



CHAMBRE DES SALARIÉS
LUXEMBOURG

AVIS

Avis III/83/2022

15 novembre 2022

Budget de l'État 2023

Programmation financière pluriannuelle (2022-2026)

Budget de l'État 2023 – règlements d'exécution

relatif aux

Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2023 et modifiant :

- 1° la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung ») ;
- 2° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;
- 3° la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ;
- 4° la loi modifiée du 21 décembre 1998 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 1999 ;
- 5° la loi modifiée du 23 décembre 2005 portant introduction d'une retenue à la source libératoire sur certains intérêts produits par l'épargne mobilière ;
- 6° la loi modifiée du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale ;
- 7° la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques ;
- 8° la loi modifiée du 8 mars 2018 relative aux établissements hospitaliers et à la planification hospitalière ;
- 9° la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile ;
- 10° la loi modifiée du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement ;
- 11° la loi du 30 juillet 2021 relative au Pacte Logement 2.0

Projet de loi relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2022-2026

Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 19 novembre 1999 portant exécution de l'article 106, alinéas 3 et 4 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (base d'amortissement forfaitaire et taux d'amortissement pour immeubles locatifs)

Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 26 avril 2019 portant exécution de l'article 139quater, alinéa 8 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu

Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 9 janvier 1974 portant exécution de l'article 137 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu

Projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 12 juillet 1968 concernant la fixation de la valeur locative de l'habitation occupée en vertu du droit de propriété ou occupée à titre gratuit ou en vertu d'un droit de jouissance viager ou légal

Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 23 décembre 2013 portant fixation du droit d'accise autonome et dispositions diverses sur les tabacs manufacturés

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

Projet de règlement grand-ducal portant modification

1. du règlement grand-ducal modifiée du 21 décembre 1991 déterminant les limites et les conditions d'application des taux réduit, super-réduit et intermédiaire de la taxe sur la valeur ajoutée ;
2. du règlement grand-ducal modifié du 30 juillet 2002 concernant l'application de la taxe sur la valeur ajoutée à l'affectation d'un logement à des fins d'habitation principale et aux travaux de création et de rénovation effectués dans l'intérêt de logements affectés à des fins d'habitation principale et fixant les conditions et modalités d'exécution y relatives.

SOMMAIRE

Résumé exécutif / Conclusion	4
Chapitre 1 : La situation économique luxembourgeoise et internationale	7
1. Le passage d’une crise à l’autre : l’inflation est de retour	7
2. Trajectoire du PIB : Effets, source et hétérogénéité sectorielle	10
2.1. Évolution du PIB.....	10
2.2. Analyse du PIB par une approche dépenses.....	12
2.3. PIB et valeur ajoutée	13
2.4. Quid de la répartition de la richesse créée depuis 2019 ?	14
3. Le marché du travail	17
3.1. Le chômage en baisse.....	17
3.2. L’emploi en permanente croissance	18
3.3. Les vacances de postes : signe d’une pénurie de main d’œuvre.....	19
4. Les taux d’intérêts : retour d’une variable oubliée	22
5. Projections économiques	26
5.1. Évolution du PIB.....	26
5.2. Évolution de l’inflation.....	28
Chapitre 2 : La situation budgétaire	30
1. La dette et le déficit public	30
2. Une mise en perspective de la dette publique	36
2.1. Structure de la dette.....	36
2.2. Une dette qui nourrit des avoirs importants.....	37
2.3. Les intérêts : « Suen déi droppinn » ?.....	40
3. Les recettes de l’administration publique	41
3.1. Les prévisions de recettes	41
3.2. Un pessimisme budgétaire systémique.....	46
Chapitre 3 : Investissements publics	50
1. Investissements publics	50
1.1. Les investissements publics selon la comptabilité nationale	50
1.2. Les investissements selon la loi budgétaire : les fonds spéciaux de l’État	52
1.3. Focus sur le fonds du rail.....	54
1.4. L’explosion des investissements dans les capacités militaires.....	55
1.5. Les mesures en matière de transition écologique	57
1.6. Les mesures en matière de santé	60
Chapitre 4 : Les inégalités, la pauvreté et l’exclusion sociale au Luxembourg	63
1. Le taux de risque de pauvreté ou d’exclusion sociale	63
1.1. Le risque de pauvreté monétaire en 2021 (revenus 2020)	64
1.2. Prévisions des revenus, des inégalités et de la pauvreté pour 2021	66
1.3. Les dépenses pré-engagées et les inégalités de niveau de vie arbitrable	66

1.4.	La pauvreté multidimensionnelle.....	67
1.5.	La pauvreté au Luxembourg en quelques mots	70
2.	Mesures proposées par la CSL.....	70
2.1.	Revalorisation de toutes allocations relatives aux prestations familiales.....	70
2.2.	Indexation et revalorisation de l'allocation vie chère (AVC).....	72
2.3.	Adaptation des plafonds d'accès au complément accueil gérontologique.....	73
2.4.	Soutien renforcé aux familles monoparentales	74
2.5.	Adaptation du SSM par rapport à la directive européenne	74
Chapitre 5 :	Politique fiscale.....	78
1.	La progression à froid et la nécessité d'adapter le barème à l'inflation	79
2.	Crédit d'impôt monoparental	82
3.	Crédit d'impôt salaire social minimum	83
4.	Salaire net d'impôt	84
5.	Remise des déclarations.....	85
6.	Prime participative	85
7.	Régime fiscal des impatriés	86
8.	Amortissement accéléré.....	87
9.	Baisse du taux de TVA pour certains produits et services	88
10.	Taux super-réduit de la TVA pour les panneaux solaires	89
11.	Taxe CO2	90
12.	Accises tabac.....	92
Annexe :	Les agences de notation sont-elles vraiment transparentes ?	93

Sommaire des graphiques et des tableaux

Graphique 1 :	Évolution des prix boursiers d'une sélection de matières premières (en \$)	8
Graphique 2 :	Taux d'inflation annuel par mois (en %)	9
Graphique 3 :	Évolution du PIB réel désaisonnalisé (indice 100 = 2020Q1).....	10
Graphique 4 :	Évolution du PIB (indice 100 = 2020Q1).....	12
Graphique 5 :	Évolution réelle des agrégats du pib	13
Graphique 6 :	Évolution de la valeur ajoutée brute réelle désaisonnalisée (indice 100 = 2020Q1).....	14
Graphique 7 :	Répartition de la richesse créée dans l'économie (indice 100 = 2019Q1).....	15
Graphique 8 :	Évolution de la répartition de la richesse créée	16
Graphique 9 :	Taux de chômage (en %).....	18
Graphique 10 :	Évolution de l'emploi (indice 100 = janvier 2020)	19
Graphique 11 :	Postes vacants (indice 100 = janvier 2020).....	20
Graphique 12 :	Postes vacants par métier (septembre 2022).....	20
Graphique 13 :	Évolution des taux d'intérêt directeur (en %) et du cours de change EUR/USD	23
Graphique 14 :	Mensualités et taux d'intérêt fixes pour emprunts à taux fixes sur 30 ans (en €).....	24
Graphique 15 :	Mensualités et taux d'intérêt variables pour emprunts à taux variables sur 25 ans (en €).....	26
Graphique 16 :	Projections de croissance du PIB réel (en %).....	27
Graphique 17 :	Projections d'inflation annuelle (en %).....	28
Graphique 18 :	Évolution du solde de l'Administration publique, 2019-2026	30
Graphique 19 :	Évolution de la dette publique 2019-2026, en % du PIB et en millions d'euros.....	32
Graphique 20 :	L'impacte du financement des mesures COVID-19 et des mesures de la crise énergie sur l'évolution de la dette publique	33
Graphique 21 :	Évolution de la dette publique selon les budgets pluriannuelles (en % du PIB).....	34
Graphique 22 :	Dette publique brute en % du PIB, 2015-2021	35
Graphique 23 :	Dette publique en % du PIB, 2019 et 2020	36
Graphique 24 :	Composition de la dette des administrations publiques-Date d'échéance de la dette	37
Graphique 25 :	Mise en relation : Dettes et participations	38

Graphique 26 :	Position nette financière (en % du PIB).....	39
Graphique 27 :	Évolution de la position nette financière (en % du PIB).....	39
Graphique 28 :	Mise en relation des intérêts payés sur la dette (en millions d'€).....	40
Graphique 29 :	Mise en relation des intérêts payés sur la dette (en millions d'€).....	41
Graphique 30 :	Évolution des recettes d'impôts selon leur source.....	45
Graphique 31 :	Évolution des recettes budgétaires selon les budgets pluriannuels (en millions d'euros).....	46
Graphique 32 :	L'évolution projetée des recettes et dépenses de l'Administration centrale en fonction de la trajectoire moyenne enregistrée en 2018 et 2019 sur les mois septembre-avril (+1).....	47
Graphique 33 :	L'évolution projetée du solde de l'Administration centrale en fonction de la trajectoire moyenne enregistrée en 2018 et 2019 sur les mois septembre-avril (+1).....	48
Graphique 34 :	L'évolution projetée des recettes et dépenses de l'Administration centrale en fonction de la trajectoire moyenne enregistrée en 2018-2021 sur les mois septembre-avril (+1).....	48
Graphique 35 :	L'évolution projetée du solde de l'Administration centrale en fonction de la trajectoire moyenne enregistrée en 2018-2021 sur les mois septembre-avril (+1).....	49
Graphique 36 :	Formation de capital (investissements directs) et transferts en capital (investissements indirects) de l'administration centrale ; en millions d'euros.....	50
Graphique 37 :	Décomposition des investissements par secteur ; Luxembourg ; en pourcentage du PIB.....	51
Graphique 38 :	Comparaison des niveaux d'investissements publics et privés ; en pourcentage du PIB.....	51
Graphique 39 :	Investissement net des administrations publiques ; en pourcentage du PIB.....	52
Graphique 40 :	Évolution des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat.....	53
Graphique 41 :	Évolution des dépenses des fonds spéciaux de l'Etat.....	53
Graphique 42 :	Évolution des recettes des fonds spéciaux de l'Etat.....	54
Graphique 43 :	Dépenses et recettes du fonds du rail.....	55
Graphique 44 :	Évolution des dépenses des fonds militaire.....	55
Graphique 45 :	Évolution des investissements environnementaux et climatiques ; en millions d'euros.....	57
Graphique 46 :	Dépenses publiques liées à la mise en œuvre du PNEC ; en millions d'euros.....	57
Graphique 47 :	Évolution des dépenses effectuées par les biais du fonds des infrastructures hospitalières.....	62
Graphique 48 :	Taux de risque de pauvreté monétaire, en %.....	65
Graphique 49 :	Taux de risque de pauvreté monétaire, en % selon le type de ménage.....	65
Graphique 50 :	Taux de risque de pauvreté des salariés, en % en 2021 (revenus 2020).....	66
Graphique 51 :	La prise en compte des dépenses pré-engagées détériore la distribution des revenus et aggrave la pauvreté et les inégalités.....	67
Graphique 52 :	La pauvreté au Luxembourg.....	68
Graphique 53 :	Personnes exposées davantage à la pauvreté.....	69
Graphique 54 :	Couverture du budget minimum des enfants par les prestations familiales directes.....	71
Graphique 55 :	Évolution des demandes, bénéficiaires et des dépenses.....	72
Graphique 56 :	Salaire minimum en pourcentage du salaire médian / du salaire moyen (2021).....	75
Graphique 57 :	Proportion et nombre de salariés qui bénéficieraient d'une hausse du salaire minimum à 60% du salaire médian ou à 50% du salaire moyen (selon la disposition la plus favorable) ..	76
Graphique 58 :	Comparaison du SSM augmenté en janvier 2023 au budget de référence simulé pour une personne seule en septembre 2022.....	77
Graphique 59 :	Impact sur le revenu mensuel net d'une adaptation du barème d'imposition et des crédits d'impôts salarié et salaire social minimum de 7 tranches indiciaires (18,8%) échues depuis 2017 ; classe d'imposition 1.....	80
Graphique 60 :	Le Statec a montré à l'époque que la hausse du CIS compensait (du moins partiellement) la hausse de la taxe CO ₂ en 2021 seulement.....	91
Graphique 61 :	Rendements des obligations d'État à 10 ans.....	96
Graphique 62 :	Dettes publiques des pays avec une notation AAA, 2021 (en % du PIB).....	98
Tableau 1 :	Soldes publics 2022-2026.....	31
Tableau 2 :	Solde structurel et dette publique 2022-2026.....	31
Tableau 3 :	Recettes fiscales et cotisations sociales, T1 2022 - T3-2022.....	42
Tableau 4 :	Évolution des recettes et des dépenses en 2023 par rapport au projet voté de 2022, en millions et en %.....	42
Tableau 5 :	Évolution des recettes et des dépenses en 2023 par rapport aux comptes prévisionnels de 2022, en millions et en %.....	43
Tableau 6 :	Les recettes de la Sécurité sociale.....	45
Tableau 7 :	Comparatif entre les dépenses PNEC annoncées par le gouvernement et les sommes catégorisées en tant que telles au sein du budget des dépenses courantes et en capital des ministères.....	60
Tableau 8 :	Répartition des individus selon les critères de pauvreté ou d'exclusion sociale pour le Luxembourg en 2021.....	64
Tableau 9 :	Indicateurs de pauvreté et d'inégalités en 2020 et en 2021 (prévisions).....	66
Tableau 10 :	Taxe carbone à l'unité.....	90
Tableau 11 :	Actuel CIS annuel comparé à un CIS ajusté de l'inflation.....	91

Par courriel en date du 12 octobre 2022, Mme Yuriko Backes, ministre des Finances, a soumis à l'avis de la Chambre des salariés (CSL) les projets sous rubrique.

Résumé exécutif / Conclusion

Les économies luxembourgeoise, européenne et mondiale ne sortent pas du mode crise. À peine remis du ralentissement économique causé par la pandémie du Covid-19, les États se voient face à une nouvelle crise provoquée par la guerre en Ukraine que la Russie a initiée en février 2022 et la hausse des prix qui en résulte. Moins de deux ans après le début de la pandémie, les économies sont donc à nouveau confrontées à une période d'instabilité et d'incertitudes économiques, dont le choc s'avère persistant et incertain.

1. La situation économique

Dans la majorité des pays occidentaux, voire mondiaux, les projections économiques se dégradent et l'horizon s'assombrit avec chaque nouvelle actualisation des projections. Alors que les États-Unis sont déjà entrés dans une récession technique, les économies européenne et luxembourgeoise résistent encore. Or, il devient de plus en plus clair que le choc économique majeur en zone euro ne se matérialisera plus en 2022, mais qu'au contraire, la charge économique la plus lourde que cause cette guerre ne se développera qu'en 2023. En effet, d'après les dernières données disponibles, la situation économique européenne est relativement stable en 2022, soulignant que la résilience des économies est plus forte, respectivement que le choc est moins fort qu'initialement prévu. Le ralentissement économique étant certes déjà palpable en cette année 2022, la récession en zone euro, si elle arrive, devrait certainement se matérialiser en 2023 seulement.

Or, en comparaison internationale, la situation économique luxembourgeoise est plutôt positive comme l'indiquent les projections économiques pour l'année 2023. Même si, d'après des estimations, la croissance au Luxembourg est inférieure à la moyenne européenne en 2022, le contraire est vrai pour l'année 2023 où le FMI s'attend à une croissance du PIB réel de 1,1%, une croissance relativement importante pour une année de crise. Avec une telle progression, le Luxembourg figurerait parmi les économies en zone euro avec le taux de croissance le plus élevé, sensiblement supérieur au taux de croissance moyen de la zone euro de 0,5% ainsi qu'au taux de croissance négatif projeté pour l'Allemagne et l'Italie. Il s'ajoute que l'inflation luxembourgeoise compte parmi les plus faibles d'Europe, largement inférieure à l'inflation moyenne de la zone euro de 10,7% et à l'inflation des Pays-Bas de 17%. Ainsi, seulement la France qui a introduit un bouclier tarifaire fin 2021 connaît une inflation légèrement moins importante que le Luxembourg, mettant en évidence la performance économique relativement positive dans ces temps de crise de l'économie grand-ducale.

De manière générale, le risque majeur d'une récession économique est alimenté entre autres par une incertitude quant à l'évolution de l'inflation dans les mois à venir. Or, d'après plusieurs études, l'inflation n'est pas uniquement due aux problèmes d'approvisionnement, mais au contraire par une spirale marge-prix d'après laquelle les entreprises alimentent l'inflation en augmentant leurs marges. Un autre facteur influençant l'inflation est sans aucun doute le prix de l'énergie dont l'évolution dépendra entre autres de la capacité des États européens de réduire leur consommation de gaz pour éviter une pénurie qui résulterait en des hausses de prix. Pourtant, le risque d'une explosion des coûts énergétiques a été réduit fortement par l'accord *Solidaritetspak 2.0* conclu lors de la dernière tripartite et repris dans le projet de budget. En gelant les prix du gaz et de l'électricité pour l'année 2023, la source la plus importante d'inflation est sous contrôle, améliorant ainsi la situation comparative de l'économie luxembourgeoise par rapport aux pays de la zone euro en matière de prévisibilité économique.

Cependant, même si l'inflation est projetée d'être relativement faible au Luxembourg en 2023 (+3,4%), la situation européenne en matière de prix n'est pas promettante avec des projections d'inflation de +6,1% pour la zone euro selon la Commission européenne. Une inflation à un tel niveau ne laisse guère de doutes quant à la trajectoire des taux d'intérêt directeurs de la BCE. Après trois hausses consécutives des taux d'intérêt directeurs qui sont passés 0% à 2% en trois mois, d'autres hausses sont à l'horizon, augmentant ainsi la pression sur les créditeurs qui voient leur situation financière se dégrader. La hausse continue des taux d'intérêt sur les emprunts des ménages, combinée à une inflation féroce qui n'était plus connue depuis 40 ans, représente un risque réel pour les ménages qui voient leur pouvoir d'achat s'effondrer. Or, notre Chambre regrette que la

problématique des taux d'intérêt n'ait été suffisamment importante pour être thématifiée dans le projet de budget.

La recherche de solutions à hauteur des défis actuels doit continuer à se faire en étroite coopération avec les partenaires sociaux sous forme de réunions tripartites. De ce fait, notre Chambre se rejoint à la revendication du TUAC qui demande à ce que l'OCDE et les États membres: « *Take action to raise collective bargaining representation, by supporting social dialogue and tri-partite solutions to economic challenges at times of crises, as well as by reversing labour market deregulation that has constrained workers' income growth over the past decades and reduced standard forms of work, weakening the fabric of our societies.* ». En effet, la prise en considération des positions des représentants des salariés est primordiale pour assurer de mesures effectives garantissant la paix sociale au Grand-Duché.

2. La situation budgétaire et d'investissements

Dans ces temps de crise, une approche prospective en matière de politique budgétaire est indispensable. C'est ainsi qu'une politique budgétaire contracyclique est nécessaire pour éviter une récession persistante et se substituer à une partie de la demande privée qui se replie dans cette période d'incertitude économique. Or, cette politique contracyclique devrait reposer sur deux piliers importants : le soutien des ménages par une hausse des dépenses sociales et de compensation pour renforcer leur pouvoir d'achat, ainsi qu'une hausse généralisée de l'investissement.

Dès lors, notre chambre salue la nature expansive du projet de budget pour laquelle une dégradation (temporaire) des finances publiques doit être prise en compte. Or, en ce qui concerne la situation budgétaire, une dégradation très claire peut être observée dans la projection des finances publiques. Avec un déficit public projeté de -0,4% pour 2022 et de -2,2% pour 2023, la dette publique augmentera dans les prochaines années et atteindra un niveau de 26,3% du PIB en 2023 si les estimations de déficit se matérialisent. Un tel niveau de dette publique reste considérablement en-dessous du seul seuil de dette contraignant, à savoir les 60% du PIB d'après les critères de Maastricht, et il reste même significativement en-dessous du seuil de 30% que le Gouvernement s'est auto-imposé. Pourtant, même si une détérioration de la situation budgétaire paraît certaine, rien n'est certain quant à son ampleur. En effet, tandis que le projet de budget se base sur un déficit de 0,4% en 2022 et un déficit de 2,2% en 2023, les projections budgétaires de la Commission européenne sont plus optimistes. Ainsi, d'après la Commission, le déficit sera quasi nul en 2022 (-0,1%) et sensiblement plus faible que projeté par le Ministère des Finances en 2023 aussi (-1,7%), résultant en une projection de dette plus faible (-26% en 2023). D'une manière ou d'une autre, la détérioration de la situation budgétaire reste complètement raisonnable et doit être comprise comme un prix à payer pour garantir une stabilité économique et sociale au sein du Grand-Duché.

Quant aux recettes, une évolution très hétérogène des différentes sources de revenu de l'État est projetée. Tandis que les recettes totales de l'État sont projetées de croître de 5,5%, la hausse des recettes sur les salaires et les traitements devrait dépasser les 15%, soulignant que les travailleurs contribueront à une part (encore) plus élevée des recettes fiscales. Or, cette hausse splendide de plus de 15% des impôts collectés sur les salaires n'est pas due (exclusivement) à une hausse de l'emploi (qui est estimée d'arrondir les 2%), mais plutôt et principalement à la progression à froid. En effet, en raison de la hausse nominale des revenus induite par deux tranches indiciaires en 2023, le taux d'imposition (marginal et moyen) des ménages augmentera, de manière à ce que la charge fiscale augmentera plus vite que les revenus.

Pour contrecarrer cet effet de la progression à froid, notre Chambre réitère sa revendication d'une adaptation complète et immédiate du barème d'imposition à l'inflation. Une telle adaptation ne peut pas être comprise comme un coût pour l'État, comme le répète le ministère des Finances, mais doit plutôt être comprise comme une restitution de l'impôt trop perçu par l'État. En effet, l'adaptation du barème fiscal à l'inflation permettrait de garder un certain *status quo* en matière de fiscalité, où le taux marginal d'imposition, respectivement le taux moyen d'imposition, n'augmente pas en cas de hausse du revenu nominal, mais seulement en cas d'une hausse de revenu réel !

En ce qui concerne les dépenses de l'État, une hausse importante est constatable, certainement aussi en raison d'un niveau de prix en hausse qui s'impose à l'État (aussi). Or, force est de constater qu'une partie non négligeable de la hausse des dépenses incombe à la hausse de 13,7% des dépenses d'investissements que notre Chambre salue, principalement pour ce qui concerne la hausse dans le domaine de la transition énergétique, écologique et numérique. Il est d'ailleurs primordial de garantir un niveau d'investissement important dans ces temps de crise pour continuer à assurer, voire à

renforcer le système public luxembourgeois, tant en matière sociale qu'en matière de santé. Tout de même, tout en saluant une hausse considérable des dépenses d'investissements, notre Chambre est d'avis que le niveau de hausse projeté pour 2023 semble très optimiste.

De manière plus générale, notre Chambre estime que le déficit budgétaire, ainsi que la dette publique seront plus faibles que prévus en raison de la non-réalisation de certains projets d'investissements, combinée à la sous-estimation des recettes fiscales. En effet, la CSL estime que l'ampleur de la dégradation budgétaire projetée pour les quatre derniers mois de 2022 sera moindre que prévue, améliorant ainsi aussi la situation pour 2023. Effectivement, il nous semble peu probable que l'excédent budgétaire qui s'élevait à quasiment un milliard d'euros en août encore finira par résulter en un déficit de presque 1,4 milliards d'euros en 2022 comme l'indique le projet de budget. De même, la non-réalisation de plusieurs projets d'investissement en 2022, mais aussi en 2023, va davantage redresser les prévisions budgétaires vers le haut. La CSL se sent ainsi confirmée par les projections budgétaires plus optimistes de la Commission européennes.

