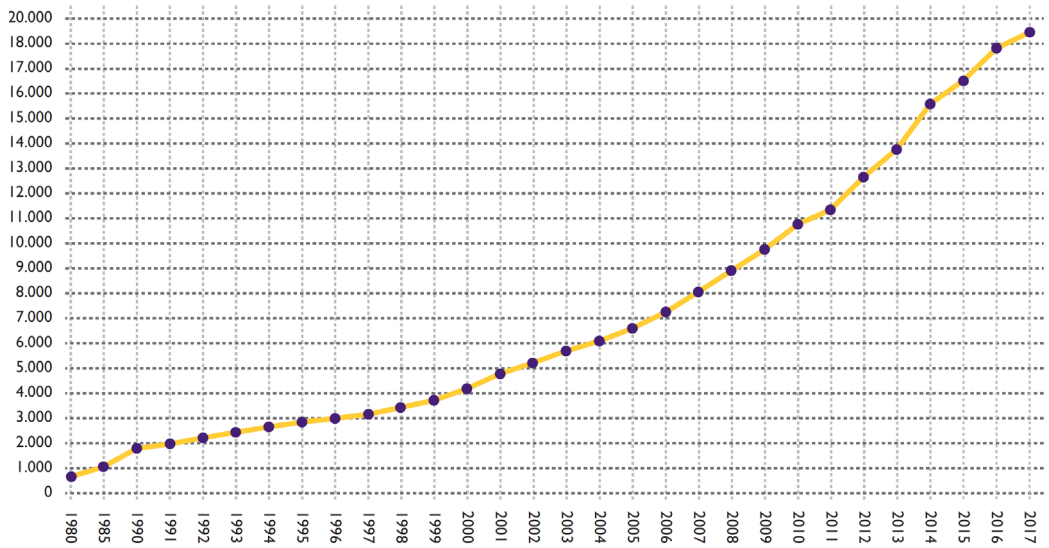
Lorsque l'on parle d'endettement au sens des critères européens dits de Maastricht, on parle de dette brute rapportée au PIB, laquelle ne devrait pas dépasser 60% du PIB. Cependant, ce taux d'endettement est à juste titre qualifié de brut : il ne tient pas compte des avoirs financiers des États qui viennent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

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 2017, la réserve globale du régime général d'assurance pension a atteint 18,88 milliards d'euros, soit une augmentation de 1,07 milliard d'euros par rapport au 31 décembre 2016. La réserve de pension à elle seule dépasse donc le taux d'endettement de l'Administration publique.

[19] « *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*) ».

Graphique 29 : Montant absolu de la réserve de compensation au 31 décembre (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 33% en 2017.

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.

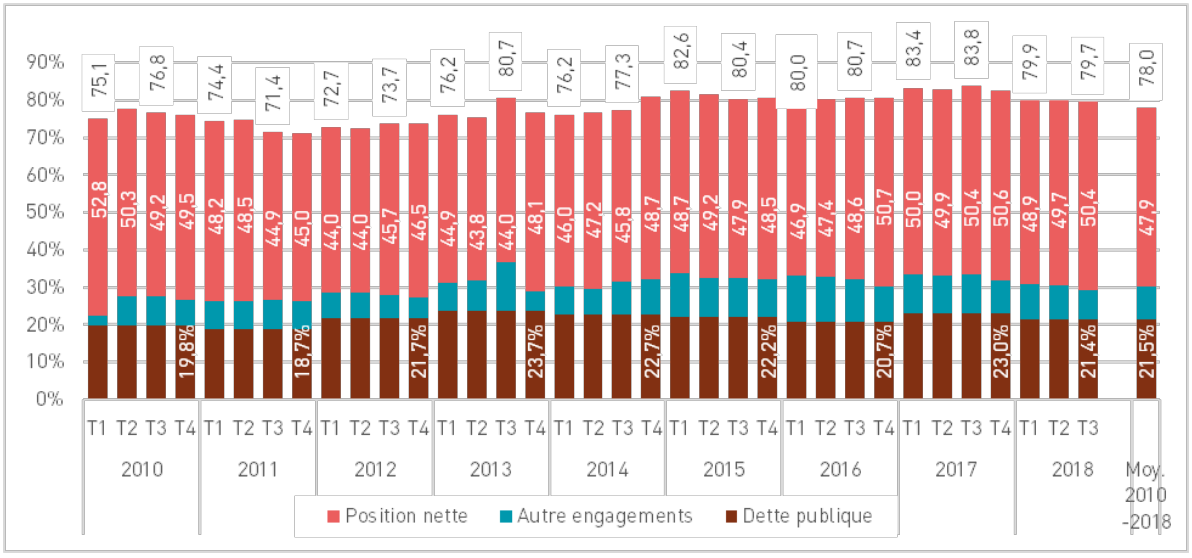
Sur base de données plus complètes d'Eurostat, la situation apparaît encore plus favorable. Elle peut être appréhendée au regard du graphique suivant. En effet, l'ensemble des avoirs, c'est-à-dire le patrimoine de l'État, représente, en 2018, près de 80% du PIB, de l'ordre de 46 milliards. En revanche, ses engagements sont, la même année, à hauteur de 30%, soit environ 17 milliards, dont 21,7% de dette publique.

Comme le montre le graphique suivant, **le Luxembourg possède la deuxième position nette la plus élevée de l'UE, avec un patrimoine net équivalant à 51% du PIB. Autant dire que le Luxembourg ne lèguera pas à ses générations futures une dette à rembourser, mais :**

- **des investissements qui leurs 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.

Graphique 30 : Patrimoine de l'État, dette publique et position nette



Données : Eurostat

2.7. Les finances publiques à long terme

La situation patrimoniale nationale actuelle paraît pour le moins sereine et enviable, comme cela vient d'être décrit précédemment. La situation à long terme sera-t-elle différente ?

D'aucuns estiment que la soutenabilité des finances publiques serait mise à mal, modérément à un horizon proche (2025-2030), de manière catastrophique à un horizon plus lointain (2060-2070). En effet, selon cette école, pour évaluer la viabilité budgétaire à long terme, il convient de tenir compte à la fois des engagements actuels mais également prospectifs des États, découlant du vieillissement démographique[20].

Les déficits de financement répétés que la CNAP commencerait à subir à moyen terme seraient la cause d'un endettement abyssal en 2060, jusqu'à 1 000% du PIB selon certaines sources ! Typiquement, aux yeux des institutions européennes, le Luxembourg ferait partie des pays où existe la nécessité de continuer à réformer structurellement le système de pensions pour contenir les coûts croissants projetés (devise : baisse des prestations)[21]. Une baisse des prestations risquerait par ailleurs de créer une vraie dette implicite en termes d'une augmentation du taux de risque de pauvreté des retraités.

Pour différentes raisons, et non des moindres, la CSL ne partage pas ces vues. Dans le cadre du présent avis, nous en retiendrons trois :

1) les indicateurs d'écart de soutenabilité aussi connus sous l'appellation de *tax gap* recourent, par le calcul d'un besoin de financement des déséquilibres futurs, à une notion de dette implicite *ex ante,* suggérant que la norme serait le provisionnement de l'ensemble des déficits futurs à l'heure actuelle[22]. Or, ce point de vue pousse à un faux débat qui se place dans une logique qui n'est pas

[20] C'est ainsi que des indicateurs d'écart de viabilité sont utilisés pour évaluer l'ampleur des déséquilibres budgétaires et le volume de l'ajustement permanent qui favoriserait le respect des critères budgétaires arrêtés (par la réduction constante des dépenses non liées au vieillissement ou l'augmentation constante des revenus en proportion du PIB). L'Union européenne recourt ainsi à l'indicateur dit S2 pour évaluer la réponse à la contrainte budgétaire intertemporelle à un horizon infini à laquelle sont confrontées les finances publiques.

[21] La Commission européenne est néanmoins consciente du fait que, dans les pays où les dépenses sont prévues à la baisse, il existe alors un risque majeur de renversement de tendance avec un nombre croissant de personnes qui obtiendront des pensions inappropriées et qui seront de plus en plus exposées au risque de pauvreté. Pour contrer cette tendance, elle en appelle à prolonger la vie active et à inciter au recours à des plans de pension complémentaires.

[22] Cette argumentation se retrouve par exemple dans la 12e actualisation du Programme de stabilité et de croissance du Luxembourg : *« À politique inchangée, les dépenses publiques liées au vieillissement démographique augmenteront fortement à partir de 2020 et les passifs implicites du Luxembourg sont donc substantiellement plus élevés que les passifs "explicites" exprimés par la dette publique brute »*. Une étude allemande de 2011 avait ainsi estimé le coût du vieillissement à plus de 1000% du PIB !

celle de la répartition, mais celle de la capitalisation (également proposée comme remède au manquement des régimes publics qui seraient surmenés et implicitement surendettés).

Le vieillissement de la population est sans doute une occasion de réévaluer les systèmes de protection sociale en Europe, mais doit-il nécessairement conduire à un renversement de ces systèmes ? Une telle anticipation des passifs est en effet très excessive, voire superflue. Dans la pratique, ce sont bien des réformes structurelles (paramètres de systèmes de retraites dont les taux de cotisation et les taux de remplacement) qui permettent d'assurer la soutenabilité du système à long terme ; une cotisation sociale n'est jamais fixée pour l'éternité : de la logique du système par répartition découle, le cas échéant, la nécessité d'augmenter les ressources pour accompagner l'accroissement des dépenses, sans que cela implique d'ailleurs de recourir aux marchés financiers pour ce faire et de s'endetter massivement.

