



CHAMBRE DES SALARIES
LUXEMBOURG

14 novembre 2017

AVIS II/54/2017

relatif au projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2018

relatif au projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2017 - 2021

..... AVIS

Sommaire

1.	Le contexte économique	7
a.	Croissance du PIB.....	7
b.	Impact de la TVA levée sur le commerce électronique.....	10
c.	Prix et salaires	12
d.	Rémunération des facteurs de production	16
2.	La situation des finances publiques.....	19
a.	Les critères européens largement respectés	19
b.	Une meilleure situation que prévu.....	20
c.	Des recettes d'impôt qui se portent encore globalement bien au Luxembourg.....	24
d.	Une comparaison internationale des soldes publics avant et après investissements	27
e.	La dette publique brute.....	30
f.	La dette nette.....	32
g.	Les finances publiques à long terme.....	36
3.	La politique fiscale	40
a.	Stock-options	40
b.	Mobilité durable	41
c.	Évaluation nécessaire des mesures fiscales mises en place	42
d.	Imposition des personnes morales.....	42
4.	La politique d'investissement	44
a.	Présentation selon la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État	44
b.	Présentation selon les règles de la comptabilité nationale (SEC2010)	48
c.	Commentaires concernant la politique d'investissements de l'État	49
5.	La politique sociale	52
a.	Les mesures concernant les emplois d'insertion pour les chômeurs de longue durée.....	52
b.	La lutte contre la pauvreté.....	54
c.	Politique familiale.....	58
6.	Pour un budget à la hauteur des enjeux sociaux !.....	60

Sommaire des tableaux

Tableau 1 : Évolution des impôts sur les produits moins subventions entre 2014 et 2015	12
Tableau 2 : Prix à la consommation, productivité du travail et marge de manœuvre redistributive.....	15
Tableau 3 : Évolutions des salaires et bilan de la redistribution - 2016/2017	16
Tableau 3 : Les critères à respecter par le Luxembourg en matière budgétaire.....	19
Tableau 4 : Soldes publics 2014-2018	20
Tableau 5 : Soldes publics 2017-2021	21
Tableau 11 : Soldes des Administrations publiques, en pourcentage du PIB.....	28
Tableau 12 : Soldes de l'Administration centrale, en pourcentage du PIB	29
Tableau 13 : Soldes des budgets de l'État.....	44
Tableau 14 : Alimentation des fonds (en milliers d'euros).....	45
Tableau 15 : Dépenses des fonds (en milliers d'euros)	46
Tableau 16 : Dépenses du fonds d'équipement militaire	47
Tableau 16 : Dépenses publiques d'investissement	48
Tableau 17 : Annonces et réalisations en matière d'investissements de l'Administration centrale	49
Tableau 18 : Durée du chômage selon le niveau de formation au 31 décembre 2016	54
Tableau 19 : Distribution des ménages (%) selon leur capacité à joindre les deux bouts, 2003-2016 ..	58

Sommaire des graphiques

Graphique 1 :	Croissance du PIB en volume, variation 2015-2016	7
Graphique 2 :	Croissance annuelle du PIB en volume (%)	7
Graphique 3 :	Croissance annuelle moyenne du PIB en volume (1995-2016)	8
Graphique 4 :	Croissance annuelle moyenne du PIB en volume (2007-2016)	9
Graphique 5 :	PIB en volume (2007 = 100)	9
Graphique 6 :	Comparatif des différentes prévisions de croissance du PIB en volume	10
Graphique 7 :	Croissance annuelle du PIB (%)	10
Graphique 8 :	Croissance de la VA, du PIB et des impôts sur les produits en 2015	11
Graphique 9 :	Croissance de la VA, du PIB et des impôts sur les produits en 2016	12
Graphique 10 :	Évolution mensuelle de l'inflation au Luxembourg et dans la zone euro.....	13
Graphique 11 :	Évolution moyenne du coût salarial annuel en euros courants avant et après la crise.....	13
Graphique 12 :	Évolution des salaires réels, 2001-2016.....	14
Graphique 13 :	Évolution du PIB nominal par heure travaillée.....	14
Graphique 14 :	PIB aux prix courants par heure travaillée.....	15
Graphique 15 :	Évolutions moyennes par année du PIB par heure travaillée, Zone euro.	15
Graphique 16 :	Évolution du CSU réel.....	16
Graphique 17 :	Niveau du CSU réel en 2016.....	17
Graphique 18 :	Évolution de l'EBE et des revenus mixtes par emploi	17
Graphique 19 :	EBE et revenus mixtes par emploi en 2016	18
Graphique 20 :	Estimations du solde structurel de l'année 2013 réalisées successivement par la Commission européenne pour le Luxembourg pourcentage du PIB.....	20
Graphique 21 :	Évolution des estimations des soldes publics 2017-2021	21
Graphique 22 et Graphique 23 :	Progressions annuelles du PIB et des recettes des Administrations en pourcentage	23
Graphique 24 et Graphique 25 :	Progressions annuelles du PIB et des recettes des Administrations en pourcentage	23
Graphiques 26 et Graphique 27 :	Évolution comparée du solde des Administrations et du PIB	24
Graphique 28 :	Évolution mensuelle des recettes cumulées de l'Administration centrale, en pourcentage	25
Graphique 29 :	Variation des recettes d'impôt au Luxembourg en millions d'euros.	25
Graphique 30 :	Évolution du solde des administrations publiques en pourcentage du PIB.....	27
Graphique 31 :	Évolution de la dette publique 2013-2021	30
Graphique 32 :	Taux d'endettement	31
Graphique 33 :	Composition de la dette des Administrations publiques en 2016, en millions EUR .	31

Graphique 34 :	Intérêts de la dette publique en % du PIB	32
Graphique 35 :	Montant absolu de la réserve de compensation au 31 décembre (en millions d'euro)	32
Graphique 36 :	Réserve du fonds de compensation en % du PIB	33
Graphique 37 :	Position financière nette en pourcentage du PIB (4 ^{ème} trim. 2016)	34
Graphique 38 :	Position financière des Administrations publiques (% du PIB)	34
Graphique 39 :	Position financière de l'Administration centrale (% du PIB)	35
Graphique 40 :	Revenus de la propriété des Administrations publiques (millions)	36
Graphique 41 :	Revenus de la propriété de l'Administration centrale (millions)	36
Graphique 42 :	Impôts moins subventions sur la production (% de la valeur ajoutée – 2015)	43
Graphique 43 :	Dépenses d'investissement de l'Administration centrale	48
Graphique 44 :	Évolution du nombre de demandeurs d'emploi selon la catégorie d'âge (données brutes)	53
Graphique 45 :	Évolution du nombre de demandeurs d'emploi selon la durée d'inscription en mois (données brutes)	53
Graphique 46 :	Coefficient de Gini (%), 2004-2016	54
Graphique 47 :	Ratios interquintiles	55
Graphique 48 :	Niveau de vie médian des ménages, 1996-2016	55
Graphique 49 :	Taux de risque de pauvreté (%) au Luxembourg, 1996-2016	56
Graphique 50 :	Parts des chômeurs indemnisés et non indemnisés	57
Graphique 51 :	Pourcentage de ménages déclarant avoir des difficultés à joindre les deux bouts selon le risque de pauvreté du ménage, le statut d'occupation du logement et le type de ménage, 2016	57

Par lettre du 11 octobre, Monsieur Pierre Gramegna, ministre des Finances, a saisi la Chambre des salariés pour avis sur les projets de loi sous rubrique.

Le présent avis est réparti en cinq parties.

La première partie traite de la situation économique du Luxembourg, alors que la deuxième partie analyse la situation des finances publiques proprement dites.

La troisième partie est consacrée aux nouveautés en matière de fiscalité.

Dans la quatrième partie de l'avis est examinée la politique d'investissement du Gouvernement et dans la cinquième partie, la CSL analyse la situation sociale au Luxembourg.

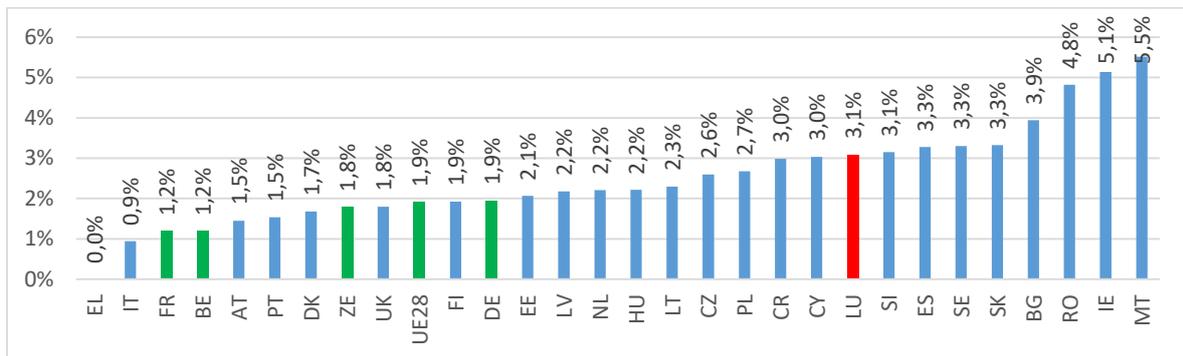
1. Le contexte économique

a. Croissance du PIB

Au vu des chiffres de la croissance économique, mesurée par le PIB en volume, le Luxembourg affiche en 2016 de bonnes performances. En effet, le taux de croissance du PIB s'établit à +3,1%, c'est-à-dire légèrement au-delà de la moyenne historique pour la période 2000-2016 (+3%), et du taux de croissance de 2015, qui s'élève à 2,9%.

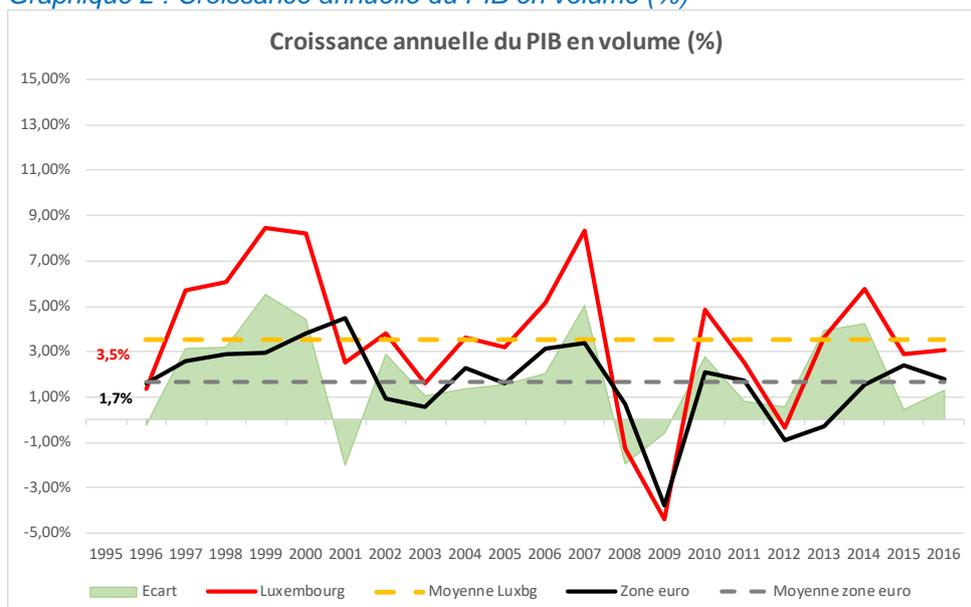
En comparaison européenne, le Luxembourg fait partie du haut du tableau où les États membres dépassent les 3%. Pour la zone euro, la croissance en volume du PIB ne s'établit qu'à 1,8%, tandis qu'aucun des pays voisins n'atteint la barre des 2%.

Graphique 1 : Croissance du PIB en volume, variation 2015-2016



Il est d'ailleurs intéressant de comparer la croissance luxembourgeoise à celle de la zone euro depuis 1995. Sur l'ensemble de la période, la croissance luxembourgeoise est plus de deux fois supérieure à celle de la zone euro. On peut constater que, lors des phases de ralentissement, le Luxembourg se rapproche de la zone euro – voire connaît un différentiel légèrement négatif (comme en 2001 ou 2008) – mais que dès qu'une phase de reprise s'amorce, le Luxembourg reprend son avantage sur la zone euro d'en moyenne deux points sur l'ensemble de la période.

Graphique 2 : Croissance annuelle du PIB en volume (%)

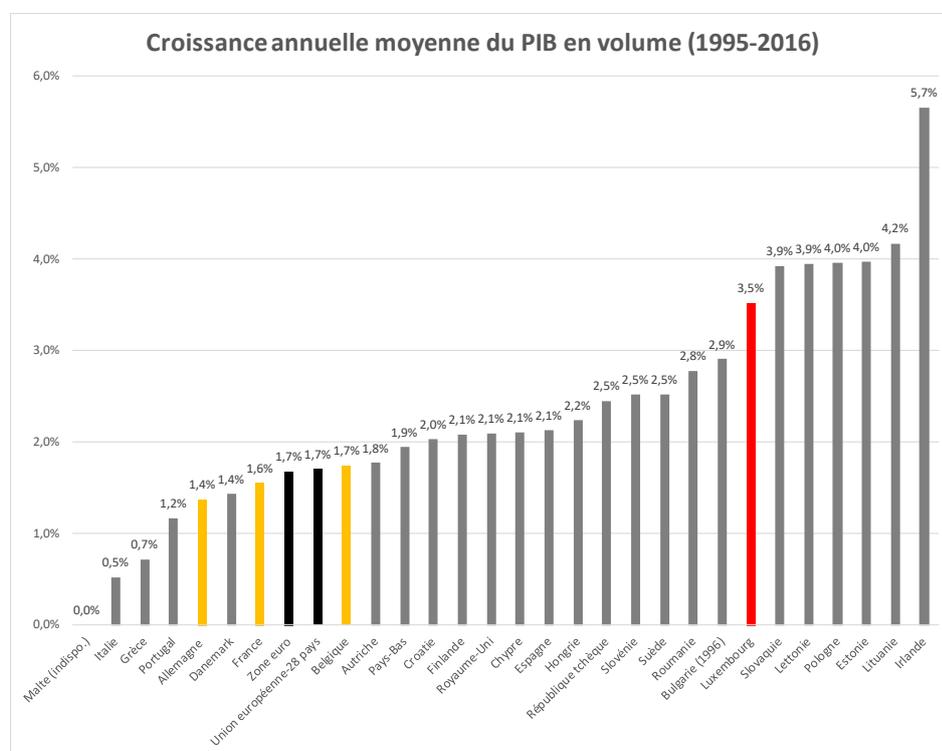


Remarquons en outre que le différentiel d'avant la crise pouvait paraître modeste avec deux points de plus en moyenne en faveur du Luxembourg de 2000 à 2007, période comportant d'ailleurs une différence exceptionnelle de cinq points en 2007 (contre un écart moyen de 1,6 point de 2000 à 2006). Depuis la crise, ce différentiel s'est maintenu avec un écart moyen de deux points depuis 2010, et même accru à 2,5 points ces quatre dernières années.

Pour un pays que certains disaient en perte de compétitivité en 2005 et en 2010 (cf. les allégations des rapports du professeur Fontagné pour le compte de l'Observatoire de la compétitivité), voici une belle performance ainsi qu'une nouvelle illustration de la capacité de prédiction de la « science » économique.

Si l'année 2016 place le Luxembourg dans les pays européens ayant atteint une des plus fortes croissances économiques, c'est également le cas comparativement à l'ensemble des pays européens entre 1995 et 2016. Sur cette période, la croissance luxembourgeoise, qui représente 2,5 fois celle de l'Allemagne, 2,2 fois celle de la France ou 2,1 fois celle de la Belgique, n'a été devancée que par l'Irlande et quelques NEM, lesquels sont toujours en phase de rattrapage et partent de niveaux plus bas.

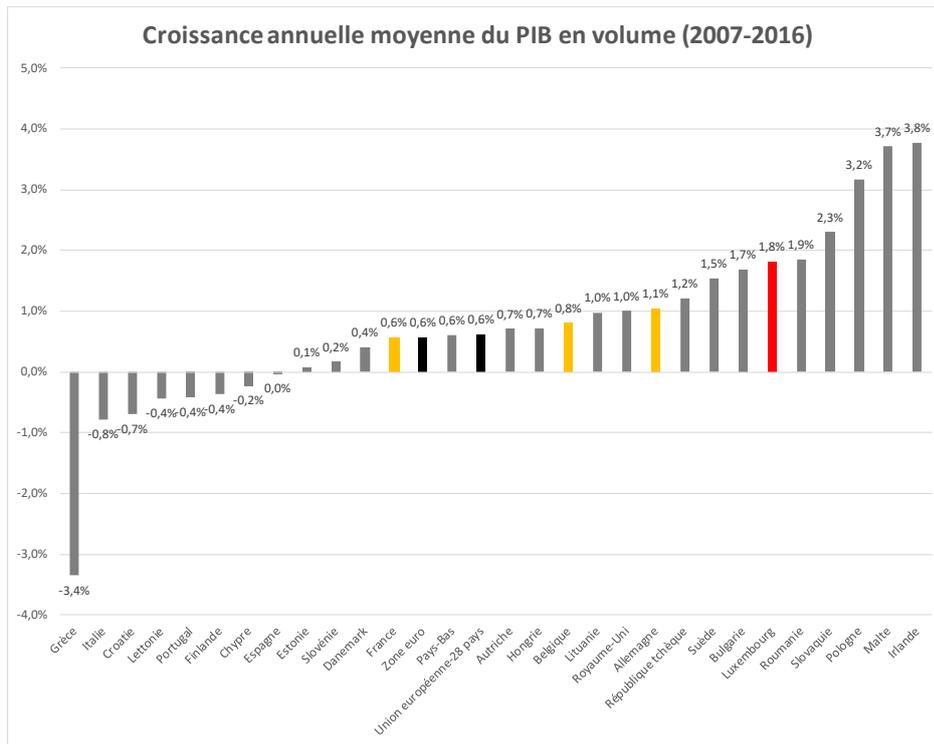
Graphique 3 : Croissance annuelle moyenne du PIB en volume (1995-2016)



La croissance européenne a largement été contrainte par la crise de 2008-2009. Si l'on regarde l'évolution du PIB depuis l'avant-crise (2007), on peut constater que, si certains pays n'ont pas encore retrouvé leur niveau d'avant-crise, le Luxembourg a en revanche connu, par rapport à son plus haut niveau en 2007, une croissance annuelle moyenne de 1,8% similaire à la Roumanie, devancée seulement par deux autres NEM et les atypiques Malte et Irlande¹.

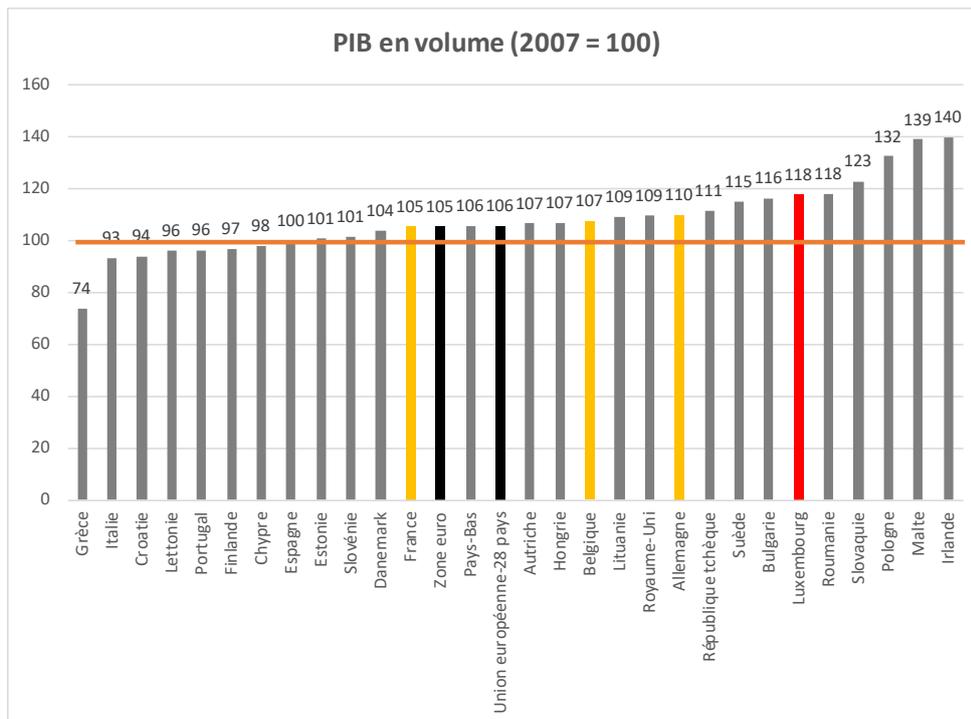
¹ Hors crise, c'est-à-dire depuis 2010, la croissance luxembourgeoise a même été de 2,9% par an, soit la deuxième meilleure performance derrière l'Irlande.

Graphique 4 : Croissance annuelle moyenne du PIB en volume (2007-2016)



Autant dire qu'en termes purement économiques, le Luxembourg a largement absorbé la crise, ce qui apparaît de manière encore plus criante avec le graphique ci-dessous. Le Luxembourg était en effet, en 2016, 18 points au-dessus de son niveau réel de 2007 ; l'Allemagne n'affiche que dix points supplémentaires.

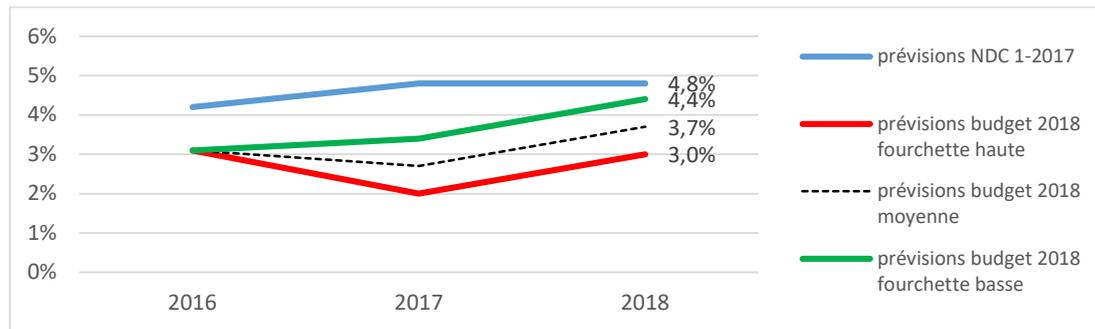
Graphique 5 : PIB en volume (2007 = 100)



Pour les années 2017 et suivantes, le flou subsiste. En effet, si le Statec tablait sur une croissance réelle de +4,8% en 2017 et en 2018 dans sa Note de Conjoncture 1-2017, la révision à la baisse du PIB en volume de 2016 de 4,2% à 3,1% a eu raison de cette estimation. En effet, les dernières estimations du Statec (qui seront affinées dans la NDC 2-2017) tablent sur une croissance réelle de l'ordre de +2,0 à +3,4% en 2017 et d'entre +3,0% et +4,4% en 2018.

Au vu des incertitudes quant à l'évolution réelle de la création de richesses, les auteurs du projet de budget pour 2018 ont choisi de se baser sur ces fourchettes hautes et basses d'évolution du PIB en volume.