3. La situation sociale

Notre chambre regrette que les inégalités sociales et la pauvreté ne soient pas parmi les priorités de ce projet de budget dans lequel aucune mesure concrète n'est prévue pour contrer ces problèmes sociaux. Pourtant, les inégalités et la pauvreté sont en constante progression et elles sont alimentées davantage par une inflation qui touche les pauvres d'une manière plus forte que les riches. De ce fait, la CSL répète ses revendications pour une action résolue contre la pauvreté et les inégalités.

Tout d'abord, la CSL revendique une revalorisation complète des prestations familiales. En effet, tout en saluant la réindexation des allocations familiales depuis octobre 2021, notre Chambre réitère la nécessité d'indexer l'ensemble des prestations familiales comme l'a été prévue dans l'accord entre le Gouvernement et les syndicats en 2014. De même, l'adaptation des prestations familiales à l'évolution du revenu médian telle que l'a prévue ce même accord continue à être revendiquée par notre Chambre.

Ensuite, la CSL propose une revalorisation de l'allocation de vie chère pour tenir compte de l'échéance qui s'approche de la prime d'énergie, ainsi qu'une adaptation du niveau en fonction de l'évolution de l'indice des prix. Un relèvement de cette allocation réservée aux ménages avec les plus faibles revenus est indispensable pour combattre la pauvreté et pour tenir compte de la réalité économique actuelle.

Une troisième revendication de notre Chambre est l'adaptation du plafond d'accès au complément accueil gérontologique qui, liée à une hausse de la pension minimale, devrait réduire les contraintes financières des personnes voulant vivre dans une institution de vieillesse. En effet, en raison du plafond de cette aide et à cause des prix des établissements élevés, notre Chambre est d'avis qu'il faut réévaluer le barème de 2004 auquel est lié cette aide.

Outre ces aides, notre Chambre revendique un soutien renforcé aux familles monoparentales pour tenir compte de leur risque de pauvreté exceptionnellement élevé. Tout en saluant la hausse significative du crédit d'impôt monoparental dans le projet de budget, la CSL est d'avis que cette hausse ne suffit pas et que d'autres adaptations au niveau de la fiscalité doivent être considérées, principalement au niveau de la classe d'impôt.

Finalement, pour tenir compte de la hausse continue de la pauvreté laborieuse, notre Chambre revendique une revalorisation conséquente du niveau du salaire minimum. À cet égard, la CSL salue la décision de revalorisation du salaire minimum de 3,3% à partir de janvier 2023. Pourtant, en vue de la pauvreté laborieuse qui continue à augmenter et qui se situe actuellement à 13%, la CSL est d'avis que la revalorisation n'est pas suffisante et qu'une revalorisation structurelle est nécessaire.

4. La situation fiscale

En matière de politique fiscale, le projet de budget est une déception aux yeux de notre Chambre. Malgré certaines modifications ponctuelles qui sont saluées, le projet de budget manque d'ambition dans la politique fiscale et les mesures ne sont pas à la hauteur des défis. En effet, même si la CSL salue la baisse de la TVA qui est un impôt régressif, ainsi que la hausse du crédit d'impôt monoparental, d'autres revendications de longue date de notre Chambre n'ont pas été considérées.

Combiné à la revendication d'une revalorisation immédiate et complète du barème d'imposition à l'inflation, notre Chambre propose une réorganisation plus vaste du barème pour soulager les petits et moyens revenus aux dépens des plus hauts revenus. Cette revendication de longue date permettrait de réduire la progressivité du barème pour les petits et moyens revenus et de l'étendre aux plus hauts revenus, tout en tenant compte de l'inflation depuis 2017, dernière date à laquelle le barème a été modifié. Dans ces temps de crise et de perte de pouvoir d'achat, des allègements fiscaux pourraient renforcer le pouvoir d'achat des ménages, limitant ainsi le ralentissement économique et augmentant par-là les recettes de l'État.

De plus, pour tenir compte de la progression nominale et non-réelle des revenus en raison de l'indexation des salaires, notre Chambre revendique que les crédits d'impôts (crédit d'impôt pour salariés, crédit d'impôts pour pensionnés, etc.) avec les bornes de revenus y liés, ainsi que les abattements (frais d'obtention, frais de déplacement, etc.) soient revalorisés. En effet, sans cette revalorisation, le montant réel de ces crédits d'impôt et de ces abattements sont en constante baisse de manière à ce qu'ils ne remplissent plus leur rôle en raison de l'inflation. De même, sans revalorisation des bornes de revenus pour le CIS et le CIP, une part de plus en plus faible de la population profite de ce crédit d'impôt, non pas à cause d'une hausse de leur revenu réel, mais à cause d'une hausse du niveau de prix !

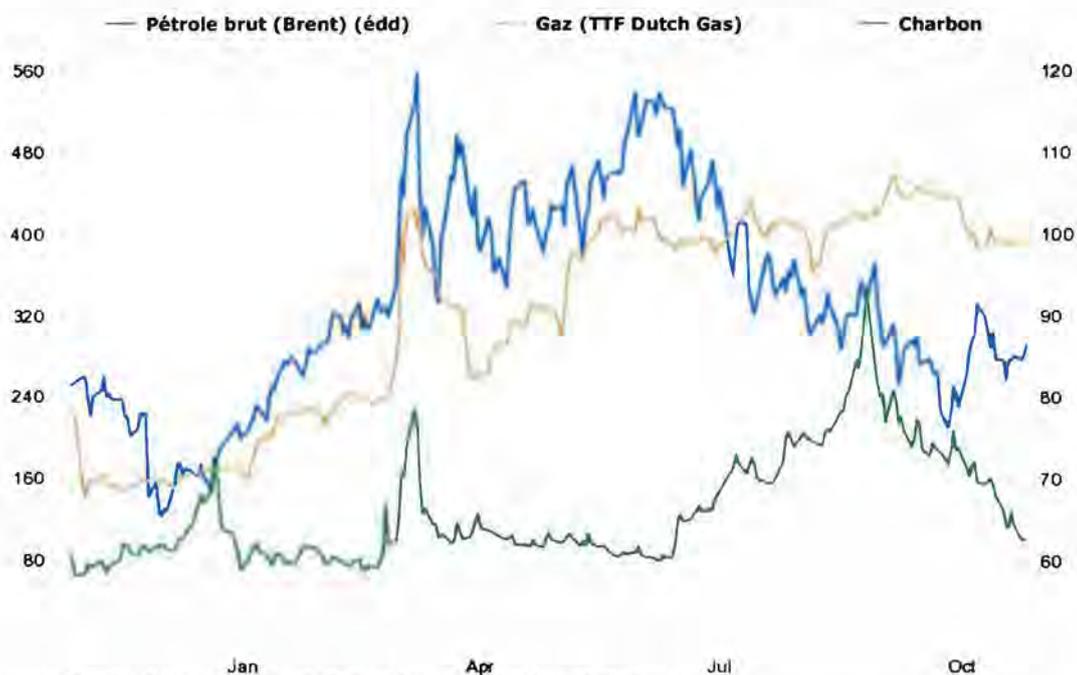
Finalement, la CSL revendique la fin, respectivement l'abaissement des privilèges fiscaux octroyés aux revenus de capitaux qui ne sont pas accordés aux revenus du travail. Ainsi, l'exonération du demi-dividende, tout comme l'exonération de 1500 euros appliquée sur les revenus du capital vont à l'encontre de l'équité fiscale horizontale et devraient être baissées, voire abolies. De même, les avantages fiscaux accordés aux multipropriétaires-bailleurs à travers de déductions fiscales devraient être restreints davantage pour réduire une spirale visant à augmenter les inégalités. Dans cet esprit, la restriction de ne pouvoir profiter d'un amortissement accéléré que deux fois au long de sa vie, comme le prévoit le projet de budget, va dans une bonne direction, mais n'est qu'une goutte d'eau dans la mer. Enfin, le traitement fiscal plus avantageux des plus-values et des bénéfices de spéculation nécessite une réforme profonde afin de mettre fin à ce système injuste.

Chapitre 1 : La situation économique luxembourgeoise et internationale

1. Le passage d'une crise à l'autre : l'inflation est de retour

Le début de guerre en Europe n'a pas fait tarder des réactions des marchés économiques. L'explosion des prix de l'énergie, tout comme des problèmes d'approvisionnement de nombreuses autres matières premières étaient les premiers facteurs signalant un effet sur l'économie européenne et internationale de la guerre. **C'est ainsi qu'en conséquence directe de la guerre, le prix du gaz en bourse s'est multiplié par plus de trois (+224%) pendant que celui du charbon a augmenté de 150% et celui du pétrole de 60%** entre le début janvier et début mars 2022. En pleine volatilité du marché, les prix sont début novembre tout de même plus faibles qu'en mars 2022, le prix du gaz et du pétrole n'étant plus que 70%, respectivement 20% supérieur à leurs niveaux respectifs de début de l'année.

Graphique 1 : Évolution des prix boursiers d'une sélection de matières premières (en \$)

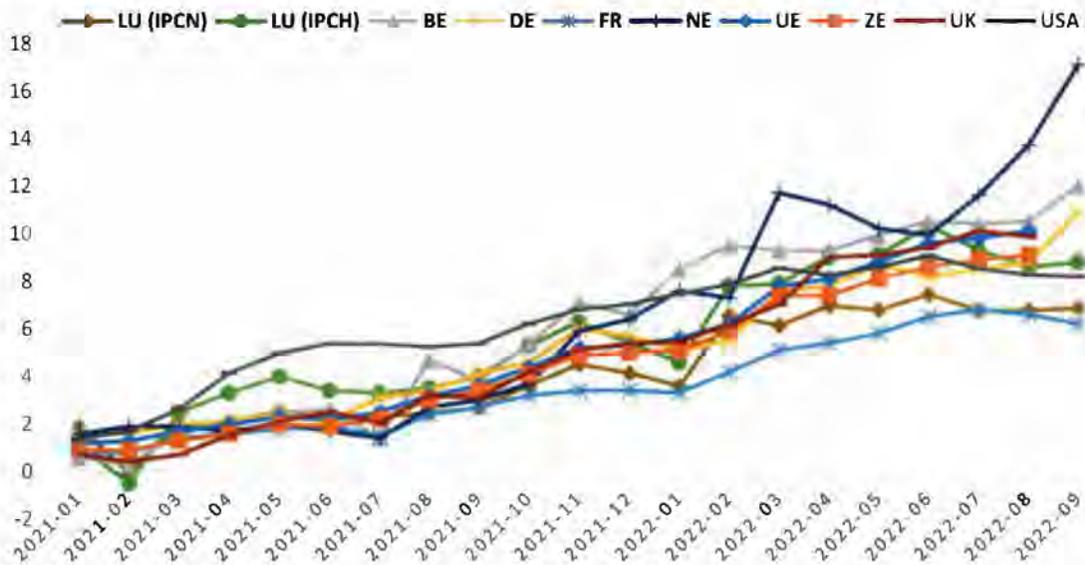


Source : TradingEconomics (portail d'analyse de données statistiques)

La hausse fulminante des prix de l'énergie, marquant du début d'une forte instabilité sur le marché des matières premières, s'est au fil des derniers mois traduite par une hausse des prix d'une majorité des biens de consommation finale et subséquemment par une hausse globale de l'inflation. En janvier 2022, seulement six des 43 groupes de produits de consommation avaient augmenté de plus de 5% par rapport au même mois de l'année précédente, induisant un taux d'inflation total de l'IPCN de 3,6%. Au mois de mars, lors de la première flambée des prix des matières premières à la suite de la guerre, le taux d'inflation grimpait déjà à 6% et 13 groupes de produits de consommation affichaient une inflation supérieure à 5%. Or, dans les mois suivants, **le taux d'inflation a continué à grimper pour atteindre un maximum (provisoire) de 7,43% en juin, où, comme au mois de septembre, 21 des 43 groupes de produits de consommation sont en hausse de plus de 5% par rapport à l'année précédente.** L'inflation qui était limitée aux seules matières premières au début de l'année s'est ainsi rapidement étendue sur l'ensemble des biens et l'ensemble de l'économie, se transformant ainsi définitivement d'un problème boursier à un problème de pouvoir d'achat.

La très forte hausse des prix au Luxembourg n'est pourtant loin d'être une particularité nationale. Bien au contraire, l'inflation causée par la guerre, mais aussi par les goulets d'étranglements, est une réalité occidentale, voire mondiale. En comparaison internationale, le Luxembourg se comporte même relativement bien en ce qui concerne l'inflation. En effet, pendant les derniers six mois le taux d'inflation au Luxembourg était parmi les plus faibles en comparaison européenne et occidentale. Ainsi, parmi les pays de l'Union européenne, seulement la France, qui a imposé un bouclier tarifaire sur certains produits (avant tout produits énergétiques) depuis 2021, a un taux d'inflation qui est légèrement inférieur à celui du Luxembourg. Plus concrètement, le taux d'inflation luxembourgeois, calculé par l'IPCN, a varié entre 6,14% et 7,43% depuis mars 2022, le situant ainsi légèrement au-dessus de celui de la France qui a varié entre 5 et 6,8% pendant cette même période. **Les autres pays limitrophes ont des taux d'inflation qui sont sensiblement plus importants** atteignant 10,9% en l'Allemagne et même 12% en Belgique en septembre 2022.

Graphique 2 : Taux d'inflation annuel par mois (en %)



Sources : Eurostat, Stateg, US Inflation calculator, UK - Office for National Statistics ; Graphique : CSL

Or, le problème de l'inflation est un risque majeur qui pourrait mettre en danger davantage la stabilité ainsi que la prévisibilité économique. Les goulets d'étranglements dus à la politique dite de zéro Covid en Chine, tout comme les problèmes d'approvisionnement dus à la guerre en Ukraine ne sont que difficilement, voire pas du tout influençables par des politiques nationales ou même européennes. Pourtant, même si ces deux facteurs sont indubitablement parmi les raisons principales de la hausse actuelle des prix mondiaux, elles ne sont pas les seules qui exercent une pression à la hausse de l'inflation.

En effet, d'après une étude récente¹ de l'Institut d'Économie Politique (*Economic Policy Institute*), **la hausse des marges commerciales des entreprises était-elle seule responsable de 54% de la hausse de l'inflation** post-covid aux États-Unis. La hausse des coûts non-salariaux (hausse des prix des matières premières par exemple), quoique très importante, était responsable pour « seulement » 38% de la hausse de l'inflation après la pandémie. Ainsi, il se montre que, sous le mantra de la hausse des prix des matières premières et des problèmes d'approvisionnement, (certaines) entreprises profitent pour augmenter leur marge et ainsi leurs profits commerciaux, aux dépens des ménages qui voient leur pouvoir d'achat baisser. Or, il s'en suit que l'inflation n'est pas uniquement importée à partir des régions à haute tension géopolitique, mais qu'au contraire elle est en grande partie faite maison. D'après la même étude, la hausse des coûts salariaux n'est responsable de seulement 8% de la croissance de l'inflation. Même si ces résultats sont issus d'une étude américaine, aucune raison n'existe pour que ce phénomène soit différent en Europe, voire au Luxembourg. **Pourtant, il s'en sort que pour combattre l'inflation et la perte de pouvoir d'achat résultante, les responsables politiques et économiques devraient plutôt s'attaquer aux marges commerciales des entreprises qu'au mécanisme de l'indexation automatique des salaires.** En effet, les constantes attaques sur les salaires n'aboutiront pas à baisser l'inflation tant que les marges commerciales continuent leur hausse.

Pourtant, certains responsables sèment la peur que le mécanisme d'indexation des salaires peut déclencher une spirale salaires-prix. Or, la peur d'une spirale salaires-prix, d'après laquelle une hausse des salaires en temps d'inflation alimente l'inflation davantage, de manière à créer un cercle vicieux dans lequel l'inflation devient incontrôlable, a été qualifiée comme injustifiée par les économistes du Fonds monétaire international (FMI).² En effet, en comparant la crise économique actuelle à des événements de crise comparables, **le FMI conclut qu'il n'existe pas d'indication que la situation actuelle puisse mener à un tel cercle vicieux dans lequel la hausse des salaires implique une hausse continue de l'inflation.** Finalement, le FMI vient même à la

¹ <https://www.epi.org/blog/corporate-profits-have-contributed-disproportionately-to-inflation-how-should-policymakers-respond/>

² IMF 2022. Wage dynamics post-covid-19 and wage-price spiral risks. World economic outlook : countering the cost-of- living crisis

conclusion qu'il n'existe pas d'évidence claire à ce que la hausse des salaires mène à une hausse des prix des biens de consommation, renonçant donc clairement de supporter l'hypothèse de l'auto-allumage. Cette découverte du FMI vient s'ajouter aux multiples études luxembourgeoises selon lesquelles l'indexation automatique des salaires n'a pas d'effet déclencheur d'une spirale prix-salaire. Effectivement, le Statec, tout comme la CSL et des chercheurs de l'université de Francfort ont montré à plusieurs reprises que le déclenchement d'une tranche indiciaire n'augmente l'IPCN que marginalement, entre 0,21% et 0,31% selon les différentes études, réfutant ainsi toute possibilité de spirale salaire-prix.^{3 4 5 6}

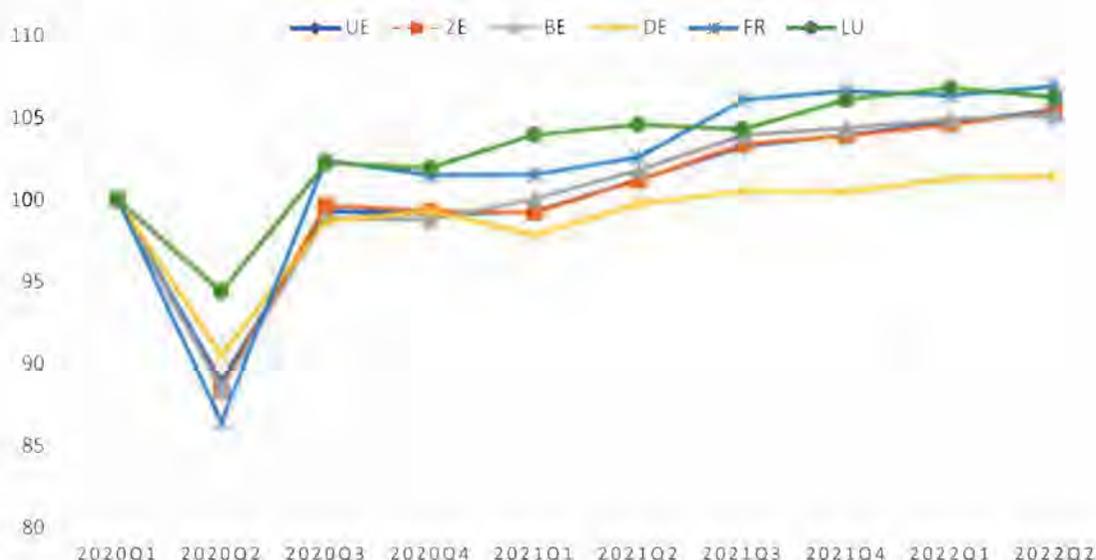
2. Trajectoire du PIB : Effets, source et hétérogénéité sectorielle

2.1. Évolution du PIB

Après une baisse inédite du PIB au deuxième trimestre de 2020 (-5,6%), résultat de la pandémie du Covid-19, la situation économique globale s'est rapidement redressée tant au Luxembourg qu'aux pays frontaliers et européens. Avec une hausse du PIB réel de plus de 8% au troisième trimestre de la même année par rapport au trimestre précédent, le Luxembourg a, tout comme la France, très vite récupéré le niveau de PIB avant-pandémie. D'autres pays ne l'ont atteint que sensiblement plus tard, à savoir 2021Q1 pour la Belgique, 2021Q2 pour la zone euro et l'Union européenne, et seulement 2021Q3 pour l'Allemagne. La relance post-covid était prévue se poursuivre pendant les années 2022 et 2023 avec des hausses du PIB projetées de 3,9% et 2,9% respectivement pour le Luxembourg ainsi que de 4,0% et 2,8% pour l'Union européenne. Or, ces projections ne pouvaient pas tenir compte de la guerre en Ukraine qui a bouleversé toutes les projections économiques à court et moyen terme.

Au début de l'année 2022, le Luxembourg et la France avaient un PIB réel qui était plus de 6% au-dessus du niveau avant-pandémie, alors que d'autres pays, tel que l'Allemagne, avaient à peine restitué leur niveau de PIB avant-crise. Partant, il est évident que la résilience des économies européennes à la crise actuelle peut varier aussi du comment elles se sont rétablies de la crise précédente.

Graphique 3 : Évolution du PIB réel désaisonnalisé (indice 100 = 2020Q1)



Sources : Eurostat ; Graphique : CSL

³ Hujer, Rodrigues (2007). J.W.Goethe Universität Frankfurt/M. Wirtschaftliche Auswirkungen der Lohnindexierung

⁴ Schmit, C (2017). Statec. Regards sur l'impact de l'indexation sur l'inflation sous-jacente.

⁵ Bulletin du Statec n°2-2002. Le phénomène d'auto-allumage dans le contexte de l'indexation des salaires

⁶ Dialogue-analyse n°4-2008. CEP-L. L'inflation au Luxembourg de 1999 à 2007 : Mythes et réalités.

Or, à cette date, seules les données économiques pour les deux premiers trimestres 2022 sont disponibles pour tous les pays de l'Union européenne, rendant difficile la compréhension des véritables effets de premier tour, et encore plus de second tour, que peut avoir eu, ou qu'aura la guerre sur l'économie. En effet, du fait que seulement une partie des effets s'est effectivement matérialisée au second trimestre, dans l'immédiat après le début de guerre, les données économiques actuelles ne sont capables de prendre en compte tous les effets économiques. Cependant, les récentes données provisoires pour le troisième trimestre 2022 de quelques grandes économies européennes, d'après lesquelles le PIB réel continue sa progression en Allemagne, en Italie et en zone euro plus généralement, sont relativement positives, soulignant la résilience des économies et le fait que la situation en 2022 est plus positive qu'initialement prévue.

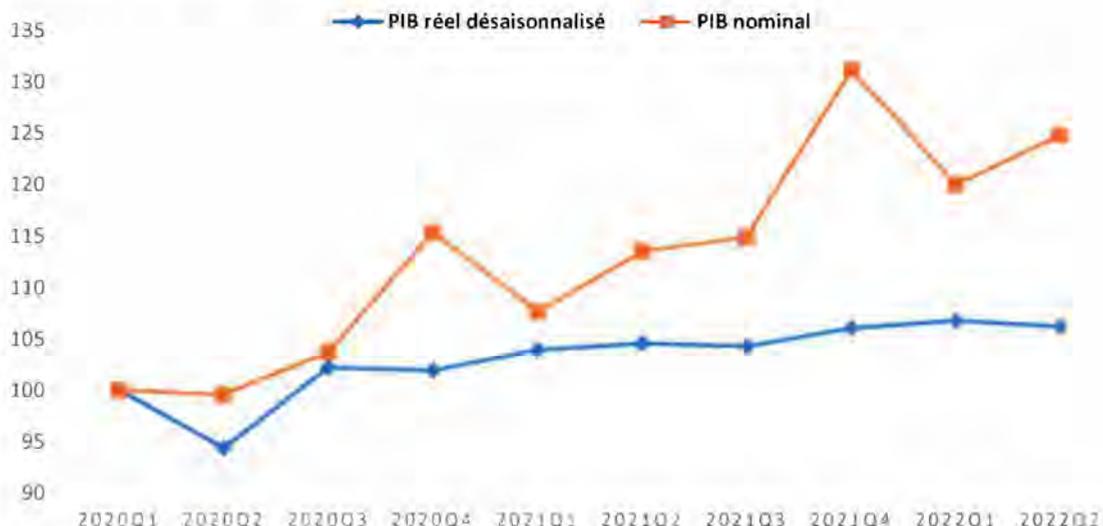
À ce stade, seulement les appréhensions de conjoncture des agents économiques collectées dans des enquêtes peuvent être utilisées pour évaluer la situation en temps réel. Or, **d'après les plus récentes données de l'enquête PMI publiées par le Statec⁷, l'activité économique est à la baisse en zone euro impliquant ainsi une projection de contraction du PIB pour le troisième et le quatrième trimestre de 2022, et par là à une entrée en récession technique à la fin de l'année. Pourtant, tout en étant considérables, ces appréhensions ne sont tout de même qu'une image incomplète, voire même subjective de la réalité économique par les agents. Ainsi on peut noter que d'après cette enquête de conjoncture il aurait dû avoir une contraction du PIB en zone euro au troisième trimestre, tandis que d'après la Commission européenne le PIB réel désaisonnalisé a progressé de 0,2%.** Par conséquent et de manière général on peut donc dire que, tant que des données agrégées officielles ne soient disponibles, rien ne peut être conclu définitivement sur la situation économique.