Un système de retraite par répartition a toujours une « dette implicite » élevée même si on est dans un régime permanent parfaitement équilibré, puisque les recettes couvrent uniquement les prestations des retraités actuels, et non pas celles des retraités futurs. Par conséquent, l'indicateur synthétique de dette implicite et d'effort à fournir pour la combler est sous-tendu par une hypothèse d'ajustement « en une fois » complètement irréaliste. **Dans la pratique, les ajustements de cotisations et de prestations se font toujours de manière graduelle, au fur et à mesure des besoins ou pour éviter un choc futur des cotisations. Pour cette raison, le régime luxembourgeois fonctionne avec des périodes de couverture de dix ans permettant de prendre en temps utiles les mesures qui s'imposent, notamment aussi en termes de solutions alternatives de financement.**

2) C'est précisément le second talon d'Achille de cette école : les projections sont réalisées à politique inchangée, marquée par une constance aveugle alors que des déséquilibres majeurs répétitifs se feraient jour. On ignore ainsi toute tentative de rendre viables les finances publiques en baissant les dépenses ou en augmentant les recettes... **Est-il politiquement concevable d'ignorer les marges d'ajustement existantes ?**

   Si d'aventure, comme le donnent à penser les projections officielles, les perspectives de croissance économique et d'emploi n'étaient pas au rendez-vous, ou, si la perspective d'une hausse de la population présentait trop d'inconvénients au point de vue environnemental, des infrastructures ou de la qualité de la vie, toute une série de solutions seraient encore envisageables quant à la pérennité du régime de pension. Or, les scénarios de long terme prétendent que les partenaires sociaux et les décideurs politiques ne seraient jamais amenés à prendre leurs responsabilités dans cet environnement changeant, ce qui, à ce jour, parait pour le moins fantaisiste ; ils n'intègrent pas au fur et à mesure du temps qui passe leurs éventuelles réactions et interventions.

3) Enfin, les hypothèses et les autres éléments méthodologiques qui sous-tendent les projections de long terme revêtent une importance cruciale pour comprendre les analyses à l'œuvre. La meilleure illustration de l'influence que celles-ci peuvent exercer sur les résultats des projections est la révision phénoménale des projections pour le Luxembourg entre les rapports 2012 et 2015 du *Ageing Working Group* (AWG, qui donne le « la » sur ces questions en Europe), qui ne s'explique que partiellement par la mise en œuvre de la réforme des pensions de 2012.

   Dès lors, pour des raisons inconnues, la révision des projections européennes en 2018 (avec une réduction de la population de 1,1 million à 900 000 habitants) est **peu compréhensible au regard de la dynamique économique, si ce n'est pour forcer de nouvelles réformes au Luxembourg** ; les révisions de projections dépendant d'hypothèses peu ancrées dans la réalité luxembourgeoise ne sont pas sans conséquence. Comment expliquer sinon ce spectaculaire revirement démographique positif entre les chiffres de l'AWG de 2012 (qui ont servi d'arguments à la réforme de 2012) et ceux de 2015. Comment expliquer que les chiffres de 2018 soient à nouveau plus pessimistes (avec des effets importants sur le système de retraite et les projections financières) ?

Toutes les institutions qui se penchent sur la viabilité des finances publiques à travers le prisme des pensions de retraite et du vieillissement démographique se disent conscientes des énormes faiblesses qui entourent ce concept, cette façon de voir les choses, mais toutes préfèrent faire comme si elles n'existaient pas et se convaincre de la véracité de leurs projections. On ne peut alors s'empêcher

d'admettre que ce concept prend des allures d'alibi pour transformer la politique sociale européenne et donner davantage d'espace au marché privé et aux ressources personnelles de chacun, plutôt qu'à la solidarité nationale en matière de pensions (cf. la proposition de la Commission européenne de créer un « produit paneuropéen d'épargne-retraite individuelle »).

C'est ainsi que l'AWG de la Commission européenne reconnaît de son côté que *« les projections de long terme ne sont pas des prévisions. Projeter les développements économiques sur les prochains 50 années est une des tâches analytiques les plus redoutables auxquelles font face les décideurs politiques. Les incertitudes qui entourent les projections sont fortes, et plus la période de projection est longue, plus le degré d'incertitude est élevé. Les résultats des projections sont fortement influencés par les hypothèses sous-jacentes »*[23].

Le Conseil national des finances publiques (CNFP), dans son évaluation de la soutenabilité à long terme des finances publiques, estime également qu'*« il est important de garder à l'esprit que l'analyse de la soutenabilité à long terme des finances publiques repose sur l'hypothèse théorique de la « politique à objectif constant » ainsi que sur des hypothèses qui sous-tendent les projections démographiques, économiques et budgétaires. Il existe donc une marge d'incertitude entourant les résultats présentés dans les chapitres suivants et une attention particulière est nécessaire dans leur interprétation. L'analyse de la soutenabilité à long terme des finances publiques réalisée par le CNFP vise donc à déterminer l'ampleur de l'effort à fournir si les hypothèses et les projections se révélaient correctes. Ex post, les écarts par rapport à ces hypothèses pourront bien évidemment aller dans les deux sens. »*

L'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS) elle-même relativise ses projections actuarielles d'une autre manière. Tant l'IGSS que d'autres concèdent et s'accordent sur le fait que, moyennant à leurs yeux quelques aménagements en matière de revalorisation des pensions ou de cotisations, une croissance de l'emploi inscrite autour de sa moyenne historique assurera l'équilibre du système à long terme. Possiblement donc, une croissance de l'emploi située en haut de la fourchette ou supérieure permettrait même d'éviter les aménagements proposés et de maintenir le statu quo législatif. Et en addition à cette croissance de l'emploi dynamique, on peut également ajouter que d'éventuels gains de productivité, dont les conditions de la génération incombent aux entreprises, seront à considérer.

Contrairement à ce que font penser les hypothèses de l'AWG qu'il qualifie de *« prudentes »*, le Statec modélise pour sa part que la dynamique luxembourgeoise pourrait très bien se poursuivre, tant que les paramètres de base du modèle de croissance ne seront pas modifiés.

Aux yeux de la CSL, ces dernières hypothèses sont, au pire, tout aussi probables, au mieux, davantage que les hypothèses déconnectées de l'AWG.

Et toujours est-il qu'en dépit de la hausse de 60% anticipée de la charge des pensions dans le PIB pour le Luxembourg, celui-ci conserverait sa position relativement intermédiaire en termes de coûts du vieillissement parmi tous les États membres : comme en 2013, un nombre à peu près égal de pays conservera des dépenses relatives supérieures aux siennes en 2060. On observera d'ailleurs que, entre 1960 et 2007, la charge des pensions dans le PIB a déjà augmenté de plus de 50%, sans que cette augmentation n'ait eu le moindre impact négatif sur la richesse du pays ou sur ses fondamentaux ; la hausse de la proportion des pensions dans le PIB n'a pas non plus causé de dégât à la « compétitivité » du Luxembourg.

[23] "*The long-term projections are not forecasts. Projecting economic developments over the next almost 50 years is one of the most daunting analytical tasks facing policy makers. The uncertainty surrounding the projections is high and the longer the projection period, the higher the degree of uncertainty. The projection results are strongly influenced by the underlying assumptions*."

3. La politique d'investissement

D'après le projet de budget pour 2019, l'État luxembourgeois continuera à afficher un déficit en 2019, tout comme cela a été le cas au cours des dernières années, sauf en 2017. Cet excédent s'explique cependant (tout comme 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 dorénavant un tableau séparé ne reprenant que les opérations purement financières.

Tableau 14 : 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
	Budget voté	Compte général	Écart budget/compte	Budget voté	Compte général	Écart budget/compte	Budget voté	Compte général	Écart budget/compte	Budget voté	Projet de budget
Budget courant											
Recettes	12304,5	12614,8	310,3	12976,4	13228,4	252,1	13153,7	13688,9	535,2	13981,1	16502,7
Dépenses	11824,1	11753,1	-71	12174,6	12131,2	-43,4	12701,0	12798,2	97,2	13396,1	15185,9
Solde	**+480,4**	**+861,8**	**+381,3**	**+801,7**	**+1097,2**	**+295,5**	**+452,6**	**+890,7**	**+438,1**	**+584,9**	**+1316,8**
Budget en capital											
Recettes	73,0	203,9	130,9	90,2	189,1	98,9	90,2	1938,9	1848,7	83,5	98,7
Dépenses	1121,8	1526,4	404,6	1330,2	2578,9	1248,8	1393,8	1476,7	82,9	1635,3	2230,8
Solde	**-1048,8**	**-1322,5**	**-273,7**	**-1240,0**	**-2389,8** -1354,0*	**-1149,8**	**-1303,6**	**+462,2** -1183,7**	**+1765,8**	**-1 551,8**	**-2 132,0**
Budget total											
Recettes	12377,6	12818,8	441,2	13066,6	13417,6	351	13243,9	15627,8	2383,9	14064,5	16601,5
Dépenses	12945,9	13279,5	333,6	13 504,8	14710,2	1205,4	14094,9	14274,9	180	15031,4	17416,7
Solde	**-568,3**	**-460,7**	**+107,6**	**-438,2**	**-1292,6** -256,8*	**-854,4**	**-851,0**	**1352,9** -293,0**	**+2203,9**	**-966,9**	**-815,2**

* 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	2019 Projet de budget
Recettes	0,3
Dépenses	246,9
Solde	-246,6

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.