Graphique 6 : Comparatif des différentes prévisions de croissance du PIB en volume

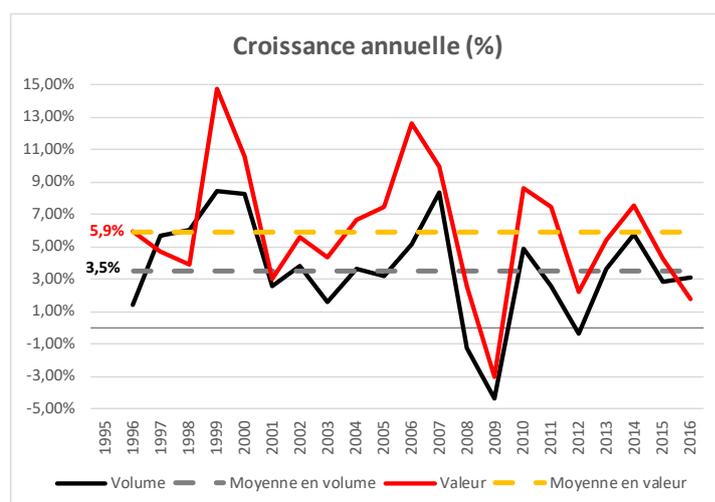


Dans ce contexte, il est important de noter que les valeurs exprimées en pourcentage du PIB dans le projet de budget se basent sur la valeur moyenne du PIB prévue pour 2018 (58,1 milliards d'euros en 2018, soit un PIB en augmentation de +3,7% par rapport à 2017). En ce qui concerne les prévisions d'évolution du PIB en volume, les dernières estimations de la Commission européenne (mai 2017²) tablent sur une hausse de l'ordre de 4,4% pour l'année à venir, tandis que les services de l'OCDE³ prévoient une progression de l'ordre de 4,2% de ce même indicateur en 2018.

b. Impact de la TVA levée sur le commerce électronique

Depuis 1995, le PIB nominal a, quant à lui, progressé de 5,9% par an en moyenne, avec un fléchissement à 4,2 en 2015, puis 1,7% en 2016 (sous réserve de la prochaine révision des comptes⁴).

Graphique 7 : Croissance annuelle du PIB (%)



Source : Statec

² ec.europa.eu/info/sites/info/files/ecfin_forecast_spring_110517_lu_en.pdf

³ www.oecd.org/eco/outlook/economic-forecast-summary-luxembourg-oecd-economic-outlook-june-2017.pdf

⁴ Il faut au moins quatre ans avant que les comptes ne soient stabilisés, possiblement définitifs au Luxembourg.

Ainsi, en 2016, le PIB luxembourgeois se serait élevé à 53 milliards, soit 903 millions de plus qu'en 2015. On peut également d'ores et déjà s'attendre à de bonnes performances en 2017.

Cette performance est d'autant plus remarquable qu'en 2015, le Luxembourg a connu un changement de réglementation concernant la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) portant sur le commerce électronique qui a lourdement pesé sur le PIB nominal.

Une incidence lourde en 2015 sur l'évolution du PIB...

Si le PIB est la somme des valeurs ajoutées (VA) de tous les secteurs de l'économie, il comprend également les impôts sur les produits (dont la TVA et les droits d'accise).

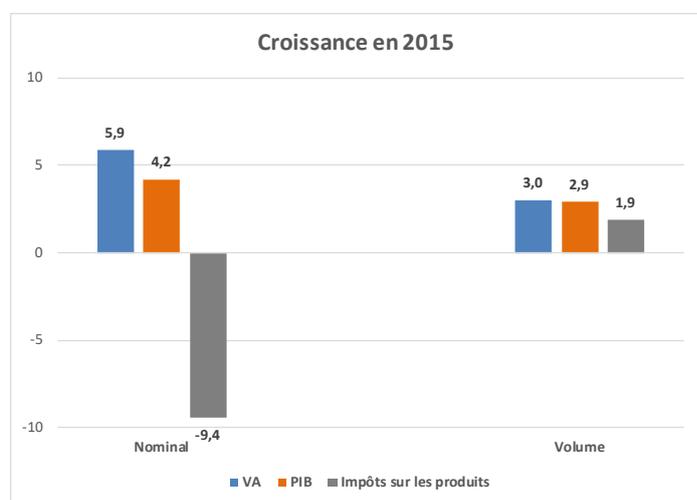
Avec le changement de réglementation européenne opéré en 2015, le Luxembourg conserve une part graduellement moins importante qu'auparavant de la TVA collectée par les entreprises de commerce électronique (e-commerce) présentes sur le territoire, une partie toujours plus importante revenant depuis au pays de résidence de l'acheteur⁵.

Or, à la suite du changement de réglementation, cette composante du PIB a chuté de 9,4% (-510 millions), si bien que la valeur ajoutée (qui omet les impôts sur les produits moins les subventions) a progressé bien plus rapidement que le PIB avec une augmentation de 2,6 milliards contre « simplement » 2,1 milliards pour le PIB.

Ainsi, la croissance de la valeur ajoutée nominale a été en 2015 de 5,9% contre 4,2% pour le PIB. La différence est nettement moindre en volume, les impôts sur les produits ayant augmenté de 1,9%.

Autrement dit, l'évolution de l'indicateur phare que représente le PIB a été ici largement influencée par le rendement moindre des impôts sur les produits (particulièrement la TVA sur l'e-commerce, mais aussi les accises⁶) qui occulte ainsi la situation véritable en termes de retombées économiques pures que la valeur ajoutée capture mieux.

Graphique 8 : Croissance de la VA, du PIB et des impôts sur les produits en 2015



Source : Statec

Ce décalage entre les écarts de progression des impôts en volume (hausse) et en valeur nominale (recul) montre aussi que le changement de réglementation a produit ses effets plutôt sur le PIB en

⁵ En 2015 et 2016, seuls 30% sont restés dans l'escarcelle luxembourgeoise. En 2017 et 2018, ce ratio tombe à 15% et, à partir de 2019, il passe à 0.

⁶ Selon les informations livrées par l'Administration des douanes et accises à la commission des finances et du budget de la Chambre des députés dans le cadre des travaux sur le projet de budget 2018 et rendues publiques, en raison d'une plus grande homogénéité des prix avec les pays voisins, les ventes de carburants diminuent depuis cinq ans, tout comme les recettes qui en découlent. Il en va de même des recettes tirées de la vente des tabacs, alors que celles provenant des alcools connaît une progression certaine. Ces phénomènes ne sont pas non plus à négliger.

valeur qu'en volume (où les impôts sur les produits augmentent légèrement). Par contre, les rentrées fiscales nominales ont été moindres.

Notons au passage que ceci illustre bien l'importance des données nominales puisque, bien que les impôts sur les produits aient légèrement progressé en volume, ils se sont en fait réduits en valeur ; ce sont donc bien 510 millions de moins qui ont été enregistrés dans les caisses de l'État (et le PIB) et non 97 millions supplémentaires en termes « réels » et donc fictifs.

Tableau 1 : Évolution des impôts sur les produits moins subventions entre 2014 et 2015

	2014	2015	Évolution en %	Différence
Nominal	5 420	4 910	-9,4	-510
Volume	5 066	5 162	1,9	97

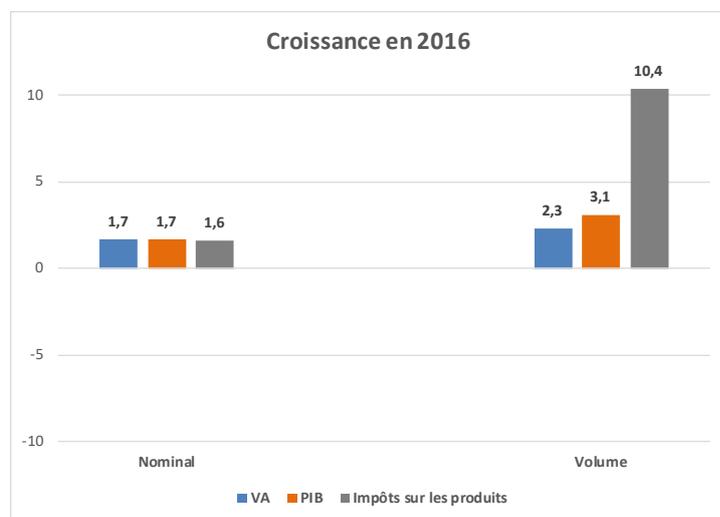
Source : Statec

Enfin, cette progression en volume, alors que le montant nominal diminuait fortement, semble indiquer que l'activité de l'e-commerce ne s'est sans doute que peu réduite et que c'est essentiellement le changement législatif, davantage que la fuite des entreprises, qui aura joué sur le résultat final.

... qui se poursuit en 2016

Le même phénomène se retrouve en 2016. Ici, tant le PIB que la valeur ajoutée ont davantage augmenté en volume qu'en valeur. Concernant les impôts sur les produits, ils ont légèrement progressé en valeur avec +1,6%, mais bien davantage en volume avec +10,4%.

Graphique 9 : Croissance de la VA, du PIB et des impôts sur les produits en 2016



Source : Statec

c. Prix et salaires

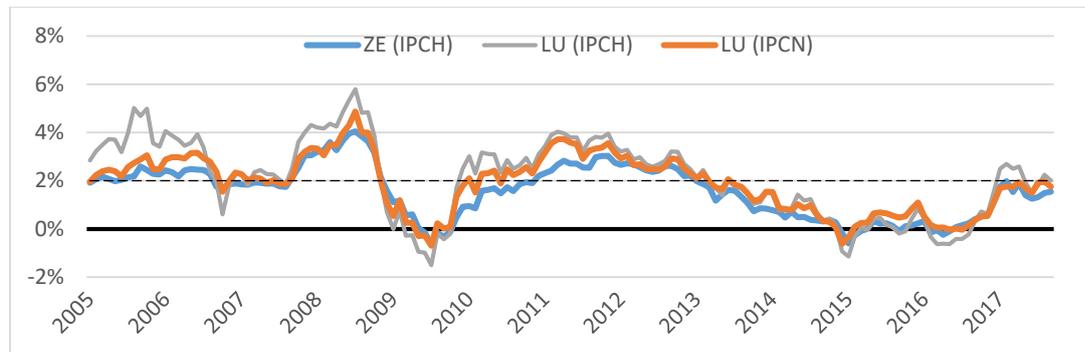
Sur le front de l'inflation, il appert que, depuis 2015, le Luxembourg suit de près les évolutions du taux d'inflation de la zone euro.

Après plusieurs années d'inflation orientée à la baisse et de très faible progression des prix, la hausse des prix semble reprendre de la vigueur à partir de fin 2016, tant dans la zone euro de façon générale, qu'au Grand-Duché.

Au cours de l'année 2017, le taux d'inflation s'est stabilisé aux alentours de +2,0%, soit au niveau de l'objectif de stabilité monétaire visé par la Banque centrale européenne.

Ainsi, après avoir connu un taux d'inflation annuel de l'ordre de +0,3% en 2016 (pour 0,6% et 0,5% en 2014 et 2015), l'IPCN devrait augmenter d'environ 1,7% en 2017, puis de 1,4% en 2018, soit des évolutions somme toutes relativement faibles au vu des évolutions classiques des prix au Grand-Duché (+2,6% par an en moyenne de 2000 à 2008).

Graphique 10 : Évolution mensuelle de l'inflation au Luxembourg et dans la zone euro



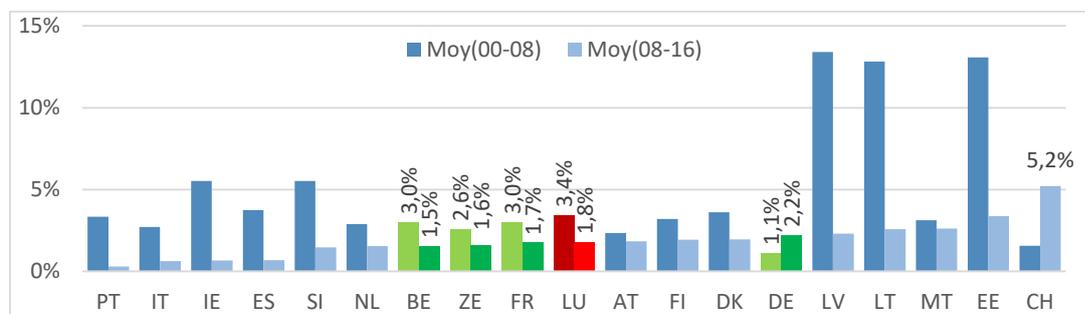
Source : Eurostat, Statec

À cet égard, il convient également de noter que les modifications à venir en matière de chèques services pourraient avoir un impact négatif jusqu'à plusieurs dixièmes de points de pourcentage sur le taux d'inflation annuel selon les auteurs du projet de budget pour 2018. Selon le Statec, les « *nouveaux tarifs de chèques-services accueil – plus avantageux pour les parents [...] comme la participation de l'État augmente considérablement –, [...] constitue[nt] une baisse des prix sur la position des crèches et foyers de jours pour enfants (pondérée à plus de 2% dans l'IPCN). Bien que les nouveaux tarifs s'appliquent à partir du 1^{er} octobre, ils n'intégreront l'IPCN qu'en novembre. Ces prix parviennent au STATEC avec un mois de retard, de sorte que l'impact considéré [-0,1 et -0,2 point de % en 2017 et 2018] ne constitue encore qu'une estimation* ».

En ce qui concerne les salaires, on constate qu'après plus de dix ans de manipulations de l'échelle mobile (sauf en 2010), l'indexation des salaires peut depuis le début de l'année de nouveau jouer librement son rôle de compensation du pouvoir d'achat perdu du fait de l'inflation.

Ainsi, la prochaine tranche indiciaire devrait entrer en vigueur au troisième trimestre de l'année prochaine et redynamiser quelque peu l'évolution des salaires somme toute modérée depuis de nombreuses années⁷. En effet, le coût salarial annuel a augmenté à un rythme de seulement 1,8% par an en moyenne entre 2008 et 2016, soit sensiblement à la même vitesse que dans les pays voisins sauf l'Allemagne, où, sur cette même période, le coût salarial annuel a progressé de 2,2% en moyenne.

Graphique 11 : Évolution moyenne du coût salarial annuel en euros courants avant et après la crise

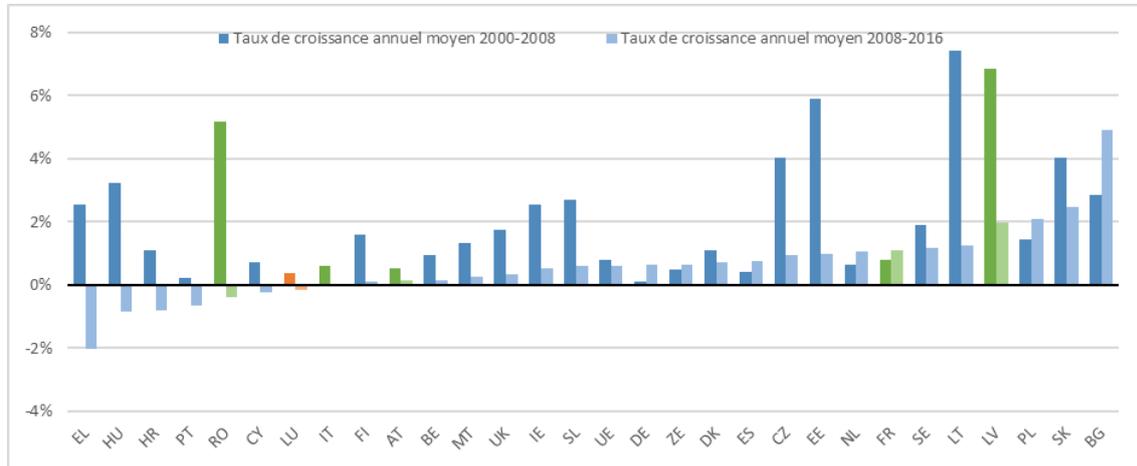


Source : Eurostat

⁷ À cet égard, la CSL rappelle le coup de pouce aux salaires qu'elle a préconisé dans son Econews N° 5/2016 et qui reste valable.

L'observation des évolutions des salaires réels depuis le début des années 2000 mène à un constat similaire : leur progression s'est nettement ralentie au cours de dix dernières années dans la quasi-totalité des pays européens. Pour le Grand-Duché, par exemple, le taux de croissance des salaires réels est passé d'un rythme annuel moyen de +0,4% entre 2000 et 2008 à une stagnation (-0,1% en moyenne annuelle) au cours de la période récente.

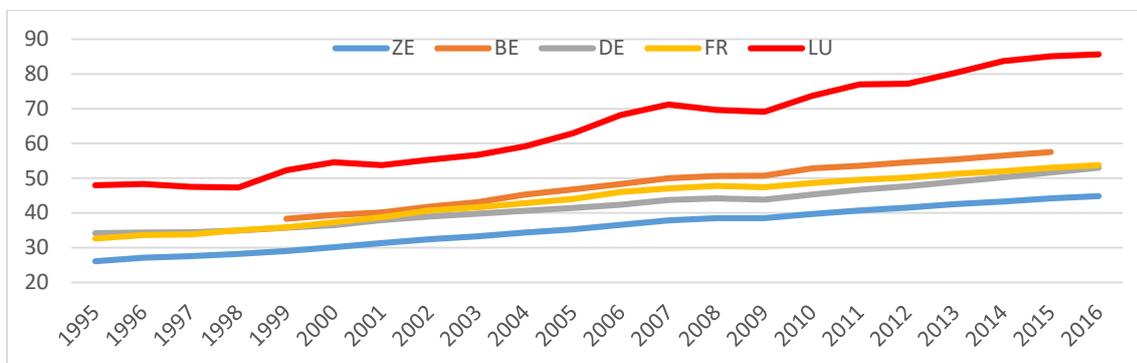
Graphique 12 : Évolution des salaires réels, 2001-2016



Source: AMECO (version de mai 2017)

Par ailleurs, il ne faut pas perdre de vue que le Luxembourg connaît une progression considérable de la productivité du travail, telle que mesurée en divisant le PIB nominal par le nombre d'heures travaillées.

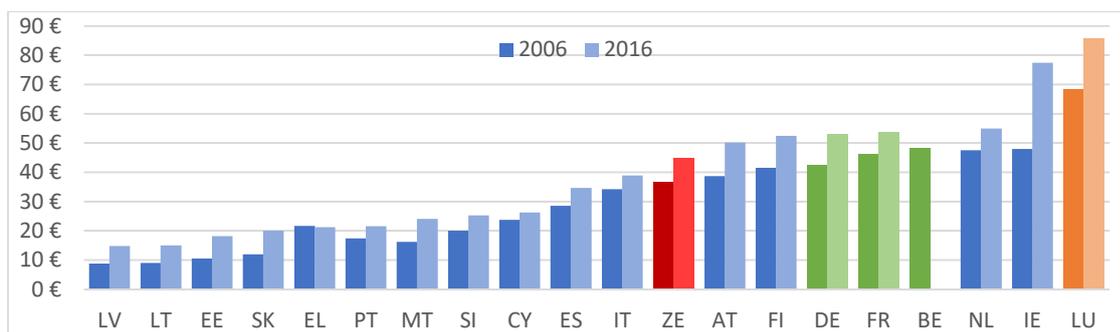
Graphique 13 : Évolution du PIB nominal par heure travaillée



Source : Eurostat

Sur toute la période référencée, le Luxembourg reste au premier rang pour la richesse créée par heure travaillée.

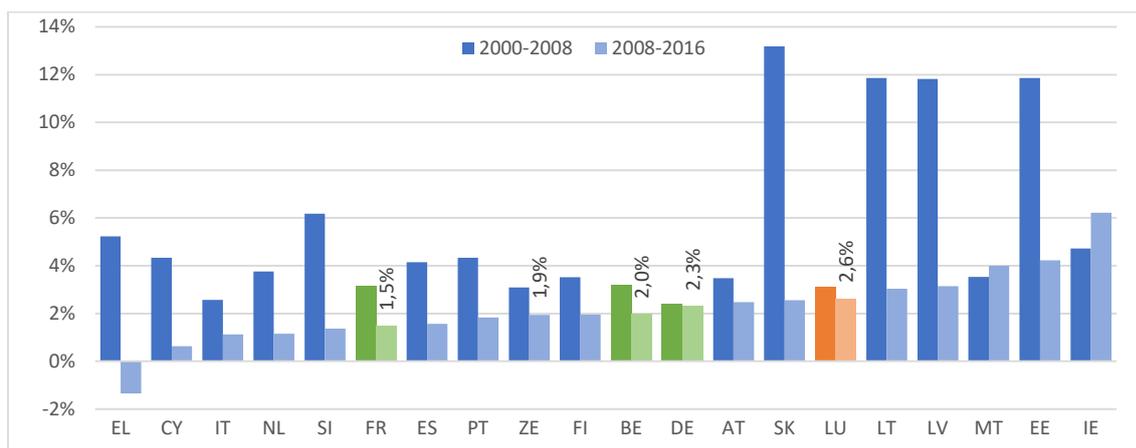
Graphique 14 : PIB aux prix courants par heure travaillée



Source : Eurostat

Quand on regarde au niveau de la zone euro, les taux de croissance du PIB par heure travaillée avant et après crise, sur deux périodes d'étendue égale (graphique ci-dessous), force est de constater que le Luxembourg s'en sort plutôt bien comparativement aux autres pays ; en effet, le taux de croissance de l'indicateur y passe du 4^e rang le plus faible sur la période 2000-2008 au 5^e rang le plus élevé sur la période suivante.

Graphique 15 : Évolutions moyennes par année du PIB par heure travaillée, Zone euro.



Données : Eurostat.

Depuis 2010, il se dégage de façon évidente une large marge de manœuvre pour faire augmenter les salaires sans remettre en cause la répartition des richesses entre capital et travail, alors que dans la situation actuelle la part salariale connaît tendanciellement une diminution.

Tableau 2 : Prix à la consommation, productivité du travail et marge de manœuvre redistributive

	1. IPCH (LU: IPCN)							2. Productivité							1.+2. = 3. Marge de manœuvre						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
UE28	2,1	3,1	2,6	1,5	0,5	0,0	0,3	3,0	1,6	0,1	0,6	0,6	1,0	0,6	5,1	4,7	2,7	2,1	1,1	1,0	0,9
BE	2,3	3,4	2,6	1,2	0,5	0,6	1,8	2,0	0,4	-0,3	0,3	1,2	0,6	-0,1	4,3	3,8	2,3	1,5	1,7	1,2	1,7
DE	1,1	2,5	2,1	1,6	0,8	0,1	0,4	3,8	2,3	-0,7	-0,1	0,8	0,8	0,6	4,9	4,8	1,4	1,5	1,6	0,9	1,0
FR	1,7	2,3	2,2	1,0	0,6	0,1	0,3	2,1	1,5	0,1	0,5	0,4	0,9	0,7	3,8	3,8	2,3	1,5	1,0	1,0	1,0
LU	2,3	3,4	2,7	1,7	0,6	0,5	0,3	3,0	-0,4	-2,7	2,1	3,0	1,4	1,1	5,3	3,0	0,0	3,8	3,6	1,9	1,4

D'après Europäischer Tarifbericht des WSI

Si l'on confronte cette marge de manœuvre redistributive à l'évolution des salaires, on peut en déduire la conclusion suivante : les salaires au Luxembourg évoluent globalement à des rythmes bien inférieurs à ce qui serait dû au vu des évolutions du coût de la vie et de la productivité.