Pourtant, qu'une telle hausse de l'inflation ne puisse rester sans effets économiques semble évident. **Pour le Luxembourg, les premiers effets de cette instabilité ont pu être observés dans les statistiques économiques au deuxième trimestre 2022.** Pendant que le PIB nominal a poursuivi sa hausse, avec une croissance annuelle de 9,9% et une croissance trimestrielle de 4%, **le PIB réel s'est très légèrement contracté de 0,5% par rapport au trimestre précédent.** En comparaison avec les autres économies limitrophes ainsi qu'avec la moyenne de la zone euro ou de l'Union européenne, **le Luxembourg est le seul pays à avoir subi une contraction économique au deuxième trimestre de 2022 d'après les données provisoires de la comptabilité nationale.** En moyenne européenne, le PIB a progressé de 0,7%, voire de 0,8% pour la moyenne de la zone euro du premier au deuxième trimestre, pendant que la hausse a été de 0,5%, 0,2%, voire 0,1% pour la France, la Belgique et l'Allemagne respectivement.

Pourtant, cette légère baisse ne devrait être surévaluée. En effet, **non seulement la baisse est constatée à partir de données qui ne sont que provisoires, mais il s'ajoute qu'en comparaison annuelle, le deuxième trimestre affichait une croissance de 1,6% par rapport au niveau du même trimestre de l'année précédente.**

⁷ Conjoncture Flash – Octobre.

Graphique 4 : Évolution du PIB (indice 100 = 2020Q1)



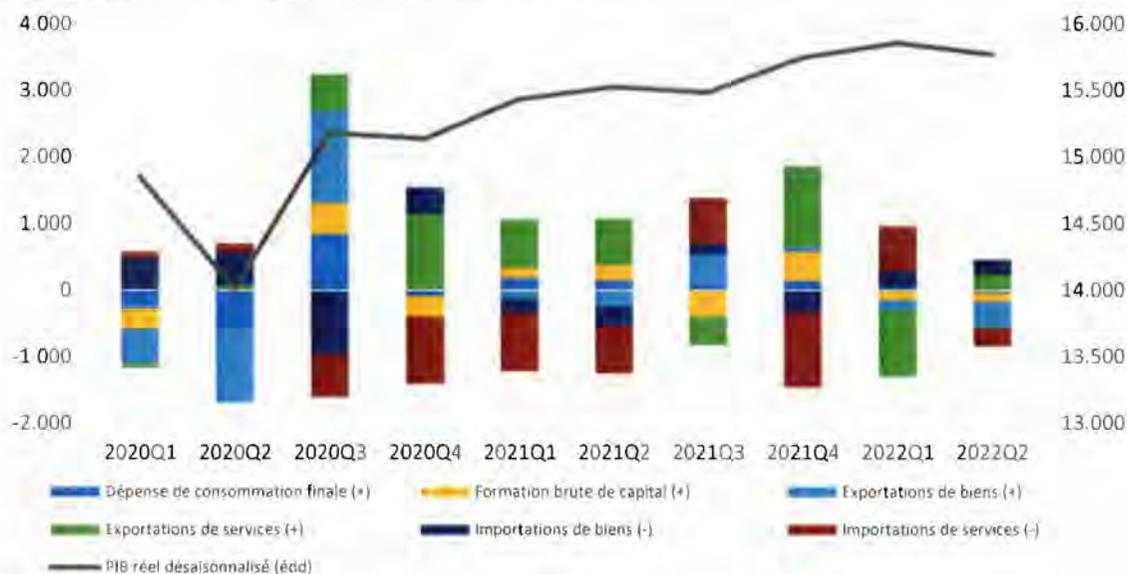
Source : Statec - Comptes nationaux ; Graphique : CSL

2.2. Analyse du PIB par une approche dépenses

S'il est vrai que le PIB a baissé au deuxième trimestre, il est utile d'identifier à quoi cette baisse est due. Or, en analysant l'évolution des différents agrégats qui forment le PIB, les facteurs impliquants sa baisse peuvent être identifiés. La forte baisse de l'exportation des biens (-6,7%) et de l'investissement (-4,8%), mais aussi la légère baisse de la dépense de consommation finale (-0,4%) et la hausse de l'importation des services (+1,3%) sont les facteurs qui ont fait pression à la baisse du PIB luxembourgeois au deuxième trimestre 2022. Cette baisse du PIB a pourtant pu être limitée par une baisse de l'importation de biens (-4,5%) ainsi que par une hausse de l'exportation de services (1%).

En désagrégant les dépenses de consommation finale par type d'agent, il apparaît que les dépenses de consommation de l'administration publique ont légèrement augmenté (+0,5%), tandis que celles des associations sans but lucratifs, mais aussi, et principalement, celles des ménages ont baissé de 0,7%, respectivement de 0,8%. **Cette baisse des dépenses de consommation des ménages peut être qualifiée soit comme un premier indicateur de perte de pouvoir d'achat des ménages qui sont obligés de réduire leur consommation suite à la hausse des prix, soit comme un indicateur démontrant un changement comportemental des ménages en période d'incertitude économique. D'une manière ou d'une autre, cette baisse devra être suivie attentivement pour éviter que la baisse continue de la consommation des ménages sème davantage d'incertitude économique et provoque une récession.**

Graphique 5 : Évolution réelle des agrégats du pib



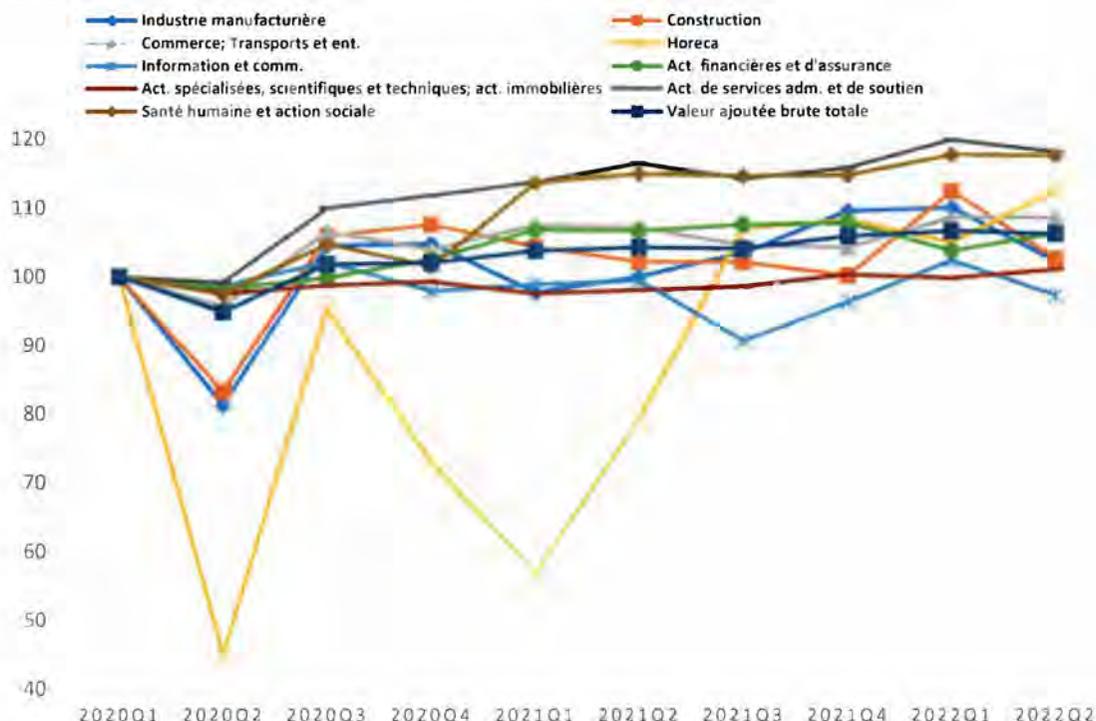
Source : Statec – Comptes nationaux ; Graphique : CSL

2.3. PIB et valeur ajoutée

La baisse du PIB, traduite par une baisse de la valeur ajoutée brute, doit être analysée non seulement d'une perspective de dépenses, mais elle doit aussi être étudiée par une analyse sectorielle de l'évolution de la valeur ajoutée brute. Autrement dit, sachant que le PIB est égal à la somme des valeurs ajoutées, il est indispensable d'identifier les secteurs auxquels incombent les baisses de la valeur ajoutée pour adapter les politiques économiques et financières des mois à venir.

Or, tout d'abord faut-il remarquer que le PIB s'est contracté plus vite que la valeur ajoutée brute (-0,53% contre -0,38%), signe que les impôts nets (impôts-subventions) ont baissé moins vite que la valeur ajoutée. Ensuite, il faut pointer du fait que **l'évolution de la valeur ajoutée brute, ne s'est pas manifestée de manière homogène** dans tous les secteurs d'activité comme le met en avant le graphique suivant. En effet, tandis que la valeur ajoutée brute a baissé de 0,38% en moyenne au deuxième trimestre par rapport au trimestre précédent, elle a progressé de plus de 7% dans l'Horeca, de 2,4% dans le secteur des activités financières et d'assurance et de plus d'1% dans le secteur des activités spécialisées, scientifiques et techniques ainsi que dans le secteur des activités immobilières. En revanche, de fortes baisses sont constatables dans le secteur de la construction (-8,7%), le secteur de l'industrie manufacturière (-7%) et dans le secteur de l'information et de la communication (-5%). Malgré la forte baisse trimestrielle de la valeur ajoutée dans le secteur de la construction par exemple, l'évolution annuelle dans ce secteur était positive. En effet, le premier trimestre ayant été marqué par une hausse exceptionnellement forte, la baisse de la valeur ajoutée dans le secteur de la construction au deuxième trimestre 2022 peut être relativisée. En comparant la valeur ajoutée brute du deuxième trimestre 2022 à celle du deuxième trimestre 2021, on voit qu'en comparaison annuelle, la VAB n'a baissé uniquement pour le secteur des activités immobilières ainsi que pour le secteur de l'information et de la communication.

Graphique 6 : Évolution de la valeur ajoutée brute réelle désaisonnalisée (indice 100 = 2020Q1)



Source : Statec - Comptes nationaux ; Graphique : CSL

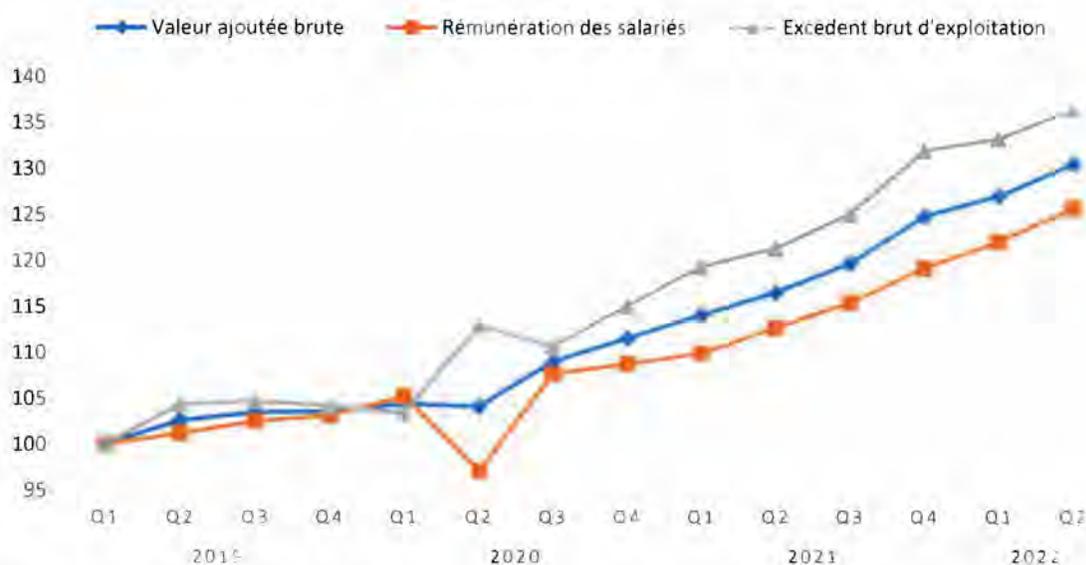
2.4. Quid de la répartition de la richesse créée depuis 2019 ?

La situation économique actuelle avec l'ensemble de ses incertitudes peut soulever la question sur la capacité d'absorption d'éventuels chocs par les entreprises. En effet, on peut se demander si les difficultés économiques et/ou financières actuelles et futures peuvent mettre immédiatement en péril les entreprises ou si, au contraire, les entreprises ont pu profiter des années de vaches grasses pour épargner et se garantir pour des périodes imprévisibles.

Or, depuis 2019, l'excédent brut d'exploitation a augmenté à un rythme beaucoup plus élevé que la rémunération des salariés, impliquant une baisse continue de la part salariale. Ainsi, pendant que la valeur ajoutée brute nominale (désaisonnalisée) a progressé de 30%, la rémunération des salariés a augmenté de 26% et l'excédent brut d'exploitation de 36%. Autrement dit, l'excédent brut d'exploitation a augmenté presque 40% plus vite que les salaires, signe d'une concentration de la valeur ajoutée auprès des employeurs. Subséquemment, la part salariale a baissé de deux points de pourcentage pendant ces deux années et demie de 55,8% à 53,8%.

Par conséquent, les employeurs avaient au deuxième trimestre 2022 un excédent brut d'exploitation qui était quasiment deux milliards d'euros supérieur au niveau d'EBE du premier trimestre 2019. Les employeurs ayant concentré une part de plus en plus importante de la valeur ajoutée, aux dépens des salariés, n'auraient-ils pas eu l'occasion pour épargner et s'assurer contre ces années de vaches maigres ? Ou est-ce que cette hausse (absolue et relative) de l'EBE n'a-t-elle enfin pas profité à (la prévisibilité de) l'entreprise, mais qu'à l'employeur ?

Graphique 7 : Répartition de la richesse créée dans l'économie (indice 100 = 2019Q1)

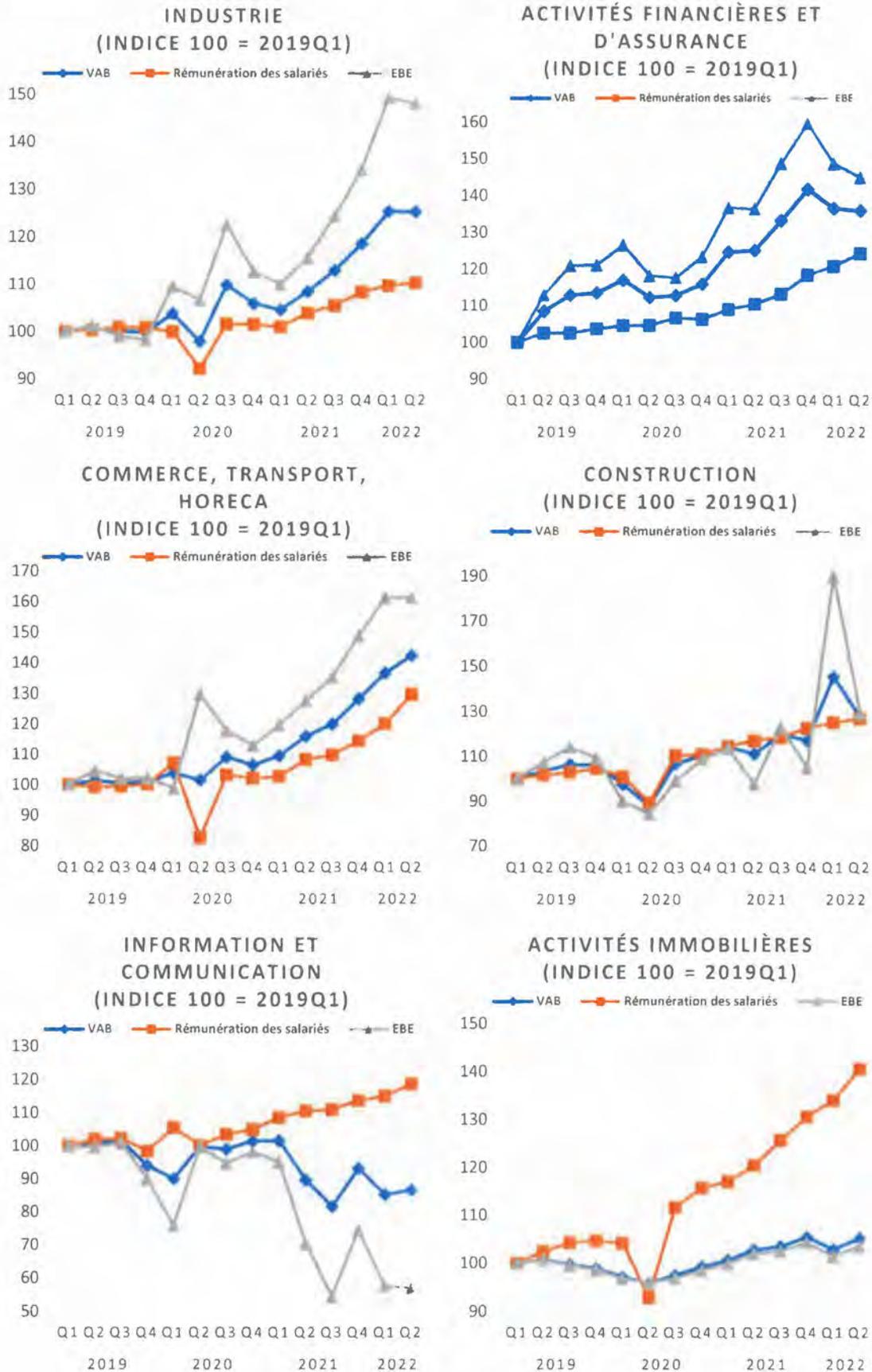


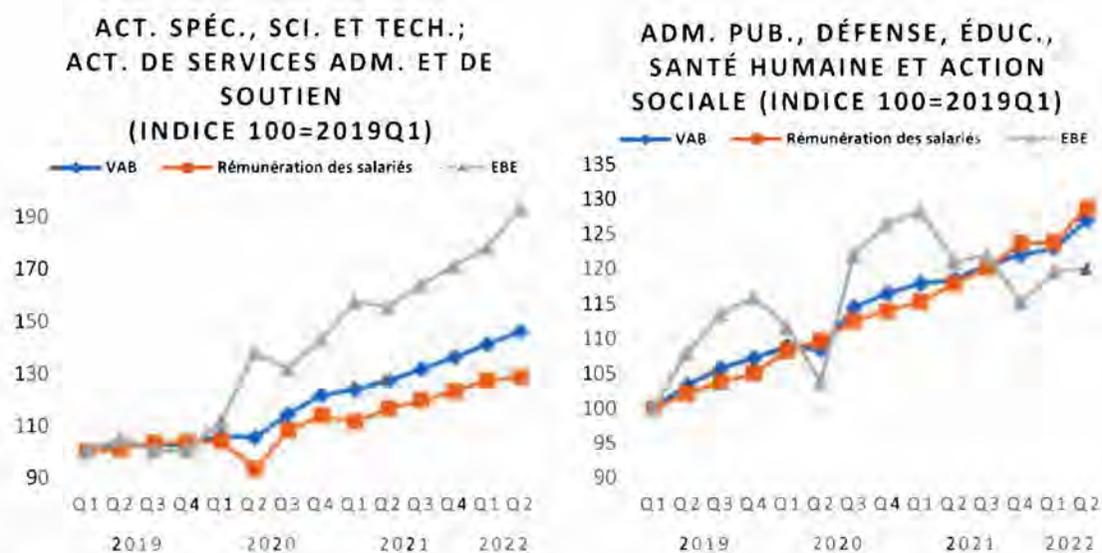
Source : Eurostat ; Graphique : CSL

L'évolution à la hausse relative de l'excédent brut d'exploitation agrégé par rapport à la rémunération des salariés s'est effectivement manifestée dans la quasi-totalité des différents secteurs économiques. Ainsi, ce sont seulement le secteur de l'information et de la communication, le secteur des activités immobilières ainsi que le secteur de l'administration publique, de l'enseignement, de la santé humaine et de l'action sociale où la rémunération des salariés a augmenté plus vite que l'excédent brut d'exploitation. En revanche, **dans tous les autres secteurs, qui représentent pourtant une partie bien plus importante de l'économie totale, l'EBE a progressé plus vite que la rémunération des salariés depuis 2019. En guise d'exemple, dans le secteur de l'industrie, l'EBE a augmenté de 50%, soit deux fois plus que la valeur ajoutée brute et cinq fois plus que la rémunération des salariés, baissant la part salariale ainsi de 60% à 53%**. D'importantes hausses se sont aussi matérialisées dans le secteur des services financiers et d'assurance, tout comme dans le secteur du commerce, de l'Horeca et du transport et l'entreposage, ainsi que dans le secteur des activités spécialisées. **Il s'en suit qu'au moins une partie des employeurs dans ces secteurs devrait avoir les moyens de faire face à une éventuelle crise sans être confrontée à des problèmes existentiels imminents.**

L'asymétrie du choc économique, combiné à l'évolution hétérogène de l'excédent brut d'exploitation et de la part salariale pendant les dernières années, devrait à nouveau souligner **la nécessité absolue que les aides économiques envers les entreprises soient ciblées.**

Graphique 8 : Évolution de la répartition de la richesse créée





Source : Eurostat ; Graphique : CSL

3. Le marché du travail

3.1. Le chômage en baisse

Malgré une situation économique qui commence à se resserrer légèrement, la situation sur le marché du travail n'a guère de similarités avec un marché en crise. Pendant la crise pandémique, le taux de chômage désaisonnalisé a bondi à 7,4%, un niveau record depuis plus de 7 ans en raison de la pandémie. Or, cette montée du taux de chômage a été suivie d'une baisse continue, de manière à ce que le niveau d'avant-pandémie a été atteint en septembre 2021. **La baisse du taux de chômage s'est ensuite poursuivie jusqu'en mai 2022 pour atteindre 4,68%, un niveau plancher qui n'était plus atteint depuis janvier 2009. Depuis ce niveau minimal atteint en mai 2022, la situation chez les demandeurs d'emploi stagne et le taux a même légèrement augmenté de 0,15 point de pourcentage à un niveau de 4,83% en septembre 2022. La baisse annuelle du nombre de chômeurs de 9,6% a été plus prononcée pour les chômeurs de longue durée qui ont vu leur nombre s'écrouler d'environ 25%. Cependant, malgré cette baisse très importante, les chômeurs de longue durée continuent à représenter un tiers du nombre total des chômeurs et sont parmi les demandeurs d'emploi les plus précaires.**

Le taux de chômage officiel reposant sur des données administratives et correspondant au ratio entre personnes inscrites auprès de l'Agence pour le développement de l'emploi (ADEM) et population active, n'est pour autant pas une mesure parfaite des personnes sans emploi à la recherche ou disponibles pour un emploi. En effet, pour avoir une vision plus complète de la population active, il est possible d'analyser un taux de chômage élargi en étendant la définition du chômage aux personnes qui sont soit dans une zone grise entre emploi et chômage, telles que les personnes en sous-emploi travaillant à temps partiel et voulant travailler plus ou les personnes en mesure d'activité, soit dans une zone grise entre chômage et inactivité, telles que les personnes disponibles pour un emploi, mais pas à la recherche active ou les personnes à la recherche active, mais pas disponibles immédiatement pour un emploi. Un tel **taux de chômage élargi permet de tenir compte du « halo » du chômage et donc des personnes qui sont au chômage, mais aussi de celles au voisinage du chômage.**

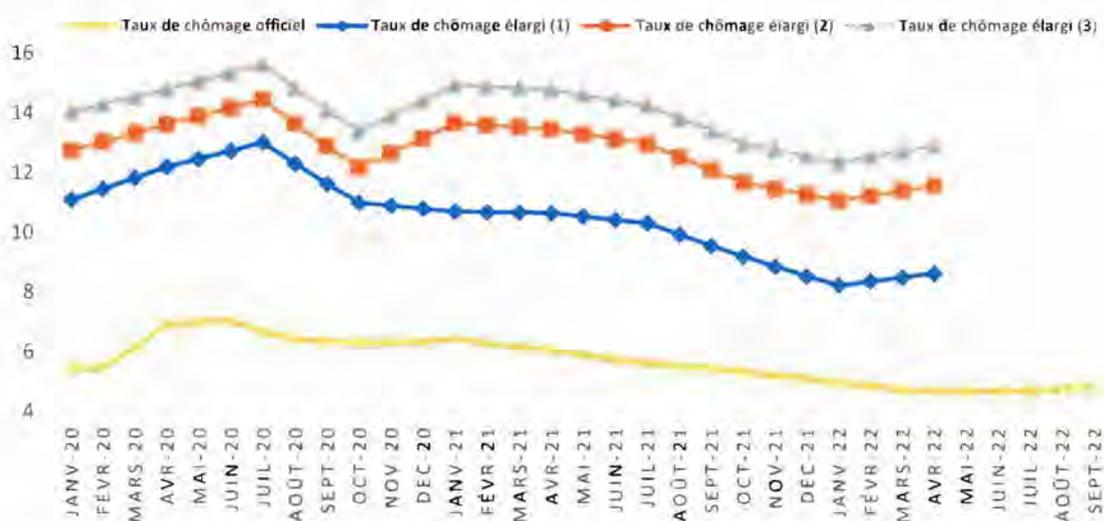
D'abord, en considérant comme chômeurs toutes les personnes sans emploi à la recherche d'un emploi et/ou disponibles pour un emploi, le taux de chômage élargi (1) serait égal à 8,4% au deuxième trimestre 2022, soit 80% supérieur au taux de chômage officiel qui se situait à 4,7% au même trimestre. Or, en y ajoutant les personnes en sous-emploi, le taux de chômage élargi (2) passerait à 11,3%. Finalement, si on inclut dans la définition élargie de chômeurs les personnes en mesure d'activité, inscrites à l'ADEM, le taux de chômage élargi (3) passerait même à 12,6%, soit 170% supérieur au taux de chômage officiel. **Il importe donc de noter que le niveau même du**

taux de chômage est très sensible à la définition du chômeur qui peut être moins évidente qu'initialement raisonné. Ainsi, le nombre de chômeurs au deuxième trimestre 2022 varie entre 14'100 et 44'000 selon la définition utilisée.