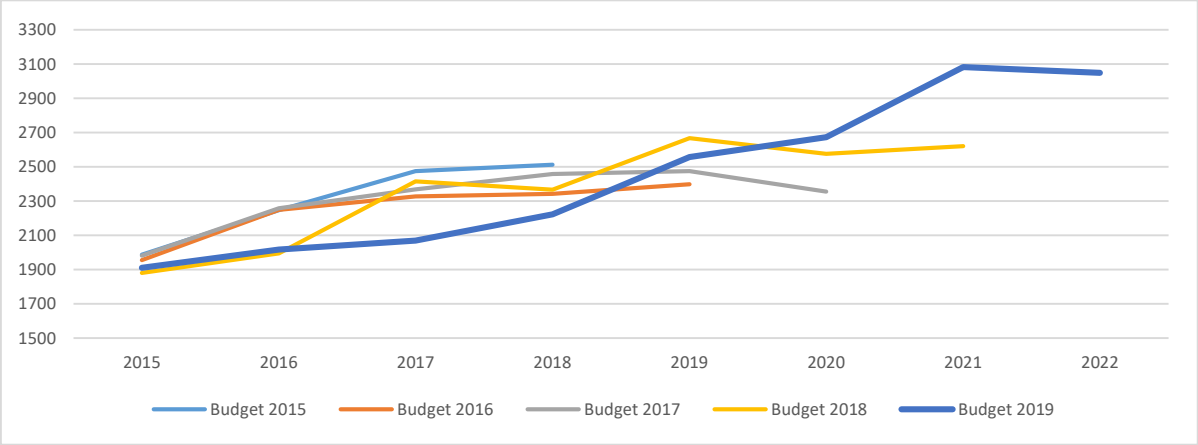
Comme en témoignent les écarts entre projets de budget et comptes généraux, les marges de manœuvre qui apparaissent dans le budget courant en cours d'exercice sont en partie mobilisées afin de procéder à des dépenses en capital au sens de la loi de 1999 plus importantes que prévues (cf. tableau ci-dessus).

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. ci-après).

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

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 31 : Écarts entre niveaux d'investissements direct et indirect annoncés et réalisés (comptabilité nationale ; administration centrale)



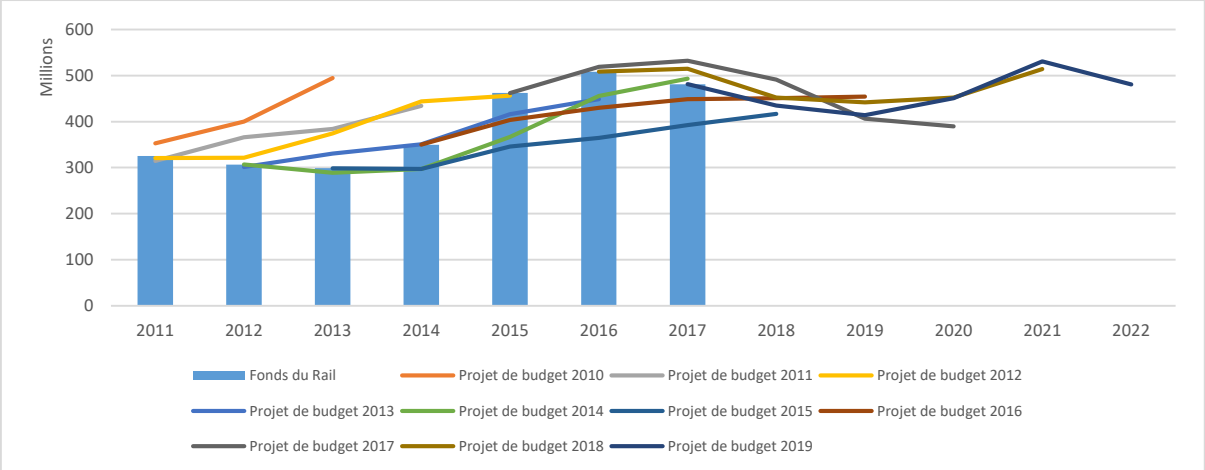
Ainsi, force est de constater qu'au cours des cinq dernières années, et malgré un contexte macro-économique généralement favorable, les investissements envisagés par l'administration centrale n'ont qu'en partie été réalisés.

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.

Par ailleurs, si l'on s'intéresse aux investissements en infrastructure opérés à partir des fonds spéciaux de l'État, force est de constater aussi 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, celles-ci 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. La CSL insiste sur le fait qu'une réalisation conséquente des investissements dans les transports publics est indispensable pour répondre aux défis environnementaux et de mobilité auxquels fait face le pays.

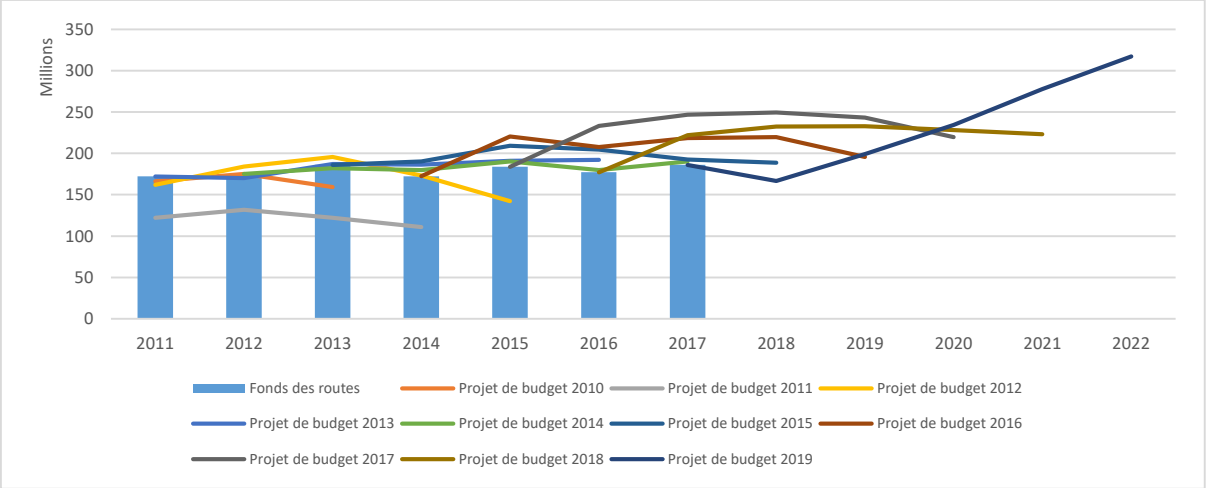
Graphique 32 : Écarts entre niveaux d'investissement (dépenses ajustées) annoncés et réalisés par le fonds du rail



Une situation similaire apparaît au niveau du fonds des routes. Selon le projet de budget 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 33 : Écarts entre niveaux d'investissement (dépenses ajustées) annoncés et réalisés par le fonds des routes

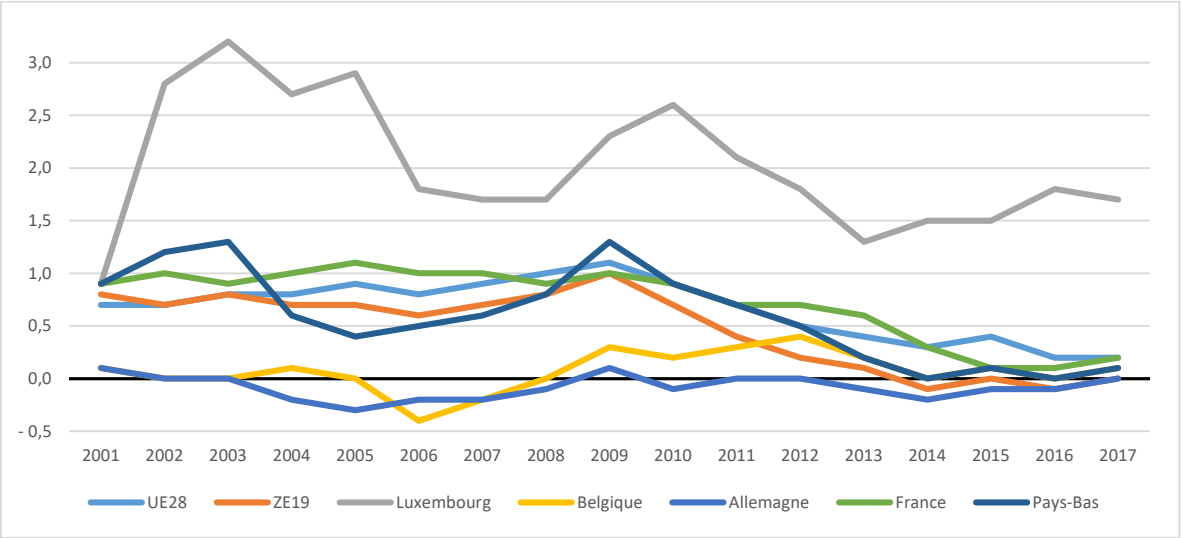


En termes qualitatifs, selon les données d'Eurostat, il semble que la politique d'investissement luxembourgeoise se démarque positivement de celles de ses partenaires européens. En effet, si l'on considère les investissements publics nets[24] en proportion du PIB, le Luxembourg affiche avec en moyenne 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).