Tableau 3 : Évolutions des salaires et bilan de la redistribution - 2016/2017

	4. Salaires nominaux							5. Salaires réels							4.-3. = 6. Bilan						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
UE28	3,9	1,9	3,1	0,9	1,8	3,0	-0,5	1,8	-1,1	0,4	-0,6	1,2	3,0	-0,8	-1,2	-2,7	0,4	-1,2	0,7	1,9	-1,4
BE	1,4	3,1	3,2	2,5	1,0	0,0	0,1	-0,9	-0,2	0,5	1,2	0,5	-0,6	-1,6	-3,0	-0,7	0,9	1,0	-0,7	-1,1	-1,6
DE	2,6	3,0	2,5	1,8	2,8	2,4	2,3	1,3	0,5	0,4	0,1	2,0	2,3	1,9	-2,3	-1,8	1,1	0,3	1,2	1,5	1,3
FR	3,1	2,5	2,4	1,6	1,2	1,1	1,3	1,4	0,2	0,2	0,6	0,6	1,0	1,0	-0,7	-1,3	0,1	0,1	0,2	0,1	0,4
LU	1,9	1,9	1,8	2,7	2,1	1,7	0,4	-0,4	-1,5	-0,8	0,9	1,5	1,2	0,2	-3,4	-1,1	1,8	-1,1	-1,5	-0,2	-1,0

D'après Europäischer Tarifbericht des WSI

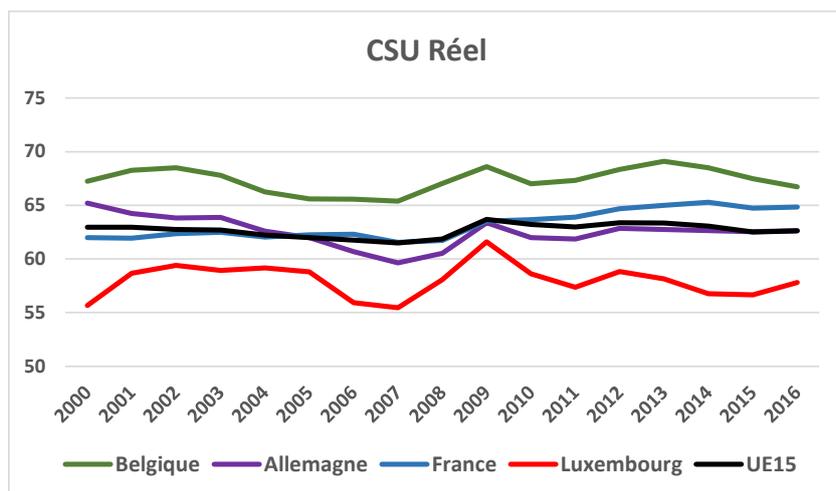
Note : les salaires réels sont corrigés de l'inflation sur base de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCN pour le Luxembourg)

d. Rémunération des facteurs de production

Rémunération du travail

Depuis 2000, le CSU luxembourgeois, c'est-à-dire le rapport des coûts salariaux au niveau de productivité est constamment demeuré inférieur à celui des pays voisins. Seule la crise aura fait remonter le Luxembourg presque au niveau de l'Allemagne, mais depuis, il s'est stabilisé à un niveau structurellement inférieur.

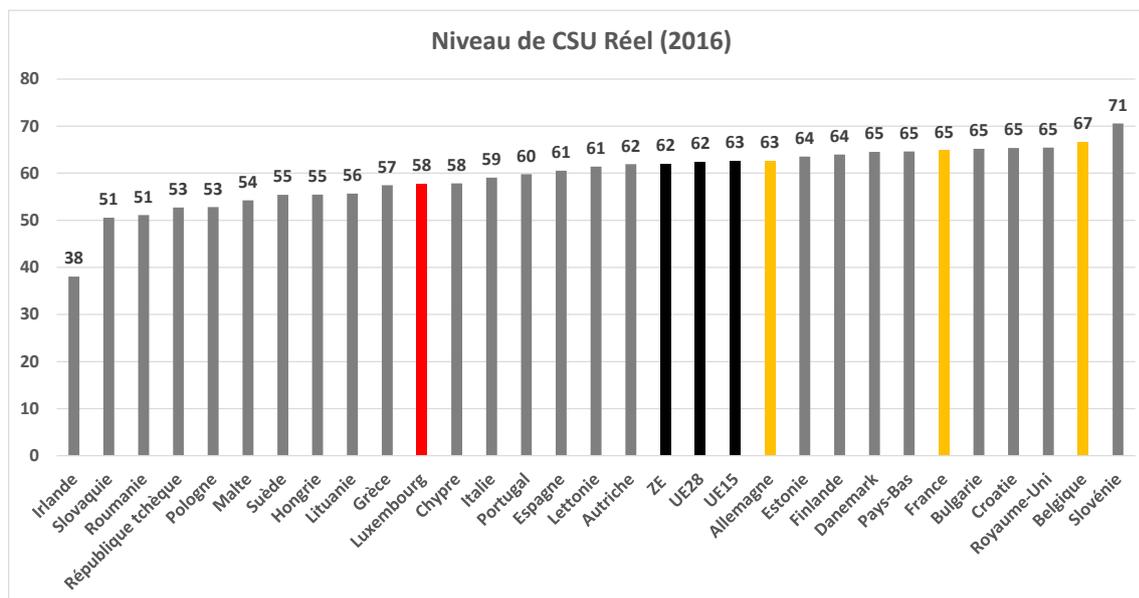
Graphique 16 : Évolution du CSU réel



Source : Eurostat, calculs CSL

Même en comparaison européenne, le positionnement du Luxembourg est particulièrement favorable. Avec 58% de la valeur ajoutée consacrée à la rémunération du travail, le Luxembourg se situe à un niveau nettement inférieur aux pays comparables. Seuls des NEM, ainsi que la Grèce, la Suède et l'atypique Irlande y consacrent une part de leur valeur ajoutée plus faible. On notera au passage que le CSU luxembourgeois de 2016 avec 57,8% est intermédiaire entre ceux de 2000 et 2001 avec respectivement 55,7% et 58,7%. Il est même de 3,8 points inférieur à son maximum de 2009 et légèrement en deçà de la moyenne 2000/2016 de 58%.

Graphique 17 : Niveau du CSU réel en 2016



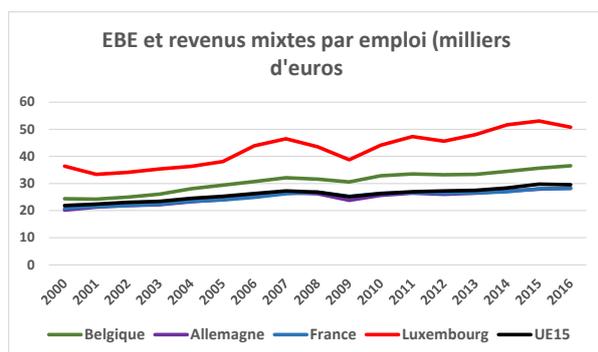
Source : Eurostat, calculs CSL

Rémunération du capital

Finalement, ce qui compte, ce sont bien les marges dégagées par les entreprises. L'Excédent Brut d'Exploitation (EBE) et revenus mixtes représentent la marge des entreprises après déduction des consommations intermédiaires et de la rémunération du travail. L'EBE par emploi indique donc quelle est la marge d'exploitation générée par chaque emploi. Or, en la matière, le Luxembourg surclasse largement ses voisins. Certes le Luxembourg a subi la crise, mais il s'est très vite rattrapé.

En 2000, le Luxembourg avait un EBE par emploi de 36.400 euros. En 2016, il était de 50.800, soit 14.400 euros, respectivement 50% de plus en 16 ans. Dans les pays voisins, il était de 20.000 à 24.000 euros en 2000 et entre 28.000 et 36.000 euros en 2016, soit entre 7.300 euros de plus en France et 12.200 euros de plus en Belgique.

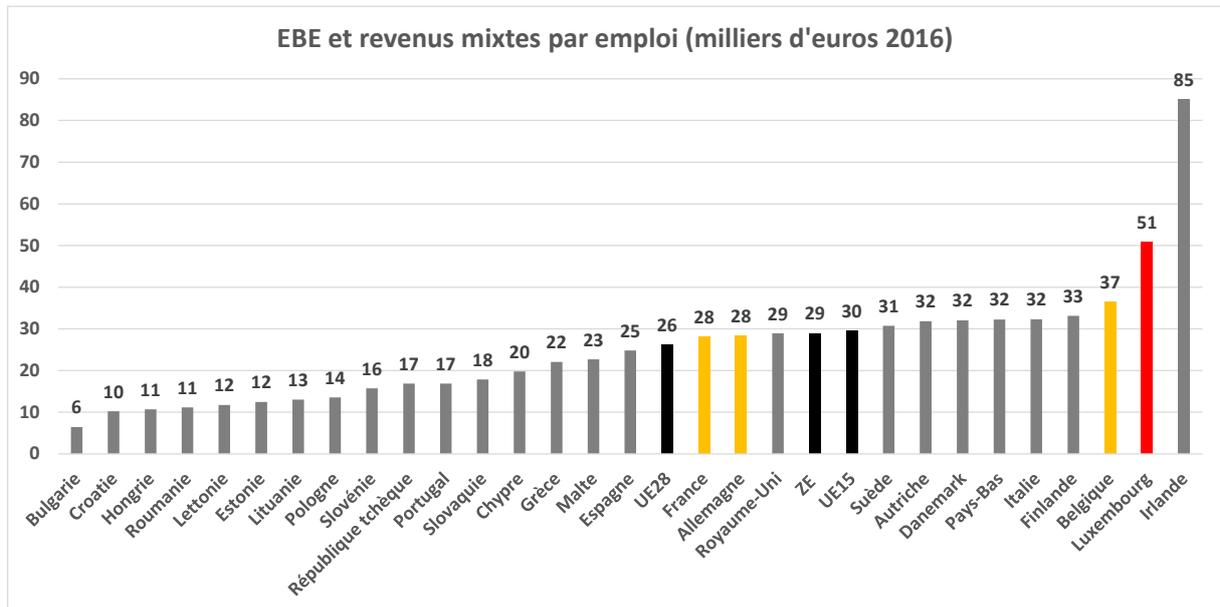
Graphique 18 : Évolution de l'EBE et des revenus mixtes par emploi



Source : Eurostat, calculs CSL

L'écart entre le Luxembourg et les autres pays est flagrant dans une comparaison plus large. Il n'est devancé que par le cas désormais reconnu comme particulier de l'Irlande, laquelle a vu subitement son EBE par emploi passer de 49.000 euros en 2014 à 85.000 en 2016, évolution qui doit plus à certains artéfacts statistiques qu'à une véritable augmentation de la rentabilité des entreprises domestiques.

Graphique 19 : EBE et revenus mixtes par emploi en 2016



Source : Eurostat, calculs CSL

2. La situation des finances publiques

a. Les critères européens largement respectés

Le tableau ci-après illustre que le Luxembourg respecte tous les critères budgétaires prévus au sein de l'Union économique et monétaire.

Dans ce contexte, la CSL approuve très fortement le choix du Gouvernement de fixer l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) au niveau du solde structurel⁸ à -0,5 ; choix d'ailleurs accepté par la Commission européenne.

Tableau 3 : Les critères à respecter par le Luxembourg en matière budgétaire⁹

Critères	Seuil	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Solde nominal	-3% du PIB	1,0%	1,3%	1,4%	1,6%	0,6%	0,6%	0,6%	1,3%	1,7%
Solde structurel	-0,5% du PIB	2,3%	1,4%	0,7%	2,3%	0,6%	0,1%	-0,1%	1,0%	1,7%
OMT structurel pour le GDL	-0,5% du PIB	2,3%	1,4%	0,7%	2,3%	0,6%	0,1%	-0,1%	1,0%	1,7%
Évolution annuelle du solde structurel en cas de non-respect de l'OMT	-0,5% du PIB	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Croissance des dépenses totales ajustées (admissibles par la Commission pour le GDL)	seuil (%) prévu									
Dette publique	60% du PIB	23,7%	22,7%	22,0%	20,8%	23,5%	22,7%	22,7%	22,3%	21,6%
Dette publique > 60%	Réduire l'écart d'1/20 ^e par an	-	-	-	-	-	-	-	-	-

En effet, si le Luxembourg respecte également l'ancien OMT, la nouvelle option laisse plus de marge de manœuvre au Gouvernement pour mener une politique budgétaire volontariste, plutôt qu'une politique purement comptable.

Ceci d'autant plus que l'application du solde structurel risque d'être contreproductive, cette notion n'étant pas fiable. Alors que les données pour les années antérieures sont souvent encore fortement révisées, il est donc parfaitement inconcevable que l'on puisse baser une politique budgétaire sur des résultats structurels disponibles seulement bien des années après l'exercice budgétaire.

Par ailleurs, rappelons que la méthode de calcul du solde structurel pénalise les pays sortant d'une crise, car elle se base sur la croissance potentielle qui, elle-même, est donnée par la croissance des années précédentes. Ceci est d'autant plus inconcevable que :

- 1) non seulement, il s'agit d'un concept très volatile et soumis à de nombreuses controverses méthodologiques,
- 2) mais qu'en outre, il ne repose pour l'avenir que sur des projections le plus souvent contredites par les faits.

Pour illustrer la volatilité de l'évaluation du solde structurel, voici une démonstration graphique réalisée à la base par la Commission européenne jusqu'au printemps 2015 et prolongée ensuite par la CSL. Comme on le voit, pour la seule année 2013, le solde structurel a fluctué entre -1,4% et + 3,0% du PIB.

Trois phénomènes ont joué dans ces fluctuations :

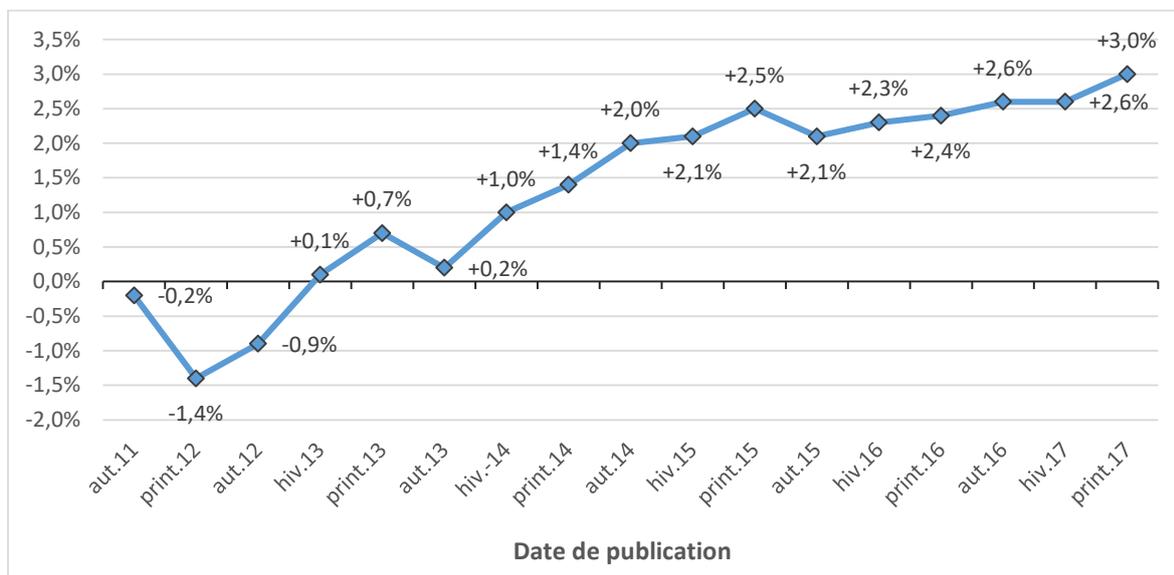
- les premières estimations sont des projections dont on sait qu'en économie, elles sont encore moins fiables que les prévisions météorologiques à long terme ;

⁸ Il s'agit de distinguer dans le solde budgétaire nominal les explications liées à la situation de la conjoncture et celles (structurelles) qui résultent des choix des gouvernements. On obtient la part structurelle du solde en retirant du solde observé le solde conjoncturel qui a pu être isolé.

⁹ Les chiffres en rouge signalent une dégradation de la situation par rapport aux données fournies dans le budget 2017 suite à une actualisation des données passées, les cases vertes une amélioration de la situation.

- les révisions des comptes nationaux amènent 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.

Graphique 20 : Estimations du solde structurel de l'année 2013 réalisées successivement par la Commission européenne pour le Luxembourg pourcentage du PIB



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

Le graphique ci-dessus montre ainsi l'un des dysfonctionnements du concept de solde structurel. En effet sa mesure tient d'abord à l'estimation du PIB potentiel. Comme cette dernière est révisée pour tenir compte des évolutions macro-économiques récentes, l'estimation du solde structurel est elle-même périodiquement révisée et, en conséquence, l'appréciation de la situation des finances publiques.

b. Une meilleure situation que prévu

On note à la lecture du tableau suivant que le solde des Administrations publiques est positif de 2014 à 2018 ; le tableau ci-après indique que, selon la loi de programmation pluriannuelle, le solde reste positif jusqu'en 2021 en s'améliorant continuellement.

Tableau 4 : 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

Le déficit de l'Administration centrale augmenterait en 2017 suite à la réforme fiscale et en raison de la nouvelle législation concernant les recettes de TVA sur base du commerce électronique.

Néanmoins, plusieurs éléments, développés ci-après, laissent prévoir un déficit largement inférieur pour 2017 qu'estimée dans le projet de budget sous rubrique, et donc par suite d'un effet de base pour 2018 également.

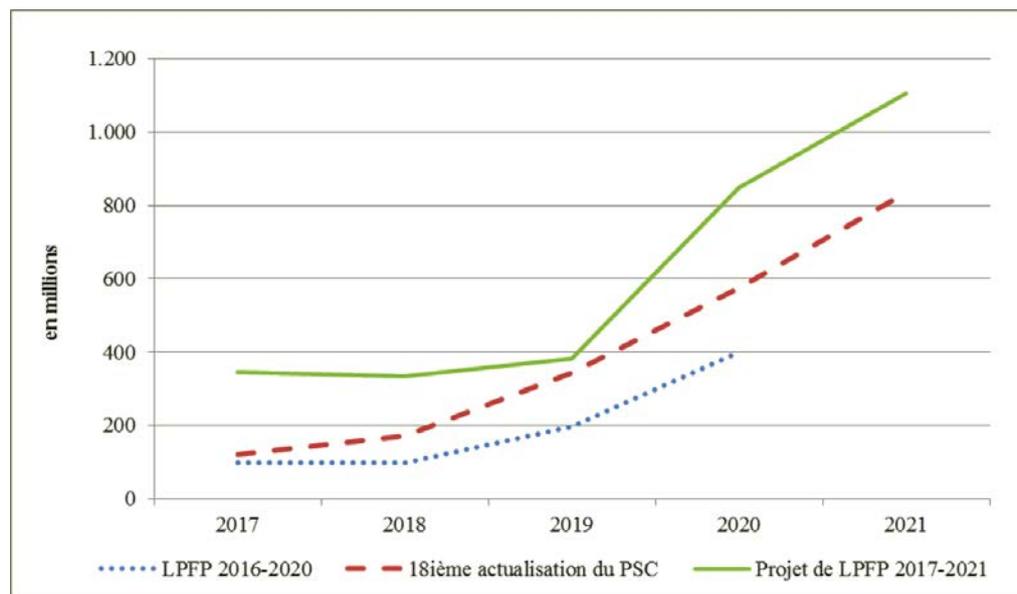
Tableau 5 : Soldes publics 2017-2021

	2017		2018		2019		2020		2021	
	en mio	en % du PIB								
1) Solde nominal :										
Administration centrale..	-881	-1,6%	-890	-1,5%	-820	-1,3%	-366	-0,6%	-89	-0,1%
Administrations locales...	+188	+0,3%	+206	+0,4%	+183	+0,3%	+199	+0,3%	+244	+0,4%
Sécurité sociale	+1.040	+1,9%	+1.016	+1,7%	+1.019	+1,7%	+1.015	+1,6%	+948	+1,4%
Administration publique..	+347	+0,6%	+333	+0,6%	+382	+0,6%	+847	+1,3%	+1.104	+1,7%
2) Solde structurel :										
Administration publique..	-	+0,6%	-	+0,1%	-	-0,1%		+1,0%		+2,0%
3) Dette publique	12.918	23,5%	13.211	22,7%	13.822	22,5%	14.166	22,3%	14.233	21,6%

Source : projet de budget pour l'exercice 2018

Le graphique suivant indique déjà une forte amélioration par rapport à ce qui était prévu dans la loi de programmation pluriannuelle de l'année passée.

Graphique 21 : Évolution des estimations des soldes publics 2017-2021



Source : projet de budget pour l'exercice 2018

Les tableaux suivants retracent les soldes des Administrations publiques et de l'Administration centrale livrés dans les projets de budget et les comparent aux soldes mentionnés par les comptes nationaux dans leur dernière version.

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. En moyenne, les projets de budgets de 2007 à 2016 anticipaient un déficit moyen de 0,7 point de PIB. 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.

Tableau 6 : 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	Moy. 2007/2016
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		-0,7
PB 2018												0,6	0,6	1,3	1,7	
Comptes nationaux	4,2	3,4	-0,7	-0,7	0,5	0,3	1,0	1,3	1,4	1,6						1,2
Ecart	5,1	2,6	-0,8	3,7	1,7	1,0	2,5	1,1	1,6	1,1						2,0

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 ont été en moyenne de 888 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.

Tableau 7 : 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
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
Comptes nationaux	1543	1266	-250	-265	221	152	454	672	720	865					
Ecart (millions)	1854	928			743	482	1138	572	796	596					

Le constat est identique pour l'Administration centrale avec un solde moyen prévu de -2,6% entre 2007 et 2016 contre -0,9% dans les comptes nationaux. L'écart moyen est de 1,6 point de PIB.

Tableau 8 : 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	Moy. 2007/2016
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		-2,6
PB 2018												-1,5	-1,3	-0,6	-0,1	
Comptes nationaux	1,4	0,0	-2,5	-2,4	-1,6	-2,0	-1,0	-0,4	-0,5	-0,397						-0,9
Ecart	4,3	1,4	-0,2	3,8	1,8	0,6	1,8	0,7	1,1	0,8						1,6

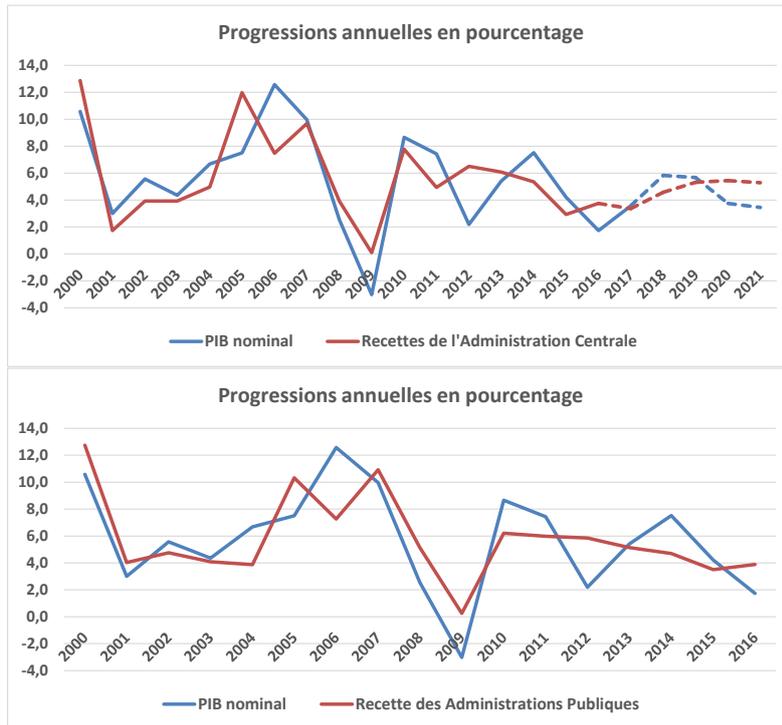
Ici encore les données absolues sont parlantes ! En 2007, alors que le Gouvernement envisageait un déficit de près d'un milliard, l'exercice s'est finalement soldé par un excédent d'un demi-milliard. Mais même en occultant cette année exceptionnelle, on peut constater que l'écart tourne régulièrement autour de 500 millions.