En ce qui concerne l'évolution de ces différents types de taux de chômage, de légères différences peuvent être notées. Premièrement, l'écart entre taux de chômage officiel et taux de chômage élargi (1) s'est resserré entre juillet 2020 et janvier 2022. Ce resserrement est dû au fait qu'à la suite de la reprise économique après la première vague de Covid-19, le taux de chômage élargi (1) a baissé plus vite que le taux de chômage officiel, signe soit d'un recrutement plus fort auprès des chômeurs non-inscrits à l'ADEM, soit d'une sortie définitive du marché de travail de ces personnes qui seraient alors sans emploi, pas à la recherche et pas disponible pour un emploi. **Un deuxième phénomène observable est que l'écart entre les taux de chômage élargis (1) et (2), ainsi qu'entre (1) et (3), s'est creusé entre octobre 2020 et juin 2021. Ce phénomène est explicable par une hausse relative du sous-emploi dans cette période.**

Or, pour le dernier trimestre pour lequel des données sont disponibles, **la baisse annuelle du chômage élargi était entre 13% pour le taux (3) et 19% pour le taux (1), soit une baisse légèrement inférieure à celle indiquée par le taux de chômage officiel (-20%). En comparaison trimestrielle par contre, le taux de chômage élargi a légèrement augmenté pour ces différents groupes. Cette tendance à la hausse, non-confirmée par la baisse du taux de chômage officiel, doit être suivie de près.** Les prochains trimestres vont montrer s'il y aura un nouvel creusement entre chômage officiel et chômage élargi de son voisinage.

Graphique 9 : Taux de chômage (en %)



Source : Statec, Eurostat ; Graphique : CSL

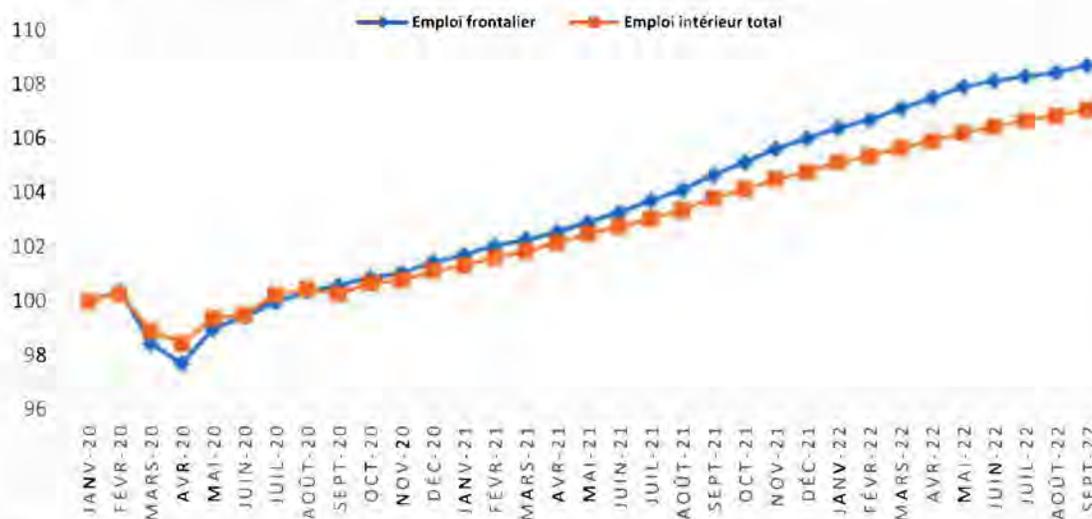
Remarque : Les données trimestrielles des taux élargis sont linéarisées pour les différents mois.

3.2. L'emploi en permanente croissance

Pour ce qui est de l'emploi au Luxembourg, aucune crise et aucun ralentissement ne peuvent être notés non plus. Après une légère baisse de l'emploi au deuxième trimestre de 2020, l'emploi intérieur a augmenté linéairement par après. En septembre 2022 l'emploi intérieur désaisonnalisé était ainsi 7,1% plus élevé qu'en janvier 2020, alors que le seul emploi frontalier désaisonnalisé a même augmenté de 8,7% pendant cette même période. L'évolution pendant les derniers mois pour lesquels des données sont disponibles est tout aussi favorable. **En septembre, l'emploi intérieur a augmenté de 3,2% par rapport au même mois de l'année précédente, soit une hausse qui est égale à la croissance moyenne observée entre 1995 et 2022.** Même comparé au mois d'août, l'emploi a continué d'augmenter en septembre 2022 avec une croissance de 0,21%. En d'autres mots, la croissance d'embauche ne cesse, ce qui est un signe sans doute de cahiers de commande remplis chez les entreprises.

La croissance de l'emploi est observable dans tous les secteurs, faisant que la hausse agrégée ne cache aucune baisse de l'emploi dans un secteur quelconque. En effet, **même si, bien évidemment, il existe certaines différences sectorielles quant à l'ampleur de la hausse de l'emploi, la hausse en tant que telle est observée dans tous les secteurs.** Pendant qu'en moyenne l'emploi intérieur a augmenté de 3,61% au deuxième trimestre 2022 par rapport au même trimestre de l'année précédente, cette hausse était supérieure à 8% dans l'Horeca et supérieure à 5% dans le secteur des activités financières ainsi que dans le secteur des activités spécialisées, scientifiques et techniques. En faisant abstraction du secteur de l'agriculture, où la croissance a été nulle, l'industrie manufacturière était le secteur où la hausse de l'emploi était la plus faible avec un plus de 1,5%.

Graphique 10 : Évolution de l'emploi (indice 100 = janvier 2020)



Source : Statec ; Graphique : CSL

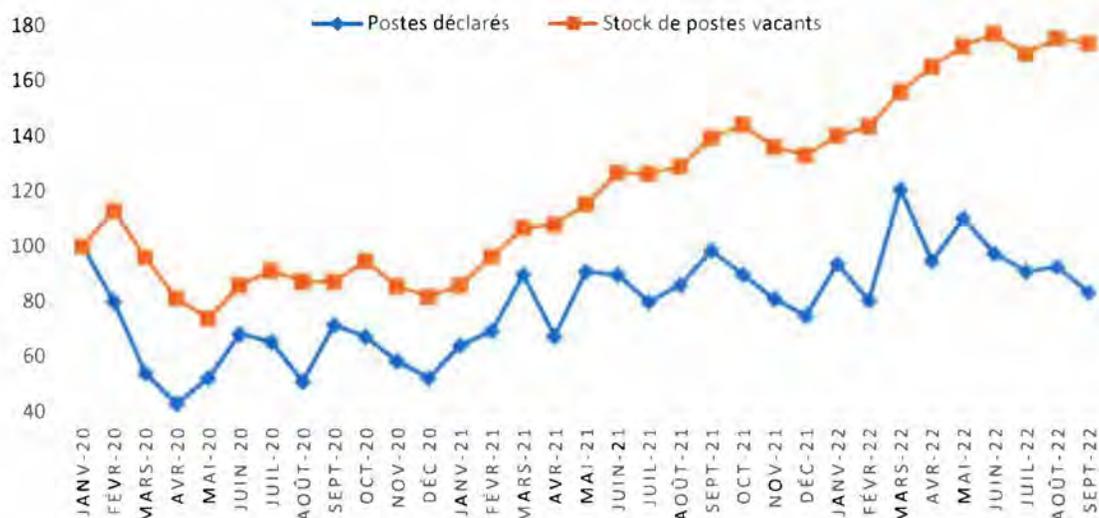
3.3. Les vacances de postes : signe d'une pénurie de main d'œuvre

Outre le taux de chômage et l'emploi, les postes vacants doivent être analysés pour avoir une vision complète sur le marché du travail. En effet, plutôt que de s'intéresser aux demandes d'emploi non-satisfaites (taux de chômage) ou aux demandes et offres d'emploi satisfaites (emploi), l'étude des postes vacants permet d'analyser les offres d'emploi non-satisfaites. Or, la tendance des postes vacants est encore plus évidente que celle des emplois. En effet, hormis les fluctuations saisonnières et la chute de mars à mai 2020 en raison de la crise sanitaire, le stock des postes vacants est en constante hausse. **Depuis 2021 le rythme de la hausse s'est intensifié de manière à ce que le stock des postes vacants a doublé sur une période de 18 mois. Sur base annuelle, le stock de postes vacants a augmenté de 24,5% en septembre 2022,** alors que le nombre de postes déclarés a baissé de 15,5%. De manière plus générale, on peut noter que sur l'ensemble de la période, la hausse du stock de postes vacants est en hausse, alors que le nombre de postes vacants déclarés reste stable.

Alors que l'emploi a augmenté dans tous les secteurs, sans exception, cela n'est pas le cas pour les postes vacants. En effet, dans le secteur des activités immobilières, tout comme dans la construction, dans le secteur de l'administration publique, de l'enseignement et de l'action sociale, ainsi que dans le secteur des activités de services d'administration et de soutien, le stock des postes vacants est en baisse de 5% à 25%. En revanche, dans tous les autres secteurs, les postes vacants sont en solide hausse avec les plus grandes hausses de plus de 60% pour le secteur de l'information et la communication, le secteur du transport et de l'entreposage et l'Horeca, de 53% dans le secteur des activités spécialisées, scientifiques et techniques et de 38% dans le secteur des activités financières et d'assurance. En ce qui concerne le nombre de postes vacants nouvellement déclarés, la situation est tout aussi hétérogène. En comparaison annuelle, ils sont en baisse de plus de 40% en septembre dans le secteur des activités administratifs et de soutien ainsi que dans le secteur des activités spécialisées, et d'environ 30% dans le secteur des autres activités immobilières ainsi que dans le

secteur de la construction. En revanche, le nombre de postes déclarés a progressé de 46% dans le secteur du transport et de l'entreposage, de 20% dans le secteur de la santé humaine et de l'action sociale et même de plus de 70% dans l'administration publique.

Graphique 11 : Postes vacants (indice 100 = janvier 2020)



Source : Adem ; Graphique : CSL

La hausse fulminante du stock de postes vacants n'est pas qu'un signe d'une demande de travail incessante de la part des entreprises, mais aussi un symptôme de la pénurie de main d'œuvre qui s'est développée dans les dernières années. En effet, du fait que le stock de postes vacants n'augmente pas en raison d'une croissance continue du nombre de postes déclarés, il devient évident que la hausse du stock est un signe que les employeurs ne réussissent plus à remplir leurs vacances, soulignant ainsi le problème de pénurie de main d'œuvre auquel les entreprises font face. En septembre 2022, la pénurie, approximée par le nombre de postes vacants non-occupés, était la plus importante (en nombres absolus) dans les métiers de support à l'entreprise où presque 6'000 postes étaient inoccupés. Parmi ces postes vacants, les trois quarts relevaient de postes de comptables ou d'informaticiens. Un autre secteur très touché par la pénurie est celui de la construction où environ 1'700 postes étaient vacants, principalement pour des métiers de la seconde œuvre (peintres, électriciens, etc.) et des grands œuvres (maçons, construction en béton, etc.).

Graphique 12 : Postes vacants par métier (septembre 2022)



Source : Adem ; Graphique : CSL

Or, le fait qu'il y avait en septembre 2022 plus de 14'000 chômeurs résidents, plus de 2'500 chômeurs non-résidents et plus de 4'000 personnes en mesure d'emploi inscrites à l'ADEM, ne semble guère conciliable avec un stock de postes vacants qui dépasse les 13'000 unités. La non-concordance entre qualités professionnelles des personnes à la recherche d'un emploi et qualités professionnelles requises par les employeurs est un problème majeur résultant à un chômage structurel dans lequel chômage et vacances de postes peuvent coexister. Pour faire face à ces problèmes majeurs que représentent le chômage structurel, mais aussi la pénurie de main d'œuvre, les formations doivent être promues. S'il est vrai qu'un juriste ne pourra jamais occuper le poste du boulanger et vice versa, les formations continues, mais aussi les formations initiales, dans le cadre d'un *upskilling*, respectivement d'un *reskilling*, devraient permettre aux chômeurs, mais aussi aux salariés de se former tout au long de leur vie.

L'importance de la formation (continue)

Le Luxembourg fait actuellement face à un manque de main d'œuvre qualifiée. Le nombre de postes vacants publiés par l'ADEM augmentent de mois en mois. La reprise économique et le manque de main d'œuvre récurrent depuis plusieurs années expliquent ce fait. L'accès effectif à la formation reste un défi important pour soutenir les salariés et les demandeurs d'emploi dans un marché du travail en mutation permanente.

Plus précisément, pour la Chambre des salariés (CSL), une main-d'œuvre qualifiée constitue l'un des principaux atouts du modèle social et économique luxembourgeois. La formation continue contribue à favoriser la croissance économique et à augmenter la productivité et les salaires. Or, notre chambre professionnelle est préoccupée par le fait que la crise sanitaire et ses conséquences économiques ont contribué à réduire l'accès à la formation, voire à des formations de qualité et inclusives, au sein des entreprises et au-delà pour les personnes peu qualifiées.

L'accès à la formation dépend de nombreux facteurs, dont les moyens financiers directs et indirects, le temps, l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée, le soutien des employeurs et les responsabilités familiales. Ces dernières années ont rendu l'accès à la formation difficile pour tous et ont en sus provoqué pour beaucoup des problèmes de santé mentale qui peuvent réduire la motivation et avoir un impact délétère sur la participation aux formations.

Une montée en compétence et une requalification sont nécessaires et primordiales pour tous ceux qui ont un faible niveau de qualification, de faibles compétences littéraires et numériques et qui risquent que leurs compétences deviennent rapidement obsolètes. Cela signifie que la mise en œuvre de parcours de formation ascendants (Stufenmodell) doit être renforcée dans le cadre du « Skillsdësch », élaboré en concertation avec l'OCDE, avec un budget national subséquent, ciblé et durable.

Nous louons le Gouvernement d'avoir pris l'initiative d'organiser le « Skillsdësch », mais nous regrettons profondément que les propositions des partenaires sociaux, en particulier les propositions des syndicats n'aient été prises en compte à aucun moment des travaux, que ce soit au niveau du « Skillsdësch », du Comité permanent du travail et de l'emploi ou autre. Dans ce contexte nous invitons le lecteur à consulter les propositions dont question en matière de formation professionnelle continue (https://csl.lu/plateforme40_fpc).

Le « Skillsdësch » devrait surtout miser sur la mise en œuvre du pilier européen des droits sociaux pour soutenir le nombre croissant d'adultes qui ont besoin d'une formation et d'une requalification aussi bien en matière de savoir-faire de base que de savoir-faire professionnels. L'objectif ultime de la mise en œuvre des parcours de montée en compétence doit être d'aider ces adultes à accéder à des emplois de qualité et équitables et de leur assurer une « sécurisation » sur le marché du travail.

La CSL demande un soutien renforcé au Gouvernement pour que les personnes dont question puissent obtenir des qualifications complètes, des qualifications référencées sur le Cadre luxembourgeois des qualifications. L'affirmation selon laquelle des modules/unités de formation ou encore les micro-certificats (microcredentials), en vogue actuellement, constituent un moyen flexible d'actualiser les compétences et qu'ils facilitent l'*upskilling* ou le *reskilling* n'a nullement été scientifiquement prouvée. Au contraire, de telles initiatives risquent de contourner le système éducatif formel. La CSL ne peut qu'adhérer aux micro-certificats lorsqu'ils sont complémentaires aux qualifications complètes, quand leur qualité est garantie et certifiée et lorsqu'ils jouent un

rôle dans la validation des acquis de l'expérience. Par ailleurs, les micro-certificats doivent reposer sur des normes relatives au mode de délivrance, à la procédure d'évaluation et à la durée et préciser la manière dont ils sont liés aux qualifications complètes.

La CSL est convaincue que des stratégies efficaces d'upskilling et de reskilling sont essentielles pour combattre la pauvreté et la discrimination. Un soutien efficace devrait être apporté non seulement aux salariés peu qualifiés et aux demandeurs d'emploi, mais une attention particulière devrait également être accordée aux travailleurs de plateformes numériques afin de les aider à accéder plus facilement à la formation continue grâce à des régimes contributifs, sans faire peser l'ensemble des coûts sur leurs épaules. Dans ce contexte nous renvoyons le lecteur à la proposition de loi élaboré par la CSL (<https://www.csl.lu/fr/un-contrat-de-travail-pour-les-travailleurs-euses-de-plateformes-numeriques/>) Une protection sociale correcte va de pair avec des droits en termes d'éducation et de formation.

Il est essentiel que les futures stratégies et actions nationales établissent un lien entre la mise en œuvre des « Upskilling Pathways » et la garantie du droit de tous les adultes à une formation et un apprentissage tout au long de la vie de qualité et inclusifs. Elles trouveront l'appui certain de notre chambre professionnelle.

A contrario, toute absence d'implication des représentants salariaux dans les décisions relatives à une soi-disant mise en œuvre d'actions et de parcours de montée en compétence des salariés au sein des entreprises, comme préconisé par le projet « Skills-Plang » ne peut trouver l'accord de la CSL. La version actuelle dudit projet conçue en vase clos par le Ministère du travail, de l'emploi et de l'économie sociale et solidaire en collaboration avec l'Agence pour le développement de l'emploi, ne respecte nullement le principe de la cogestion en ce qui concerne la formation continue au sein des entreprises.

Aux yeux de la CSL, le dialogue social est l'instrument essentiel pour mettre en place des actions efficaces et durables pour atteindre les objectifs d'upskilling et de reskilling prônés au niveau européen dans le contexte de l'Année européenne des compétences 2023, dont notamment :

- en promouvant des investissements accrus, plus efficaces et plus inclusifs, dans la formation et d'aider les personnes à passer d'un emploi à l'autre;
- en veillant à ce que les compétences soient adaptées aux besoins du marché du travail, en coopération avec les partenaires sociaux et les entreprises;
- en mettant en adéquation les aspirations et les compétences des citoyens avec les possibilités offertes sur le marché du travail, en particulier en ce qui concerne la transition écologique et numérique et la reprise économique.

La politique de formation professionnelle continue constitue donc aussi bien au niveau européen, qu'au niveau national, une responsabilité sociale et économique dans laquelle les services publics en charge de la formation et de l'emploi (MENJE, MESR, MTEES, ADEM, ...) et les représentants salariaux et patronaux devront jouer, dans l'intérêt de tout un chacun, un rôle actif au sein d'un partenariat équilibré d'égal à égal.

Tel n'est malheureusement pas le cas à l'heure actuelle au Luxembourg !

En fin de compte, on peut noter que **malgré une légère contraction du PIB réel au deuxième trimestre, le marché du travail se comporte plutôt bien**, et ce jusqu'en septembre, avec une hausse continue de l'emploi et des postes vacants et une baisse, respectivement une stabilisation, du taux de chômage. Le problème actuel semble plutôt être celui d'une pénurie de main d'œuvre, respectivement d'un manque de possibilités de formations que d'un manque d'emplois. Or, même si aucun signe d'inversion de la trajectoire n'est actuellement observable, rien ne peut être dit sur la croissance future qui peut bien évidemment être impactée par un éventuel ralentissement économique, voire par une récession. D'après les prévisions du Statec dans le projet de budget, l'emploi intérieur continuera sa hausse, mais à un rythme plus faible. Ainsi, **l'emploi devrait continuer de croître de 2% en 2023, comparé à une hausse projetée de 3,4% pour 2022.**

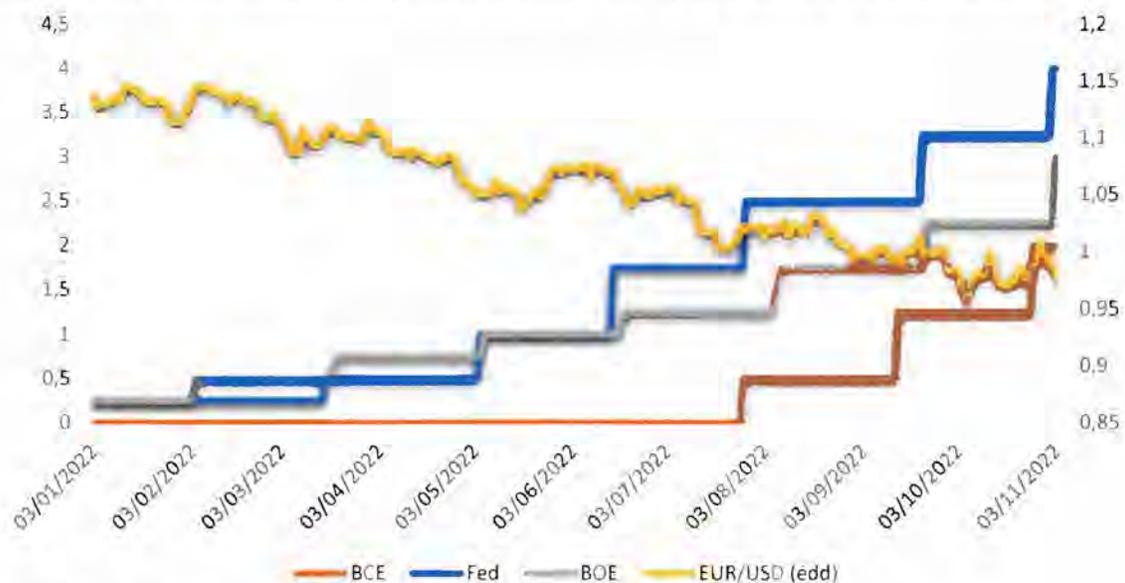
4. Les taux d'intérêts : retour d'une variable oubliée

Avec la montée et la persistance de l'inflation, un tournant s'est manifesté, pas seulement dans les politiques économiques, mais aussi, et principalement, dans les politiques monétaires. Après des années avec des taux d'intérêt nuls et une politique monétaire qui n'aurait pu être plus expansive, l'inflation, initialement considérée comme transitoire, a causé un changement de cap des banques

centrales internationales. **Étant donné que la banque centrale européenne (BCE) n'a qu'un mandat unique, celui de préserver la stabilité financière, la pression pour une réponse résolue de leur part pour faire face à l'inflation galopante les a menés à relever leur taux d'intérêt directeur trois fois successivement** au cours des derniers mois, avec deux hausses record de 0,75 point de pourcentage. Le taux de refinancement auprès de la BCE a ainsi augmenté de 0% à 2% en moins de trois mois, le plaçant à un niveau plus atteint depuis janvier 2009. Le pic n'est pourtant certainement pas encore atteint et de nouvelles hausses sont attendues dans les mois à venir.