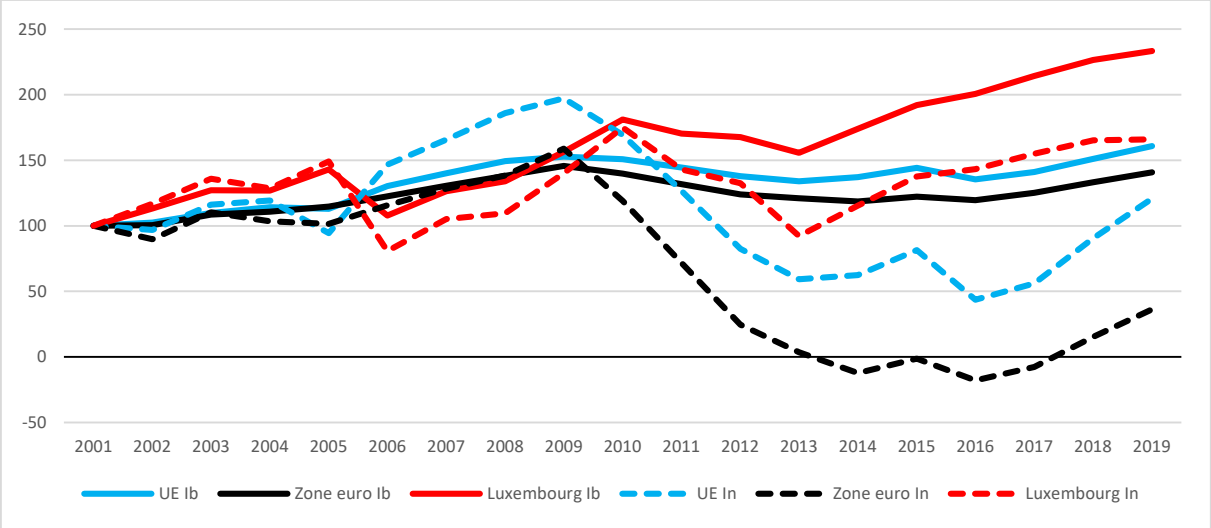
[24] L'investissement public net correspond à la différence entre investissement public brut et la dépréciation. Lorsque l'investissement public net est supérieur à zéro, cela signifie que l'actif public s'accroît ; s'il est nul, les investissements ne font qu'entretenir les actifs existants ; s'il est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

Graphique 34 : Investissements nets en pourcentage du PIB



Données : Eurostat

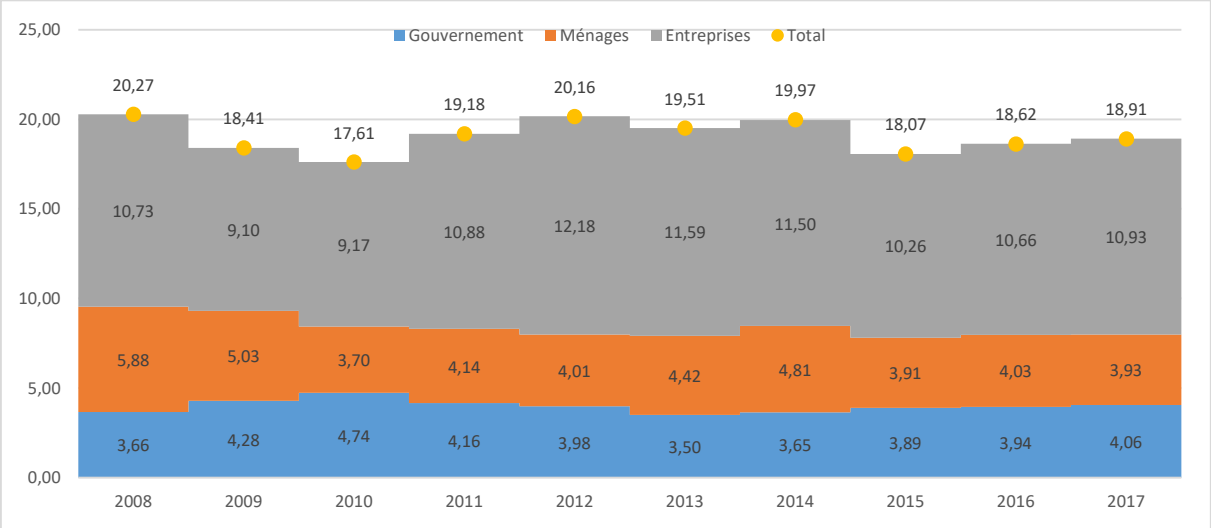
Graphique 35 : Investissements publics bruts et nets (2001=100)



Données : 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% du PIB au Grand-Duché, ce qui en fait l'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.

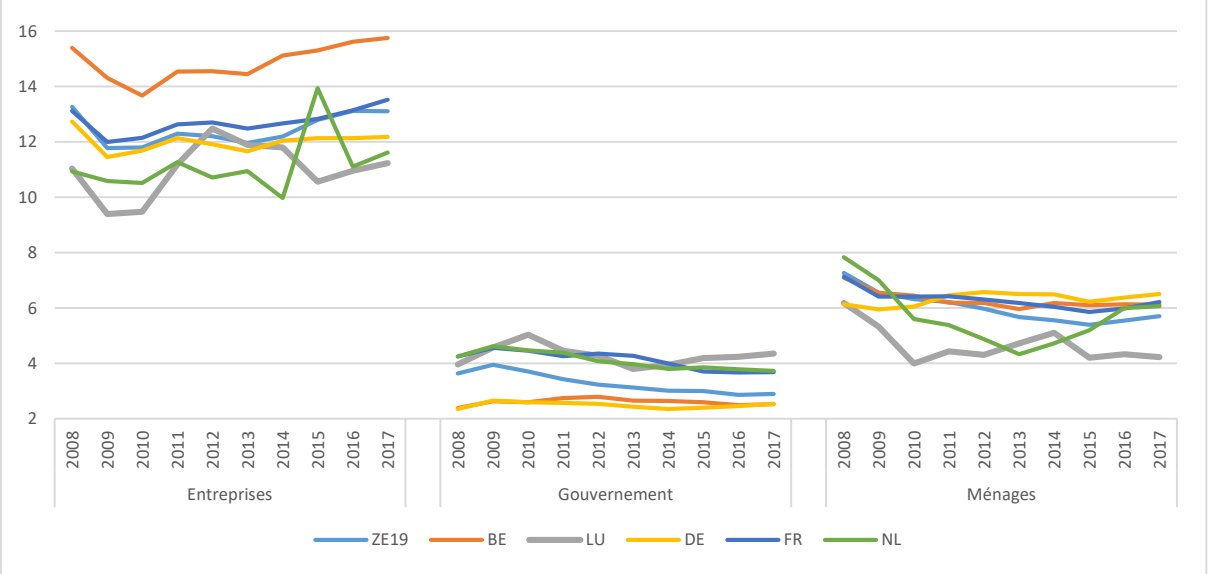
Graphique 36 : Décomposition des investissements publics et privés au Luxembourg, en pourcentage du PIB



Source : Eurostat

Ainsi, ce sont les investissements publics qui doivent pallier, pour autant que possible, la frilosité des entreprises afin de subvenir aux besoins 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 37 : Comparaison des niveaux d'investissements publics et privés, en pourcentage du PIB



Source : Eurostat

4. La politique fiscale

4.1. Création d'un crédit d'impôt salaire social minimum

Antécédents

Le programme gouvernemental 2018-2023 prévoit que « *le salaire net perçu par les bénéficiaires du salaire social minimum (SSM) sera augmenté de 100 € avec effet rétroactif à partir du 1er janvier 2019. À cet effet le Gouvernement s'engage à agir pour obtenir les changements législatifs nécessaires, notamment dans le domaine fiscal, dans les meilleurs délais. À cet effet également le SSM sera augmenté de 0,9 % en plus de l'ajustement de 1,1 % déjà prévu pour le premier janvier 2019* ».

Cette augmentation de 100 euros du salaire social minimum net comprend donc l'adaptation bisannuelle du salaire social minimum de 1,1% prévue d'office.

Les augmentations de 1,1% et de 0,9% du salaire social minimum amènent une augmentation du salaire minimum net pour salariés non qualifiés de 31,02 euros en classe d'impôt 1 et de 36,22 euros en classe d'impôt 2.

Les augmentations de 1,1% et de 0,9% du salaire social minimum amènent une augmentation du salaire minimum net pour salariés qualifiés de 34,77 euros en classe d'impôt 1 et de 39,67 euros en classe d'impôt 2.

À ces augmentations, vont donc s'ajouter sur base du présent projet de loi 70 euros en tant que crédit d'impôt salaire social minimum, ce qui engendre une augmentation de 100 euros ou plus selon la configuration.

Notons d'ores et déjà que pour la Chambre des salariés cette augmentation n'est pas suffisante (cf. infra).

Le crédit d'impôt salaire social minimum

Le projet de loi sous rubrique prévoit que chaque salarié bénéficie mensuellement d'un crédit d'impôt salaire social minimum (CISSM). Le contribuable doit être affilié personnellement pour ce salaire en tant qu'assuré obligatoire à un régime de sécurité sociale luxembourgeois ou étranger visé par un instrument bi- ou multilatéral de sécurité sociale.

Le crédit d'impôt est calculé sur base du salaire brut mensuel lorsque le salarié travaille le mois entier à temps plein. Dans le cas contraire, le crédit d'impôt est calculé sur base d'un salaire brut mensuel fictif que le salarié aurait réalisé s'il avait été, aux mêmes conditions de rémunération, occupé le mois entier et à temps plein. Par salaire brut mensuel, on comprend l'ensemble des émoluments et avantages y compris les exemptions. Les revenus non périodiques ne sont cependant pas à inclure tant que leur somme, pour l'année d'imposition concernée, ne dépasse pas le montant de 3 000 euros, à moins qu'ils ne constituent la contrepartie d'une réduction de la rémunération ordinaire.

Pour un salaire brut mensuel ou, le cas échéant, un salaire brut mensuel fictif se situant :

- de 1 500 euros à 2 500 euros, le CISSM s'élève à 70 euros par mois,
- de 2 500 à 3 000 euros, le CISSM s'élève à 70 / 500 x [3 000 – salaire brut mensuel (fictif)] euros par mois[25].