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

Administration Centrale : écart entre les budgets votés et les comptes nationaux (millions)															
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
PB 2007 à 2014	-993	-569			-1401	-1143	-1293	-545							
PB 2015									-817	-534	-438	-117			
PB 2016										-633	-711	-477	-487		
PB 2017											-983	-944	-806	-571	
PB 2018												-889,6	-819,7	-366,2	-88,7
Comptes nationaux	519	19	-924	-944	-702	-889	-464	-197	-262	-211					
Ecart (millions)	1513	587			699	254	829	348	555	422					

Le graphique suivant montre clairement une relation très étroite entre les recettes des administrations et l'évolution du PIB nominal. Pour l'Administration centrale comme pour les Administrations publiques, le coefficient de corrélation atteint le niveau de 0,75.

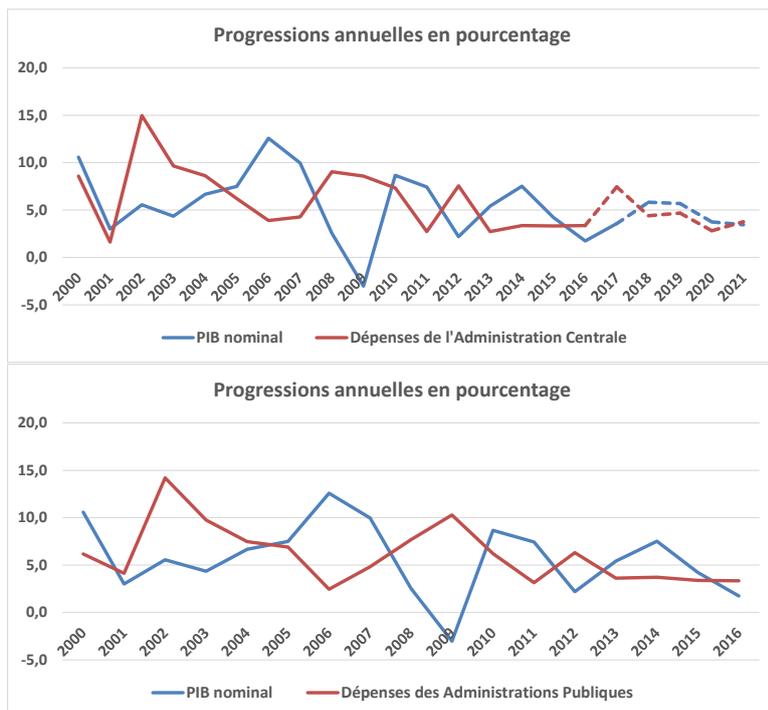
Graphique 22 et Graphique 23 : Progressions annuelles du PIB et des recettes des Administrations en pourcentage



Source : Statec, calculs CSL

Du côté des dépenses, on note le phénomène inverse. Elles sont beaucoup plus indépendantes des cycles économiques, voire opposées avec un coefficient de corrélation de -0,39 pour les Administrations publiques et de -0,14 pour l'Administration centrale.

Graphique 24 et Graphique 25 : Progressions annuelles du PIB et des recettes des Administrations en pourcentage

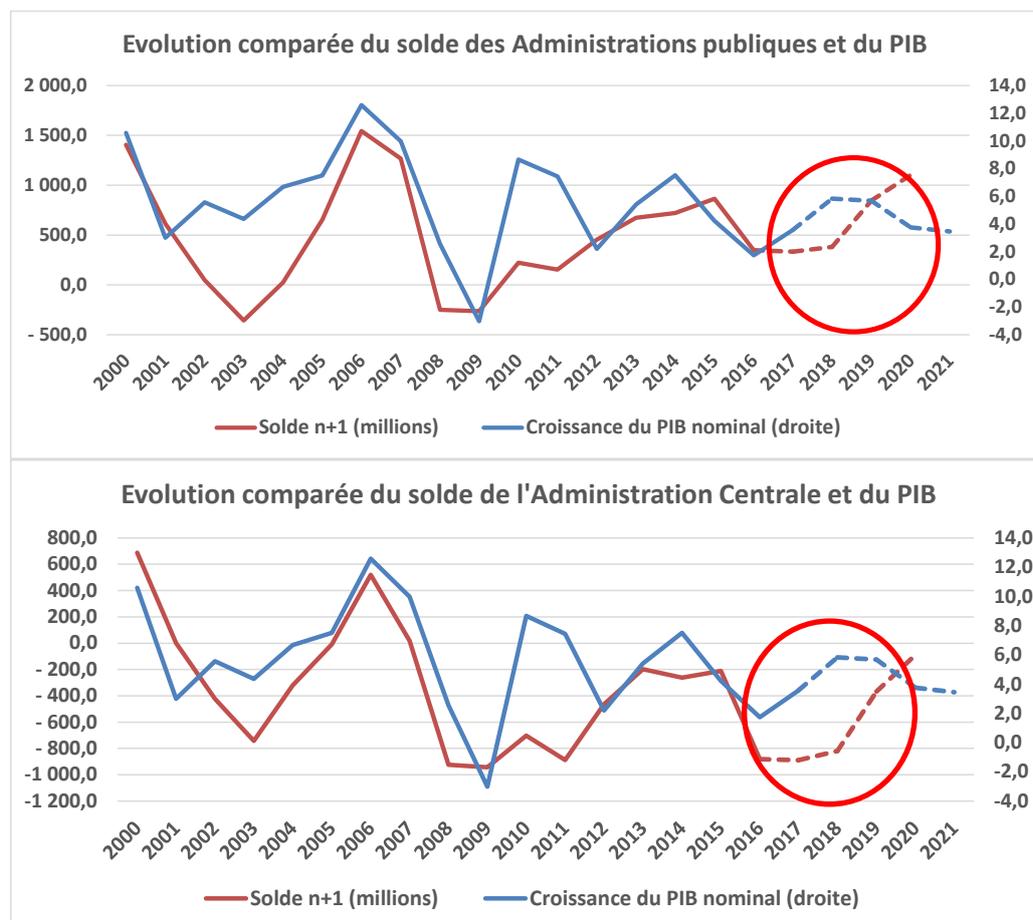


Source : Statec, Projet de budget, calculs CSL

Ainsi, on peut constater une plus forte inertie des dépenses que des recettes.

Comme l'illustrent les graphiques suivants, il existe en outre une relation entre la croissance du PIB nominal et le solde des Administrations de l'année suivante. Pourtant, si pour l'ensemble des Administrations publiques on ne note pas de décalage particulier, pour l'Administration centrale, on peut constater que les soldes prévus pour les années 2017 à 2020 demeurent à des niveaux nettement inférieurs à ce que suggérerait l'évolution du PIB, même si l'on note un rattrapage en fin de période.

Graphiques 26 et Graphique 27 : Évolution comparée du solde des Administrations et du PIB

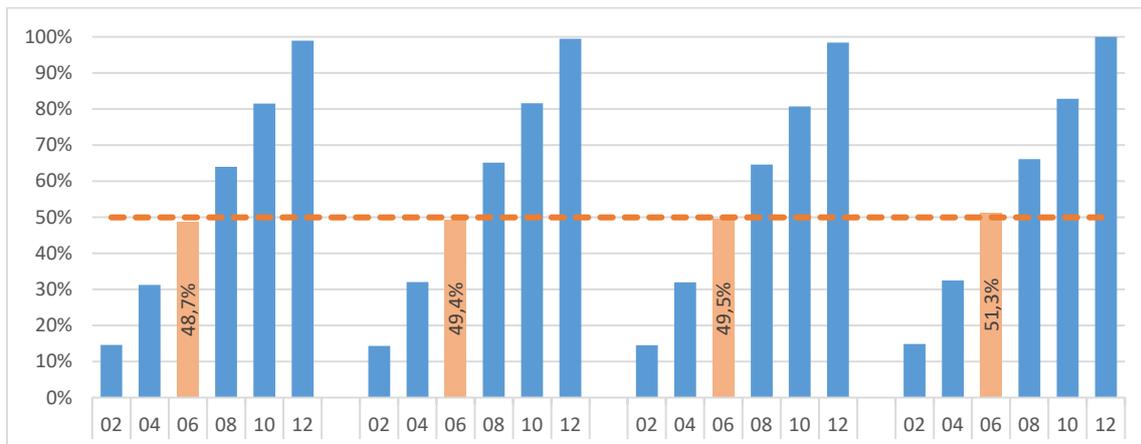


Source : Statec et Projet de Budget 2017

c. Des recettes d'impôt qui se portent encore globalement bien au Luxembourg

Le graphique suivant montre clairement, d'une part, que l'évolution mensuelle des recettes fiscales encaissées est semblable d'une année à l'autre et, d'autre part, que la moitié des recettes d'une année sont perçues sur le premier semestre.

Graphique 28 : Évolution mensuelle des recettes cumulées de l'Administration centrale, en pourcentage

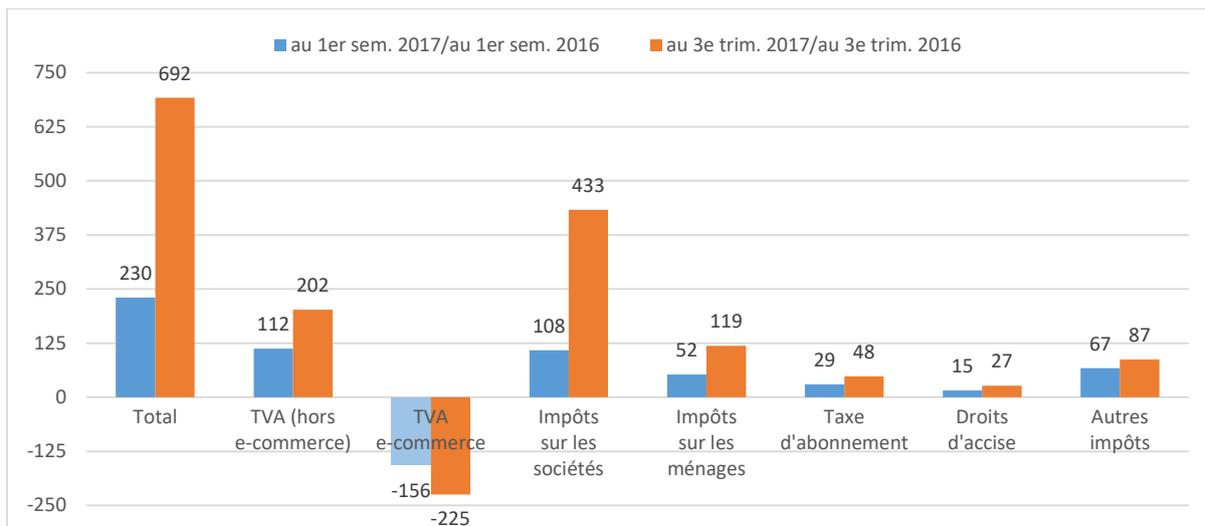


Données : site officiel du budget de l'État

Selon le Statec, les recettes d'impôt encaissées par l'État progressent de 3,2% (+230 millions d'euros) au premier semestre 2017 par rapport à celui de 2016. Toujours selon l'institution, la progression réduite par rapport à celles des deux années précédentes souffrirait des allègements fiscaux relatifs à la réforme fiscale mise en œuvre en janvier 2017, ainsi que d'une perte conséquente de TVA sur l'e-commerce.

Or, au 3^e trimestre 2017, les recettes d'impôt encaissées par l'Administration fiscale font un bond jamais égalé les années précédentes et ce, malgré la réforme fiscale et la perte de recettes TVA sur l'e-commerce. Ainsi, le surplus de recettes encaissé est multiplié par 3 (passant de 230 à 692 millions d'euros) entre le premier semestre et le troisième trimestre 2017. Et c'est d'abord la collecte de l'impôt sur les sociétés qui explique cette bonne performance, suivie par celle de l'impôt sur les ménages. Toutefois, l'Institut statistique national ne peut s'empêcher de remarquer que la croissance des impôts sur les ménages est moindre que ce qu'elle aurait pu être en l'absence de réforme fiscale et d'indexation des salaires.

Graphique 29 : Variation des recettes d'impôt au Luxembourg en millions d'euros.



Données : Administrations fiscales, Statec.

Si en fin de premier semestre, on pouvait penser que l'État luxembourgeois pourrait avoir à disposition, fin 2017, des recettes supplémentaires de l'ordre de 460 millions d'euros (230 *2), les données récentes font déjà état d'un surplus de près de 700 millions et, si les progressions passées se reproduisent, ce

surplus pourrait atteindre voire dépasser les 900 millions, de quoi avoir une marge de manœuvre pour faire des efforts en matière de politique sociale.

En effet, au vu de ces évolutions prévisibles pour 2017, il est clair que les prévisions de recettes pour le projet de budget telles que présentées dans le tableau suivant sont sous-estimées.

Rappelons d'ailleurs un autre phénomène récurrent améliorant le solde public par rapport aux budgets votés : la non-réalisation d'une partie des investissements publics prévus.

Tableau 10 : Recettes budgétaires 2016-2018

Recettes budgétaires	(en millions d'euros)				
	2016	2017		2018	
	Compte provisoire	Budget voté	Compte prévis.	Projet de budget	Variation en % ¹
1. Impôts directs	7.145,1	7.398,1	7.451,0	7.808,4	+5,5%
dont:					
Impôt général sur le revenu	6.025,6	6.246,0	6.324,5	6.632,5	+6,2%
Impôt fixé par voie d'assiette	760,4	778,5	790,0	734,0	-5,7%
Impôt sur le revenu des collectivités	1.580,6	1.654,0	1.738,0	1.715,0	+3,7%
Impôt retenu sur les traitements et salaires	3.315,7	3.502,0	3.460,0	3.830,0	+9,4%
Impôt retenu sur les revenus de capitaux	367,7	310,0	335,0	352,0	+13,5%
Impôt concernant les contribuables non-résidents	1,1	1,5	1,5	1,5	+0,0%
Impôt sur la fortune	509,3	576,0	545,0	574,0	-0,3%
Impôts de solidarité sur le revenu des collectivités	119,0	124,5	130,8	129,1	+3,7%
Impôts de solidarité sur le revenu des personnes physiques	317,2	332,1	329,7	354,1	+6,6%
Impôt sur le revenu retenu sur les tantièmes	61,1	44,0	45,0	47,0	+6,8%
Impôt retenu sur les revenus de l'épargne (non-résidents)	0,7	0,0	0,1	0,0	+0,0%
Retenue libératoire nationale sur les intérêts	21,4	45,0	45,0	50,0	+11,1%
Contributions de crise	0,9	0,0	0,1	0,0	+0,0%
Impôt d'équilibrage budgétaire temporaire	73,7	15,0	15,0	5,0	-66,7%
Autres impôts directs	16,3	15,5	15,7	16,8	+8,0%
2. Impôts indirects	5.452,4	5.326,8	5.456,9	5.725,7	+7,5%
dont:					
Taxe sur les véhicules automoteurs	26,6	25,6	26,3	26,0	+1,6%
Part dans les recettes communes de l'UEBL	1.014,5	882,1	908,8	875,0	-0,8%
Droits d'enregistrement	259,1	220,0	270,0	295,0	+34,1%
Droits d'hypothèques	44,6	40,0	52,0	56,0	+40,0%
Taxe sur la valeur ajoutée	2.852,9	2.747,0	2.848,1	3.003,5	+9,3%
Taxe sur les assurances	50,1	47,0	47,0	52,6	+12,0%
Taxe d'abonnement sur les titres de sociétés	903,5	1.047,2	985,0	1.054,0	+0,6%
Autres impôts indirects	301,1	317,9	319,7	363,7	+14,4%
3. Autres recettes	820,0	519,0	689,6	530,4	+2,2%
dont:					
Intérêts de fonds en dépôt	1,6	3,0	3,0	1,5	-50,6%
Recettes provenant de participations de l'Etat	141,4	130,0	160,8	135,0	+3,8%
P. et T. part de l'Etat dans le bénéfice	20,0	20,0	20,0	20,0	+0,0%
Droits de timbre	16,1	15,4	15,4	16,6	+8,1%
Droits de succession	87,0	70,0	100,0	70,0	+0,0%
Produits d'emprunts nouveaux	0,0	0,0	0,0	0,0	+0,0%
Autres recettes	553,8	280,6	390,4	287,3	+2,4%
Recettes budgétaires	13.417,5	13.243,9	13.597,5	14.064,5	+6,2%

Note : ¹Variation en % par rapport au budget voté 2017

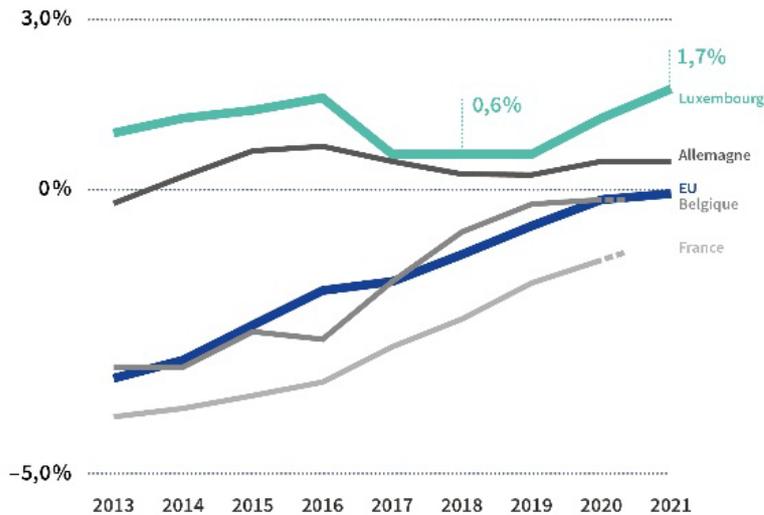
Source : projet de budget de l'État pour l'exercice 2018

d. Une comparaison internationale des soldes publics avant et après investissements

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

Le graphique suivant indique la situation financière des administrations publiques en comparaison avec les pays voisins et la moyenne de l'Union européenne. On observe que sur la période 2013-2021, le solde luxembourgeois est toujours le mieux orienté.

Graphique 30 : Évolution du solde des administrations publiques en pourcentage du PIB



Source : ministère des Finances

Concernant les Administrations publiques, non seulement le Luxembourg est le pays de l'Union européenne qui connaît en 2016 l'épargne nette¹⁰ la plus élevée avec 3,7% du PIB, mais c'est aussi le pays qui connaît la plus forte capacité de financement avec 1,6% du PIB.

En outre, l'année 2016 est loin d'être une exception puisque, sur la période 2000-2015, le Luxembourg est également le pays qui a les soldes les plus élevés avec une épargne moyenne de 4,7% du PIB et une capacité de financement de 1,6% du PIB.

¹⁰ Après déduction de la détérioration du capital fixe. C'est le solde de son compte courant, après les opérations courantes et avant les opérations en capital (investissements). Bien qu'il conviendrait de s'arrêter sur l'épargne brute (et non pas nette), nous réalisons l'exercice qui suit dans la version nette de l'épargne pour renforcer le propos d'une santé éclatante du budget courant de l'Administration, qu'elle soit publique ou centrale.

Tableau 11 : Soldes des Administrations publiques, en pourcentage du PIB

	Épargne nette (soldes)				Capacité de financement (+) / Besoin de financement (-)			
	2016	rang	moyenne 2000-2015	rang	2016	rang	moyenne 2000-2015	rang
LU	3,7	1	4,7	1	1,6	1	1,6	1
SE	2,3	2	1,4	4	0,9	3	0,6	4
MT	1,7	4	-3,2	26	1,0	2	-2,0	17
EE	1,7	3	3,1	2	0,3	9	0,6	5
CY	1,6	5	-0,7	10	0,4	8	-2,6	19
DE	1,2	6	-0,8	11	0,8	4	-0,9	7
HR	0,9	7	0,2	7	-0,8	15	-3,8	29
BG	0,8	8	0,3	6	0,0	11	-0,3	6
NL	0,6	9	-1,1	14	0,4	7	-1,0	8
DK	0,5	10	1,1	5	-0,6	13	0,9	3
LT	-0,1	11	-2,2	21	0,3	10	-1,5	11
IE	-0,2	12	-1,2	15	-0,7	14	-3,4	27
HU	-0,2	13	-3,7	27	-1,8	20	-3,0	25
CZ	-0,5	14	-2,1	20	0,6	6	-1,9	16
AT	-0,6	15	-0,6	9	-1,6	17	-1,8	13
EL	-0,7	16	-6,4	30	0,7	5	-5,8	30
RO	-1,0	17	-0,2	8	-3,0	27	-2,7	21
UE28	-1,1	18	-1,8	18	-1,7	18	-1,9	14
ZE19	-1,2	19	-1,6	17	-1,5	16	-1,7	12
LV	-1,3	20	-2,9	25	0,0	12	-1,0	9
PL	-1,3	21	-2,7	24	-2,4	25	-2,7	22
SI	-1,4	22	-1,0	12	-1,8	21	-3,1	26
FI	-1,6	23	1,7	3	-1,9	22	1,3	2
UK	-1,6	24	-2,7	23	-3,0	28	-2,8	24
IT	-2	25	-1,9	19	-2,4	24	-1,9	15
SK	-2,3	26	-3,7	28	-1,7	19	-2,7	23
BE	-2,4	27	-1,1	13	-2,6	26	-1,1	10
FR	-2,6	28	-2,4	22	-3,4	29	-2,2	18
PT	-3,4	29	-4,6	29	-2,0	23	-3,6	28
ES	-4,6	30	-1,3	16	-4,5	30	-2,6	20

Données : Eurostat

Concernant l'Administration centrale¹¹, la situation reste très favorable. Si en 2015, le Luxembourg disposait de la plus forte épargne avec 1,8% du PIB, en 2016 il est à la troisième place derrière la Suède et Malte.

Concernant la capacité de financement, le Luxembourg se situait en 2016 en neuvième position avec -0,4% du PIB. Il se situait en quatrième position européenne avec -0,5% du PIB en moyenne sur la période.

Notons que cette situation plus favorable de l'épargne par rapport à la capacité de financement souligne l'importance des investissements réalisés par l'Administration centrale (cf. aussi point c. ci-après).

¹¹ Rappelons également que les soldes des sous-secteurs des Administrations publiques dépendent de l'organisation administrative et financière propre à chaque État et qu'ils sont alors difficilement comparable.