Or, les hausses successives de taux d'intérêt ne sont de loin une affaire propre à la zone euro. En effet, plutôt que d'être un leader dans la course à la hausse des taux d'intérêt, la BCE est contrainte à suivre le chemin des autres grandes banques centrales telles que la Réserve fédérale américaine (Fed) ou la Banque d'Angleterre (BOE). Ces deux autres banques centrales avaient commencé plus tôt et à un rythme plus élevé avec leurs hausses des taux directeurs mettant sous pression le cours d'échange Euro/Dollar qui par nature des situations de crise était déjà en baisse. Pendant que le taux d'intérêt directeur de la BCE a augmenté de 0% à 2%, la hausse du taux directeur américain était d'autant plus importante, à savoir de 0,25% à 4%. Cette politique monétaire restrictive américaine, mais aussi la situation de crise plus généralement, a causé une dépréciation de l'euro vis-à-vis du dollar, le taux de change passant de 1,13 en début d'année jusqu'en-dessous de la parité.

Graphique 13 : Évolution des taux d'intérêt directeur (en %) et du cours de change EUR/USD



Source : BCE, BOE, Fed, Yahoo Finance ; Graphique : CSL

Vu que l'inflation actuelle est due à un choc de l'offre que les banques centrales ne peuvent influencer par leur politiques monétaires, les hausses successives des taux d'intérêt ne peuvent avoir qu'un seul but : renchérir le financement pour réduire la demande des entreprises et des ménages. Autrement dit, avec comme seul objectif de faire descendre l'inflation, **les politiques monétaires essaient de faire correspondre un niveau de demande qui n'est pas (encore) en surchauffe à un niveau d'offre artificiellement réduit** par les problèmes géopolitiques actuels. La hausse continue des taux d'intérêts visant à réduire la demande est donc un frein implicite à l'économie qui est d'ailleurs pris en considération par les économistes des banques centrales, **une récession étant considérée comme un prix à payer pour éviter une inflation hors contrôle selon le gouverneur de la Fed américaine.**

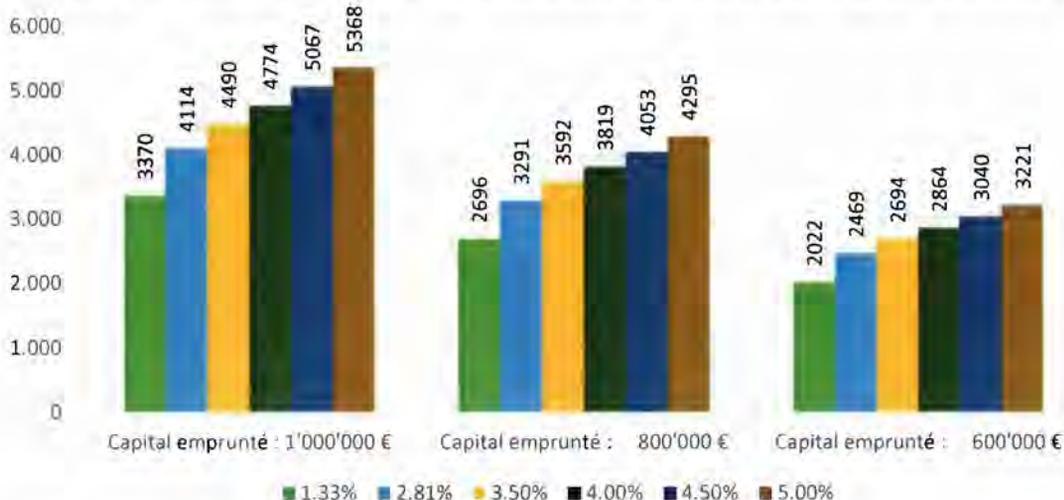
Cependant, bien qu'une telle politique puisse être défendable d'un point de vue de la BCE qui a un mandat unique de garantir la stabilité des prix, des effets secondaires peuvent rendre une telle récession incontrôlable. La hausse des taux d'intérêts directeurs renchérissant les crédits et les financements n'impactent pas uniquement les ménages et les entreprises, mais aussi les États qui se refinancent sur les marchés des capitaux. Or, les États ayant des niveaux de dette publique

importants et parfois dépassant les 100% du PIB comme la France, le Portugal, l'Espagne, l'Italie et la Grèce, peuvent se trouver très rapidement en difficulté financière en cas de montée excessive du taux d'intérêt de leur dette. De telles conséquences doivent être considérées très sérieusement pour éviter que l'inflation incontrôlable se transforme en récession incontrôlable avec des conséquences néfastes qui pourraient mettre en péril la stabilité économique et financière mondiale.

Outre ce problème international des taux d'intérêts, il existe des problèmes nationaux produits par des taux d'intérêt élevés qui ne peuvent être perdus de vue. En effet, du fait que la hausse des taux directs implique une hausse des taux d'intérêt sur les emprunts engagés par les ménages, la situation du pouvoir d'achat peut se dégrader davantage. C'est ainsi qu'en août 2022, mois précédant la hausse de 75 points de base du taux d'intérêt de la BCE, les taux d'intérêt fixes des prêts hypothécaires octroyés par les banques ont augmenté de 0,25 point de pourcentage par rapport à juillet et de 1,48 point de pourcentage par rapport au mois d'août de l'année précédente. **En d'autres mots, le taux d'intérêt pour les emprunts hypothécaires à taux fixe est passé de 1,33% à 2,81% en un an, représentant une hausse des charges de financement de plus de 110%.**

Cette hausse continue des taux d'intérêt, si abstraite qu'elle peut paraître, entraîne des conséquences importantes pour les ménages endettés à taux variable et pour ceux voulant contracter un prêt hypothécaire à taux fixe actuellement. Ainsi, **la seule hausse moyenne des taux d'intérêt fixes d'août 2021 à août 2022 fait augmenter la mensualité d'environ 400€ pour les emprunts sur 30 ans à taux fixe de capital 600'000€, de 600€ pour les emprunts de 800'000€ et même de 800€ pour les emprunts de 1'000'000€,** montants qui, du fait du prix de l'immobilier, ne sont pas des sommes d'un autre monde. Or, il est connu que même en absence de statistiques officielles moyennes, les taux d'intérêt ont poursuivi leur augmentation depuis août et qu'ils sont autour de 5% actuellement^a. Or, avec un taux d'intérêt fixe à 5%, les hausses des mensualités par rapport à août 2021 seraient de 1'200€, 1'600€, voire 2'000€ pour des montants empruntés de 600'000€, 800'000€, respectivement 1'000'000€ ! Sachant que, de manière générale, le taux d'effort préconisé par les banques lors d'un octroi d'un crédit immobilier est de 50%, il est possible de constater que, pour avoir accès à un crédit sur 30 ans de 800'000€ en août 2021, il fallait un revenu net d'environ 5'700€. Pourtant suite aux hausses des taux d'intérêts, la condition d'accès au même capital était un revenu net de 6'600€ en août 2022 et un revenu net de 8'600€ lorsque les taux d'intérêt sont à 5%. **Autrement dit, pour pouvoir accéder à un capital de 800'000€ sur 30 ans, il faut un revenu net 50% plus élevé quand les taux atteignent 5% qu'il ne le fallait en août 2021. Ce renchérissement du crédit va au fur et à mesure exclure une part de la population de plus en plus importante du marché hypothécaire, leur retirant ainsi toute possibilité d'accès à la propriété.**

Graphique 14 : Mensualités et taux d'intérêt fixes pour emprunts à taux fixes sur 30 ans (en €)



Calculs et graphique : CSL

Le renchérissement du crédit à taux fixe a impliqué un repli de 45% du volume de prêts à taux fixe accordés en comparaison annuelle, de manière à ce que le volume de prêts hypothécaires à taux fixe

^a <https://www.wort.lu/de/business/sich-geld-zu-leihen-wird-wieder-etwas-teurer-635922d8de135b9236cf4d9d>

a baissé de 336 à 180 millions d'euros entre août 2021 et août 2022. En revanche, le volume des prêts hypothécaires à taux variable a augmenté de 20% en comparaison annuelle, signe que les emprunteurs se tournent vers des moyens de financement qui sont devenus moins chers en termes relatifs.

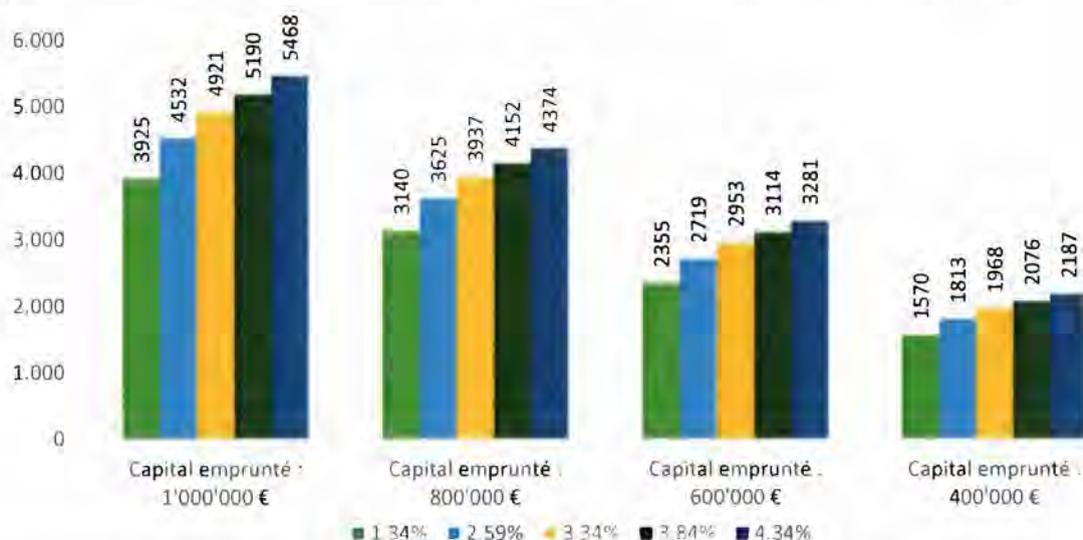
Or, le taux fixe est a priori qu'une anticipation du taux variable moyen sur une certaine période augmenté d'une prime de risque. En d'autres mots, les taux d'intérêt fixes sont basés sur des anticipations d'évolutions futures du marché, tandis que les taux variables reflètent uniquement la situation instantanée sur le marché. De ce fait, les taux d'intérêt fixes ont augmenté fortement avant même que la banque centrale n'ait décidé d'augmenter ses taux directeurs, alors que les taux variables n'ont augmenté qu'au moment de la prise de décision. De manière générale, on peut donc noter que le fait que les taux fixes soient significativement supérieurs aux taux variables est dû à des anticipations de hausses futures du taux d'intérêt variable par les marchés financiers. **En raison de la hausse des taux d'intérêt directeurs de 1,25 point de pourcentage depuis juillet, les taux d'intérêts variables des prêts hypothécaires qui étaient à 1,34% en juillet 2022 ont ainsi certainement augmenté de plus de 90% depuis, à 2,59%. La hausse récente du taux directeur de 0,75 point va davantage augmenter le taux variable qui devra atteindre 3,34% une fois la hausse répercutée.**

Cette hausse depuis juillet du taux d'intérêt variable n'a pas uniquement impacté les personnes voulant contracter un nouveau prêt hypothécaire ou celles dont le taux fixe est venu à échéance, comme c'est le cas pour la hausse du taux fixe, mais **aussi les ménages qui ont un emprunt en cours qui a été contracté à taux variable. En effet, pour ces ménages-ci, la hausse est d'autant plus problématique vu qu'elle leur impose une hausse imprévue de leurs dépenses pré-engagées.** Or, la hausse du taux d'intérêt variable entre juillet et septembre due à la hausse des taux directeurs de 1,25 point a ainsi impliqué une hausse des mensualités de 240€ pour les emprunteurs avec un capital restant dû de 400'000€ sur 25 ans. Pour des niveaux de capital restant dû plus élevés, la hausse de la mensualité est davantage importante, à savoir de 370€ pour un niveau de 600'000€, 500€ pour un niveau de 800'000€ et même plus de 600€ pour un capital restant dû de 1'000'000€. Une fois la hausse récente du taux directeur de 0,75 point répercutée sur les clients, une hausse supplémentaire des mensualités suivra. Ainsi, les mensualités auront augmenté entre 400€ et 1'000€, selon le niveau de capital restant dû simulé ci-dessus, une fois la hausse du taux directeur de fin octobre transmise aux créditeurs. **D'autres hausses n'étant pas exclues dans les mois à venir, il n'est pas impossible que les taux d'intérêts variables atteignent un niveau au-dessus de 4% au premier trimestre de l'année prochaine. Un taux de 4,34% (résultat de la hausse de 2 points depuis juillet et de deux hausses futures de 0,5 point) signifierait pour les ménages avec un capital restant dû sur 25 ans de 400'000€ payable avec un taux d'intérêt variable que leur mensualité augmenterait de plus de 600€ par rapport à juillet. En supposant qu'un tel ménage aurait un revenu net de 4'000€, le taux d'effort passe de 40% en juillet, à 45% actuellement et même à 55% une fois que le taux atteint les 4,34%.**

Pour un ménage hypothétique avec un revenu net de 6'000€ et un capital restant dû de 800'000€ sur 25 ans, la hausse des taux depuis juillet a résulté en une hausse du taux d'effort de 52% à 60% qui pourrait se poursuivre jusqu'à 73% si les taux atteignent les 4,34%.

Par conséquent, recourir à des emprunts à taux variable agrandi l'exposition des ménages au risque de hausse des taux, ce qui peut rendre d'éventuelles futures augmentations de taux plus dangereuses d'un point de vue existentiel des ménages. Le surendettement devient dès lors un problème majeur, tant d'une perspective individuelle que d'une perspective systémique.

Graphique 15 : Mensualités et taux d'intérêt variables pour emprunts à taux variables sur 25 ans (en €)



Calculs et graphique : CSL

Le fait que, selon les prévisions du Statec dans le projet du budget, la hausse des taux d'intérêt dans la zone euro persistera loin au-delà 2023, souligne que le problème des taux d'intérêt élevés va perdurer et qu'il ne sera pas que transitoire.

5. Projections économiques

5.1. Évolution du PIB

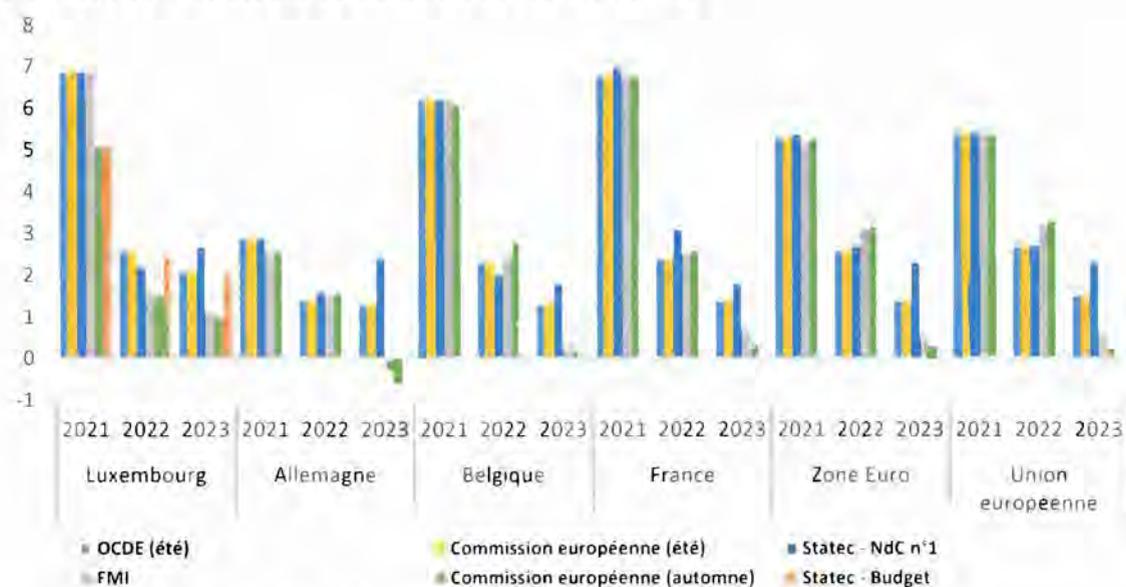
Les premiers effets de la hausse des prix des matières premières ont pu être absorbés soit avec un excédent de trésorerie des entreprises, soit avec des mesures (plus ou moins) ciblées de l'État pour garantir une certaine stabilité. En revanche, il n'est guère possible d'évaluer les effets que peuvent avoir la continuation de cette guerre et des conséquences qui en résultent. Les projections économiques évoluant à chaque nouvelle réévaluation des scénarios, il n'existe guère de prévisibilité sur ce qui attendra l'économie dans les mois, voire les années à venir. En effet, les projections se détériorent avec chaque nouvelle adaptation et elles montrent une image négative sur l'évolution économique globale.

Dans les plus récentes projections publiées par le Fonds monétaire international (octobre) et la Commission européenne (novembre), la croissance économique pour 2023 a été revue à la baisse pour tous les pays, et même celle de 2022 a été revue à la baisse pour bon nombre de pays, dont le Luxembourg. **Alors que dans le projet de budget, l'estimation de la croissance de 2022 du Statec a augmenté à 2,5% par rapport à 2,2% dans leur dernière note de conjoncture, le FMI et la Commission européenne projettent une croissance qui n'est que de 1,6%, respectivement 1,5%, soit 1 point de pourcentage en moins.** Si cette plus récente projection de la Commission européenne se concrétise, la croissance du Luxembourg en 2022 serait 10 points de base inférieure à celle de l'Allemagne, et elle ne représenterait que moins de la moitié du taux de croissance de la zone euro et de l'Union européenne. **Avec une croissance de 2,8%, respectivement de 2,6% la Belgique et la France auraient-eux des taux de croissance du PIB en 2022 qui seraient sensiblement plus élevés que celui du Luxembourg.**

Pour ce qui est de la croissance pour l'année 2023, les incertitudes sont d'autant plus importantes. Alors que le Statec a déjà revu à la baisse la croissance du PIB pour 2023 dans le projet de budget de 2,7% à 2% de manière à être en ligne avec les projections d'été de la Commission européenne et de l'OCDE, les projections économiques plus récentes du FMI et de la Commission européenne les baissent davantage à 1,1%, voire à 1%. **Or cette projection la plus récente de 1% de la Commission européenne pour 2023 est 50% inférieur à la projection sur laquelle se base l'actuel projet de budget.**

Pourtant, **même si une croissance de 1% telle que projetée par la Commission européenne ne correspond qu'à la moitié de ce qui a été projeté dans le projet de budget, avec un tel taux de croissance le Luxembourg resterait parmi les États européens avec la plus forte progression du PIB.** En effet, en moyenne, l'Union européenne comme la zone euro sont estimés de croître de seulement 0,3% en 2023, tandis que ce taux est de 0,4% pour la France, de 0,2% pour la Belgique et de -0,6% pour l'Allemagne. Ainsi, l'importante industrie allemande, fortement impactée par la hausse des prix des énergies, est projetée d'entraîner une récession dans ce pays qui est la plus grande économie européenne. Le Luxembourg par contre s'en sortirait relativement bien en comparaison européenne, sans doute à cause de son économie des services qui est moins impactée par les effets (de premier tour) de la crise.

Graphique 16 : Projections de croissance du PIB réel (en %)



Source : Statec, Projet de Budget, FMI, Commission européenne ; Graphique : CSL

Pourtant, ce sont les effets de second tour dont l'ampleur est plus difficilement projetable, qui peuvent causer un dommage plus important au Luxembourg. En effet, par son économie très ouverte, les chocs subis par l'économie nationale dépendent très fortement de ceux subis par ses partenaires commerciaux tels que l'Allemagne par exemple. Outre cette forte dépendance des partenaires commerciaux, l'économie luxembourgeoise est très dépendante du marché financier et un choc boursier pourrait causer préjudice important à l'économie luxembourgeoise. De même, **l'incertitude quant au taux de change entre Euro et Dollar pour lequel le projet de budget se base sur un cours relativement optimiste de 1,06 peut davantage impacter l'économie et l'inflation nationale et européenne.** En effet, le fait que le Statec a récemment revu à la hausse sa projection du cours EUR/USD, qui passera de 1,06 à 0,99 pour l'année 2023, souligne l'incertitude quant à cette variable qui peut d'ailleurs avoir un impact significatif sur l'évolution économique.

Or, le fait que le budget de l'État part d'une hypothèse de croissance pour 2023 qui est 100% supérieur à celle qui a été projeté récemment par la Commission européenne, combiné aux nombreux risques de détérioration, augmente l'incertitude économique nationale au détriment de toute prévisibilité que devraient fournir les prévisions économiques.

Du fait de cette incertitude économique qui règne, il est vrai qu'il faut tout faire pour garantir le plus de prévisibilité possible. **Or, une possibilité d'accroître la prévisibilité pour les entreprises serait qu'elles gèrent une trésorerie saine pour faire face à des imprévus économiques ou financiers. Pourtant, pendant qu'une partie des entreprises est impactée si fortement par la hausse des prix qu'elle ne peut constituer de réserves solides, une autre partie, qui aurait bel et bien la possibilité d'en créer, les verse immédiatement aux actionnaires sous forme de dividendes.** En effet, pendant un moment d'incertitude complète après le commencement de la guerre en Ukraine, les dividendes distribués par les entreprises ont explosé. C'est ainsi qu'en

mars 2022, les dividendes distribués par les entreprises européennes ont augmenté de 28,7% par rapport au même mois de l'année précédente. Dans le Royaume-Uni, cette hausse était même de 29,3%, alors qu'aux États-Unis les dividendes distribués n'ont augmenté de « seulement » 8,7%.⁹ **Même si les chiffres complets ne sont disponibles pour le Luxembourg, il est tout de même possible de pointer du doigt qu'à eux seuls, six sociétés appartenant aux plus grands employeurs du Luxembourg¹⁰ ont versé presque un demi-milliard d'euros en dividendes en début de l'année.** Les employeurs luxembourgeois ne constituent donc probablement pas une exception internationale en ce qui concerne le manque de prévoyance.