Ainsi, avec un salaire social minimum brut de 2.750 euros, le salarié bénéficie d'un CISSM de 35 euros.

[25] Afin que des salariés disposant de salaires légèrement plus élevés que le salaire social minimum pour salariés qualifiés ne soient pas exclus de la mesure, et toucheraient de ce fait une rémunération nette moindre que ceux rémunérés au salaire social minimum, il est prévu de diminuer linéairement le CISSM de 70 à 0 euros pour des salaires bruts mensuels passant de 2 500 euros à 3 000 euros.

Les CCISM dus au titre des mois de janvier à juin 2019 sont à bonifier en une seule fois jusqu'au plus tard la fin du mois de juillet 2019.

Lorsque le crédit d'impôt salaire social minimum est déterminé sur base d'un salaire brut mensuel fictif, il n'est accordé qu'à concurrence du rapport existant entre, d'une part, les heures de travail du mois effectivement rémunérées et, d'autre part, le nombre des heures de travail pour lesquelles le même salarié aurait été rémunéré s'il avait été occupé le mois entier et à temps plein.

Le crédit d'impôt salaire social minimum est versé par l'employeur dans le cadre de la retenue d'impôt sur traitements et salaires dûment opérée par l'employeur sur la base d'une fiche de retenue d'impôt. Contrairement au crédit d'impôt pour salariés, qui est légalement défini par un montant annuel, le CISSM n'est accordé que sur une base mensuelle et que par l'employeur dans le cadre de la retenue d'impôt à la source sur la base d'une fiche de retenue d'impôt. Le Centre commun de la sécurité sociale bonifie, par contrat de travail, le crédit d'impôt salaire social minimum aux salariés en cas d'imposition forfaitaire.

Selon le projet, pour les salaires bruts mensuels ou, le cas échéant, salaires bruts mensuels fictifs n'atteignant pas au moins 1 500 euros, le crédit d'impôt salaire social minimum n'est pas accordé. À partir d'un salaire brut mensuel ou, le cas échéant, salaire brut mensuel fictif de 3 000 euros, le crédit d'impôt salaire social minimum n'est pas accordé.

La CSL s'interroge sur le bienfondé de cette disposition : au vu du mode de détermination des salaires bruts mensuels fictifs, aucun salaire considéré pour la détermination du CISSM ne devrait se situer en-dessous de 1.500 euros.

Une augmentation à saluer, mais insuffisante

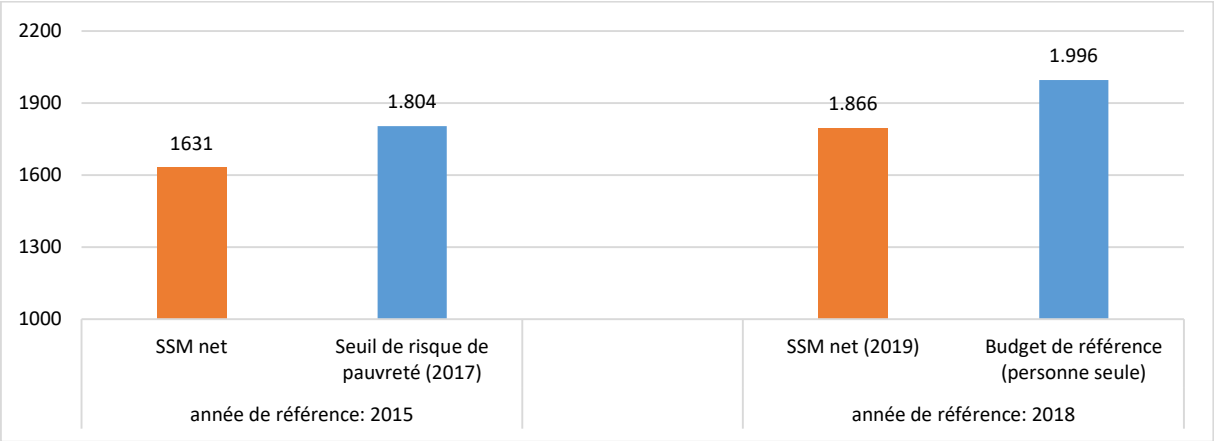
La CSL salue l'introduction du CISSM. Toutefois, force est de constater que son introduction, combinée à l'augmentation structurelle du montant brut du SSM octroyée en sus de celle sur base de l'évolution de la moyenne des salaires déjà mise en œuvre fin 2018, reste encore insuffisante au vu des évolutions socio-économiques du Grand-Duché.

Pour preuve, on constate, malgré les excellentes performances macro-économiques, que le taux de risque de pauvreté ne cesse de progresser au Luxembourg. Ainsi, la proportion de personnes exposées au risque de pauvreté est passé de 13,5% en 2007 à 18,7% en 2018. Pour les seuls travailleurs, le risque de pauvreté s'élève actuellement à 13,7%, alors qu'il n'était que de 9,3% dix ans plus tôt. Cette explosion du risque de pauvreté n'est bien évidemment pas sans lien avec le niveau de revenu des ménages, et plus particulièrement avec le niveau du SSM.

En effet, le niveau net du nouveau SSM (en tenant donc compte de la hausse biennale, de la hausse structurelle et du CISSM) s'élève à 1 866 euros mensuels[26]. Or, si l'on compare ce montant au niveau du seuil de risque de pauvreté 2017, on constate qu'il y est inférieur. Cependant, le seuil de risque de pauvreté 2017 étant calculé sur base des revenus 2015[27], c'est au SSM net de 2015 (1 630 euros nets) qu'il faudrait comparer ce seuil. L'écart est alors de 170 euros environ.

[26] Le montant net est calculé pour une personne célibataire (classe d'imposition 1) ne bénéficiant d'aucune déduction particulière.
[27] EU-SILC national quality report – Luxembourg ; disponible à l'adresse suivante: https://circabc.europa.eu/w/browse/b91c81ba-ba6c-48cb-8487-b1c6b6c8ab22

Graphique 38 : Comparaison du SSM net au seuil de risque de pauvreté et au budget de référence



Notes :

- le seuil de risque de pauvreté 2017 étant calculé sur base des revenus 2015[27], c'est au SSM net de 2015 qu'il convient de le comparer.
- Le budget de référence est calculé séparément pour les hommes (2 004 euros) et les femmes (1 988 euros) seuls. Le montant affiché correspond à la moyenne de ces deux montants.

Sources : Statec, calculs CSL

On peut également recourir au concept de budget de référence élaboré par le Statec en 2016 afin d'étayer la nécessité d'une adaptation structurelle du SSM. Les montants de référence pour un adulte seul s'élèvent à 1 988 euros mensuels pour une femme seule et 2 004 euros mensuels pour un homme seul, ce qui donne un budget de référence moyen de 1 996 euros mensuels afin de vivre décemment au Luxembourg.

Au vu de ces informations, on constate aisément que le nouveau SSM net de 1 866 euros mensuels se situe nettement en-deçà des montants préconisés par l'étude du Statec. C'est pour cette raison que la CSL continue à militer pour une adaptation structurelle conséquente du SSM, et cela au-delà des mesures de rattrapage de l'évolution générale des salaires prévues par le Code du travail et du coup de pouce structurel mis en œuvre au 1er janvier 2019.

Dans ce contexte, nous rappelons les dispositions relatives aux salaires inscrites au chapitre II, point 6 de la proclamation du « socle européen des droits sociaux » (SEDS) signée le 17 novembre 2017 à Göteborg. En vue de la transposition du SEDS et d'une répartition plus équitable des richesses créées, nous estimons que le salaire minimum devrait correspondre à au moins 60% du salaire médian respectivement du salaire moyen luxembourgeois.

Dès lors, le temps est venu d'accorder aux salariés rémunérés au salaire minimum une hausse structurelle du montant du SSM. Cette revalorisation doit s'élever au total à au minimum 10% afin de garantir que les salariés concernés échappent à tout risque de pauvreté et puissent mener une vie décente grâce au revenu de leur travail.

La CSL estime aussi que la revalorisation doit se faire prioritairement au niveau du salaire brut afin de rémunérer de manière décente tous les salariés bénéficiant du salaire social minimum. Une augmentation en termes de salaire minimum brut permet d'améliorer la répartition de la valeur ajoutée en faveur des salariés au détriment des entreprises, alors qu'une augmentation au niveau du salaire net constitue une répartition secondaire entre contribuables alors que les salariés sont les principaux contributeurs aux recettes fiscales.

Quid de la pension minimale ? pour une augmentation structurelle et la création d'un CIPM !

La pension de vieillesse minimale brute telle que prévue par le Code de la sécurité sociale (article 223) s'élève à quatre-vingt-dix pour cent du montant de référence prévu à l'article 222 du Code de la sécurité sociale ; au cours des dernières années toujours à environ 90% du salaire social minimum brut pour

salariés non qualifiés. Ce rapport s'est maintenu en gros puisque les pensions sont ajustées dans les mêmes proportions que le salaire social minimum.

Il a toutefois commencé à se détériorer en raison des pertes au niveau de l'ajustement des pensions que nous avons connues il y a quelques années et ce rapport va continuer à se dégrader, notamment au niveau net, en raison des mesures actuellement prévues au niveau du salaire social minimum.

Notons également qu'une augmentation du salaire minimum brut a un impact positif direct sur le montant de la pension de vieillesse, alors qu'une augmentation du salaire minimum net est neutre à cet égard.

Pour ces raisons, et au vu de la situation financière excellente de la CNAP, la CSL demande une augmentation structurelle de la pension de vieillesse minimale via une augmentation du montant de référence précité, voire la création d'un crédit d'impôt pension minimum fonctionnant de manière similaire au CISSM.