Tableau 12 : Soldes de l'Administration centrale, en pourcentage du PIB

	Épargne, nette				Capacité de financement (+) / Besoin de financement (-)			
	2016	rang	moyenne 2000-2015	rang	solde 2016	rang	moyenne 2000-2015	rang
SE	1,7	2	0,5	5	1,2	1	0,4	3
MT	1,7	1	-3,3	27	1,0	2	-3,8	20
LU	1,5	3	2,0	2	-0,4	9	-0,5	4
CY	1,3	4	-2,8	25	0,2	4	-5,3	28
BU	1,2	5	1,3	3	0,0	6	-0,7	5
EE	1,1	6	2,4	1	0,1	5	0,5	2
HU	1	7	-2,0	20	-2,1	21	-5,0	27
DE	0,9	8	-0,2	7	0,2	3	-1,1	6
LT	0,5	9	-0,5	9	-0,3	8	-2,1	10
IE	0,4	10	-0,2	6	-0,8	11	-4,6	25
HR	0,3	11	-0,8	12	-1,0	15	-4,3	24
DK	0	12	1,0	4	-1,0	14	0,6	1
NL	-0,2	13	-0,4	8	-0,8	12	-1,2	7
CZ	-0,6	14	-1,3	16	-0,5	10	-3,1	17
LV	-0,7	15	-2,4	23	-0,1	7	-2,3	12
AT	-0,9	17	-0,5	10	-1,2	16	-2,2	11
UK	-0,9	16	-2,3	22	-2,5	22	-4,2	23
UE28	-1	18	-1,6	18	-1,8	18	-2,8	15
ZE19	-1,2	19	-1,4	17	-1,7	17	-2,5	13
SI	-1,8	20	-1,6	19	-1,8	19	-3,9	21
RO	-1,9	24	-1,1	15	-3,3	28	-3,4	18
PL	-1,9	23	-3,1	26	-2,6	23	-3,9	22
SK	-1,9	22	-3,3	28	-1,9	20	-4,8	26
EL	-1,9	21	-6,6	30	-0,8	13	-8,9	30
ES	-2,2	25	-0,8	11	-2,7	24	-2,5	14
IT	-2,3	26	-2,1	21	-2,8	27	-3,1	16
BE	-2,4	27	-1,1	14	-2,7	26	-1,8	9
FI	-2,8	28	-1,0	13	-2,7	25	-1,3	8
FR	-2,9	29	-2,7	24	-3,4	30	-3,4	19
PT	-3,8	30	-4,4	29	-3,3	29	-5,8	29

Données : Eurostat

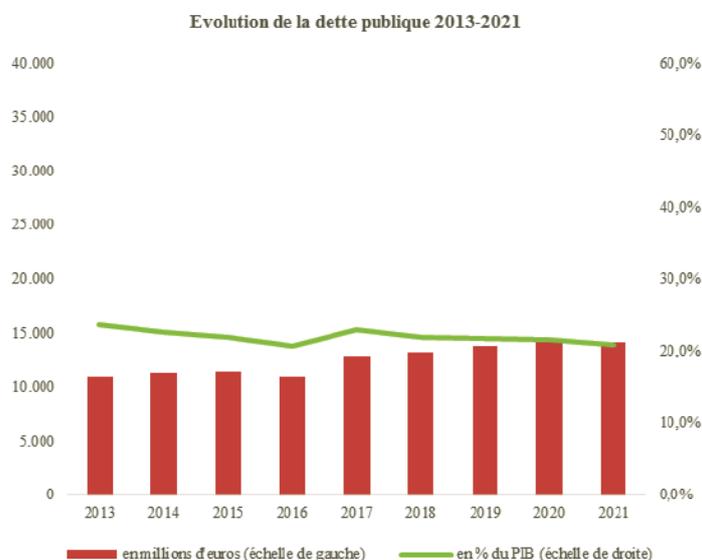
Bien évidemment les soldes s'améliorent nettement en ne prenant plus en compte les investissements : on constate que même l'Administration centrale a toujours connu une épargne (nette) positive, autrement dit un solde du compte courant excédentaire.

Loin d'être un artifice, ce constat permet de souligner que les déficits, qui n'existent qu'au niveau de l'Administration centrale, s'ils peuvent générer partiellement de la dette, c'est en contrepartie d'investissements qui engendreront des revenus futurs pour les générations futures.

Les dépenses de fonctionnement ont toujours été couvertes par les recettes courantes. Les déficits de l'Administration centrale constituent donc des investissements pour les générations futures et la dette, si les investissements sont nécessaires et productifs, sera remboursée non pas par elles, mais par la croissance supplémentaire permise par ces investissements.

e. La dette publique brute

Graphique 31 : Évolution de la dette publique 2013-2021



Dette publique	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
en millions d'euros	11 013,5	11 329,9	11 446,3	11 024,7	12 918,1	13 211,0	13 821,7	14 165,9	14 232,7
en % du PIB	23,7%	22,7%	22,0%	20,8%	23,5%	22,7%	22,5%	22,3%	21,6%

Source : projet de budget de l'État pour l'exercice 2018

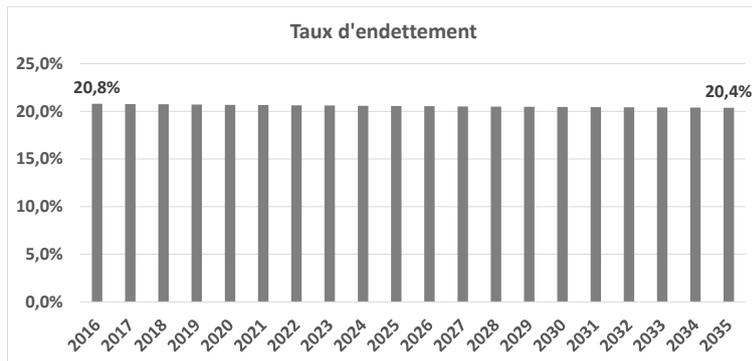
Notons tout d'abord que la dette des Administrations publiques, qui, avec 2.867 millions EUR, était très faible en 2007, a augmenté en raison de la crise financière et économique de 2008 pour passer à 11.013 millions EUR, ou 23,7% du PIB en 2013.

Même si la dette en euros continue encore à augmenter pour passer d'après les prévisions, à 14,2 milliards EUR en 2020 (l'année passée, on l'estimait encore à 16 milliards pour 2020), il est important de souligner que, en % du PIB, la dette publique n'augmente plus guère, puisqu'elle se stabilise autour de 22% du PIB.

Profitant du positionnement très favorable du Luxembourg sur les marchés financiers (AAA, taux d'emprunt historiquement faible), les gouvernements successifs depuis la crise financière ont emprunté auprès des marchés, parfois plus que nécessaire avec pour effet de renforcer la trésorerie à bon prix. Conséquence, le Trésor fait aussi de l'argent avec de l'argent, optimise et rentabilise ces emprunts en gagnant en réalité plus d'argent que cela ne lui en coûte d'emprunter.

Avec une croissance nominale de 4% par an, ainsi qu'un déficit public de -0,8% du PIB pour l'ensemble des Administrations publiques se reportant intégralement en endettement l'année suivante, le taux d'endettement resterait stable à un peu plus de 20%.

Graphique 32 : Taux d'endettement



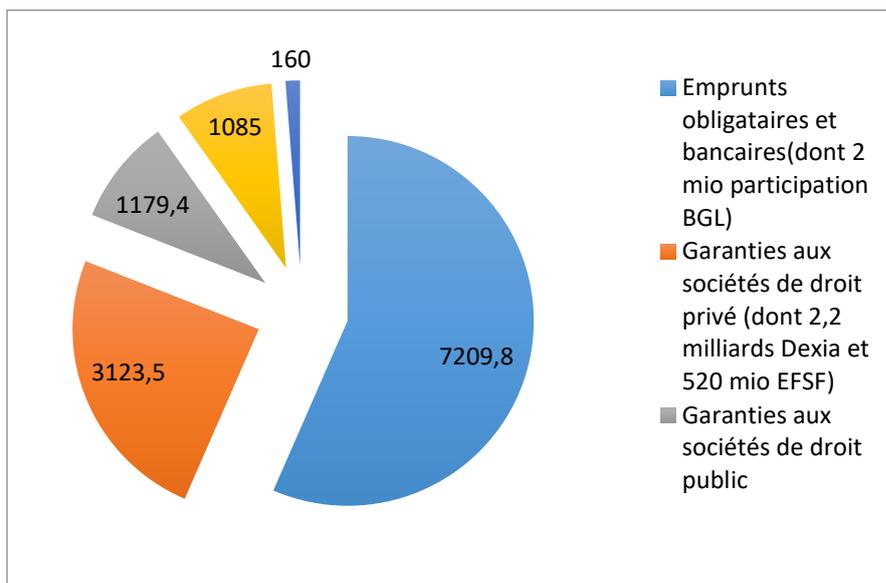
Autant dire que la recherche absolue de l'équilibre ne doit pas être un dogme, particulièrement quand il sert à financer des investissements comme c'est le cas au Luxembourg. Pour prendre un exemple trivial, si un ménage est endetté à hauteur de 500.000 euros pour un achat immobilier, mais possède en contrepartie une épargne de 200.000 euros, ce ménage ne se sentira pas endetté à hauteur de 500.000 euros, mais de 300.000 euros. De plus, cet endettement servira à créer un patrimoine pour leurs générations futures. Même à remboursement anticipé, il ne sera pas une créance sur leurs enfants.

En outre, 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 2016.

Remarquons également que 16 pays de l'UE sur 28 ne respectaient pas le critère des 60% en 2016, parmi lesquels l'essentiel des pays de la zone euro.

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.

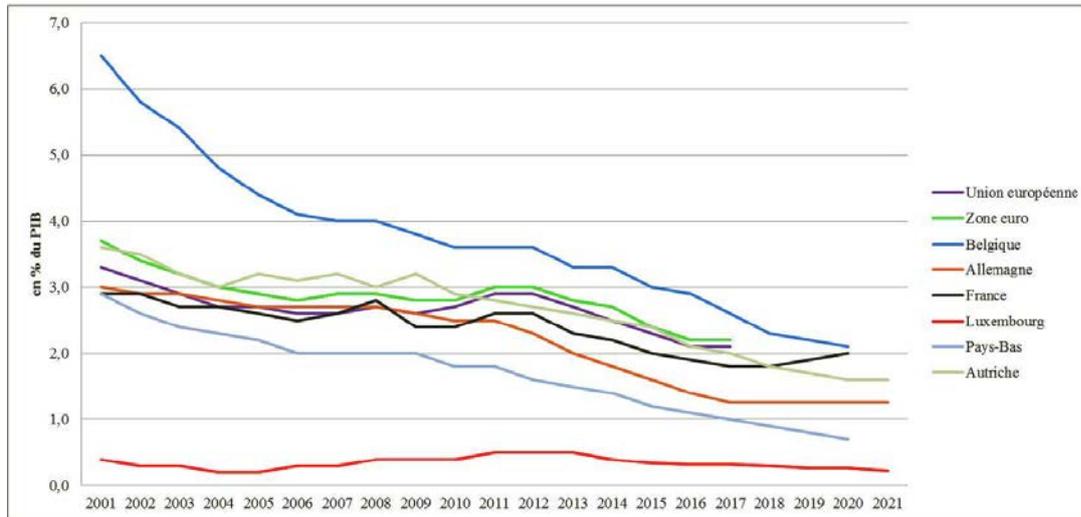
Graphique 33 : Composition de la dette des Administrations publiques en 2016, en millions EUR



Source : Trésorerie de l'État

Il est à relever également que les intérêts à payer sur la dette publique luxembourgeoise représentent un pourcentage très faible du PIB en comparaison européenne comme le montre le graphique suivant.

Graphique 34 : Intérêts de la dette publique en % du PIB



Source : Eurostat

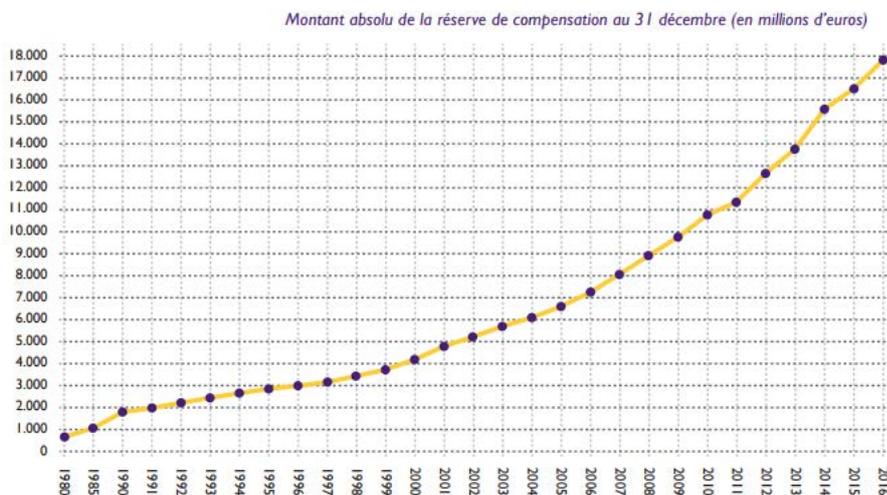
f. La dette nette

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 des prestations sociales (notamment pensions) à l'avenir.

Au 31 décembre 2016, cette réserve globale a atteint le montant de 17,8 milliards, soit 33,5% du PIB. La réserve de pension à elle seule dépasse donc le taux d'endettement de l'Administration publique.

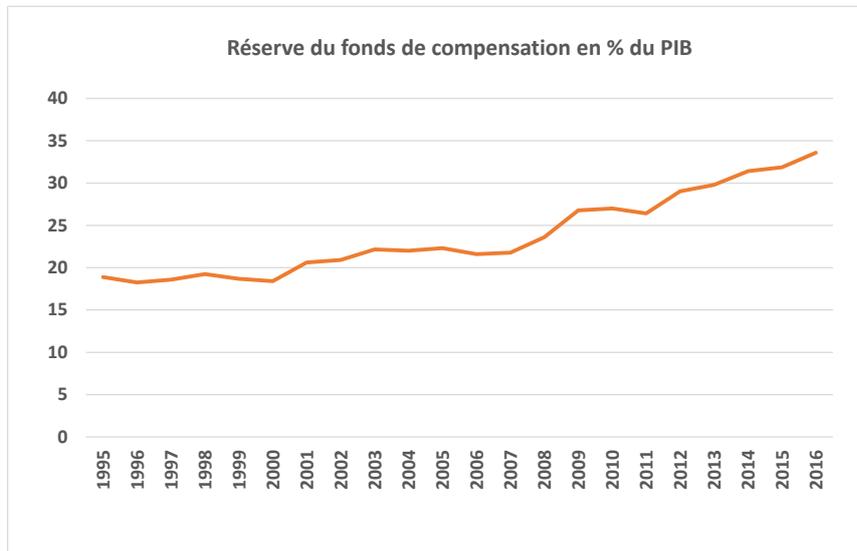
Graphique 35 : Montant absolu de la réserve de compensation au 31 décembre (en millions d'euros)



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 près de 35% en 2016.

Graphique 36 : Réserve du fonds de compensation en % du PIB

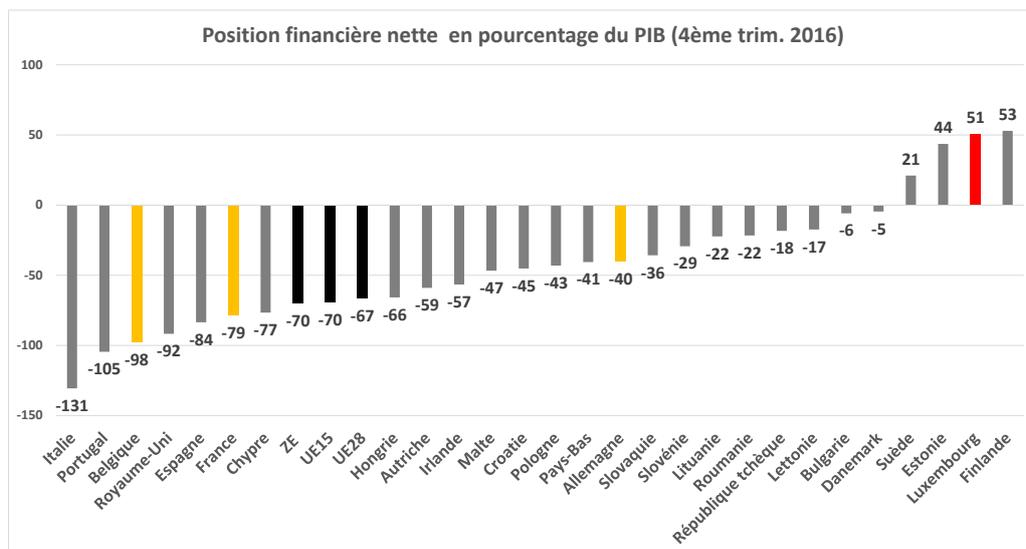


Afin de pouvoir mieux évaluer la situation patrimoniale du Luxembourg, il convient également de rappeler qu'au-delà de la réserve de pension, l'État luxembourgeois détient une série de participations dans des sociétés commerciales et non commerciales d'une valeur estimée à environ 10% du PIB et les avoirs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

Comme le montre le graphique suivant, **le Luxembourg possède la position nette la deuxième plus élevée de l'UE avec un patrimoine financier équivalent à 51% du PIB. Autant dire que le Luxembourg ne léguera 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 37 : Position financière nette en pourcentage du PIB (4^{ème} trim. 2016)

Source : Eurostat

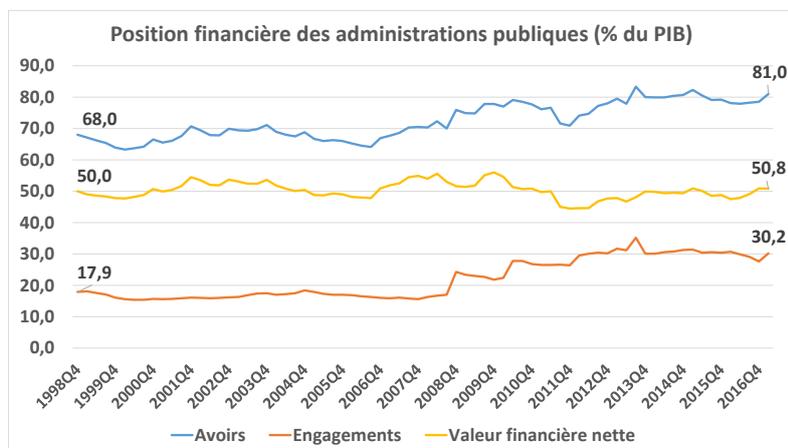
Administrations publiques

Les Administrations publiques possèdent la deuxième meilleure situation financière d'Europe avec 51% du PIB en ressources pour les « générations futures ». La position nette s'est certes réduite avec la crise. On peut cependant remarquer que les engagements (dette au sens large) sont stables depuis 2013. Les avoirs ont quant à eux été stables jusqu'en 2015 avant de se rétracter quelque peu.

Cependant, la position nette reste largement favorable.

Au total, pendant que la totalité des engagements des Administrations publiques représentaient 30,2% du PIB au premier trimestre 2017 (dont 20% de dette), les avoirs financiers en représentaient 81%, soit un peu plus de 44,4 milliards. Le tout constituait une valeur financière nette de 27,9 milliards, soit 50,8% du PIB.

Graphique 38 : Position financière des Administrations publiques (% du PIB)



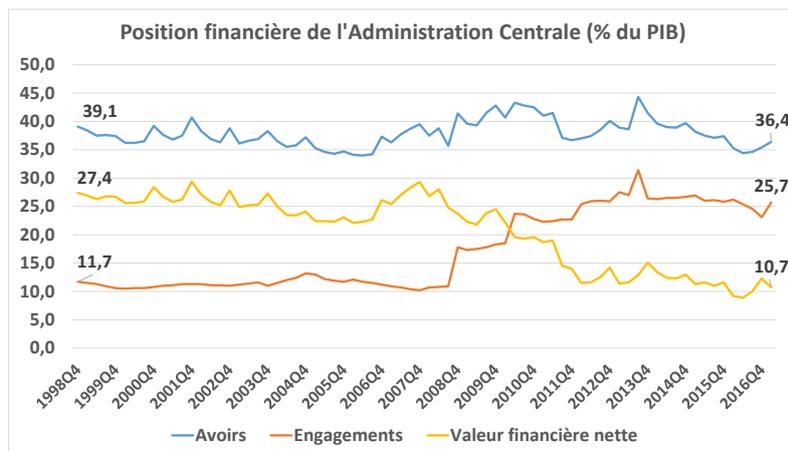
Source : Eurostat

Administration centrale

L'argument généralement soulevé est que cette situation est due à la position de la Sécurité sociale et qu'en contrepartie l'Administration centrale reste en déficit. Nous avons vu que ce déficit de l'Administration centrale tenait aux investissements et non à son fonctionnement. Mais malgré tout, l'Administration centrale, sujette à de nombreux débats sur son « déficit structurel », conserve une position financière plus que favorable, bien qu'en détérioration depuis la crise.

Au premier trimestre 2017, si le total des engagements représentait 25,7% du PIB, les avoirs (hors Sécurité sociale) représentaient 36,4% du PIB, soit 20 milliards. Le tout représentait une position nette de 10,7% du PIB, soit 5,9 milliards.

Graphique 39 : Position financière de l'Administration centrale (% du PIB)



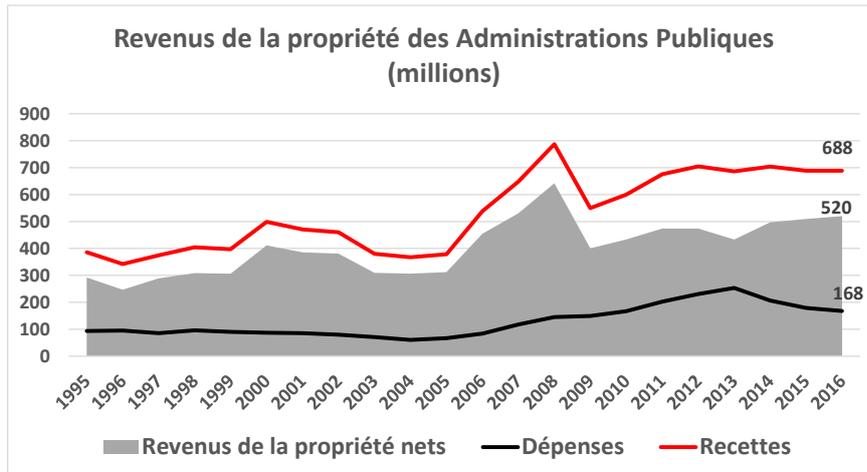
Source : Eurostat

Revenus de la propriété

Reflète de cette situation patrimoniale favorable des administrations, les revenus de la propriété sont très nettement favorables. L'écart entre les revenus perçus et payés est non seulement favorable, mais croissant sur le long terme, malgré le coup d'arrêt lié à la crise. En 2016, alors que pour l'ensemble des Administrations publiques les revenus de la propriété versés se chiffraient à 168 millions (0,8% des dépenses), les revenus perçus s'élevaient à 688 millions (3% des recettes), soit des revenus nets de la propriété de 520 millions.

En outre, si l'on rapporte les revenus de la propriété 2016 au patrimoine moyen des Administrations publiques cette même année, les revenus de la propriété reçus représentaient 1,6% des avoirs et les revenus payés représentaient 1,1% des engagements. Autrement dit, les avoirs rapportent plus que les engagements ne coûtent.

Graphique 40 : Revenus de la propriété des Administrations publiques (millions)

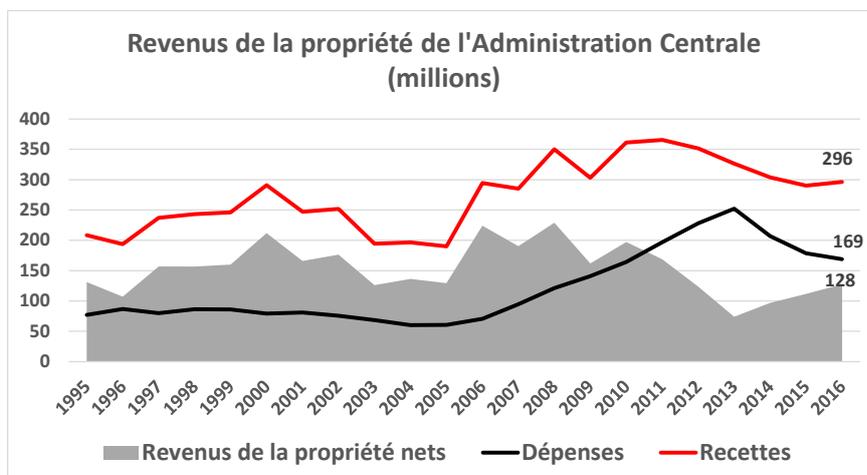


Source : Statec

L'Administration centrale n'est d'ailleurs pas en reste puisqu'en 2016, les revenus de la propriété étaient également positifs à hauteur de 128 millions.

Et comme pour l'ensemble des Administrations publiques, les revenus de la propriété reçus représentent 1,6% des avoirs et coûtent 1,3% des engagements.