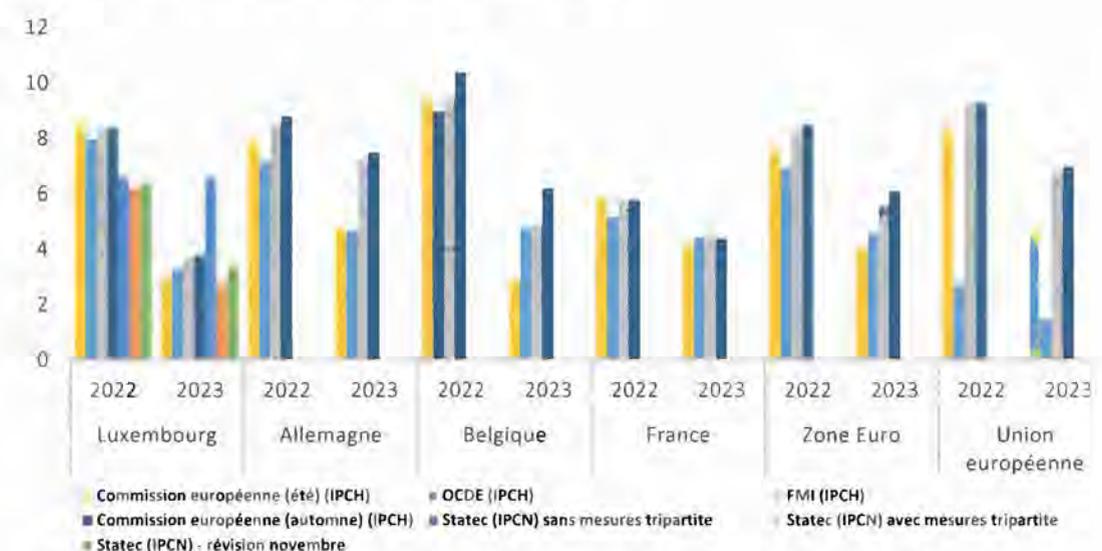
Or, le fait que les grandes entreprises distribuent des sommes record de dividendes pendant une crise dont l'ampleur est loin de s'avoir matérialisée pleinement, peut **soulever la question si le problème pour certaines entreprises n'est pas plutôt celui du manque de prévoyance que celui du manque de prévisibilité !**

5.2. Évolution de l'inflation

Les projections du PIB dépendent bien évidemment fortement aussi des prévisions d'inflation qui peuvent être un facteur clé menant à une récession économique. Subséquemment, il est peu surprenant que les projections sur l'inflation soient au moins aussi incertaines que celles du PIB. D'après le projet de budget, l'inflation qui aurait dû atteindre les 6,6% l'année suivante, ne sera plus que de 2,8% en raison des mesures de l'accord de tripartite *Solidaritétspak 2.0*. En effet, le gel des prix de gaz et d'électricité, ainsi que les ristournes sur le mazout et la baisse d'un point de pourcentage du taux de TVA, impliquent que les prix des produits de consommation finale, et par conséquent l'inflation, soient freinés. **Concrètement, l'inflation nationale, mesurée par l'IPCN est censé baisser de 0,4 point à 6,2% en 2022, et même de 3,8 points, soit de 6,6 à 2,8%, en 2023.** Cependant, ces projections sur lesquelles se base le projet de budget ont déjà été revues à la hausse par le Statec. En effet, en raison d'une évolution des prix plus dynamique que ne l'avait prévue le Statec, l'inflation annuelle en 2022 devra atteindre les 6,4%, tandis que pour 2023 l'inflation est projetée d'atteindre les 3,4%.

Pour comparaison, il importe de noter que l'inflation est projetée d'être au tour de 6,1% pour la zone euro et de 7,0% pour l'Union européenne, plaçant l'économie luxembourgeoise dans une position relativement favorable en ce qui concerne l'inflation.

Graphique 17 : Projections d'inflation annuelle (en %)



Source : Statec, Projet de Budget, FMI, Commission européenne ; Graphique : CSL

⁹ Janus Henderson Global Dividend index (août 2022)

¹⁰ Cactus, Dussmann, BGL BNP Paribas, BIL, Goodyear et Cargolux

Or, même s'il est indubitable que les mesures conclues lors de la tripartite puissent baisser l'inflation considérablement, comme le montre l'exemple de la France, où le bouclier tarifaire a contribué au fait que la France soit le pays avec le plus faible taux d'inflation en Union européenne, l'ampleur de cette mesure n'est loin d'être certaine, comme le montre d'ailleurs la dernière révision à la hausse du Statec. Du fait que l'inflation ne se concentre plus, comme en début de crise, aux seuls produits énergétiques, mais qu'elle se soit étendue sur tous les produits et principalement les produits alimentaires, il reste beaucoup d'incertitude quant à l'évolution effective de l'inflation en 2023 et la capacité de baisser l'inflation par la baisse de la TVA dépendra entre autres de la transmission de cette baisse par les entreprises.

De même, la question de l'inflation pour l'année 2024 soulève de nombreuses questions. **Dans le projet de budget, le Statec projette deux scénarios avec des taux d'inflations de 2,5%, respectivement de 8,4%. Or, un intervalle de cette ampleur souligne les énormes incertitudes que représente l'évolution des prix de matières premières au-delà de l'année 2023. Indubitablement, toutes les projections au-delà de 2023 sont tributaires du scénario d'inflation qui se réalisera. En effet, il est inimaginable que l'évolution des finances publiques, mais aussi du PIB et de l'emploi soient les mêmes dans un scénario de 2,5% d'inflation ou de 8,4% d'inflation. Dès lors, des projections pour chacun des scénarios possibles devraient être faites.**

Chapitre 2 : La situation budgétaire

1. La dette et le déficit public

Graphique 18 : Évolution du solde de l'Administration publique, 2019-2026



Données : *Projet de budget 2023*

Selon le *Projet de budget 2023*, le solde de l'Administration publique équivaut à -0,4% du PIB en 2022. Notons que, malgré les mesures décidées lors des négociations tripartites de septembre de cette année et un environnement économique qui se dégrade continuellement, le solde de l'Administration publique pour l'exercice 2022 n'est pas aussi mauvais que prévu dans le programme de stabilité et de croissance (PSC) du 27 avril 2022 (-0,7%).

La Note de conjoncture 1-2022 du STATEC prouve à quel point les prévisions peuvent s'améliorer rapidement. Dans cette note, publiée seulement deux mois après le PSC2022, le STATEC prévoit un solde public excédentaire de +1,6% du PIB. La CSL avait déjà traité ce changement de direction, correspondant d'ailleurs à un montant de 2 milliards d'euros, dans une publication.¹¹ Compte tenu des fluctuations des prévisions budgétaires et de la sous-estimation systématique des recettes budgétaires (cf. partie sur les recettes), il n'est pas exclu que le solde de l'Administration publique devienne encore excédentaire en 2022. En 2023, le solde public baissera à -2,2% du PIB, mais sans atteindre le niveau de 2020 (-3,4%). Pour la période 2024-2026, le déficit annuel se stabilisera autour de -1%.

¹¹ Econews N°9 2022 – *Le solde public du Luxembourg : Un redressement de près de 2 milliards en deux mois ?*

Tableau 1 : Soldes publics 2022-2026

	2022		2023		2024		2025		2026	
	en mio	en % du PIB	en mio	en % du PIB	en mio	en % du PIB	en mio	en % du PIB	en mio	en % du PIB
1) Solde nominal :										
Administration centrale	-1 359	-1,7%	-2 836	-3,4%	-1 980	-2,3%	-1 869	-2,1%	-1 537	-1,7%
Administrations locales	+26	+0,0%	+35	+0,0%	+61	+0,1%	+67	+0,1%	+58	+0,1%
Sécurité sociale	+1 040	+1,3%	+988	+1,2%	+949	+1,1%	+820	+0,9%	+679	+0,7%
Administration publique	-292	-0,4%	-1 813	-2,2%	-970	-1,1%	-982	-1,1%	-799	-0,9%

Source : Projet de budget

Selon les prévisions, l'excédent de la Sécurité sociale diminuera de 1 milliard d'euros en 2022 à 679 millions d'euros en 2026. À cet effet, la CSL tient à souligner l'importance de soutenir la progression des salaires, dont les contributions pour la Sécurité sociale sont un pilier important.

Tableau 2 : Solde structurel et dette publique 2022-2026

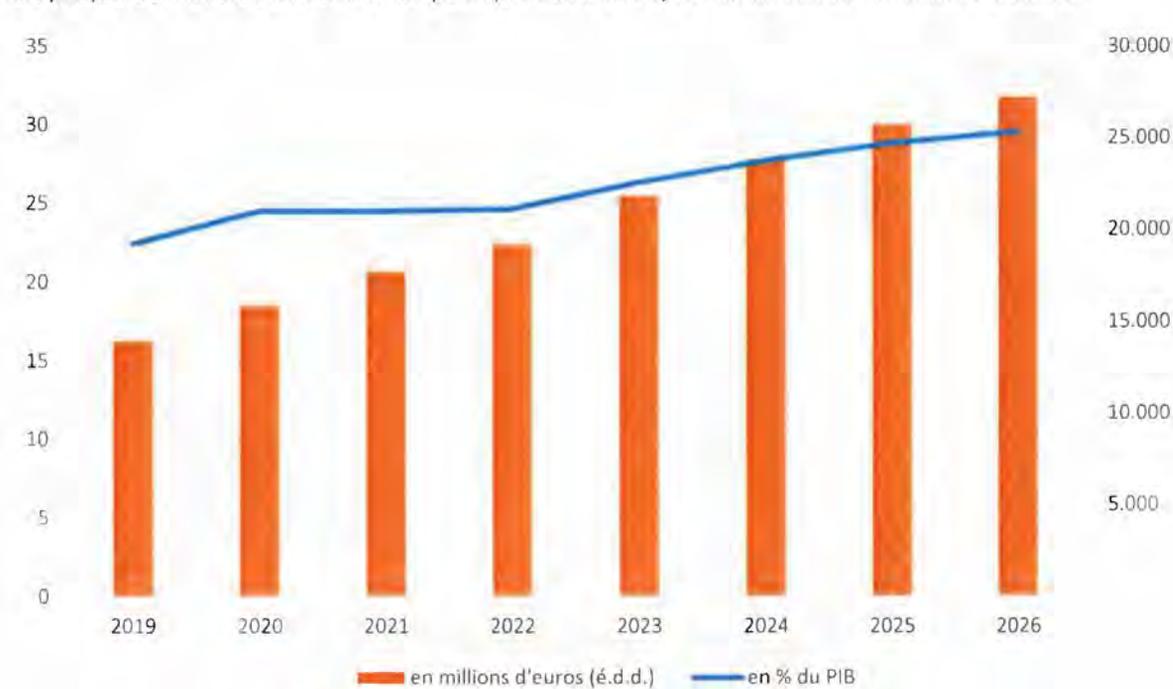
	2022		2023		2024		2025		2026	
	en mio	en % du PIB								
2) Solde structurel :										
Administration publique		-0,2%		-2,0%		-0,9%		-1,0%		-0,8%
3) Dette publique	19 195	+24,6%	21 840	+26,3%	23 820	+27,7%	25 689	+28,8%	27 226	+29,5%
Administration centrale	18 291	+23,5%	20 874	+25,2%	22 854	+26,5%	24 723	+27,7%	26 260	+28,5%
Administrations locales	934	+1,2%	934	+1,1%	934	+1,1%	934	+1,0%	934	+1,0%
Sécurité sociale	-30	+0,0%	32	+0,0%	32	+0,0%	32	+0,0%	32	+0,0%

Source : Projet de budget 2023

Le solde structurel est prévu d'être négatif sur toute la période 2022-2026. Le Luxembourg ne respecterait donc pas le nouvel objectif budgétaire à moyen terme (OMT) de 0%, fixé à travers le PSC 2022. Cependant, comme la Commission européenne a décidé en date du 23 mai 2022 que la clause dérogatoire sera maintenue en 2023, le Luxembourg est exempt de l'obligation de respecter l'OMT.

Le solde structurel décrit la position budgétaire qui prévaut lorsque l'économie évolue à son niveau potentiel. Il est défini comme étant égal au solde nominal duquel ont été retranchés la composante cyclique et l'impact de mesures temporaires et non récurrentes. Il est donc surprenant que le solde structurel diverge au plus de 0,2 point de pourcentage par rapport au solde public sur toute la période 2022-2026.

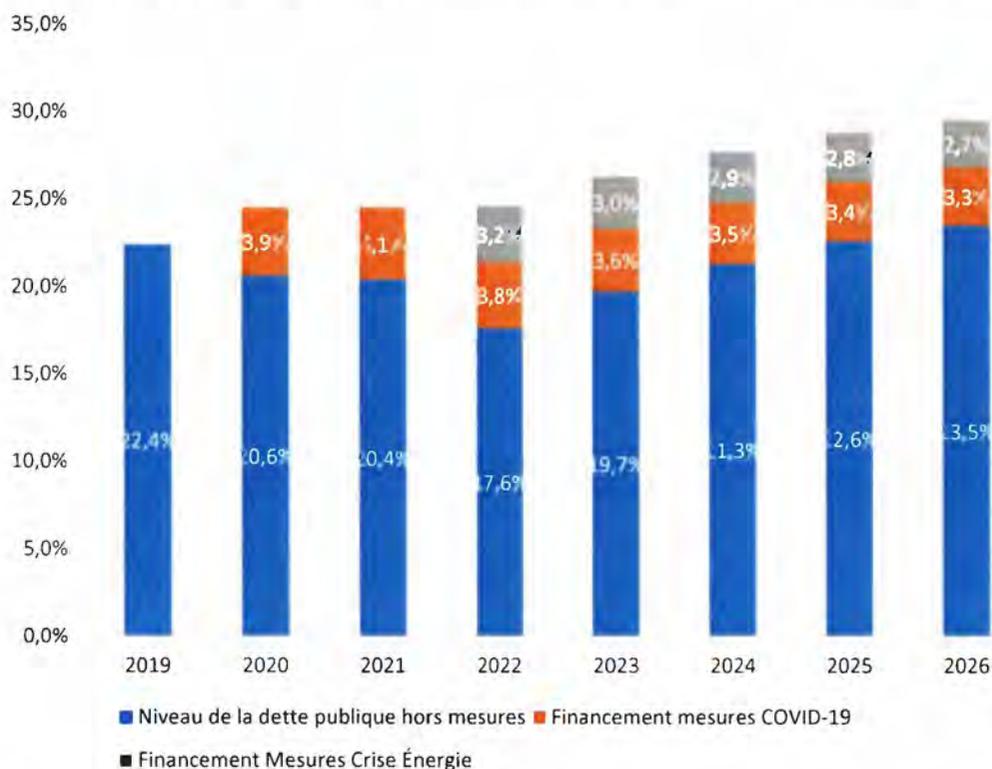
Graphique 19 : Évolution de la dette publique 2019-2026, en % du PIB et en millions d'euros



Données : Projet de budget 2023 ; Eurostat

Les déficits successifs impactent également l'évolution de la dette publique. Depuis 2019, elle augmente de façon continue. Pour l'exercice 2022, le Ministère des Finances estime son niveau à 24,6% du PIB. Comme pour le déficit de l'Administration publique, il convient de noter que le PSC du 27 avril 2022 se basait encore sur une dette publique de 25,4% du PIB. Exprimé en termes absolus, cela correspond à une révision de 400 millions d'euros en seulement 5 mois, malgré la situation économique actuelle. Pour l'exercice 2023, le Ministère des Finances prévoit une augmentation de la dette publique jusqu'à 21,8 milliards d'euros ou 26,3% du PIB. Si le niveau de la dette publique est prévu de continuer à croître sur la période 2024-2026, il ne dépassera pas les 30% du PIB. **La CSL tient à souligner qu'il s'agit ici d'un seuil auto-imposé par le Gouvernement dans son accord de coalition de 2018 qui n'est pas justifié scientifiquement. Dans le contexte des crises actuelles, l'accent doit être mis sur une politique anticyclique. Cela dit, le seuil de 30% du PIB ne doit pas empêcher le Gouvernement à prendre les mesures à la hauteur des défis actuels.**

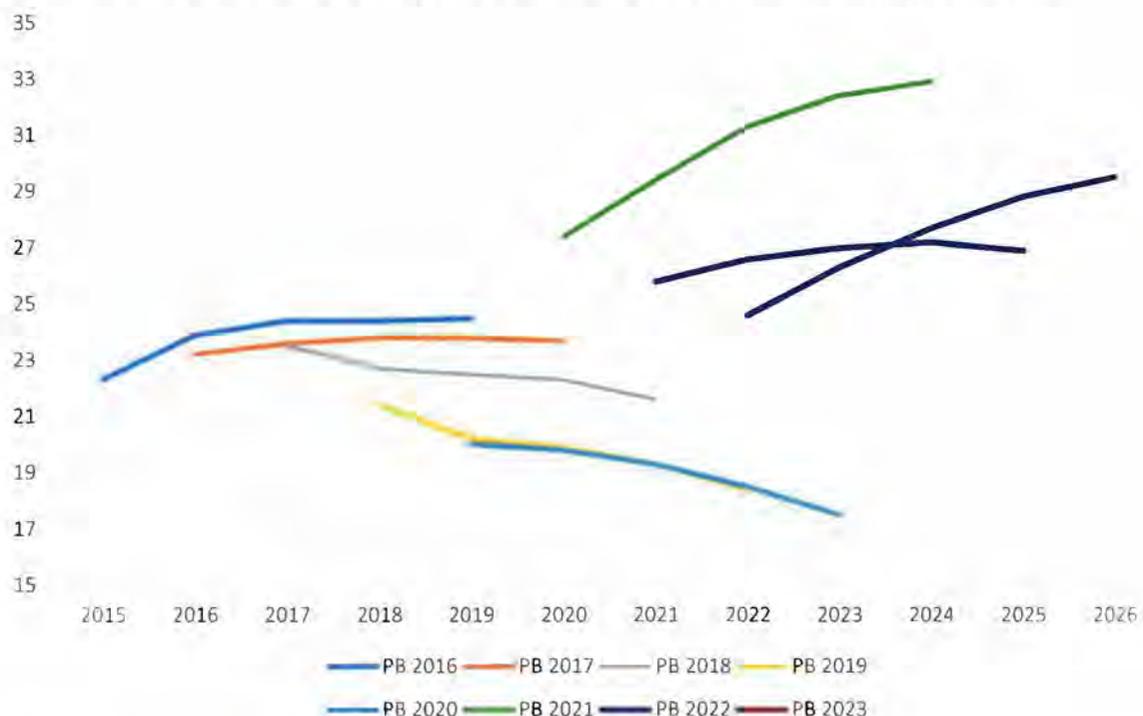
Graphique 20 : L'impacte du financement des mesures COVID-19 et des mesures de la crise énergie sur l'évolution de la dette publique



Données : Ministère des Finances

Sans les impacts budgétaires de la crise sanitaire et de la crise énergétique, le niveau de la dette publique s'élevait à seulement 17,6% du PIB en 2022 et augmenterait à 23,5% du PIB en 2026, donc largement en-dessous du seuil de 30%.

Graphique 21 : Évolution de la dette publique selon les budgets pluriannuelles (en % du PIB)

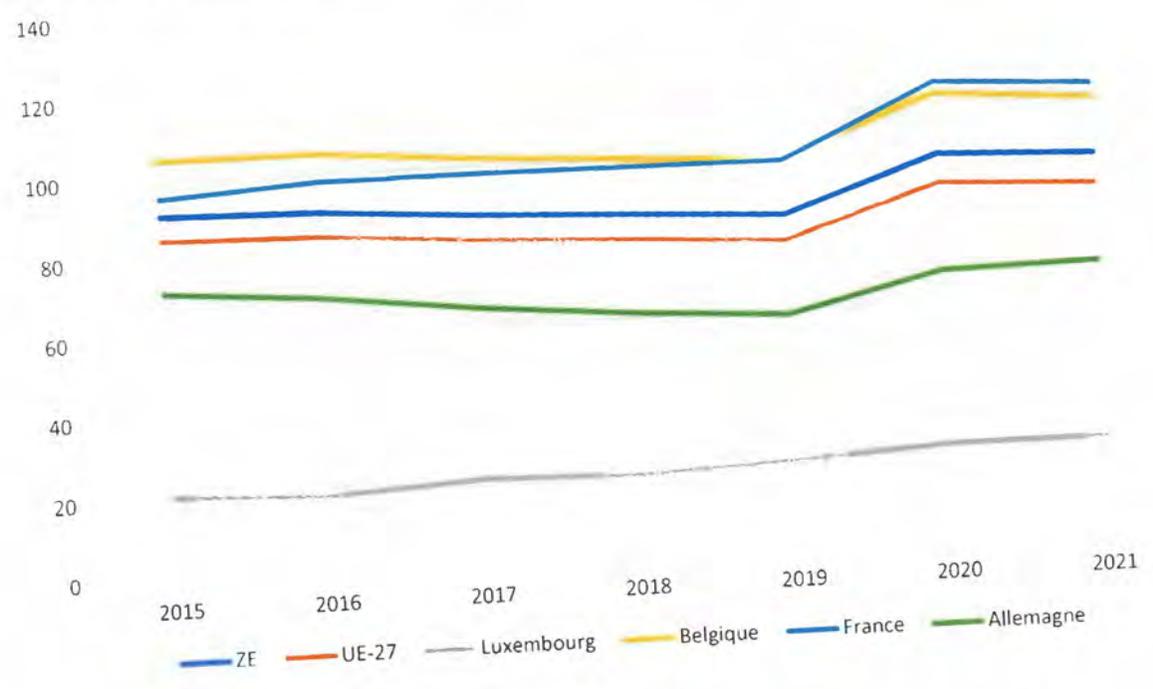


Données : Budgets pluriannuels ; Graphique : CSL

Il convient cependant de noter que les prévisions dans les projets de budget sont souvent trop pessimistes. Le graphique ci-dessus représente les prévisions pluriannuelles de la dette publique dans les projets de budget de 2016 à 2023. En effet, les courbes montrent que plus le projet de budget est proche de l'année en cours, mieux se présente la situation.¹² Prenons par exemple l'année 2022. Le projet de budget 2021 estimait le niveau de la dette publique pour cette année à 31,3% du PIB, tandis que le projet de budget 2023 l'estime à 24,6% et donc bien en-dessous du seuil de 30%. Ceci est d'autant plus remarquable puisque le projet de budget 2021 ne pouvait pas encore tenir compte des événements économiques et géopolitiques qui se sont développés les derniers mois.

¹² Les prévisions pour l'année 2020 sont évidemment une exception.