4.2. Taxe sur la valeur ajoutée

Le projet de budget prévoit que la liste des produits soumis au taux super-réduit de 3% de la taxe sur la valeur ajoutée est complétée comme suit, à partir du 1er mai 2019 :

- les publications fournies sous forme numérique soit sur support physique, soit par voie électronique, la location desdites publications ;
- la fourniture de produits utilisés à des fins de protection hygiénique féminine ;
- les produits phytopharmaceutiques autorisés en agriculture biologique par l'Administration des services techniques de l'agriculture.

La Chambre des salariés approuve l'extension de cette liste. Elle tient à rappeler que, pour ce qui est de la TVA, le taux normal, le taux réduit et le taux intermédiaire sont passés de respectivement 15%, 6% et 12% à 17%, 8% et 14% en 2015. Cette augmentation était critiquée par la CSL puisqu'elle touchait proportionnellement plus les ménages à faible revenu ayant une propension marginale plus forte à la consommation.

Par ailleurs, les ménages subissent également une hausse permanente de certaines dépenses incompressibles, frais proportionnels ou frais forfaitaires, comme les frais bancaires par exemple.

4.3. Accises

Le projet de plan national intégré en matière d'énergie et de climat établi par le gouvernement prévoit une fourchette de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 50 à 55 % en 2030 par rapport à l'année 2005. Sachant que les émissions de gaz à effet de serre sont à l'heure actuelle dominées pour deux tiers par le secteur des transports routiers, le gouvernement, dans le cadre du nouvel Accord de coalition, s'est résolu à adapter l'imposition des carburants dans le but d'atteindre les objectifs souscrits par le Luxembourg au niveau international.

Les adaptations des droits d'accise auxquelles procède le présent projet de budget aboutissent en fin de compte à une hausse de l'accise sur l'essence de 1 cent par litre et de 2 cents par litre sur le gasoil. Les recettes afférentes seront affectées, pour moitié au fonds Climat et Énergie et pour moitié au budget de l'État, pour contribuer au financement des politiques prévues au programme gouvernemental, qui met un accent particulier sur les mesures en faveur de la cohésion sociale.

Bien que la CSL souscrive entièrement aux engagements visant une décarbonisation de l'économie, elle se prononce en principe contre 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, la CSL rappelle 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.

4.4. Imposition du revenu des personnes morales

Dans la loi budgétaire pour 2019, le gouvernement se propose d'offrir de nouveaux allégements fiscaux aux entreprises. À ce titre, le législateur souhaite non seulement abaisser le taux minimal et revoir le barème de l'impôt sur le revenu des collectivités mais également modifier le régime d'intégration fiscale dans le contexte de la mise en œuvre des règles de limitation de la déductibilité des intérêts prévues par la directive ATAD[28].

Avant de s'attarder sur les tenants et aboutissants de ces deux mesures, on peut utilement s'intéresser aux prévisions de recettes budgétaires générées par l'imposition directe des personnes physiques et morales.

Tableau 15 : Prévision des recettes budgétaires dues à l'imposition directe

(en millions d'euros)

Recettes budgétaires	2017	2018		2019	
	Compte	Budget voté	Compte prévisionnel	Projet de budget	Variation en %[1]
1. Impôts directs	**7.692,3**	**7.808,4**	**8.794,0**	**8.901,7**	**+1,2%**
dont:					
Impôt général sur le revenu	6.582,6	6.632,5	7.478,3	7.571,5	+1,2%
Impôt fixé par voie d'assiette	828,3	734,0	766,0	810,0	+5,8%
Impôt sur le revenu des collectivités	1.966,4	1.715,0	2.302,9	2.050,0	-11,0%
Impôt retenu sur les traitements et salaires	3.411,6	3.830,0	3.899,1	4.265,0	+9,4%
Impôt retenu sur les revenus de capitaux	374,8	352,0	509,1	445,0	-12,6%
Impôt concernant les contribuables non-résidents	1,4	1,5	1,2	1,5	+21,4%
Impôt retenu sur les contributions versées à un régime complémentaire de pension agréé pour indépendants				7,0	
Impôt sur la fortune	521,0	574,0	682,2	670,0	-1,8%
Impôts de solidarité sur le revenu des collectivités	148,0	129,1	173,3	154,3	-11,0%
Impôts de solidarité sur le revenu des personnes physiques	329,0	354,1	361,9	393,8	+8,8%
Impôt sur le revenu retenu sur les tantièmes	49,0	47,0	45,0	49,0	+8,9%
Impôt retenu sur les revenus de l'épargne (non-résidents)	0,5	0,0	0,0	0,0	-100,0%
Retenue libératoire nationale sur les intérêts	31,6	50,0	30,4	36,0	+18,6%
Contributions de crise	0,0	0,0	0,0	0,0	
Impôt d'équilibrage budgétaire temporaire	13,4	5,0	5,2	2,0	-61,3%
Droits de timbre	16,9	16,6	17,5	18,0	+2,8%
Autres impôts directs	0,4	0,2	0,2	0,2	-31,8%

Note : variation en % par rapport au compte prévisionnel 2018

Source : projet de budget pour 2019

Au vu de ce tableau, force est de constater que le gouvernement table sur une diminution conséquente des recettes d'impôt sur le revenu des collectivités. En effet, selon les prévisions, celles-ci devraient diminuer de 11% par rapport aux estimations de recettes pour 2018. Pire encore, selon le projet de budget pluriannuel, cette chute se poursuivra en 2020, avec plus que 2 milliards d'euros (soit -2,4% par rapport à 2019 et -13,1% par rapport au compte prévisionnel de 2018) de recettes au titre de l'imposition du revenu des collectivités.

[28] *Anti Tax Avoidance Directive*

Dans l'Accord de coalition 2018-2023, le gouvernement constate qu'on assiste à un « élargissement de la base imposable, une réduction sensible des demandes de décisions anticipées en matière fiscale et des exigences accrues en matière de substance » et, un peu plus loin dans le texte, « s'engage à tenir compte des répercussions des changements précités, de manière à assurer que la charge fiscale effective des entreprises ne dépasse pas son niveau actuel. »

Au vu des prévisions de recettes, force est donc de constater que le gouvernement semble aller bien plus loin que ce qu'il s'est engagé à faire. En effet, les mesures proposées semblent, au vu des prévisions, aboutir à une baisse sensible de la charge fiscale des entreprises plutôt que de la maintenir à un niveau constant.

Pire encore, ces allègements fiscaux se font sans que ne soit rendue publique une quelconque évaluation des effets des mesures internationales en matière de lutte contre l'évasion fiscale et l'optimisation fiscale agressive des grandes entreprises. Si le gouvernement veille bien à la compétitivité du Grand-Duché en matière de fiscalité des entreprises, il ne le fait manifestement pas « tout en restant fermement engagé sur la voie de la transparence » comme l'annonce l'Accord de coalition.

La première mesure envisagée concerne l'impôt sur le revenu des collectivités : le gouvernement prévoit, d'une part, d'élargir de 25 000 euros à 175 000 euros la tranche de revenu à laquelle s'applique le taux minimal d'IRC de 15%. Par ailleurs, afin de lisser le passage entre les taux minimal et maximal de l'impôt sur le revenu des collectivités, est introduite une nouvelle tranche intermédiaire allant de 175 000 à 200 000 euros.

Une telle mesure visant à soutenir et à permettre un développement des activités des petites et moyennes entreprises luxembourgeoises peut être saluée puisque ce sont ces entreprises qui contribuent en bonne partie au développement de l'emploi et de l'économie réelle du pays[29].

Cela n'est toutefois pas le cas de l'autre mesure en matière d'IRC que le gouvernement se propose de mettre en œuvre : la baisse (une fois n'est pas coutume[30]) du taux d'imposition minimal de 18% à 17% afin d'obtenir un taux d'affichage de 24,94%[31], donc plus proche des taux d'imposition moyens de l'UE (21,9%) et de l'OCDE (23,9%) aux dires du législateur.

Dans son Econews n° 5/2018 du 4 octobre 2018, la CSL avait déjà attiré l'attention sur le fait que l'alignement du taux d'affichage luxembourgeois sur les moyennes européennes ou de l'OCDE, donc à terme une diminution à environ 20%, implique une forte diminution des recettes fiscales qui profite essentiellement aux grandes entreprises.

Tableau 16 : Estimation des économies réalisées par les plus importants contribuables suite à une diminution du taux d'affichage à 20%

Année d'imposition 2017	**Taux IRC en vigueur**	*(en millions d'euros)*		
		Recettes IRC totales	**Recettes IRC totales avec taux à 13%**	**Moins-value pour le budget de l'État**
CES (2018)	19%	2 114,40	1 446,69	**-667,71**
Compte général 2017	19%	1 966,41	1 345,44	**-620,97**

Source : calculs et estimations CSL

Finalement, le gouvernement souhaite revoir le régime d'intégration fiscale liée à l'adaptation de la règle de limitation de la déductibilité des intérêts pour les groupes en intégration fiscale pourtant récemment mise en œuvre par la loi du 21 décembre 2018 transposant en droit national la directive (UE) 2016/1164 du Conseil du 12 juillet 2016 établissant des règles pour lutter contre les pratiques d'évasion fiscale qui ont une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur (« directive ATAD »).

[29] Selon la Commission européenne (SME Performance Review 2018), en 2017 au Luxembourg, les entreprises de moins de 50 employés représentent 43% de l'emploi et 39% de la valeur ajoutée. Si on y inclut les entreprises de 50 à 250 employés, les proportions passent à 68% de l'emploi et 67% de la valeur ajoutée.
[30] Depuis 2016, le taux minimal d'IRC est passé de 21%, à 19% en 2017 et 18% en 2018.
[31] En tenant compte de l'impôt de solidarité et de l'impôt commercial communal (Luxembourg-Ville).