Graphique 41 : Revenus de la propriété de l'Administration centrale (millions)



Source : Statec

g. Les finances publiques à long terme

Au-delà des suggestions de la CSL autour du Fonds de compensation du régime général de pensions formulées au chapitre sur les investissements du présent avis (voir infra), on peut également aborder la question de la viabilité des finances publiques à (très) long terme qui font partie des préoccupations européennes de premier plan.

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 démographique¹².

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 1000% du PIB selon les 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)¹³.

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 actuelle¹⁴. Or, ce point de vue pousse à un faux débat qui se place dans une logique qui n'est pas 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.**

- 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

¹² 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.

¹³ 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.

¹⁴ Cette argumentation se retrouve par exemple dans la 12^e 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 1.000% du PIB !

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 scénarii 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, paraît 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, la révision des projections européennes qui s'annonce, pour des raisons inconnues, en 2018 (et qui ont déjà été partiellement publiées 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 conséquences. 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, et que les chiffres de 2018 seraient 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 de ces 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 nouvelle 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* »¹⁵.

Le Conseil national des finances publiques (CNFP), qui vient de rendre publique 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 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

¹⁵ "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."

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 luxembourgeois 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.

3. La politique fiscale

Le discours de dépôt en date du 11 octobre 2017 relatif au projet de loi budgétaire 2018 a mentionné plusieurs évolutions fiscales comme l'adaptation de l'imposition des contribuables non résidents mariés (et l'assouplissement du critère d'assimilation) ou l'extension à toute personne ayant la simple qualité d'époux de l'exemption qui existe déjà en matière de droits de succession indépendamment de la présence de descendants. D'autres mesures ont aussi été évoquées.

a. Stock-options

Le ministre des Finances a annoncé des modifications au niveau de l'imposition des stock-options. Pour rappel, s'agit d'une forme de rémunération variable allouée au salarié sous la forme d'une option d'achat d'un actif financier sous-jacent qui devrait être l'action de l'entreprise qui l'emploie.

L'objectif initial des stock-options était de permettre aux entreprises naissantes d'attirer des collaborateurs que leurs faibles ressources ne permettaient pas de rémunérer ; il semblerait toutefois que cet objectif ait été largement contourné, y compris au Luxembourg. En attendant le décompte auquel procèdera l'Administration des contributions directes (ACD), la plus récente estimation (2010) porte à quelque 5% le taux de salariés bénéficiant de cette rémunération en nature et à 25% des entreprises (2002) disposant d'un tel mécanisme de rémunération, essentiellement mis en place dans le secteur bancaire et quelques firmes multinationales (2009), mais ces estimations pourraient vraisemblablement bien être dépassées par la réalité d'aujourd'hui.

Les stock-options constituent du point de vue fiscal un avantage salarial en nature estimé dans certains cas à 17,5% de la valeur sous-jacente du titre au moment de l'octroi de l'option. En outre, selon le moment de la levée de l'option et de la revente des titres, la plus-value sur cette dernière peut être exonérée dans certains cas.

Il est à souligner qu'un recours à la pratique d'octroi d'options sur titres permet de rémunérer un bénéficiaire par un salaire versé sous la forme de « titres » à un taux plus favorable pour le bénéficiaire, puisque la valeur fiscale de l'avantage peut alors ne pas égaler 100% de la rémunération, contrairement à la rémunération en espèces. Autrement dit, il est possible d'optimiser fiscalement les parties variables de la rémunération lorsqu'elles sont de cette nature.

Le traitement fiscal de cet avantage en nature est régi par une circulaire administrative [circulaire L.I.R. n° 104/2 du 20 décembre 2012 sur le régime d'imposition des plans d'option sur acquisition d'actions (« stock option plans »)]. Cette circulaire a été complétée par la circulaire L.I.R. n°104/2bis du 28 décembre 2015 qui précise quand les plans doivent être notifiés au préposé du bureau RTS compétent pour permettre à l'ACD de dresser un répertoire des plans existants à partir du 1^{er} janvier 2016 (et partiellement avant cette date, si les options n'avaient pas encore été allouées aux salariés).

Dans son discours de présentation du budget, le ministre des Finances a indiqué qu'une politique fiscale juste passait par le fait que ceux qui gagnent davantage contribuent davantage. C'est pourquoi le gouvernement proposerait de « réformer le régime des options sur actions (warrants)¹⁶. L'objectif est d'aligner le taux d'imposition sur le demi-taux global, comme c'est le cas, en règle générale, pour l'imposition des plus-values. Avec un taux de tranche maximal de 42%, le demi-taux global se situe ainsi à 21%. Le système devient ainsi plus cohérent et plus juste ». Le ministre a également ajouté oralement que le taux passerait ainsi d'environ 13% à 21%.

Aux yeux de la CSL, il existe en effet une marge suffisante pour renforcer l'imposition de cet avantage en nature dans le cadre tangible et formel d'une loi (ou d'un règlement). Or, en dépit de la déclaration du ministre, rien sur la question n'apparaît dans le projet de loi budgétaire. Des éclaircissements s'imposeraient par ailleurs quant à l'affirmation relativement sommaire du ministre qui indique que le taux d'imposition passerait d'environ 13% actuellement au demi-taux global de 21% à l'avenir.

¹⁶ Soit le droit d'acheter (ou de vendre) un actif financier dans des conditions de prix et de durée définies à l'avance. Ce titre appartient à la famille des produits dits dérivés, c'est-à-dire reposant sur un autre produit appelé sous-jacent. Les warrants sont généralement émis directement par des établissements bancaires et sont moins risqués que les options.

La CSL estime d'ailleurs qu'une telle mesure serait largement insuffisante, car elle permet toujours un traitement fiscal trop favorable de ce type de rémunération et n'impliquerait aucunement un retour à l'esprit initial des stock-options qui devraient être liées à l'entreprise même du salarié en bénéficiant.

b. Mobilité durable

La réforme fiscale de 2017 a réorganisé le traitement fiscal des véhicules par le biais de

- l'aménagement des dispositions concernant l'avantage en nature résultant de la mise à disposition à titre gratuit ou à prix réduit d'une voiture de service

et de

- l'introduction d'un abattement pour mobilité durable pour l'acquisition de certains véhicules moins nuisibles à l'environnement (5.000 euros pour une voiture automobile à personnes fonctionnant exclusivement à l'électricité ou avec une pile à hydrogène et 300 euros pour un cycle ou un cycle à pédalage assisté).

Le projet de budget pour l'exercice 2018 propose à présent d'assouplir le bénéfice de ce susdit abattement pour mobilité durable en cas d'acquisition à des fins privées de véhicules neufs à zéro émissions de roulement.

En effet, comme les voitures visées par l'abattement sont encore rares, il est proposé de stimuler la transition vers la mobilité à zéro émissions de roulement par l'introduction d'un abattement supplémentaire de 2.500 euros concernant les voitures électriques hybrides rechargeables dites plug-in (<50 g CO₂/km) immatriculées pour la première fois après le 31 décembre 2017.

L'ensemble de ces abattements pour véhicules automobiles n'est accordé que si la personne physique âgée d'au moins 18 ans n'en a pas bénéficié individuellement au cours d'une des quatre années d'imposition précédentes.

L'abattement pour mobilité durable est porté en déduction du revenu imposable et peut être réduit du montant de toute aide directe payable pour financer l'acquisition du véhicule déclenchant l'abattement.

Concernant les personnes morales et entreprises, dans la continuité de cette première mesure et en vue de réduire les émissions de 60% d'ici 2050, le gouvernement envisage d'introduire une incitation fiscale à la mobilité durable en intégrant les voitures automobiles neuves à personnes à zéro émissions (exclusivement à l'électricité ou avec une pile à hydrogène) dans le périmètre des biens éligibles à la bonification d'impôt pour investissement.

La CSL renvoie sur ces questions aux observations, interrogations et commentaires qu'elle a déjà pu formuler précédemment.

Ainsi, concernant les personnes physiques, étant donné qu'un nombre considérable de contribuables ne peuvent pas se prévaloir de l'abattement proposé du fait soit de possibilité de déduction déjà épuisée (l'abattement n'étant déductible qu'après les charges extraordinaires et l'extraprofessionnel) et/ou d'un revenu trop faible (non imposable), la CSL est d'avis qu'il importe de convertir cette mesure en un crédit d'impôt ou une allocation de subvention directe (type CAR-e).

Par ailleurs, la CSL considère qu'il serait nécessaire, au-delà de la mise en place d'abattements ou de bonifications fiscaux de favoriser une autre mesure bénéficiant à l'ensemble de la population, à savoir la gratuité des transports publics.

c. Évaluation nécessaire des mesures fiscales mises en place

Diverses mesures fiscales ont été introduites au cours d'une période récente, dont il serait d'utilité publique de pouvoir disposer de l'évaluation.

La loi du 29 juin 2016 portant modification d'une disposition en matière d'impôts directs a introduit la réduction temporaire de l'imposition des plus-values immobilières de la moitié du taux global au quart du taux global pour les transactions effectuées entre le 1^{er} juillet 2016 et le 31 décembre 2017. Cette mesure vise à augmenter de manière plus générale l'offre de biens à la vente sur le marché immobilier.

La présentation du budget, un peu plus de deux mois avant l'expiration du délai, aurait été l'occasion d'un premier bilan de cette mesure du quart-taux global portant sur la vente de terrains jusque-là réservés à la spéculation.

De même, l'amnistie fiscale décrétée en 2016 doit expirer fin 2017. Les personnes concernées qui voulaient éviter les sanctions applicables en matière de fraude fiscale intentionnelle, d'escroquerie fiscale et de fraude fiscale involontaire, auront déposé une déclaration rectificative et se seront acquittés de l'intégralité des impôts dus majorés de 10% si l'opération s'est déroulée en 2016 ou de 20% pour 2017.

Quels sont les résultats intermédiaires concrets de cette amnistie fiscale ?

Quid du step-up fiscal lancé en 2016 par lequel le Luxembourg renonce à imposer la partie de la plus-value constituée dans l'État d'origine avant le changement de domicile, c'est-à-dire lorsqu'une personne physique transfère sa résidence au Luxembourg ?

A-t-il exercé une quelconque attractivité sur les détenteurs de capitaux et généré des moins-values sur les recettes budgétaires ?

d. Imposition des personnes morales

En dehors du nouveau régime d'imposition de la propriété intellectuelle, le projet de budget prévoit deux nouvelles possibilités pour les personnes morales pour réduire leur assiette d'imposition, à savoir la déduction des véhicules de service à zéro émission ainsi que les investissements en logiciels.

Dans le contexte de l'imposition des personnes morales, il convient de rappeler que les recettes fiscales provenant de l'IRC progressent beaucoup moins rapidement que les recettes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ainsi que moins rapidement que les bénéfices.

La récente baisse du taux d'imposition des bénéfices a été mise en œuvre par le Gouvernement dans un contexte d'élargissement progressif de l'assiette d'imposition. Or, la CSL constate que dans le cadre de la réforme fiscale de l'année passée ainsi que dans le présent projet de budget, c'est plutôt l'inverse qui se passe : la création de possibilités nouvelles pour réduire l'assiette d'imposition !

Il est important de connaître le véritable taux d'imposition des sociétés. Un critère pour estimer la véritable ponction fiscale des bénéfices des sociétés est le taux d'imposition implicite¹⁷.

Dans son avis relatif au projet de loi sur la réforme fiscale, la Chambre des salariés a estimé ce taux à partir de données du ministère des Finances et de la comptabilité nationale. Le résultat est un taux implicite de 15%, qui est donc largement inférieur au taux nominal précédant la réforme fiscale. Ce taux peut d'ailleurs être un maximum au vu d'autres analyses en la matière. En effet, dans son bulletin 2015/03, la Banque centrale du Luxembourg se penche également sur les taux d'imposition implicites des entreprises et calcule un taux de 11% environ. Par ailleurs, selon l'étude « *Paying Taxes 2016* » de PricewaterhouseCoopers (PwC) et de la Banque mondiale, qui mesure notamment le taux

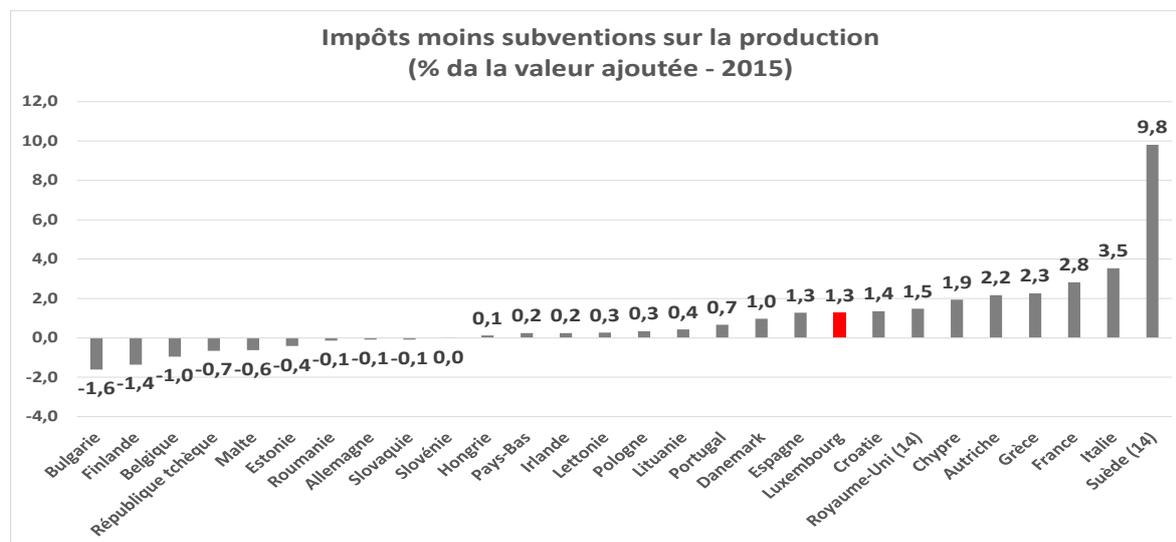
¹⁷ Le taux d'imposition implicite est calculé en divisant le montant des impôts effectivement payés par l'excédent brut d'exploitation.

d'imposition total moyen pour une entreprise « type » de taille moyenne¹⁸ selon les règles fiscales en vigueur en 2014, le taux d'imposition total moyen (qui comprend les prélèvements sociaux) est de 20,1% au Luxembourg. Toutefois, le taux d'imposition du seul bénéficiaire n'est que de 4,2%. Ces taux sont donc basés sur des estimations ou des calculs à partir de données agrégées, ou bien ils sont calculés à partir d'hypothèses théoriques, ce qui fait qu'ils sont parfois mis en question.

Pour mener un débat objectif en toute transparence, la Chambre des salariés demande par conséquent des données les plus détaillées possibles sur le véritable taux effectif d'imposition des entreprises.

Rappelons dans ce contexte que le Luxembourg dispose d'une des fiscalités sur la production les plus faibles d'Europe. Certes, cela ne saute pas aux yeux à la vue du graphique suivant puisqu'avec 1,3% de la valeur ajoutée, le Luxembourg pourrait apparaître pour l'un des pays les plus taxés.

Graphique 42 : Impôts moins subventions sur la production (% de la valeur ajoutée – 2015)



Cependant, il ne faut pas oublier que l'immense majorité de la fiscalité sur la production est constituée par la taxe d'abonnement sur les sociétés et ne concerne pas l'activité productive luxembourgeoise.

¹⁸ *Paying Taxes 2016* évalue les impôts et cotisations annuels obligatoires des petites et moyennes entreprises, sur la base d'une « société type », une PME industrielle ou commerciale, créée le 1^{er} janvier 2013. Les impôts et cotisations évalués comprennent l'imposition des bénéficiaires, les cotisations et les charges sociales supportées par l'employeur, la taxe foncière, l'impôt sur la transmission du patrimoine, l'imposition des dividendes, l'impôt sur les plus-values, la taxe sur les transactions financières et les taxes sur la collecte des déchets, les taxes sur les véhicules et de circulation routière et d'autres droits et taxes accessoires.

4. La politique d'investissement

a. Présentation selon la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État

Selon les estimations du projet de budget pour 2018, l'État a été et sera déficitaire au sens de la loi de 1999.

Tableau 13 : Soldes des budgets de l'État

	2015			2016			2017	2018
	Budget voté	Compte général	Écart budget /compte	Budget voté	Compte général	Écart budget /compte	Budget voté	Projet de budget
Budget courant								
Recettes	12 304,5	12 614,8	+310,3 (+2,5%)	12 976,4	13 228,4	+252,1 (+1,9%)	13 153,70	13 981,1
Dépenses	11 824,1	11 753,1	-71 (-0,6%)	12 174,6	12 131,2	-43,4 (-0,4%)	12 701,0	13 374,5
Solde	480,4	861,8	+381,3 (+79,4%)	801,7	1 097,2	+295,5 (+36,9%)	452,6	606,5
Budget en capital								
Recettes	73,0	203,9	+130,9 (+179,2%)	90,2	189,1	+98,9 (+109,7%)	90,2	83,5
Dépenses	1 121,8	1 526,4	+404,6 (+36,1%)	1 330,2	2 578,9	+1248,8 (+93,9%)	1 393,8	1 635,3
Solde	-1 048,8	-1 322,5	-273,7 (+26,1%)	-1 240,0	-2 389,8 -1 354,00 (*)	-1 149,8 (+92,7%)	-1 303,6	-1 551,8
Budget total								
Recettes	12 377,6	12 818,8	+441,2 (+3,6%)	13 066,6	13 417,6	+351 (+2,7%)	13 243,9	14 064,5
Dépenses	12 945,9	13 279,5	+333,6 (+2,6%)	13 504,8	14 710,2	+1205,4 (+8,9%)	14 094,9	15 009,8
Solde	-568,3	-460,7	+107,6 (-18,9%)	-438,2	-1 292,6 -256,82(*)	-854,4 (+195%)	-851,0	-945,3

* hors « circonstances exceptionnelles » invoquées par le projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2016 : remboursement intégral de trois prêts bancaires (400 millions d'euros) ; dotations supplémentaires au profit des Fonds du rail et des routes (350 millions d'euros) ; augmentation des quotes-parts du Luxembourg dans le FMI (285 millions d'euros).

Source : projet de budget de l'État pour l'exercice 2018

Tant en 2015 qu'en 2016, le Gouvernement prévoit des dépenses en capital plus importantes que prévues par le budget voté par la Chambre des députés (dotations de plus-values). Pour 2015, il convient de relever que ce surinvestissement est entièrement couvert par un solde courant également plus excédentaire que prévu, tandis qu'en 2016, les dépenses en capital viennent accroître un peu plus le déficit total, même si l'on ne tient pas compte des « circonstances exceptionnelles. » **Quoi qu'il en soit, le budget courant est clairement excédentaire au cours des exercices budgétaires présentés dans le tableau ci-avant. Ainsi, en 2018, l'État devrait dégager un excédent de l'ordre de 600 millions d'euros. Le déficit au niveau global s'explique, d'année en année, par d'importantes dépenses en capital en faveur des investissements publics.**

En 2018, le projet de budget prévoit près d'1,5 milliard d'euros de dépenses en capital, alors même que les recettes en capital sont, traditionnellement, quasi inexistantes (83,5 millions d'euros en 2018). De ces dépenses en capital (soit 1 635,3 millions d'euros), environ 1 147 millions d'euros, soit 70% environ, s'expliquent par des dotations aux fonds spéciaux. En 2016, cette proportion ne s'élevait qu'à 45% (ou 80% si l'on exclut les « circonstances exceptionnelles » invoquées par le gouvernement lors du dépôt du compte général pour 2016), tandis qu'en 2017, elle s'élève à environ 77%. Les deux tableaux qui suivent présentent (par ordre décroissant en 2018), l'alimentation et les dépenses des fonds spéciaux de l'État qui procèdent à des investissements en capital.

Tableau 14 : Alimentation des fonds (en milliers d'euros)

Alimentation des fonds (en milliers d'euros)	2016	2017	2018 (↓)	2019	2020	2021
Fonds des routes	200 721	225 000	225 000	225 000	225 000	225 000
Fonds pour la promotion de la recherche, du développement et l'innovation dans le secteur privé (ancien Fonds de l'innovation)	45 000	49 000	90 000	115 000	115 000	115 000
Fonds climat et énergie	82 687	86 032	85 750	86 075	86 400	86 725
Fonds d'investissements publics scolaires	60 000	75 000	85 000	85 000	85 000	85 000
Fonds pour la gestion de l'eau	97 046	75 463	80 463	80 463	80 463	80 463
Fonds d'investissements publics administratifs	65 932	60 000	80 000	85 000	85 000	80 000
Fonds pour le financement des infrastructures des établissements d'enseignement privé et des infrastructures socio-familiales dépendant du ministère de l'éducation nationale, de l'enfance et de la jeunesse	73 000	75 000	75 000	75 000	75 000	75 000
Fonds pour l'entretien et la rénovation des propriétés immobilières de l'État	60 000	62 000	73 000	87 000	98 000	108 000
Fonds pour la loi de garantie	59 448	65 000	70 000	70 000	70 000	70 000
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	76 000	65 000	65 000	70 000	75 000	75 000
Fonds des investissements hospitaliers	35 000	40 000	40 000	50 000	55 000	60 000
Fonds d'équipement sportif national	27 009	24 437	35 000	23 000	30 000	30 000
Fonds pour les investissements socio-familiaux	45 000	35 000	35 000	35 000	35 000	35 000
Fonds pour la protection de l'environnement	22 000	25 000	25 000	25 000	25 000	25 000
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	20 000	20 000	21 500	23 000	23 000	40 000
Fonds du rail	10 000	10 000	20 000	20 000	20 000	20 000
Fonds pour la réforme communale	14 000	14 000	14 000	14 000	4 000	4 000
Fonds d'équipement militaire	40 000	60 000	12 000	140 000	160 000	180 000
Fonds pour la promotion touristique	6 000	7 000	7 500	8 000	8 500	10 500
Fonds pour les monuments historiques	6 800	6 800	6 800	9 500	8 300	7 000
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	2 000	2 000	1 000	1 000	1 000	1 000
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	-	-	-	-	-	-
Total annuel	1 047 643	1 081 732	1 147 013	1 327 038	1 364 663	1 412 688
Variation annuelle		+3,3%	+6,0	+15,7%	+2,8%	+3,5%

Source : projet de budget de l'État pour l'exercice 2018

Tableau 15 : Dépenses des fonds (en milliers d'euros)

Dépenses des fonds (en milliers d'euros)	2016	2017	2018 (↓)	2019	2020	2021
Fonds du rail	508 248	554 659	525 114	510 742	546 488	627 220
Fonds des routes	177 249	222 152	232 644	232 850	228 166	223 065
Fonds d'équipement militaire	63 909	100 974	132 891	146 314	152 808	187 083
Fonds pour la promotion de la recherche, du développement et l'innovation dans le secteur privé (ancien Fonds de l'innovation)	42 963	50 414	106 406	113 253	116 901	113 474
Fonds d'investissements publics scolaires	84 754	89 402	103 249	116 578	128 879	131 314
Fonds pour la gestion de l'eau	84 868	98 870	96 655	96 003	96 684	84 633
Fonds pour l'entretien et la rénovation des propriétés immobilières de l'État	57 662	74 000	89 000	103 000	115 000	126 000
Fonds climat et énergie	13 908	78 855	86 100	96 600	100 100	103 600
Fonds d'investissements publics administratifs	59 601	72 980	83 737	95 202	85 237	78 614
Fonds pour le financement des infrastructures des établissements d'enseignement privé et des infrastructures socio-familiales dépendant du ministère de l'éducation nationale, de l'enfance et de la jeunesse	93 945	114 590	76 356	74 427	70 465	63 501
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	51 959	111 972	75 000	85 000	89 364	79 012
Fonds pour la loi de garantie	63 968	69 000	67 800	67 800	67 800	69 920
Fonds d'équipement sportif national	14 182	43 395	47 441	41 100	30 478	15 230
Fonds pour la protection de l'environnement	24 463	35 330	35 330	30 700	30 700	30 700
Fonds des investissements hospitaliers	26 599	29 564	34 266	71 307	89 325	107 203
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	9 859	211 474	29 637	48 382	54 149	43 958
Fonds pour les investissements socio-familiaux	18 573	20 015	27 756	37 539	49 034	55 852
Fonds pour les monuments historiques	10 400	17 257	15 564	11 874	5 346	6 985
Fonds pour la réforme communale	11 306	11 394	14 000	14 000	5 000	5 000
Fonds pour la promotion touristique	8 133	7 815	10 050	9 245	8 620	9 085
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	55	50	50	50	50	50
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	-	1 500	-	10 000	10 000	10 000
Total annuel	1 426 604	2 015 662	1 889 046	2 011 966	2 080 594	2 171 499
Variation annuelle		+41,2%	-6,3%	+6,5%	+3,4%	+4,4%

Source : projet de budget de l'État pour l'exercice 2018

Au niveau des dépenses, on note tout particulièrement la forte progression des dépenses du fonds d'équipement militaire au cours de la période sous revue : de 64 millions d'euros de dépenses en 2016 on passe à près de 190 millions prévues pour 2021, soit une multiplication par trois en six ans !