Graphique 22 : Dette publique brute en % du PIB, 2015-2021

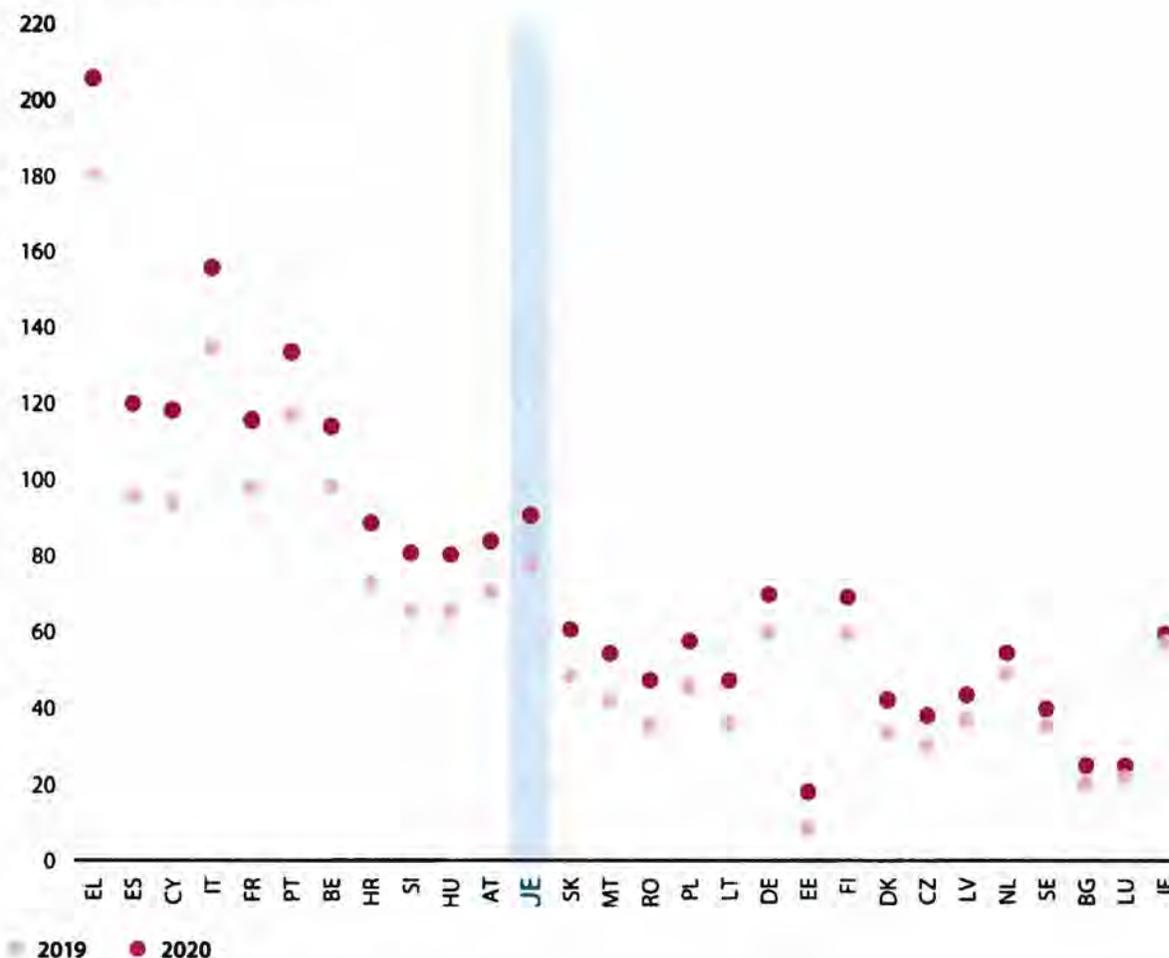


Données : Eurostat ; Graphique : CSL

Graphique 23 : Dette publique en % du PIB, 2019 et 2020

Dette publique

(En % du PIB, 2019 et 2020)



Source : Eurostat, Chiffres clés sur l'Europe, Édition 2021

En comparaison internationale, la dette publique du Luxembourg (en % du PIB) est beaucoup plus faible que celle des pays voisins du Grand-Duché et que la moyenne de l'Union européenne et de la zone euro. Toutefois, compte tenu de la structure et de la taille de son économie, la situation du Luxembourg est difficilement comparable à celle de ses voisins. Cependant, même si une petite économie ouverte comme le Luxembourg est plus exposée aux évolutions des marchés mondiaux, on constate toutefois que la dette publique a proportionnellement moins augmenté au Luxembourg entre 2019 et 2020 que dans les autres pays de l'UE, à l'exception de l'Irlande.

2. Une mise en perspective de la dette publique

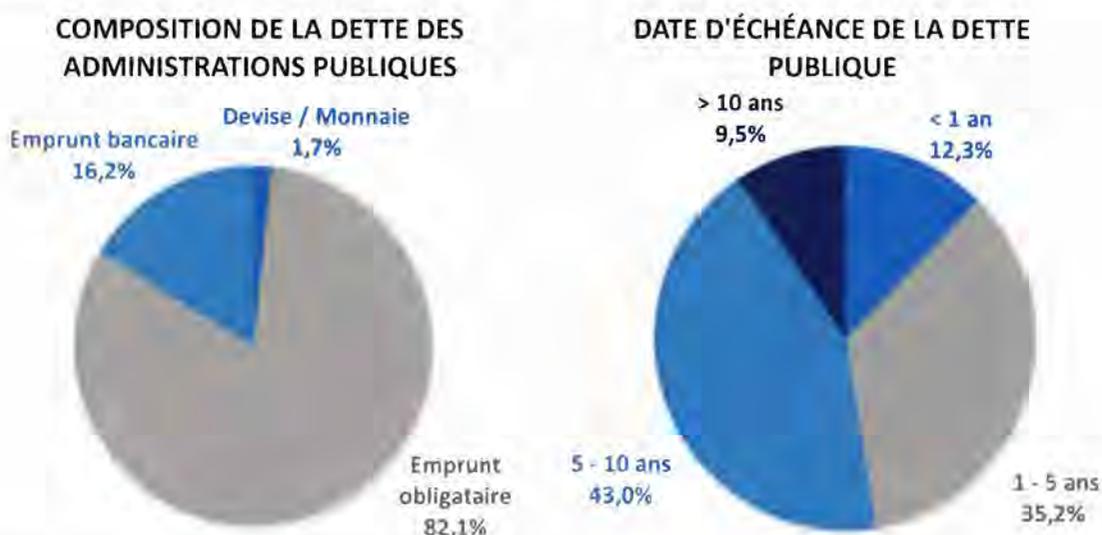
2.1. Structure de la dette

La dette publique luxembourgeoise, tout comme celle des autres pays souverains ne devrait pas uniquement être analysée dans un seul aspect brut, sans la mise en contextualisation avec d'autres facteurs et d'autres caractéristiques exerçant une influence sur la dette. En effet, tant pour l'analyse de la soutenabilité que pour l'analyse de la productivité de la dette, une certaine mise en perspective de la dette publique est nécessaire. Ainsi, la structure de la dette, tout comme la devise dans laquelle elle a été émise, respectivement dans laquelle elle doit être repayée sont parmi quelques facteurs

qui peuvent donner des indications quant à d'éventuels problèmes systémiques qu'une dette peut poser.

Or, au Luxembourg, le niveau très bas de la dette publique est, tout comme la structure de la dette, un facteur qui ne génère guère de préoccupations quant à un éventuel problème de risque systémique. Tout d'abord, la dette publique luxembourgeoise est redevable à 100% en euros, réduisant, respectivement supprimant, ainsi tout risque d'exposition à une monnaie étrangère. Ensuite, en ce qui concerne la composition de la dette, 82% est actuellement financée par des emprunts obligataires, alors que le reste est principalement financée par des emprunts bancaires. En revanche, l'échéance de la dette publique luxembourgeoise est, quoi que pas très préoccupante, moins favorable en vue de la situation du marché actuelle. En effet, 12,3% de la dette luxembourgeoise, donc légèrement plus de deux milliards d'euros, doit être régularisée d'ici moins d'un an en raison d'une échéance d'un emprunt obligataire émis en 2013. Un remboursement de la dette étant peu probable, le Luxembourg devra donc refinancer sa dette sur les marchés financiers à un moment où l'évolution des taux d'intérêt est peu favorable pour les créiteurs. Pour ce qui est du reste de la dette publique, les échéances sont relativement bien dispersées sur les prochaines dix années, évitant un remboursement trop important à un même moment donné. Notons aussi que moins de 10% de la dette publique est redevable qu'en plus de dix ans.

Graphique 24 : Composition de la dette des administrations publiques-Date d'échéance de la dette publique



Sourcé : Trésorerie de l'État

2.2. Une dette qui nourrit des avoirs importants

Pour mettre en perspective le niveau de la dette publique, il est indispensable de la comparer aux actifs, respectivement aux participations que possèdent les administrations publiques. En effet, deux niveaux de dettes ne devraient pas être comparés dans leur valeur brute, mais devraient plutôt être mis en relation avec les avoirs que la dette est censée financer. Un ménage A ayant contracté une dette de 50'000€ pour la consommation par exemple, est-il vraiment économiquement plus sain qu'un ménage B ayant une dette de 500'000€ qui a été utilisée pour financer un investissement (immobilier) ?

C'est dans le même esprit critique qu'il faut mettre en relation la dette de 24,5% de PIB du Luxembourg à ses avoirs financiers. Or, les participations que possède l'État central auprès des établissements publics (tels que la Post, ou la BCEE) ainsi qu'auprès de sociétés de droit privé (tels que la BIL ou la BGL) représentent à eux-seuls déjà approximativement 5% du PIB et donc plus d'un cinquième de la dette publique. De même, le Luxembourg possède des participations auprès d'institutions financières internationales (BEI, FMI, etc.) pour une valeur qui représente 7,2% du PIB, tout en leur redevant 6,1% du PIB (donc des actifs nets de 1,1% du PIB). Finalement, **l'actif**

financier le plus important de l'administration publique qui est, de loin, plus important que la dette publique, est le fonds de compensation. En effet, les réserves cumulées dans ce fonds qui a pour vocation de financer les retraites, étaient supérieures à 26 milliards d'euros fin 2021 et représentaient ainsi plus de 36% du PIB luxembourgeois.

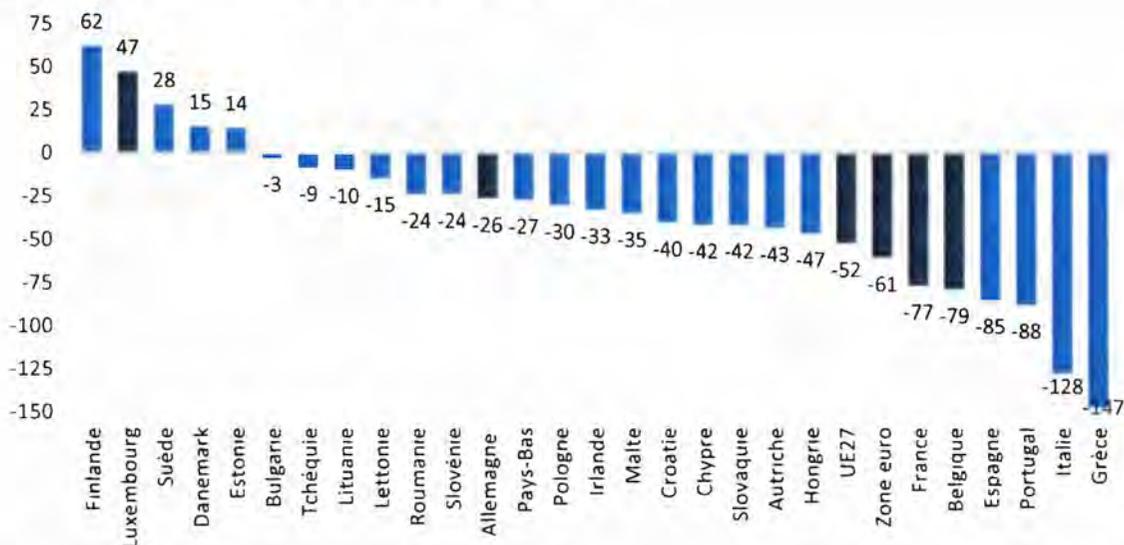
Graphique 25 : Mise en relation : Dettes et participations



Source : Trésorerie de l'État

En analysant de manière plus globale la position financière du Luxembourg, en intégrant tous les actifs financiers, la dette publique peut être relativisée encore davantage. **C'est ainsi qu'en comparaison européenne, le Luxembourg est parmi les seuls pays à avoir une position financière nette positive. En effet, la différence entre actifs financiers et engagements financiers (auxquels appartient la dette publique) représente 47% du PIB luxembourgeois au deuxième trimestre 2022. Autrement dit, si le Luxembourg vendait tous ses actifs financiers et qu'il payait tous ses engagements (et donc toute sa dette), il lui resterait une richesse équivalente d'une demi-année de PIB.** Seule la Finlande, où la position nette financière est à 62% du PIB, fait meilleure figure, tandis qu'en moyenne de la zone euro, la position nette est négative (-61%). En d'autres mots, le Luxembourg, l'Estonie et les pays scandinaves sont les seuls pays pour lesquels les engagements financiers, et donc la dette publique, sont plus faibles que les avoirs souverains qu'ils financent. **En termes nets, la dette publique brute se transforme donc dans un patrimoine net.**

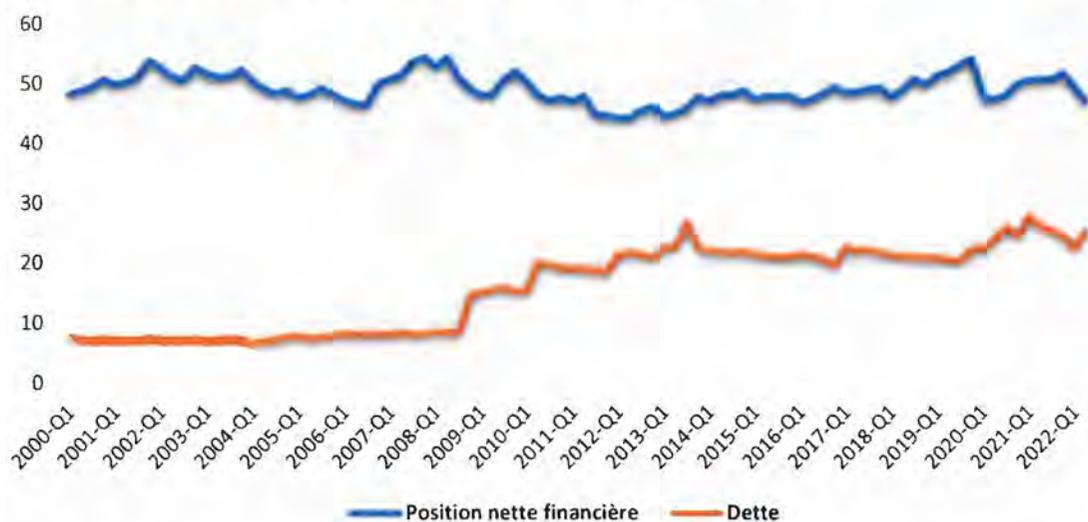
Graphique 26 : Position nette financière (en % du PIB)



Source : Trésorerie de l'État

Il s'en suit qu'au lieu de parler constamment de dette publique, une meilleure mise en relation doit être permise. En effet, s'il est vrai que la dette publique a triplé depuis 2008, rien ne peut être conclut sur quelconque niveau excessif, respectivement sur une situation de dette insoutenable. Bien au contraire, cette hausse de la dette (et donc d'un passif financier) doit être mise en relation avec l'évolution de la position nette financière. Or, **il est observable que pendant la hausse de la dette publique, la position nette financière est restée quasiment inchangée et a continué à fluctuer à un niveau légèrement inférieur à 50%. Par conséquent, la hausse de la dette a contribué à une hausse équivalente des avoirs publics et la situation financière nette du Luxembourg n'a donc pas changé.** Au lieu d'arguer donc constamment que la dette augmente, il faudrait plutôt considérer la position nette financière qui donne une image plus complète du patrimoine, incluant la dette.

Graphique 27 : Évolution de la position nette financière (en % du PIB)

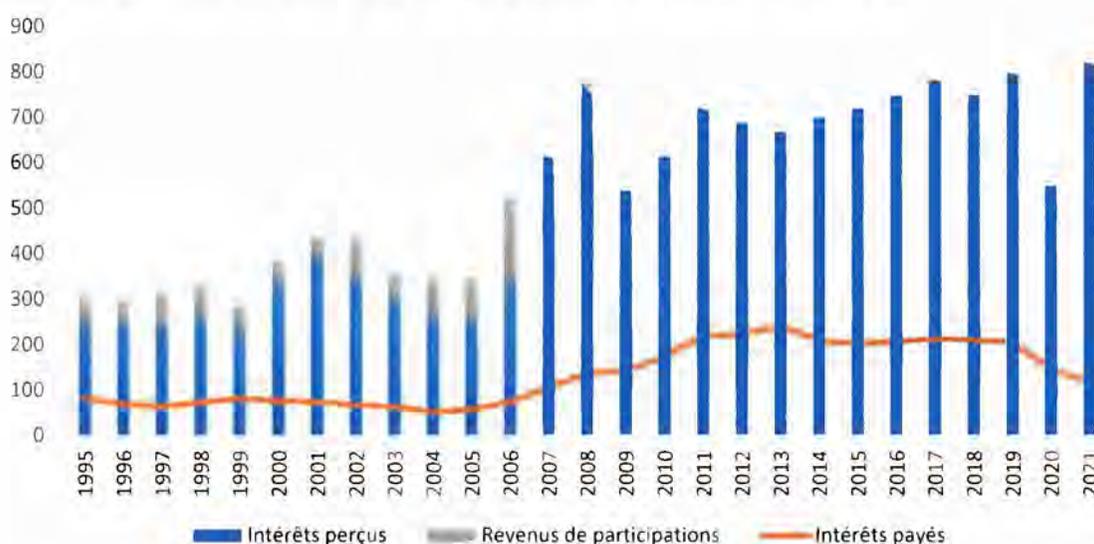


Source : Trésorerie de l'État

2.3. Les intérêts : « Suen déi droppinn » ?

Parmi les raisons énoncées pour justifier qu'une dette publique devrait être faible, se trouve le coût d'une dette élevée. En effet, tout comme les particuliers et les entreprises, les États doivent supporter un coût lié à la dette qui est égal aux intérêts payés. Or, à nouveau, il ne suffit pas de considérer uniquement les coûts que la dette engendre, mais il faut aussi tenir compte des recettes perçus par l'État à partir des avoirs financés avec cette dette. Ainsi, comme on l'a noté dans la sous-section précédente, les participations financières de l'État, tout comme d'autres investissements financiers que les administrations publiques entreprennent sont très importants. Or, **ces actifs des administrations publiques génèrent des revenus d'intérêts, respectivement de dividendes, qui sont plus élevés que les intérêts qu'elles ne doivent payer. En moyenne sur les derniers 27 ans, les intérêts payés par les administrations publiques (principalement intérêts sur la dette) ne représentaient que moins de 25% des recettes qu'elles percevaient à partir d'intérêts et de dividendes. En 2021, dernière année pour laquelle de telles données sont disponibles, ce rapport était même de moins de 15%. Autrement dit, en 2021, les administrations publiques ont perçu 820 millions euros d'intérêts et de dividendes, tandis que les dépenses d'intérêts n'étaient que de 118 millions euros. Par conséquent, un endettement productif peut avoir un coût net négatif et produire des revenus !**

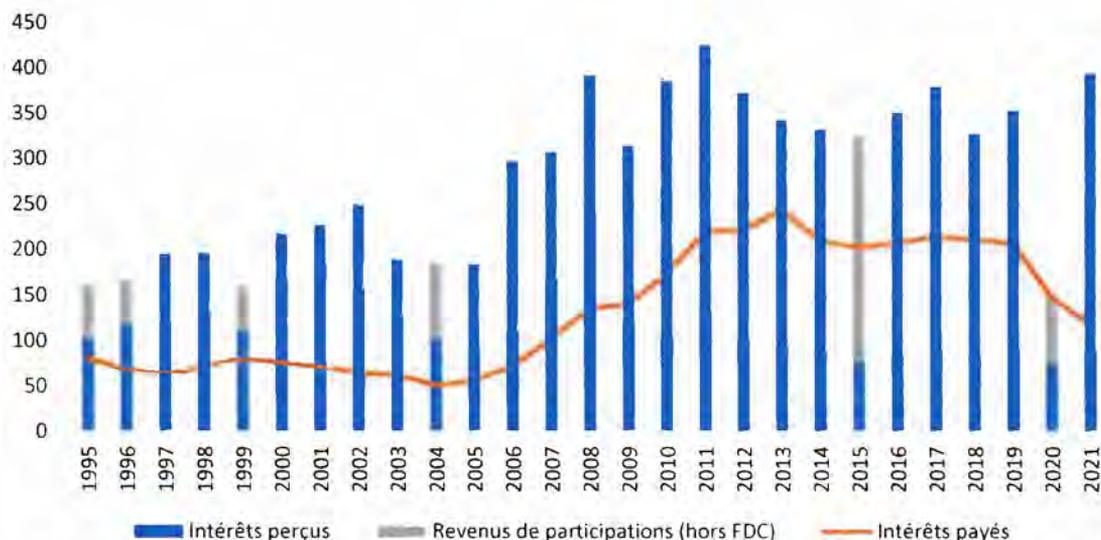
Graphique 28 : Mise en relation des intérêts payés sur la dette (en millions d'€)



Source : Statec – Comptabilité nationale

Or, s'il est vrai qu'une grande partie de ces revenus de capitaux proviennent du Fonds de compensation, la conclusion centrale que la dette de l'État réalise un revenu qui est supérieur au coût de la dette, reste valide, même en faisant abstraction du Fonds de compensation. En effet, en excluant les revenus d'intérêts et de participations perçus et payés par l'administration de la sécurité sociale, à laquelle appartiennent les revenus du Fonds de compensation, les intérêts payés par l'État restent significativement inférieurs aux intérêts et dividendes qu'il perçoit. En effet, en moyenne depuis 1995, les intérêts payés (principalement sur la dette souveraine) correspondent à moins de la moitié des revenus provenant d'intérêts et de participations de l'État (hors Fonds de compensation). Autrement dit, **pendant les dernières 27 années, les revenus engendrés par la dette étaient deux fois plus importants que les coûts qu'elle a causés et cela même en excluant les revenus provenant du Fonds de compensation ! En 2021, ce rapport était d'autant plus clair : les dépenses d'intérêt (causées principalement par la dette), égales à 117 millions d'euros, ne correspondaient qu'à 30% des revenus d'intérêts et de participations de l'État (hors administration de la sécurité sociale) qui s'élevaient à presque 400 millions d'euros.**

Graphique 29 : Mise en relation des intérêts payés sur la dette (en millions d'€)



Source : Statec – Comptabilité nationale

3. Les recettes de l'administration publique

3.1. Les prévisions de recettes

Notons d'abord qu'il existe de fortes différences entre les diverses méthodes de calcul des recettes et des dépenses. Ainsi, les recettes et les dépenses du budget de l'Etat sont généralement calculées suivant la législation sur la comptabilité de l'Etat, tandis que les recettes et les dépenses des différents secteurs des Administrations publiques ainsi que les prévisions sur l'ensemble de l'Administration publique sont calculées selon le Système européen des comptes SEC2010.

Afin d'analyser l'évolution des recettes budgétaires, le projet de budget 2023 compare prioritairement les projections pour 2023 avec celles du budget voté de 2022 pour calculer le taux de variation. Or, comme la CSL l'avait déjà démontré dans son avis sur le projet de budget 2022¹³, les budgets votés ont tendance à systématiquement sous-estimer l'évolution des recettes et par conséquent le solde budgétaire. Ceci est effectivement le cas pour l'année 2022. Les recettes budgétaires du budget voté pour 2022 étaient de 19,5 milliards d'euros, tandis que le compte prévisionnel estime les recettes budgétaires pour 2022 à 20,5 milliards d'euros, c.-à-d. 1 milliard d'euros de plus que prévu.

¹³ Avis III/57/2021.

Tableau 3 : Recettes fiscales et cotisations sociales, T1 2022 – T3-2022

	2022	Evolution	
	9 mois	2022/2021	
	En Mio EUR	En Mio EUR	En %
Impôts des ménages	5 882	626	11.9
TVA	3 785	339	9.9
Impôts des sociétés	2 404	-11	-0.4
Droits d'accise	1 268	38	3.1
Taxe d'abonnement	983	41	4.3
Autres	1 499	75	5.3
Recettes fiscales totales	15 821	1 109	7.5
Cotisations sociales*	4 428	314	7.6

Sources: Administrations fiscales, IGSS, STATEC

* Données sur le 1^{er} semestre, produites selon l'optique SEC2010 des comptes nationaux.

Concernant les 3 premiers trimestres de l'année 2022, le STATEC parle également d'une « *bonne tenue des recettes publiques* ». ¹⁴ Sur les 9 premiers mois, les impôts collectés par l'État affichent une croissance de 7,5% sur un an. Les impôts des ménages et la TVA, stimulés par l'indexation des salaires en avril 2022 et l'inflation, affichent la progression la plus dynamique. Compte tenu de l'évolution récente de l'économie, ces deux comptes vont probablement poursuivre leur trajectoire ascendante en 2023.