La limitation de la déductibilité des intérêts vise à enrayer le recours à des paiements d'intérêts excessifs pour toutes les dettes qu'une entreprise[32] peut contracter en introduisant un ratio de déductibilité tenant compte du résultat imposable avant intérêts, impôts, dépréciations et amortissements (*EBITDA*). Au Luxembourg, ce ratio est fixé à 30% avec un plafond de trois millions d'euros qui devrait permettre de réduire la charge administrative sans réduire l'effet fiscal de la mesure.

La mise en œuvre de la limitation de la déductibilité devrait permettre d'aplanir le terrain de jeu et de rendre plus difficile le recours aux prêts entre entreprises afin de réduire artificiellement la charge fiscale. Cependant, l'existence de plafonds, *a fortiori* quand ils sont relativement élevés comme au Luxembourg, n'empêche pas le recours à cette forme d'optimisation fiscale, surtout pour les grands groupes multinationaux.

Du fait de la législation luxembourgeoise sur l'intégration fiscale et la détermination des revenus nets d'un groupe intégré d'entreprises, l'État a renoncé à permettre l'application de la limitation de la déductibilité au niveau des groupes ; seules les entreprises prises individuellement peuvent en bénéficier.

Cependant, pour un groupe intégré de sociétés, cela signifie que les plafonds de déductibilité sont démultipliés par le nombre de sociétés qui la composent, ce qui peut mener à ce que le groupe, pris dans son ensemble, dispose de fait de plafonds déductibles bien plus importants que ne le prévoit le texte de la loi.

Afin de s'aligner sur la transposition de la directive ATAD réalisée dans d'autres pays européens, l'État propose de modifier la loi afin de laisser aux groupes intégrés le choix d'appliquer le plafond de déductibilité aux résultats soit de l'ensemble du groupe, soit de chacune des sociétés le composant.

Ainsi, on offre aux grands groupes d'entreprises une possibilité supplémentaire d'optimisation fiscale, voire d'évitement d'impôts. À ce défaut s'ajoute le fait que l'on rajoute une couche de complexité à la législation fiscale impliquant une augmentation de la charge administrative pour l'administration des contributions directes alors que la contribution aux recettes fiscales des personnes morales périclite depuis de nombreuses années.

Pour rappel, en termes de déductibilité des intérêts, la législation fiscale luxembourgeoise prévoit déjà de nombreuses facilités d'optimisation/évitement pour les personnes morales.

Ainsi, la loi permet de reporter de façon illimitée les intérêts non déduits, notamment quand le plafond de déductibilité est atteint. Par ailleurs, si une société n'épuise pas, pour une année donnée, son plafond de déductibilité des intérêts, elle peut le reporter pendant au maximum 5 ans.

Au-delà de laisser, par le biais de plafonds de déductibilité excessivement élevés, la porte grande ouverte à l'évitement d'impôt par les grandes entreprises, la loi permet donc encore et toujours de procéder, par le biais des reports, à la réduction de la charge fiscale de façon intertemporelle.

5. Les prestations familiales et les aides pour études supérieures

Prestations familiales

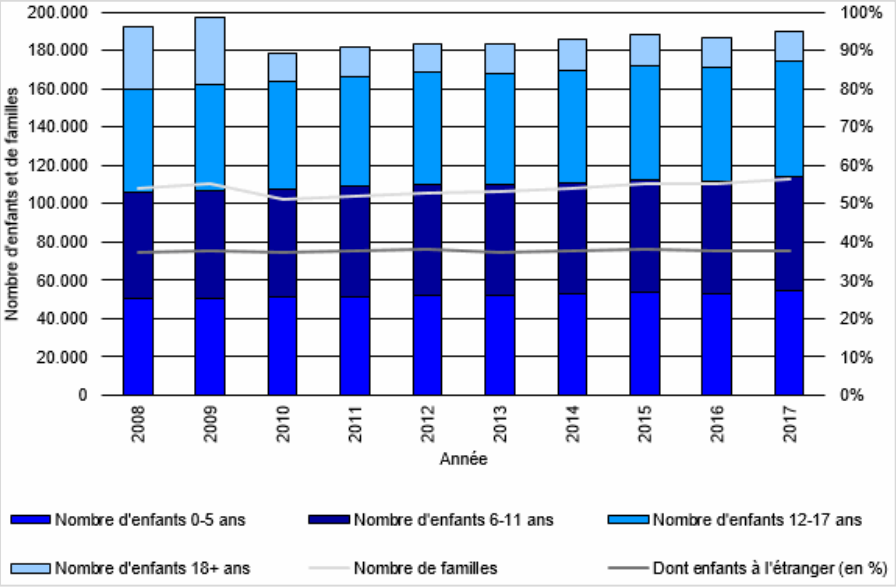
Les prestations familiales comprennent depuis août 2016 : l'allocation pour l'avenir des enfants (allocation familiale de base et majorations d'âge), l'allocation de rentrée scolaire, l'allocation spéciale supplémentaire en faveur des enfants handicapés, les prestations de naissance (allocation prénatale,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

[32] Au vu de la situation particulière des entreprises financières, celles-ci sont exclues du champ d'application de cette limitation de la déductibilité des intérêts en attendant que l'Union européenne développe une approche adaptée au secteur.

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 39 : Évolution du nombre d'enfants bénéficiaires par groupe d'âges et des familles attributaires, 2008-2017, situation au 31 décembre (paiements courants)



Source : IGSS

Tableau 17 : Montants en euros des allocations familiales selon le nombre d'enfants, avant et après la réforme d'août 2016

Date	**1 enfant**	**2 enfants**	**3 enfants**	**pour chaque enfant en plus**
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 est 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 1er 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 01/08/2016 bénéficient de l'ancienne législation si celle-ci est plus avantageuse.

En sus de la réforme de 2016, il y a 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 comprend quatre colonnes comprenant différents montants :

- dans la 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 colonne **(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 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 colonne **(d)** on voit les montants réellement touchés pour les enfants nés après la réforme ou entrés dans le système après le 1er août 2016.

Tableau 18 : 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 pour tous les enfants à partir de 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 un plus grand nombre d'enfants ; soit, selon l'IGSS, 51,4% des familles bénéficiaires en 2017.

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.

Dans le tableau ci-dessous, la colonne (a-c) reprend 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. La colonne (d-c) montre la différence théorique de l'effet cumulé de la réforme en 2016 et de la non indexation. Plus explicitement, toutes choses étant égales 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. Tous les foyers sont donc pénalisés par ces deux mesures mais les familles nombreuses sont particulièrement touchées.

Tableau 19 : 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: 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 2006 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 20 : Évolution des dépenses d'allocations familiales et de boni pour enfant, en millions 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

Source: IGSS

Depuis la réforme de 2016, les dépenses pour les allocations familiales, en y incluant le boni pour enfant, ont peu, voire pas du tout, évolué, par contre le nombre d'enfants bénéficiaire a augmenté. Ce qui fait, qu'en 2016, la dépense de l'État par enfant est de 5 171,85 euros, contre 5 081,31 euros en 2017. Les chiffres correspondant à l'année 2018 ne sont actuellement pas encore disponibles, et il est alors impossible de confirmer ou infirmer cette tendance.

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 familiales car le poids combiné de la non-indexation et du montant unique par enfant en août 2016 est bien trop élevé 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 chèque-service accueil 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 chèques-service accueil.

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 chèque-service accueil 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 1er 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. En effet, si en 2009 le Ministère de l'Éducation recense 26 468 places, il en dénombre 56 363 en 2017[33], soit une croissance de 113%. 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 47 820 en 2017, soit un accroissement de 84%, l'État dépensait quant à lui 86 809 917 euros pour les services de l'éducation et de l'accueil en 2009 et 371 707 718 euros y étaient consacrés en 2017, soit une évolution de 328%. Le budget consacré à l'ensemble du secteur passait à 384 600 000 en 2018, et la prochaine planification prévoit 421 000 000. L'enveloppe 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, cependant il ne doit pas se faire au détriment de l'aide en espèces, mais bien en parallèle.

Car avec le gel des allocations familiales en 2006, leur plafonnement jusqu'aux 18 ans de l'enfant, l'abolition de l'allocation éducation, la politique familiale luxembourgeoise a connu des changements majeurs. L'instauration du CSA a-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 à priori positif pour les plus démunis, il est également très favorable aux ménages disposant de 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 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 que pour les utilisateurs, c'est-à-dire pour les enfants qui fréquentent des structures d'accueil ou assistants parentaux.

Cependant, il serait intéressant de mieux connaître les bénéficiaires des CSA. Selon les chiffres d'Eurostat au 1er janvier 2017, la population des enfants âgés de 0 à 12 ans est estimée à 83 396 et le nombre d'enfants profitant des CSA pour l'année 2017 est d'après les chiffres publiés par le Ministère de l'Éducation nationale de 47 820 ; soit 57,3% des potentiels attributaires des chèques-service accueil. Bien que ce pourcentage ne cesse de croître depuis 2009, cela veut aussi dire qu'en 2017, 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 115 681 enfants de moins de 18 ans au 1er janvier 2017, cela permet d'affirmer que 58,7% de ces derniers ne bénéficient que des allocations familiales sans jouir d'aucune aide en nature en 2017 ; 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-utilisateurs des CSA serait largement supérieure.

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. Est-ce les ménages les plus démunis ? Quels types de familles inscrivent leurs enfants dans des SEA ? Est-ce qu'un profil-type de ménage se dégage comme utilisateur préférentiel du CSA ? 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.