Cette forte progression s'explique essentiellement par deux éléments : d'une part, la récente acquisition de l'avion militaire A400M et les conséquences qui s'en suivent (notamment le simulateur de vol), qui coûte près de 130 millions d'euros cumulés sur la période 2016-2021 ; d'autre part, la volonté gouvernementale de mettre à disposition de l'OTAN des capacités de communications satellitaires (cf. tableau ci-après). Toutefois, il convient de noter qu'une partie des 355 millions dépensés au cours de la période 2016 à 2021 au titre du développement des capacités satellitaires le seront au profit de sociétés luxembourgeoises.

Sur ce point, il serait intéressant d'obtenir de la part du Gouvernement des explications plus précises sur ces retombées économiques et financières.

Tableau 16 : Dépenses du fonds d'équipement militaire

Dépenses pour les moyens de communication militaires (en milliers d'euros)	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Cumul 2016-2021
Programme WGS	5 432,0	2 297,0	1 197,0	685,0	316,0	316,0	10 243,0
Govsat:	-	-	-	-	-	-	0,0
- participation au capital	12 500,0	-	-	-	-	-	12 500,0
- prise ferme de capacités	-	-	11 700,0	11 700,0	11 700,0	11 700,0	46 800,0
Govsat 2:							
participation au capital	-	-	-	-	-	11 700,0	11 700,0
Gestion de configuration	-	-	-	-	-	48 000,0	48 000,0
Data center	12 235,0	2 538,0	2 554,0	2 788,0	2 855,0	2 855,0	25 825,0
Programme AGS	1 142,0	3 535,0	14 040,0	14 040,0	14 040,0	14 040,0	60 837,0
Framework Nation Concept / Coalition Shared Data		1 500,0	8 500,0	-	3 000,0	-	13 000,0
National Advanced Optical System	-	-	22 000,0	40 000,0	44 000,0	20 000,0	126 000,0
Total des dépenses de communication militaires	31 309,0	9 870,0	59 991,0	69 213,0	75 911,0	108 611	354 905,0

Source : projet de budget de l'État pour l'exercice 2018

Par ailleurs, les évolutions des montants transférés aux fonds spéciaux et des dépenses prévisionnelles de ces derniers sont en ligne avec les évolutions des années passées : une large partie des dépenses d'investissement sont imputables aux fonds du rail et des routes, qui pèsent à eux seuls près de 875 millions d'euros de dépenses (657 mio si l'on tient compte de probables retards et autres aléas de chantier). Ces investissements ont surtout trait à améliorer les infrastructures de transport à l'intérieur et aux alentours de la capitale.

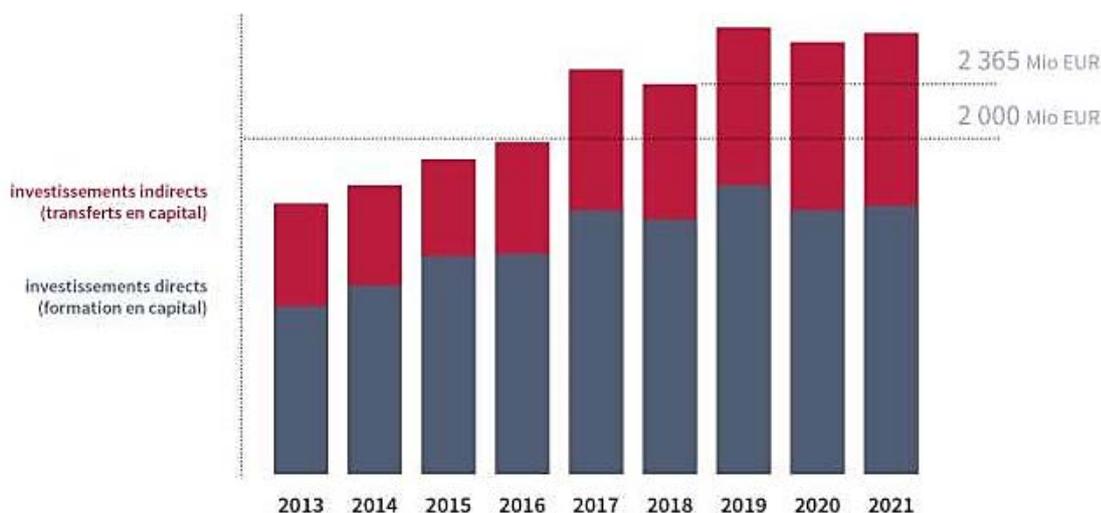
Le dernier point notable au niveau des fonds spéciaux est le cas du Fonds pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation dans le secteur privé (ancien Fonds de l'innovation) dont les dépenses seront multipliées par deux en 2018 (et au cours des années suivantes) par rapport à 2016 ou 2017. Ainsi, ce seront un peu plus de 100 millions d'euros qui seront investis dans la recherche par le biais du GIE Luxinnovation et de nombreuses aides aux entreprises. Le gros des montants investis (environ 50 mio. d'euros) reviendra cependant à la recherche et développement en matière de biens et services en lien avec le projet de *space mining*.

b. Présentation selon les règles de la comptabilité nationale (SEC2010)

Dans sa présentation selon les règles de la comptabilité nationale (SEC2010), l'évolution des montants investis par l'Administration centrale depuis 2013 et jusqu'en 2021 est reprise au graphique ci-après.

On note qu'après une phase de croissance régulière des dépenses d'investissement de 2013 à 2016, on enregistre une nette hausse en 2017, suivie d'une légère baisse prévue pour l'année prochaine. Au cours des années reprises dans la loi de programmation financière pluriannuelle 2017-2021, les investissements au sens de la comptabilité nationale resteront à un niveau élevé, aux alentours de 2,6 milliards d'euros par an entre 2019 et 2021.

Graphique 43 : Dépenses d'investissement de l'Administration centrale



Source : projet de budget de l'État pour l'exercice 2018

Les chiffres repris dans le graphique ne concernent que la seule Administration centrale. Outre ce secteur, d'autres sous-secteurs des Administrations publiques procèdent également à des investissements.

Tableau 16 : Dépenses publiques d'investissement

(en millions d'euros)		2016	2017	2018	2019	2020	2021
Formation de capital	Admin. centrale	1 314,5	1 570,7	1 513,9	1 730,9	1 579,1	1 608,0
	Admin. locales	727,8	807,5	820,5	882,6	916,5	946,5
	Sécurité sociale	2,2	1,4	37,4	42,4	47,4	27,4
	Admin. publiques	2 044,5	2 379,6	2 371,8	2 655,9	2 543,0	2 581,9
Transferts en capital	Admin. centrale	680,6	844,5	851,5	936,4	995,7	1 012,2
	Admin. locales	37,0	52,1	41,6	44,6	18,3	18,3
	Sécurité sociale	35,0	29,8	28,7	29,3	30,3	30,2
	Admin. publiques	499,1	602,7	625,9	732,2	807,6	846,3
Investissements totaux	Admin. centrale	1 995,1	2 415,2	2 365,4	2 667,3	2 574,8	2 620,2
	Admin. locales	764,8	859,6	862,1	927,2	934,8	964,8
	Sécurité sociale	37,2	31,2	66,1	71,7	77,7	57,6
	Admin. publiques	2 797,1	3 306,0	3 293,6	3 666,2	3 587,3	3 642,6

Source : projet de budget de l'État pour l'exercice 2018

Néanmoins, c'est bien l'Administration centrale, c'est-à-dire l'État, qui procède à la quasi-totalité des dépenses publiques d'investissement.

Si l'on prend du recul par rapport aux annonces des gouvernements successifs en matière de « politique d'investissement ambitieuse », force est de constater que bien souvent, les dépenses réalisées restent en deçà des ambitions affichées.

Le tableau suivant présente, depuis 2010, les annonces et les réalisations en matière d'investissements de l'Administration centrale.

Tableau 17 : Annonces et réalisations en matière d'investissements de l'Administration centrale

Administration centrale (en millions d'euros)		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Cumul 2010-2017
Formation brute de capital	Annoncée	1 107,3	944,0	1 048,9	976,5	858,0	1 225,0	1 422,3	1 542,0	9 124,0
	Réalisée	1 018,6	960,9	1 137,9	961,4	1 047,4	1 198,9	1 323,0	1 570,7	9 218,8
Transferts en capital	Annoncés	772,2	744,7	808,5	761,9	760,0	761,2	826,9	826,2	6 261,6
	Réalisés	673,5	619,2	708,1	622,2	676,2	757,0	663,0	844,5	5 563,7
Total	Annoncé	1 879,5	1 688,7	1 857,4	1 738,4	1 618,0	1 986,2	2 249,2	2 368,2	15 385,6
	Réalisé	1 692,1	1 580,1	1 846,0	1 583,6	1 723,6	1 955,9	1 986,0	2 415,2	14 782,5
Écart		-187,4	-108,6	-11,4	-154,8	105,6	-30,3	-263,2	47,0	-603,1

En jaune : estimations

Depuis 2010, les projets de budget successifs ont annoncé un niveau d'investissements cumulés de l'ordre de 15,4 milliards d'euros. Or, la plupart du temps, les investissements effectivement réalisés sont restés en-dessous de ces montants, et n'atteignent qu'une somme cumulée de 14,8 milliards. Ainsi, ce sont près de 600 millions d'euros d'investissements annoncés au fil des années qui n'ont jamais été concrétisés par l'Administration centrale.

c Commentaires concernant la politique d'investissements de l'État

Principaux axes d'investissements publics pour 2018

En termes politiques, la politique d'investissement du gouvernement se veut ambitieuse, et (re)met l'accent sur plusieurs mesures phares :

- investissements en R&D, publics et privés, notamment en faveur de la recherche et l'enseignement supérieur ainsi qu'en faveur de la recherche dans le secteur des services et technologies spatiales (voir *supra*) ;
- investissements socio-familiaux, notamment en infrastructures pour personnes âgées (environ 70 millions d'euros) et pour personnes handicapées (63 millions d'euros), établissements d'enseignement privés et infrastructures sociofamiliales dépendant du ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse ;
- transports publics, notamment rail et tram (environ 35 millions d'euros de frais d'infrastructures payés directement via le budget du MDDI auxquels il convient de rajouter la participation de l'État à Luxtram et aux frais de fonctionnement).

Les dépenses d'investissement restent à un niveau élevé en 2018 ce que la CSL approuve, l'essentiel de leur croissance depuis 2014 vient des investissements directs de l'Administration centrale (y compris les fonds spéciaux et les établissements publics).

Les investissements nécessaires afin de faire face aux défis futurs

Investissements immatériels

Au-delà des investissements matériels présentés ci-avant, il y a lieu de noter que, face aux défis à venir pour l'économie luxembourgeoise, il est également essentiel pour les pouvoirs publics de se consacrer aux investissements immatériels.

En effet, dans un contexte de digitalisation possiblement croissante des processus de production et, partant, du monde du travail, il est fort à parier que bon nombre des emplois actuels se retrouveront transformés, voire menacés de disparition, au cours des années à venir. Afin de préparer les travailleurs d'aujourd'hui au monde du travail de demain, il s'agit donc de mettre l'accent sur leur formation tout au long de la vie, voire sur leur reconversion pour les plus vulnérables d'entre eux.

Parmi ces derniers, on peut compter les demandeurs d'emploi, et notamment ceux qui sont chômeurs de longue durée (soit 47% du chômage total). Si des mesures ont été prises au cours des derniers mois, à l'instar des mesures de lutte contre le chômage de longue durée introduites par la loi du 20 juillet 2017 par exemple ou l'extension d'offres de formation proposées par l'ADEM, force est de constater que la majeure partie de ces mesures se cantonnent à la promotion de la réinsertion sur le marché de l'emploi des demandeurs d'emploi à coup de subventions aux entreprises.

Dans son discours, le ministre des Finances évoque la numérisation en tant que défi pour les entreprises (qui du coup se voient octroyer toute une panoplie d'aides pour y faire face) et pour les générations futures, avec une adaptation des méthodes d'enseignement et des programmes scolaires.

Cependant, si la formation continue est mentionnée dans le cadre des défis posés par la numérisation croissante dans le discours à l'occasion du dépôt de projet de budget à la Chambre des Députés, aucune stratégie cohérente et globale n'est proposée pour les salariés d'aujourd'hui afin qu'ils puissent se préparer aux effets potentiellement délétères de la révolution numérique.

Toutefois, l'article 35 de la loi budgétaire permettant au fonds pour l'emploi de couvrir un nouveau type de dépense¹⁹ laisse espérer qu'une telle stratégie sera élaborée au cours des mois à venir.

Le commentaire du projet de loi budgétaire argue que cet ajout doit avoir pour résultat, en substance, de sauvegarder des emplois en permettant au Fonds d'agir de façon anticipée face aux effets induits par les transformations fondamentales de l'économie et de l'organisation du travail ; conséquence des nouvelles technologies qui viennent modifier les compétences professionnelles requises.

Le commentaire précise qu'il est envisagé de mettre en place un projet pilote suite aux consultations avec les partenaires sociaux, le but étant de permettre à des entreprises de préparer au plus vite ces mutations sans procéder à des licenciements. Le texte ajoute qu'un projet de loi distinct sur ce point sera présenté dans les meilleurs délais.

La CSL tient à souligner qu'une mise en œuvre de cette stratégie doit se faire par une gestion anticipative de l'emploi dans l'entreprise moyennant l'implication des représentants du personnel.

Mesures permettant de réduire les tensions sur le marché du logement

Dans le contexte des investissements à réaliser pour préparer le Luxembourg aux défis économiques, sociaux et écologiques, il serait utile de repenser l'utilisation de la réserve du régime de retraite²⁰. Dans la situation actuelle et dans l'attente d'une redéfinition stratégique de celle-ci, il est permis d'envisager d'utiliser à meilleur escient, dans une optique de responsabilisation sociale accrue du Fonds de compensation, cette réserve qui joue en l'état un rôle certain mais néanmoins relativement marginal

¹⁹ Celles résultant « de la mise en place et de la mise en œuvre de tout programme visant à développer les compétences des salariés d'entreprises connaissant des transformations techniques majeures ou des changements importants de leur environnement concurrentiel. »

²⁰ Celle-ci est en effet à la fois une contrainte additionnelle aux enjeux démographiques, qui pèse sur le régime et qui dégrade mécaniquement les projections, et un outil potentiellement puissant pour soutenir le régime de retraite. In fine, il conviendrait de trancher entre l'opportunité de la supprimer/réduire ou encore celle de la maximiser pour qu'elle contribue à repousser les dates butoirs dans une plus grande ampleur que présentement.

dans les questions de viabilité du système. La boussole du FDC est actuellement celle du rendement pur.

Les tensions sur le marché immobilier luxembourgeois et les difficultés de se loger correctement, auxquelles est confrontée une partie de la population, particulièrement chez les jeunes actifs, sont bien connues. C'est pourquoi il est proposé de mobiliser dans un premier temps une partie du FDC pour investir dans le logement locatif à prix modéré pour lequel un rendement garanti serait proposé.

Les assurés à la CNAP ont contribué de longue date au-delà du nécessaire eu égard à l'équilibre du système, ce qui explique la situation de la réserve aujourd'hui. Que le FDC investisse dans le logement à prix modéré pourra être perçu comme un juste retour des choses pour les assurés, notamment les plus jeunes d'entre eux qui versent des cotisations relativement élevées eu égard à l'équilibre du système, qui sont davantage soumis aux minima salariaux et qui sont par ailleurs confrontés à des prix hors normes sur le marché de l'immobilier.

Le Fonds souverain intergénérationnel pourrait d'ailleurs être mobilisé complémentirement aux moyens du Fonds de compensation. D'une manière générale, on pourrait également envisager que les moyens combinés du FDC et du fonds souverain soient utilisés au-delà du logement social pour soutenir l'économie locale.

5. La politique sociale

a. Les mesures concernant les emplois d'insertion pour les chômeurs de longue durée

La loi votée le 20 juillet 2017 a introduit la possibilité pour certains employeurs de bénéficier d'une aide de la part du Fonds pour l'emploi lors de la conclusion d'un contrat de travail à durée indéterminée avec un demandeur d'emploi qui est inscrit à l'Agence pour le développement de l'emploi (ADEM) et qui est sans emploi depuis au moins 12 mois. Cette aide à l'embauche consiste dans le remboursement, dégressif avec la durée d'occupation, du salaire effectivement payé.

Le gouvernement estime ainsi qu'il y a lieu d'investir dans l'emploi des personnes en situation de précarité et ayant des difficultés pour réintégrer le marché de l'emploi.

Dès lors, le projet vient fixer pour 2018 à 400 postes, au lieu de 150 actuellement, le chiffre maximal d'emplois d'insertion prévu à l'article L.541-5 du code du travail.

Pour mémoire, les emplois d'insertion s'adressent aux demandeurs d'emploi âgés de 30 ans au moins, inscrits à l'ADEM et sans emploi depuis au moins 12 mois. Du côté employeur, sont visés uniquement l'État, les établissements publics, les communes, les syndicats communaux, certaines sociétés d'impact sociétal, les associations sans but lucratif et les fondations. En outre, il doit s'agir de nouveaux emplois créés sous la forme de contrat de travail à durée indéterminée. Ces emplois doivent donc être nouveaux, ne pas viser des remplacements d'emplois existants et ne pas créer des situations de concurrence déloyale par rapport au secteur marchand.

La CSL accueille favorablement les différentes dispositions en matière d'emploi et de lutte contre le chômage contenues dans le projet de loi budgétaire.

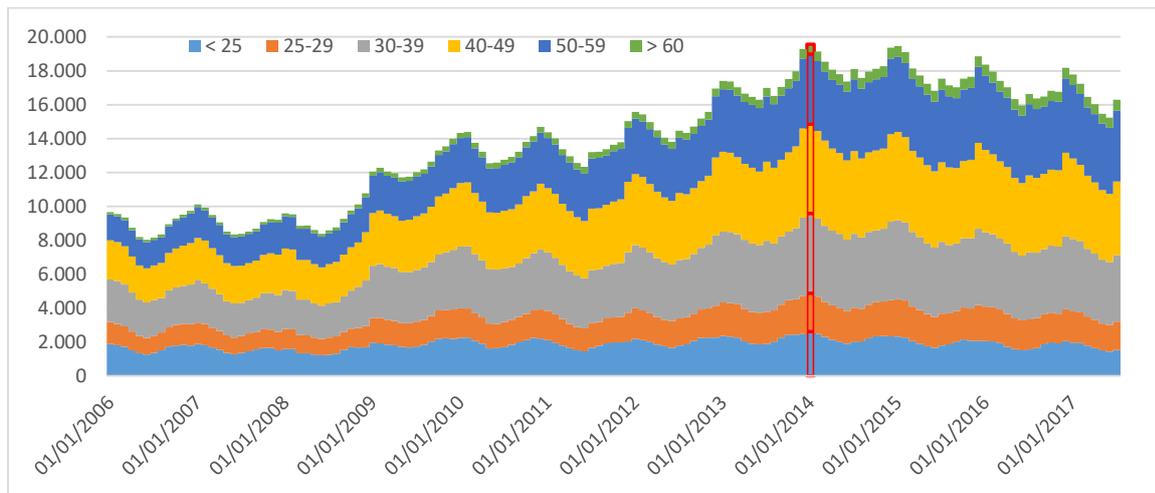
Les mesures concernant les emplois d'insertion pour les chômeurs de longue durée sont les bienvenues. La CSL estime que l'augmentation, de 150 à 400, du nombre maximal d'emplois d'insertion prévu à l'article L.541-5 du code du travail va dans le bon sens.

Selon le Statec, en 2016, la moyenne annuelle du nombre total de chômeurs de longue durée représente environ 7 800 personnes. Dès lors, les 400 postes prévus seront utiles mais ne constitueront qu'une très modeste contribution.

Une comparaison, par catégories, des chiffres du chômage lorsque celui-ci était à son plus haut niveau en 2014 (19 565 personnes en janvier 2014 ; encadré en rouge dans les graphiques suivants) avec les données de 2017 (16 296 personnes en juillet 2017, soit 3 269 demandeurs d'emploi de moins) permet de déceler quels profils de demandeurs d'emploi ont le plus profité de cette diminution.

Ainsi, en termes de catégorie d'âge, c'est essentiellement pour les personnes de moins de 50 ans que la situation s'est améliorée : la baisse du nombre de chômeurs s'explique à un peu plus de 50% par la chute du nombre de demandeurs d'emploi de moins de 25 ans. La diminution des demandeurs d'emploi entre 30 et 49 ans explique l'autre moitié de la baisse du taux de chômage par rapport à janvier 2014, tandis que les catégories d'âge au-delà de 50 ans ont connu une légère progression, signe de la difficulté persistante à intégrer sur le marché de l'emploi les chômeurs âgés.

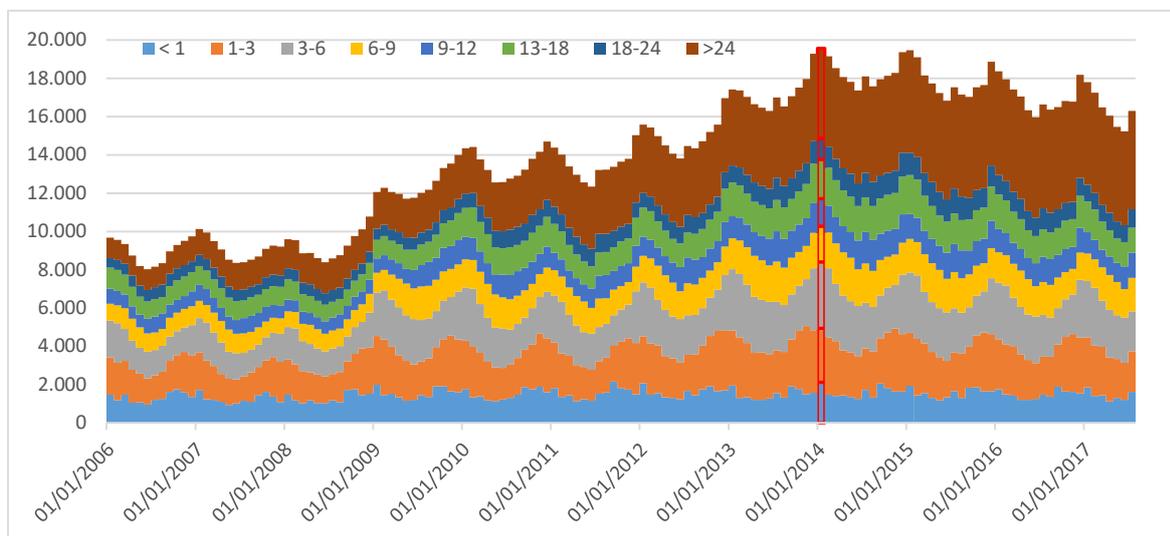
Graphique 44 : Évolution du nombre de demandeurs d'emploi selon la catégorie d'âge (données brutes)



Luxembourg. Source: ADEM, Statec

Si l'on adopte l'optique de la durée d'inscription, force est de constater que ce sont essentiellement les demandeurs d'emploi inscrits depuis moins de six mois qui ont profité de l'amélioration sur le marché de l'emploi : à eux seuls, ils représentent près de 80% de la baisse du nombre de chômeurs depuis janvier 2014. Le restant de la baisse du chômage est imputable aux chômeurs inscrits depuis 6 à 24 mois (essentiellement ceux de 13 à 18 mois). Ces baisses sont cependant contrebalancées par la hausse du nombre de demandeurs d'emploi inscrits depuis plus de deux ans : 440 demandeurs d'emploi, soit +13% par rapport au mois de janvier 2014.

Graphique 45 : Évolution du nombre de demandeurs d'emploi selon la durée d'inscription en mois (données brutes)



Source: ADEM, Statec

Dès lors, c'est la catégorie des chômeurs de longue, voire de très longue durée qui est la plus importante au sein des demandeurs d'emploi : en juillet 2017, 45% des personnes à la recherche d'emploi inscrites à l'ADEM le sont depuis plus d'un an. Parmi ce groupe, presque les deux tiers (environ 30% du nombre total de chômeurs) le sont même depuis plus de deux ans.

Si l'on regarde les chiffres plus en détails, ce sont effectivement toujours essentiellement les demandeurs d'emploi âgés qui sont concernés par les longues périodes de chômage. Entre

2007 et 2016, le nombre des demandeurs d'emploi de plus de 50 ans étant inscrits depuis plus d'un an à l'ADEM passe d'un peu plus de 2 000 personnes à environ 5 100. Autrement dit, près des deux tiers des chômeurs âgés sont inscrits depuis plus d'un an auprès de l'ADEM sans avoir réussi à retrouver un emploi.

Outre l'âge, le niveau de formation est un facteur crucial en ce qui concerne la durée du chômage. En effet, au 31 décembre 2016, force est de constater que 41% des chômeurs ayant un faible niveau de formation sont sans emploi depuis au moins deux ans, contre seulement un quart de ceux ayant un niveau de formation moyen et 14% des demandeurs d'emploi ayant un niveau de formation supérieur.

Tableau 18 : Durée du chômage selon le niveau de formation au 31 décembre 2016

		%	< 1 mois	1-3 mois	3-6 mois	6-9 mois	9-12 mois	12-24 mois	24 mois et plus	Ensemble	Δ 2015
Niveau	Inférieur	7,6%	12,2%	13,9%	5,8%	5,7%	14,4%	40,5%	7 522	-6,6%	
	Moyen	8,1%	18,7%	17,6%	8,2%	7,5%	14,1%	25,8%	7 062	-2,3%	
	Supérieur	8,7%	19,9%	21,0%	11,8%	9,8%	15,0%	13,8%	3 422	0,1%	
	Non précisé	48,6%	7,3%	6,1%	2,2%	1,7%	8,9%	25,1%	179	8,5%	
	Ensemble	8,4%	16,1%	16,6%	7,8%	7,1%	14,3%	29,6%	18 185	-3,6%	

Source: ADEM, Statec

b. La lutte contre la pauvreté

Le Cahier économique n° 123 – Rapport travail et cohésion sociale du Statec, publié en octobre 2017, nous enseigne que les inégalités de niveau de vie entre les personnes augmentent au Luxembourg. Ainsi, en 2016, la valeur du coefficient de Gini s'élève à 0,31, soit trois points de pourcentage de plus par rapport à l'année précédente.

Graphique 46 : Coefficient de Gini (%), 2004-2016

Coefficient de Gini (%), 2004-2016



Source: STATEC (en collaboration avec la LISER), EU-SILC

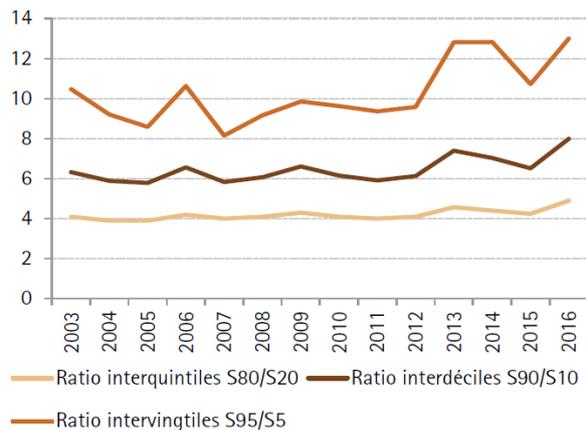
Le Statec ajoute que sur « la période 2004-2016, l'évolution du coefficient de Gini suit plutôt une tendance haussière ».

L'institut luxembourgeois de statistiques montre également qu'en « 2016, la valeur du ratio interquintile S80/S20 pour le Luxembourg est de 4,9 contre 4,2 en 2015 ». « Cela signifie que les 20% des personnes les plus aisées de la population disposent d'une portion du revenu total national 4,9 fois supérieure à celle dont disposent les 20% des individus les moins aisés ». Quant à l'indicateur S95/S5,

comme l'indique le Statec, s'il a baissé entre 2014 et 2015, il remonte en 2016 à des niveaux proches de ceux de 2013 et 2014.

Graphique 47 : Ratios interquintiles

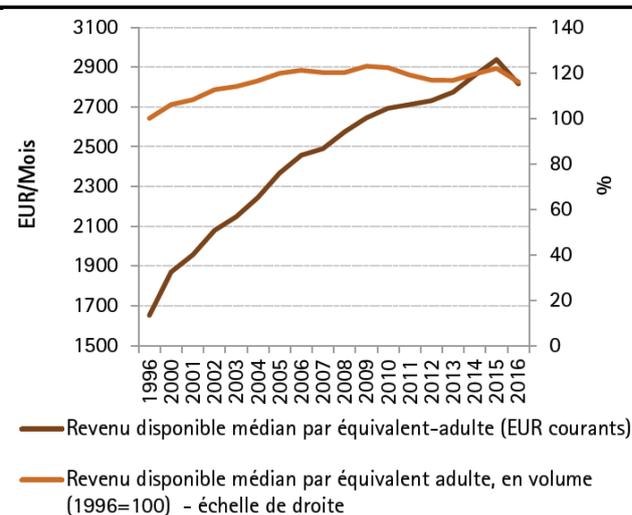
Ratios interquintiles S80/S20, interdéciles S90/S10 et intervingtiles S95/S5, 2004-2016



Source: STATEC (en collaboration avec la LISER), EU-SILC

Graphique 48 : Niveau de vie médian des ménages, 1996-2016

Niveau de vie médian des ménages, 1996-2016



L'institut luxembourgeois laisse aussi apparaître que si le niveau de vie des personnes au Luxembourg s'accroît régulièrement depuis 1996, l'on observe en 2016, pour la première fois, une baisse par rapport à l'année précédente !

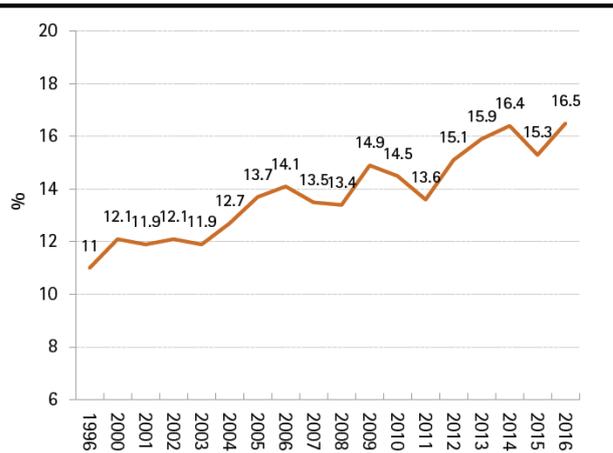
Si l'on exprime ce niveau de vie en termes réels, c'est-à-dire en tenant compte de l'inflation, alors le niveau de vie médian des individus s'est accru également depuis 1996, mais a toutefois connu des baisses dans les années post-crise.

Concernant le seuil de risque de pauvreté (60% du revenu médian), le Statec indique que pour l'année 2016, sa valeur est de 1 689 euros par mois, contre 1 716 euros en 2015. « En 2016, 16,5% de la

population était en situation de risque de pauvreté, c'est-à-dire que ces personnes avaient un niveau de vie mensuel inférieur au seuil de 1 689 [euros] ». « Ce chiffre est en augmentation d'un point pourcentage par rapport à l'année 2015, où le risque de pauvreté concernait 15,3% de la population ». « Sur la période 1996-2016, la situation en matière de pauvreté s'est dégradée au Luxembourg, avec une augmentation de 5,5 points du taux de pauvreté entre 1996 et aujourd'hui ». « Il remonte ainsi à son niveau de 2014 après une baisse en 2015 ».

Graphique 49 : Taux de risque de pauvreté (%) au Luxembourg, 1996-2016

Taux de risque de pauvreté (%) au Luxembourg, 1996-2016



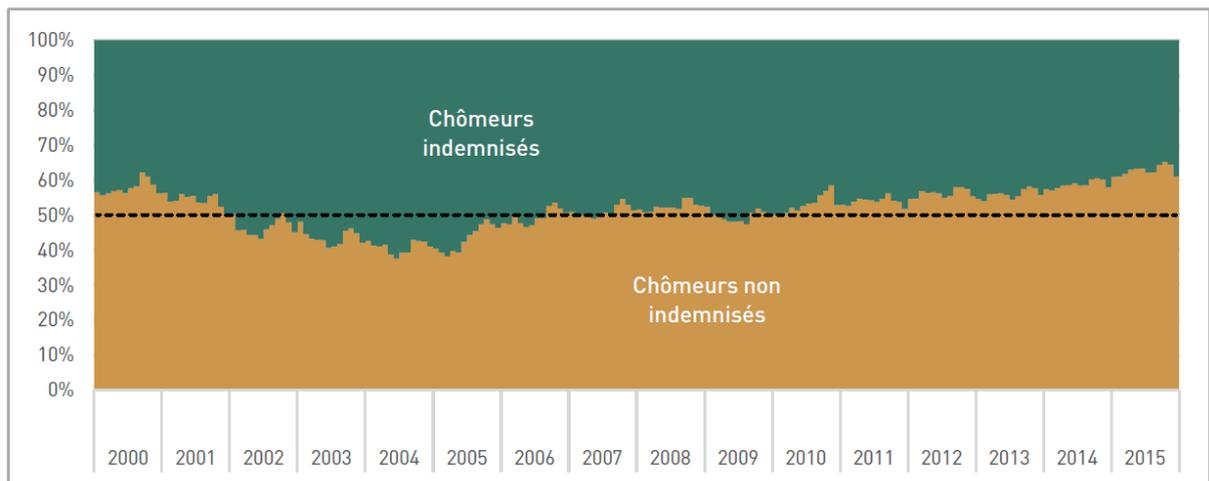
Source : LISER (d'après Population et Emploi, n° 1, janvier 2004) jusqu'en 2002. Calculs STATEC de 2003 à 2016

Le Statec confirme l'adage, de plus en plus vérifié, qui dit que le travail ne met pas forcément à l'abri de la pauvreté. En effet, l'institut indique qu'en 2016 « 11,9% des personnes en emploi sont exposées au risque de pauvreté ».

Le Statec avance également que 44,8% des personnes au chômage sont en situation de risque de pauvreté. Ce chiffre trop élevé est alarmant. Du reste, l'on a pu voir qu'en juillet 2017, 45% des personnes à la recherche d'emploi inscrites à l'ADEM le sont depuis plus d'un an. Parmi ce groupe, presque les deux tiers (environ 30% du nombre total des chômeurs) le sont même depuis plus de deux ans. Cela représente une proportion considérable de personnes qui sont susceptibles de ne plus bénéficier d'indemnités de chômage. En vérité, jusqu'au milieu de l'année 2005, la part des chômeurs indemnisés a connu une hausse régulière, signe d'une absorption rapide des chômeurs par le marché du travail : ceux-ci n'étaient, sans doute, pas assez longtemps au chômage pour arriver en fin de droits. Toutefois, cette situation s'est inversée depuis. À partir de 2010, la part des chômeurs non indemnisés dépasse de façon durable la barre des 50%. L'augmentation des durées moyennes de chômage en est une explication.

Graphique 50 : Parts des chômeurs indemnisés et non indemnisés

Parts des chômeurs indemnisés et non indemnisés, Luxembourg

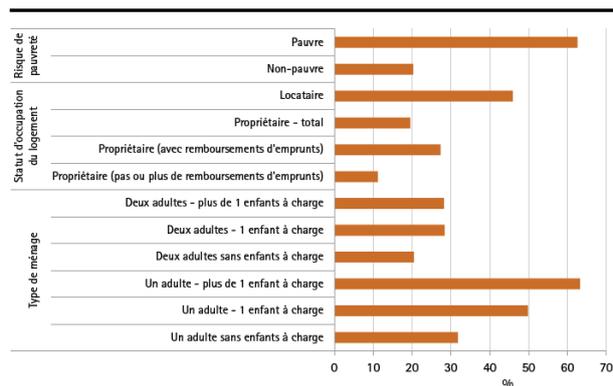


Graphique CSL

En outre, le Statec nous apprend qu'en 2016, « ce sont 45,9% des ménages locataires de leur habitation qui déclarent rencontrer des difficultés pour joindre les deux bouts ». « Cette proportion chute à 19,5% parmi les ménages propriétaires, avec cependant un écart entre les ménages qui ont encore des remboursements d'emprunts en cours, dont 27,3% disent avoir des difficultés pour joindre les deux bouts, et ceux qui n'ont pas ou plus de remboursements d'emprunts à effectuer, dont "seulement" 11,2% déclarent avoir des difficultés pour joindre les deux bouts ».

Graphique 51 : Pourcentage de ménages déclarant avoir des difficultés à joindre les deux bouts selon le risque de pauvreté du ménage, le statut d'occupation du logement et le type de ménage, 2016

Pourcentage de ménages déclarant avoir des difficultés à joindre les deux bouts selon le risque de pauvreté du ménage, le statut d'occupation du logement et le type de ménage, 2016



Source : STATEC (en collaboration avec le LISER), EU-SILC

Tableau 19 : Distribution des ménages (%) selon leur capacité à joindre les deux bouts, 2003-2016

Distribution des ménages (%) selon leur capacité à joindre les deux bouts, 2003-2016

	Capacité du ménage à joindre les deux bouts							
	Très difficile	Difficile	Plutôt difficile	Plutôt facile	Facile	Très facile	Difficiles à joindre les deux bouts	Pas de difficultés à joindre les deux bouts
2003	1.8	4.8	12.4	27.7	39.1	14.2	19.0	81.0
2004	2.0	3.9	12.4	26.8	38.5	16.4	18.3	81.7
2005	1.9	4.1	12.6	26.6	40.8	14.0	18.6	81.4
2006	1.7	3.4	12.4	29.9	40.0	12.5	17.5	82.5
2007	1.8	4.6	11.1	30.1	41.1	11.2	17.6	82.4
2008	2.0	4.8	12.7	29.7	40.1	10.8	19.4	80.6
2009	2.2	5.4	15.4	30.3	35.7	11.0	23.0	77.0
2010	2.2	6.2	14.0	31.6	36.4	9.7	22.4	77.7
2011	2.6	6.4	15.2	29.8	34.7	11.3	24.2	75.8
2012	3.4	6.1	13.5	29.7	36.6	10.8	22.9	77.1
2013	4.2	8.0	15.5	31.5	30.9	9.9	27.7	72.3
2014	3.9	6.8	15.3	30.2	32.2	11.6	26.0	74.0
2015	3.9	7.6	15.0	32.6	29.7	11.2	26.5	73.5
2016	4.2	7.5	15.6	31.6	30.4	10.7	27.3	72.7

Source : STATEC (en collaboration avec le LISER), EU-SILC

c. Politique familiale

Rappelons finalement que, selon le Statec²¹, le taux de risque de pauvreté est toujours très élevé parmi les familles monoparentales et celles comptant plus de 2 enfants. En effet, parmi les familles monoparentales, 40% se trouvent sous le seuil de risque de pauvreté en 2016, alors que 31% des familles de 2 adultes avec plus de 2 enfants sont exposées à ce risque.

Dans le cadre de la politique familiale, on constate que le montant des prestations familiales atteint 1 101 534 672,06 euros contre 1 120 161 685,03 euros en 2015. Cette légère baisse s'explique principalement par l'abolition des allocations de maternité et d'éducation ainsi que par l'uniformisation du montant de l'allocation de rentrée scolaire²². Le budget voté pour 2017 a également prévu une baisse des crédits au titre de la Caisse pour l'avenir des enfants, le montant voté étant de 1 083 586 359 euros. Pour 2018, le projet de budget prévoit toutefois une augmentation des crédits, pour atteindre 1 122 587 599 euros (+3,6%), la raison principale de cette augmentation étant une hausse de plus de 57 millions pour la prise en charge par l'État des indemnités de congé parental.

Les crédits budgétaires afférents aux prestations en nature passeront globalement de 343,8 millions d'euros inscrits au budget de l'exercice 2017 à 380,0 millions d'euros prévus au budget de l'exercice 2018 (+36,2 millions d'euros : + 10,53%).

À partir d'octobre 2017, les structures accueillant des enfants en bas âge conventionnées sous le régime du chèque-service accueil offriront un programme d'éducation plurilingue et un encadrement gratuit de 20 heures hebdomadaires. Cette mesure est appelée à soutenir l'apprentissage langagier à un âge où les enfants sont particulièrement réceptifs à la découverte des langues.

Le programme prévoit que les enfants de 1 à 4 ans bénéficient d'un encadrement gratuit de 20 heures par semaine pendant au maximum 46 semaines par an. L'offre est valable à partir d'octobre 2017 dans les crèches conventionnées ou privées adhérant au dispositif du chèque-service accueil.

Le crédit « 11.4.33.011 » prévoit déjà un montant de 20 millions d'euros au titre de l'exercice 2017 en faveur de cette mesure.

²¹ Statec: Rapport Travail et cohésion sociale, cahier économique 123, p. 72

²² Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région; Rapport d'activité 2016, p. 175

Notre chambre note aussi avec satisfaction le crédit « 10.2. 12.130 » du ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse qui prévoit 14,5 millions d'euros pour la gratuité des livres scolaires.

6. Pour un budget à la hauteur des enjeux sociaux !

La situation économique au Luxembourg est excellente, surtout en comparaison européenne. Au vu de l'indicateur phare, certes imparfait, que constitue le PIB, la croissance économique devance celle de la plupart des autres pays européens, et ceci depuis des années, voire des décennies.

Dans les documents élaborés par la Commission européenne dans le cadre du semestre européen, celle-ci émet une évaluation globalement positive de la situation générale au Luxembourg qui reste toujours bien placé pour relever les défis à moyen et long terme avec une économie qui a fortement rebondi et qui est nettement plus dynamique que celle de ses voisins et de la zone euro. En matière de surveillance budgétaire et des déséquilibres macroéconomiques, le Luxembourg, qui n'a pas été soumis à un bilan approfondi, reste conforme aux exigences et fait toujours partie des États membres les plus performants.

La Commission a noté dans son évaluation des projets de plan budgétaire des États membres de la zone euro pour 2017, qu'elle « s'attendait à ce que l'Allemagne, le Luxembourg et les Pays-Bas dépassent leurs objectifs budgétaires à moyen terme et a encouragé ces pays à exploiter leurs marges budgétaires disponibles, tout en préservant la viabilité à long terme de leurs finances publiques nationales ».

Par ailleurs, la Commission estimait que « Les États membres dont la balance courante affiche un excédent important devraient accélérer la mise en œuvre de mesures qui contribuent à renforcer leur demande intérieure, en particulier l'investissement »

Le Luxembourg fait partie des pays dont la balance courante affiche un des excédents les plus importants, et il pourrait par ailleurs améliorer son classement aux termes de l'aspect « Économie » du récent Bilan de compétitivité par une diminution de cet excédent, ce qui donnerait également suite aux recommandations de la Commission européenne.

Notons au passage que la septième place du Luxembourg sur le plan des performances économiques cache la performance excellente au niveau des indicateurs macroéconomiques « classiques » (croissance du PIB, dette et solde publics, inflation, CSU nominal, productivité) par la prise en compte dans un indicateur synthétique d'indicateurs complémentaires (temps nécessaire pour démarrer une entreprise, dépense intérieure en R&D, taux d'imposition des sociétés, pourcentage des intentions entrepreneuriales, etc.)

Une politique expansive en termes salariaux s'impose au vu de l'évolution des salaires par rapport à la productivité. En effet, en rapportant les salaires à la productivité, les premiers restent à la traîne, comme il a été démontré dans la première partie du présent avis et confirmé par le Bilan de compétitivité.

Une croissance plus forte des salaires faibles et moyens s'impose également pour des raisons sociales en vue de diminuer les inégalités.

Si, en termes sociaux, le Bilan de compétitivité place le Luxembourg en tête des pays européens, ceci est uniquement dû au fait que, dans l'indicateur synthétique, les indicateurs de l'aspect social du système d'indicateurs qui ne touchent pas directement aux inégalités, fournissent de meilleurs résultats que les indicateurs mesurant les inégalités, qui, eux, relativisent cette bonne performance. En effet, l'analyse de la CSL dans le présent avis est confirmée car les indicateurs relatifs aux inégalités montrent une dégradation par rapport à l'année passée et une situation même pas moyenne par rapport aux autres pays de l'UE : 25^e pour le taux de risque de pauvreté des salariés ; 23^e pour l'évolution du CSU réel ; 15^e pour le taux de risque de pauvreté après transferts sociaux ; 17^e pour l'indice de Gini des inégalités de revenus.

En termes d'inégalités, le Luxembourg se situe donc clairement sur une trajectoire négative, c'est-à-dire croissante, et inquiétante. Plusieurs catégories de personnes sont particulièrement touchées : les salariés (comparés à leurs homologues étrangers), les demandeurs d'emploi, les familles avec enfants, notamment monoparentales, les locataires. De manière générale, le nombre de ménages ayant des difficultés à joindre les deux bouts augmente depuis des années, dépassant aujourd'hui le quart des ménages.

Des améliorations en termes de salaires et de transferts sociaux s'imposent donc et sont largement possibles vu la situation des finances publiques, comme l'indique également la Commission européenne.

Le Luxembourg affiche les finances publiques les plus saines de l'UE pour 2017 et, donc, implicitement pour 2018 ; plusieurs facteurs indiquent que les soldes budgétaires seront encore plus favorables que prévu. Les recettes courantes couvrent largement les dépenses courantes, et le déficit, justifié, existe uniquement en raison des investissements publics indispensables pour les générations présentes et futures.

Par ailleurs, rappelons-le, les recettes fiscales peuvent être facilement augmentées en agissant de manière conséquente au niveau de l'imposition des stock-options ou d'autres niches fiscales.

Dans son avis sur la réforme fiscale de 2017, la CSL était d'avis que la réforme constituait un pas dans la bonne direction, mais qu'il reste du chemin à faire pour améliorer la justice fiscale en imposant plus lourdement les revenus du capital, en exonérant de l'impôt le salaire social minimum, en réduisant davantage le « Mëttschichtsbockel » et en adaptant le barème d'imposition à l'inflation.

Luxembourg, le 14 novembre 2017

Pour la Chambre des salariés,



Norbert TREMUTH
Directeur



Jean-Claude REDING
Président

L'avis a été adopté à l'unanimité.