La CSL salue toutefois l'engagement du Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région dans le budget 2019 qui « *entend 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*

[33] MEN Rapport activité 2017, p.30.

différentes catégories d'âge et les coûts effectifs à supporter par les familles et ayant des enfants à charge ». La CSL se demande cependant pourquoi cette étude n'a pas été réalisée en amont de toutes les réformes mises en œuvre en politique familiale ces dernières années et ne peut que constater le manque d'informations fournies sur le déroulement de cette étude, ainsi qu'un planning précis quant aux résultats de cette dernière.

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

Si, jusqu'à l'été dernier, les jeunes âgées entre 13 et 18 ans n'avaient 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 était de 14 500 000 euros en 2018 et sera de 13 297 232 euros en 2019. La CSL approuve cette aide en nature, mais regrette une fois de plus qu'elle n'est pas éligible aux 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.

L'aide financière de l'État pour les études supérieures

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

En 2010, l'État décide 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 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.

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 en 2018 qu'en 2009 pour motiver leurs enfants à entreprendre des hautes études. 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 21 : 1re 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		Bourse et allocations familiales					
	Revenus	**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 accordée s'il y a un passage de frontière et non avec 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 22 : 2e simulation : Études supérieures à Liège, montants à disposition de deux familles type pour financer, sans prêt, la scolarité des enfants.

Kot Liège		Bourse et allocations familiales					
	Revenus	**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 de 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 Liège[34] et de 13 451 euros pour Luxembourg[35].

[34] https://www.enseignement.uliege.be/cms/c_9059359/fr/cout-des-etudes
[35] https://wwwfr.uni.lu/etudiants/les_etudiants_et_l_argent/budget_a_prevoir

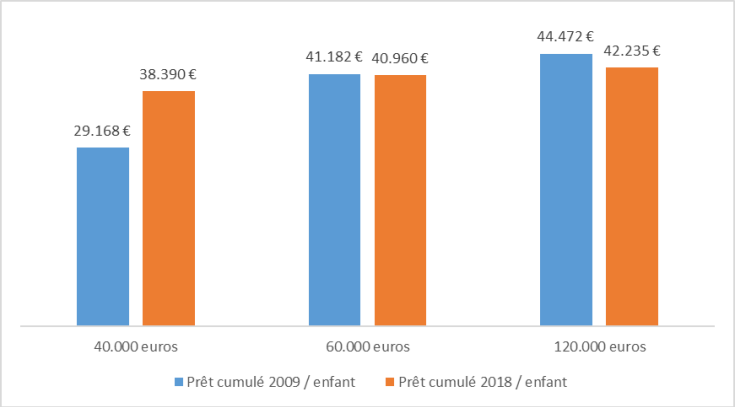
Tableau 23 : Montant en bourse alloué en 2018 aux familles 1 et 2 selon le lieu d'étude avec le budget annuel estimé.

		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 très vite être considéré comme un handicap lorsque le jeune veut construire son propre ménage.

Le graphique suivant illustre les montants cumulés des prêts proposés à l'étudiant durant ses études[36] 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 40 : 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 115 000 000 d'euros pour 2019, contre 108 000 000 dans le budget voté en 2018, soit une enveloppe plus large de 6,5%, ce qui semble en accord avec l'augmentation du nombre de bourses accordées ces dernières années.

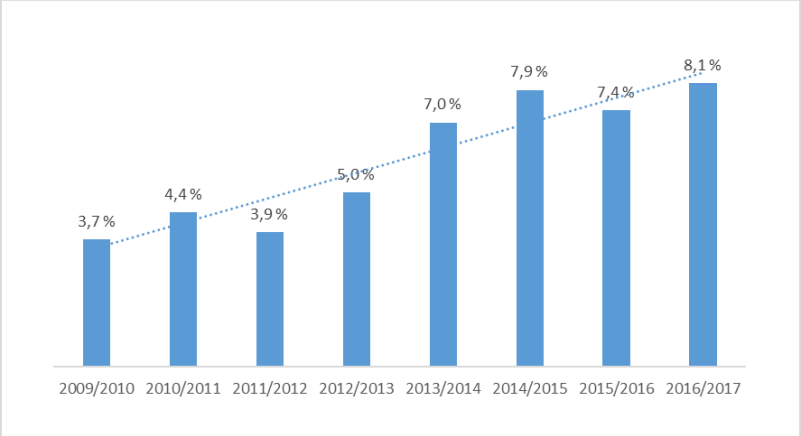
[36] Pour l'illustration, un BAC+5 a été choisi comme référence ; les montants cumulés des prêts varient en fonction du nombre d'années d'étude.

Tableau 24 : Aides financières accordées depuis 2000/2001

Année académique	Nombre total d'étudiants		Montants totaux payés en bourses (en €)	Montants totaux accordés en prêts (en €)
	Accords	Demandes		
2000/2001	5 017		5,8 Mio €	29,1 Mio €
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 €

Source: MESR - rapport activité 2017

Graphique 41 : Évolution des refus des aides aux études supérieures sous forme de bourses



Source: MESR - rapport activité 2017, graphique CSL

On voit ci-dessus que le nombre de refus a tendance à 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 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.

Conclusion

Le projet de budget pour l'exercice 2019 prévoit une croissance du PIB en volume autour de 3% pour l'année 2019 et la stabilisation de cette tendance à moyen terme. La croissance reste ainsi fortement supérieure à celle de la moyenne de l'UE.

La crise économique et financière a provoqué un effondrement de la productivité au Luxembourg en 2009. Tandis que la croissance de la productivité nominale est repartie à la hausse et a connu une évolution favorable en comparaison avec les États voisins, la productivité en volume a stagné depuis la crise en 2009. La CSL se demande si cette évolution est logiquement possible, face aux nombreux investissements qui ont été faits et en présence du progrès du niveau de qualification de la main-d'œuvre. Pour la CSL, les problèmes d'estimation du déflateur augmentent la probabilité d'une sous-estimation des gains de productivité en volume – un fait qui est largement reconnu par des experts et des institutions, à la fois nationales et internationales. Avec une valeur ajoutée par emploi en niveau de 116 000 euros, le Luxembourg reste d'ailleurs l'un des États membres les plus productifs de l'UE, dépassant largement les pays voisins.

En termes d'inégalités, les indicateurs pointent une dégradation continue au Luxembourg depuis une bonne dizaine d'années. Le Luxembourg a atteint, voire dépassé, le niveau moyen de la zone euro ; la baisse de l'efficacité des transferts sociaux en espèces a contribué à cette évolution négative.

Contrairement à beaucoup de pays de l'UE, le solde des administrations publiques du Luxembourg est excédentaire et l'Administration centrale dispose également d'une épargne nette (indiquant des recettes courantes supérieures aux dépenses courantes).

La CSL observe 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 à un objectif budgétaire à moyen terme de 0,5% en termes de solde structurel pour la période de 2020-2022, imposé par la Commission européenne, qui limite la marge de manœuvre budgétaire et les possibilités d'investissement.

La CSL note toutefois que le Luxembourg respecte actuellement sans faute tous les critères budgétaires européens applicables (déficit public, objectif de moyen terme, dette publique). La Commission européenne prévoit même une baisse continue de la dette publique en pourcentage du PIB à moyen terme et indique que le Luxembourg dispose d'un certain « fiscal space » pour réaliser des dépenses supplémentaires.

Face aux finances publiques saines, le Luxembourg doit assurer un niveau d'investissements conséquent, afin d'assurer le développement économique et social, ainsi qu'améliorer certaines prestations sociales pour contrecarrer les évolutions négatives en termes d'inégalités.

Dans ce contexte, la CSL salue la création d'un crédit d'impôt salaire social minimum (CISSM) permettant – combinée avec l'augmentation régulière du SSM (1,1%) et avec une augmentation structurelle (0,9%) - une progression de 100 euros du salaire social minimum net au 1er janvier 2019. Elle estime toutefois que cette amélioration reste insuffisante pour atteindre un niveau dépassant le seuil de risque de pauvreté, voire le budget de référence nécessaire pour mener une vie « normale » établi par le Statec. La CSL se prononce également pour une augmentation structurelle de la pension minimale dont le montant ne correspond plus à 90% du salaire social minimum, qu'elle a historiquement atteint.

La CSL critique fortement les mesures fiscales prévues au niveau de l'imposition du revenu des collectivités qui vont accélérer le déséquilibre déjà flagrant entre imposition des personnes physiques et imposition des personnes morales. Ces mesures sont motivées par une extension de l'assiette imposable, déjà invoquée lors de la dernière réforme fiscale, qui n'est toutefois aucunement quantifiée.

La CSL salue les efforts au cours des dernières années au niveau des structures d'accueil des enfants et des chèques-service accueil (CSA). Ceci dit, de nombreux enfants (y compris notamment ceux des

salariés frontaliers) ne bénéficient pas des CSA, ce qui rend indispensable une augmentation des prestations familiales en espèces et la création d'un mécanisme d'adaptation automatique de celles-ci. La désindexation de ces prestations a engendré entretemps une perte de 20% au niveau des montants ; cette dégradation a été renforcée pour les enfants nés après la récente réforme des prestations familiales, qui a diminué le montant moyen accordé par enfant.

La CSL plaide également pour une augmentation des montants des aides pour études supérieures ; les montants actuels restent largement en dessous de ceux accordés avant 2010 et ne permettent pas de couvrir les frais de la vie estudiantine.

Luxembourg, le 28 mars 2019

Pour la Chambre des salariés,

Norbert TREMUTH
Directeur

Sylvain HOFFMANN
Directeur

Jean-Claude REDING
Président

L'avis a été adopté à l'unanimité.