Tableau 4 : Évolution des recettes et des dépenses en 2023 par rapport au projet voté de 2022, en millions et en %

	2021 Compte	2022 Budget	2023 Projet	(en millions d'euros)	
				Variations	
				en millions	en %
Budget courant					
Recettes	19 278,7	19 417,2	21 480,3	+2 063,0	+10,6%
Dépenses	17 685,6	18 425,1	21 239,7	+2 814,6	+15,3%
Excédents	+1 593,1	+992,1	+240,6	-	-
Budget en capital					
Recettes	126,3	96,9	112,4	+15,4	+15,9%
Dépenses	2 523,1	2 584,0	2 937,9	+353,9	+13,7%
Excédents	-2 396,7	-2 487,0	-2 825,5	-	-
Budget total					
Recettes	19 405,0	19 514,2	21 592,6	+2 078,5	+10,7%
Dépenses	20 208,7	21 009,1	24 177,6	+3 168,5	+15,1%
Excédents	-803,6	-1 494,9	-2 584,9	-	-

Source : Projet de budget 2023.

Le budget 2023 (tableau ci-dessus) prévoit pour l'exercice 2023 une croissance des recettes de 10,7% par rapport au budget voté de 2022 alors que les dépenses augmentent de 15,1%. Pour la raison susmentionnée, il vaut mieux de comparer les prévisions pour 2023 directement avec les comptes prévisionnels de 2022.

¹⁴ STATE - Conjoncture Flash Octobre 2022

Tableau 5 : Evolution des recettes et des dépenses en 2023 par rapport aux comptes prévisionnels de 2022, en millions et en %

(en millions d'euros)

Recettes budgétaires	2021	2022		2023	
	Compte	Budget voté	Compte prévisionnel	Projet de budget	Variation en % ¹
1. Impôts directs	10 215,8	10 112,9	10 638,7	11 565,5	+8,7%
dont:					
Impôt général sur le revenu	8 711,2	8 587,5	9 087,5	9 908,0	+9,0%
Impôt fixé par voie d'assiette	1 025,6	860,0	1 060,0	1 100,0	+3,8%
Impôt sur le revenu des collectivités	2 121,9	1 980,0	2 100,0	2 050,0	-2,4%
Impôt retenu sur les traitements et salaires	4 799,1	5 240,0	5 270,0	6 100,0	+15,7%
Impôt retenu sur les revenus de capitaux	758,4	500,0	650,0	650,0	+0,0%
Impôt concernant les contribuables non-résidents	0,5	1,5	1,5	1,5	+0,0%
Impôt retenu sur les contributions versées à un régime complémentaire de pension agréé pour indépendants	5,6	6,0	6,0	6,5	+8,3%
Impôt sur la fortune	801,6	800,0	800,0	840,0	+5,0%
Impôts de solidarité sur le revenu des collectivités	159,7	149,0	158,1	154,3	-2,4%
Impôts de solidarité sur le revenu des personnes physiques	451,9	473,3	491,1	558,6	+13,7%
Impôt sur le revenu retenu sur les tantièmes	51,1	54,0	60,0	61,0	+1,7%
Impôt retenu sur les revenus de l'épargne (non-résidents)	0,0	0,0	0,0	0,0	+0,0%
Retenue libératoire nationale sur les intérêts	20,7	22,5	18,0	18,5	+2,8%
Contributions de crise	0,0	0,0	0,0	0,0	+0,0%
Impôt d'équilibrage budgétaire temporaire	0,8	0,0	0,0	0,0	+0,0%
Droits de timbre	18,8	21,4	19,8	20,9	+5,6%
Autres impôts directs	0,2	5,2	4,2	4,2	-0,7%
2. Impôts indirects	8 337,7	8 764,0	9 117,0	9 294,5	+1,9%
dont:					
Taxe sur les véhicules automoteurs	68,3	67,0	68,0	68,0	+0,0%
Part dans les recettes communes de l'UEBL	1 014,4	984,4	1 038,3	1 016,7	-2,1%
Accises autonomes huiles minérales	183,1	183,8	169,4	173,8	+2,6%
Accises autonomes cigarettes	202,3	201,9	231,7	263,6	+13,8%
Droits d'enregistrement	485,3	524,7	507,4	517,4	+2,0%
Droits d'hypothèques	80,5	95,5	77,6	78,8	+1,5%
Taxe sur la valeur ajoutée	4 538,7	4 779,3	5 213,5	5 377,6	+3,1%
Taxe sur les assurances	64,7	66,2	66,2	69,2	+4,5%
Taxe d'abonnement sur les titres de sociétés	1 280,5	1 380,3	1 272,3	1 225,7	-3,7%
Produit de la taxe de consommation sur l'alcool	50,3	53,8	54,4	57,9	+6,4%
Produit de la contribution sociale prélevée sur les carburants	114,1	110,5	109,0	112,1	+2,9%
Produit de la contribution spéciale à l'assurance dépendance résultant de la majoration de la redevance à charge du secteur de l'énergie électrique	1,7	2,0	2,0	2,0	+0,0%
Produit de la contribution changement climatique prélevée sur les carburants	1,7	0,0	0,0	0,0	-100,0%
Produit de la contribution taxe CO2	198,1	259,6	237,7	279,2	+17,5%
Impôt spécial en charge des assureurs dans l'intérêt du service des secours	5,9	5,1	6,0	6,0	+0,0%
Taxe de prélèvement d'eau et de rejet des eaux usées	8,5	8,6	8,6	9,0	+4,5%
Produit provenant de la vente de droits d'émissions destiné au Fonds climat et énergie	8,1	12,0	30,3	12,0	-60,4%
Autres impôts indirects	31,5	29,3	24,5	25,6	+4,4%

Recettes budgétaires	2021	2022		2023	
	Compte	Budget voté	Compte prévisionnel	Projet de budget	Variation en % ¹
3. Autres recettes	851,5	637,3	715,2	732,7	+2,5%
dont:					
Intérêts créditeurs sur avoirs en compte et dépôts à terme	11,7	1,0	0,0	1,0	-
Dividendes provenant de la participation de l'État dans le capital de sociétés de droit privé	173,2	128,0	155,5	163,5	+5,1%
Droits de succession	117,0	85,0	110,0	100,0	-9,1%
Autres recettes	549,7	423,3	449,6	468,2	+4,1%
A. Recettes budgétaires (courant et capital)	19 405,0	19 514,2	20 470,8	21 592,6	+5,5%

Source : *Projet de budget 2023*

Par rapport au comptes prévisionnels, les recettes budgétaires pour l'exercice 2023 augmenteront de 5,5%. Les impôts directs représentent la majeure partie de l'augmentation des recettes budgétaires, avec une hausse attendue de 8,7%.

Un compte de recettes à soulever est la « *Taxe d'abonnement sur les titres de sociétés* ». La taxe d'abonnement est un droit d'enregistrement établi sur la négociabilité des titres émis par un organisme de placement collectif (OPC), un fonds d'investissement spécialisé (FIS), un fonds d'investissement alternatif réservé (FIAR) ou une société de gestion de patrimoine familial (SPF). La base d'imposition de la taxe d'abonnement due par les OPC, les FIS et les FIAR est constituée par la totalité de leurs avoirs nets évalués au dernier jour de chaque trimestre. Par conséquent, les recettes pour l'État en provenance de la taxe d'abonnement sont influencées par l'évolution des cours boursiers. Or, selon le *Projet de budget 2023*, les recettes de la taxe d'abonnement diminueront de 3,7% en 2023. Cela paraît contradictoire, vu que le STATEC table sur une progression de l'indice boursier européen EuroStoxx de +3,1% en 2023¹⁵.

Parmi les impôts directs, la variation des comptes « *Impôt retenu sur les traitements et salaires* » et « *Impôts de solidarité sur le revenu des personnes physiques* » affiche une progression considérable pour l'année 2023. L'augmentation est de +15,7%, respectivement +13,7%, et ceci malgré le crédit d'impôt énergie qui impactera les recettes encore durant le premier trimestre 2023.

Cette évolution dynamique a trois causes. Premièrement, l'emploi continuera d'augmenter en 2023. Selon les prévisions du STATEC, l'augmentation sera de 2%. Deuxièmement, l'indexation des salaires, dont deux sont prévues actuellement pour 2023, contribuera à l'augmentation de la masse salariale et donc à la retenue d'impôt. Troisièmement, la non-adaptation du barème d'imposition renforce l'effet de l'indexation des salaires sur l'évolution des recettes.

Ce sont donc les salariés qui contribuent le plus à la progression des recettes en 2023 ! À cet effet, notre Chambre répète sa revendication quant à une adaptation immédiate du barème d'imposition à l'évolution de l'inflation ! Reporter cette adaptation à une date ultérieure avec comme argument les coûts y liés pour l'État, n'est pas acceptable en tant que tel. Cette discussion doit être menée différemment.

Les salaires bruts étant des salaires pour lesquels les salariés ont travaillé, il n'est pas juste que l'État s'approprie d'une part de plus en plus importante avec chaque tranche d'indexation, censée compenser la perte de pouvoir d'achat due à l'inflation. Concernant la non-adaptation, respectivement l'adaptation du barème d'imposition, il faut donc raisonner en termes de recettes supplémentaires trop perçues au lieu de coûts supplémentaires pour l'État.

Il s'ajoute qu'une proportion de plus en plus importante des recettes de l'État provient des impôts sur les personnes physiques ou des ménages, alors que les entreprises contribuent de moins en moins aux recettes des administrations publiques. C'est ainsi que **la part de l'IRPP au sein des**

¹⁵ Prévision issue de la NDC 1-2022.

recettes fiscales totales est passée de 24,7% à plus de 36,5% entre 2000 et 2021, tandis que la part des impôts supportés par les entreprises est passée de 24,1% à moins de 16,4%. Il s'ensuit que les ménages et les personnes physiques doivent supporter une charge fiscale de plus en plus importante, pendant que les entreprises et les sociétés profitent des baisses continues des impôts sur les bénéfices et des niches fiscales. En 2021, les impôts sur le revenu des ménages ou des personnes physiques collectés par les administrations publiques étaient ainsi 365% supérieurs au niveau de 2000. En revanche, la hausse des impôts perçus des impôts sur les sociétés ou les entreprises n'a que progressé de 113%, soit une hausse qui ne représente qu'au tiers de celle supportée par les ménages.

Graphique 30 : Évolution des recettes d'impôts selon leur source



Source : Comptabilité nationale - Statec

Tableau 6 : Les recettes de la Sécurité sociale

Sécurité sociale	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Recettes	13 589	14 779	15 789	16 671	17 453	18 210
	3,0%	8,8%	6,8%	5,6%	4,7%	4,3%
Production marchande	209	222	239	253	268	285
	7,7%	5,9%	7,6%	6,0%	6,0%	6,5%
Production pour usage final propre	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0
Production non marchande	67	71	76	82	87	93
	6,8%	6,5%	7,1%	7,1%	7,1%	7,1%
Impôts sur la production et les importations	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0
Autres subventions sur la production à recevoir	3	0	0	0	0	0
	57,8%	-100%	0	0	0	0
Revenus de la propriété	446	480	494	505	514	521
	6,7%	7,5%	3,0%	2,2%	1,8%	1,3%
Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0
Cotisations sociales	7 518	8 116	8 754	9 312	9 750	10 189
	6,2%	7,9%	7,9%	6,4%	4,7%	4,5%
Autres transferts courants	5 296	5 839	6 129	6 413	6 690	6 948
	-1,3%	10,3%	5,0%	4,6%	4,3%	3,9%
Transferts en capital à recevoir	50	51	96	106	142	173
	-23,6%	2,5%	89,9%	10,0%	33,9%	21,6%

Données : Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2022-2026

Note : Les chiffres de ce tableau sont exprimés en millions d'euros.

Le tableau ci-dessus résume l'évolution des recettes de la Sécurité sociale pour la période 2021-2026, ainsi que la variation en pourcentage, selon le SEC2010. Selon ces prévisions, les recettes augmenteront de 6,8% en 2023. L'excédent de la Sécurité sociale est prévu de baisser d'1 milliard d'euros en 2022 à 679 millions d'euros en 2026. La CSL est d'avis que ces prévisions sont assez

prudentes. Comme indiqué dans le PLPFP 2022-2026, il convient de souligner que « le Programme de stabilité et de croissance 2022 prévoyait encore des soldes, certes positifs, mais bien plus pessimistes avec des estimations allant de 900 millions d'euros en 2022 à 242 millions d'euros en 2026. L'amélioration de ces soldes repose principalement sur une évolution plus favorable du marché de travail et une hausse des salaires moyens qui impactent positivement la progression des recettes. » Il s'agit d'un changement considérable au niveau des prévisions en seulement cinq mois.

Les prévisions du STATEC d'une augmentation de 2% de l'emploi et de deux voire trois indexations des salaires en 2023¹⁶, ainsi que l'augmentation du salaire social minimum pour le premier janvier 2023¹⁷, permettent de supposer que les prévisions des recettes de la Sécurité sociale pour 2023, ainsi que l'évolution du solde, sont toujours sous-estimées.

3.2. Un pessimisme budgétaire systémique

Graphique 31 : Évolution des recettes budgétaires selon les budgets pluriannuels (en millions d'euros)



Sources : Budgets pluriannuels

Note 1 : Recettes courant et capital selon comptabilité de l'État.

Note 2 : BP t fait référence au budget pluriannuel de l'année respective, p.ex. pour 2021, BP t = BP 2021.

L'analyse des prévisions dans les budgets pluriannuels montre que les recettes budgétaires sont souvent sous-estimées. Ainsi les prévisions de BP t+1, c-à-d. des comptes prévisionnels, sont toujours les plus élevées pour les années respectives, sauf évidemment pour l'année 2020 qui était marquée par le début de la crise sanitaire. La sous-estimation des recettes est la plus particulière pour l'année 2022. Ici, les comptes prévisionnels (BP t+1), prévoient des recettes budgétaires plus élevées que le projet de budget 2020 (BP t-2) déposé avant le début de la crise sanitaire.

Il n'est donc pas du tout exclu que l'Administration publique sera excédentaire à la fin de l'année. Le rebond exceptionnel de l'économie luxembourgeoise pendant la première moitié de l'année 2022 a provoqué un essor des recettes fiscales de l'Administration centrale. En effet, au vu de la situation

¹⁶ StatNews N°52 - Prévisions d'inflation : 6,4% pour 2022 et 3,4% pour 2023

¹⁷ Suite à l'augmentation du salaire social minimum, le montant du plafond cotisable, qui correspond à 5 fois le niveau du salaire social minimum, augmentera également. V

financière au 31 août 2022, force est de constater que les recettes ont évolué à un rythme nettement plus dynamique que les dépenses – 15.749 millions euros contre 14.780 millions euros – et que l'Administration centrale affiche, après 8 mois, un excédent de 969 millions euros.

Cependant, en raison de la détérioration de la situation économique, le projet de budget 2023 prévoit une chute abrupte du solde de l'Administration centrale jusqu'à la fin de l'année, solde qui serait finalement largement déficitaire avec -1.359 millions d'euros, ce qui correspondrait à une baisse du solde de -2.328 millions euros en seulement 4 mois.

Il est évident que la crise énergétique risque d'avoir un effet baissier sur l'excédent budgétaire. Toutefois, il faut également constater qu'il y a de nombreux facteurs structurels respectivement mécaniques qui pourraient au moins partiellement amortir, voire contrebalancer ce choc : marché d'emploi dynamique qui est à la base d'une hausse continue des recettes provenant de la retenue sur les salaires et traitements, effet haussier mécanique de l'inflation sur les recettes nominales (contributions directes, TVA), etc.

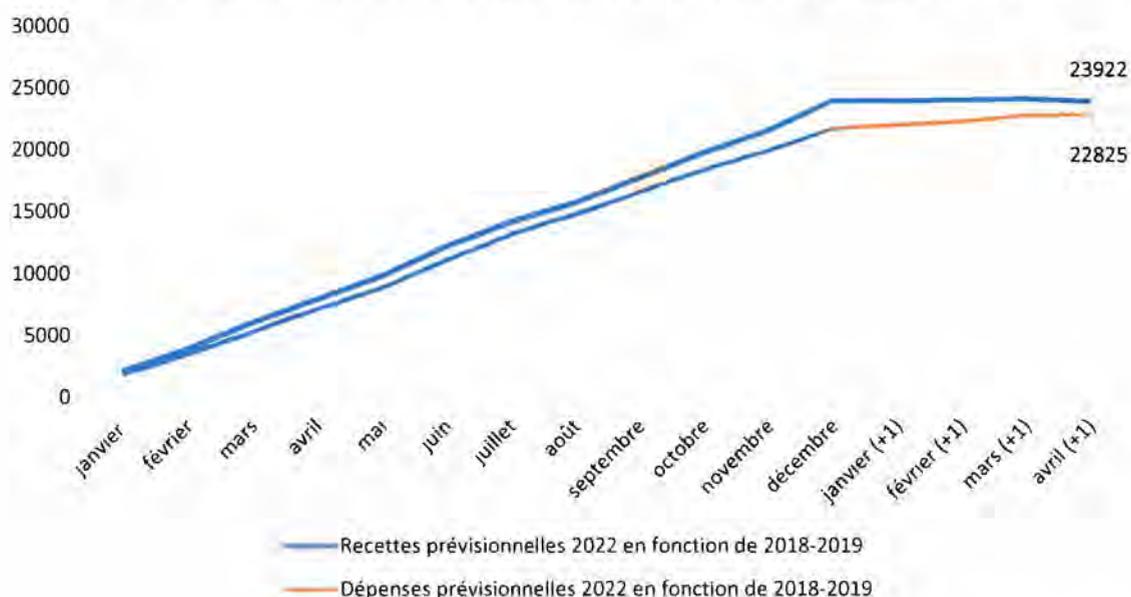
Par conséquent, il faut se demander si la trajectoire projetée dans le cadre du projet de budget 2023 est réaliste ou si cette chute abrupte semble exagérée et difficilement imaginable au vu du fondement solide de l'économie luxembourgeoise et des effets mécaniques inhérents au retour de l'inflation en matière de recettes fiscales?

Pour évaluer l'évolution potentielle des recettes budgétaires jusqu'à la fin de 2022 et afin de prendre en compte les fluctuations saisonnières au niveau des recettes et dépenses, nous analysons ci-dessous une extrapolation de l'évolution budgétaire enregistrée sur la période janvier-août 2022 en fonction des trajectoires enregistrées 1) pendant les 2 exercices qui ont précédé la pandémie de COVID-19 (2018-2019) respectivement 2) sur les 4 dernières années (2018-2021).

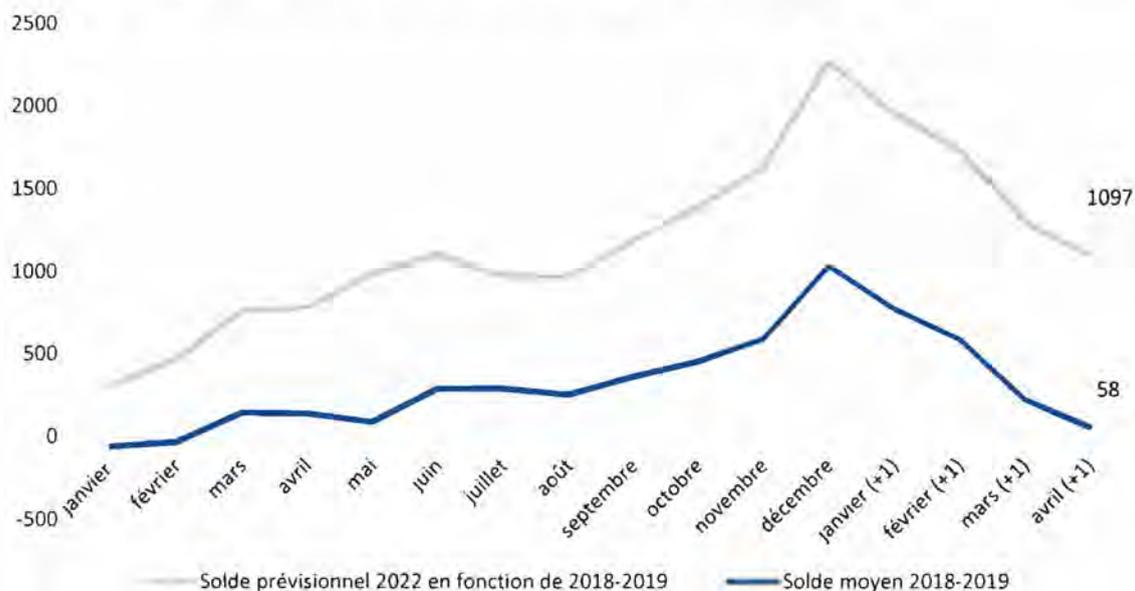
Extrapolation de la situation financière de l'Administration centrale en fonction de l'évolution moyenne enregistrée sur la période septembre-avril (+1) pendant les exercices 2018 et 2019

En extrapolant la situation financière enregistrée et publiée par le ministère des Finances pendant les 8 premiers mois de l'exercice 2022 en fonction de la trajectoire moyenne enregistrée sur la période 2018 et 2019 pendant les mois septembre-avril (+1), l'Administration centrale enregistrerait à la fin de l'exercice 2022 des recettes à hauteur de 23.922 millions euros et des dépenses de 22.825 millions euros, ce équivaldrait à un excédent de 1.097 millions euros ! En effet, le solde projeté dépasserait les prévisions établies dans le cadre du projet de budget 2023 de 2.456 millions euros.

Graphique 32 : L'évolution projetée des recettes et dépenses de l'Administration centrale en fonction de la trajectoire moyenne enregistrée en 2018 et 2019 sur les mois septembre-avril (+1)



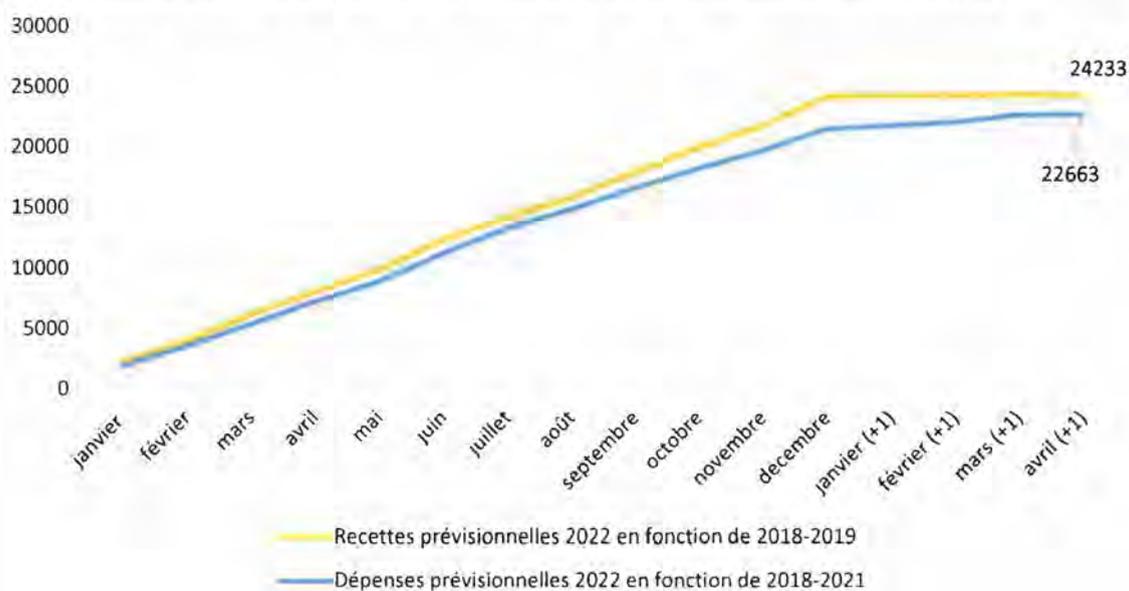
Graphique 33 : L'évolution projetée du solde de l'Administration centrale en fonction de la trajectoire moyenne enregistrée en 2018 et 2019 sur les mois septembre-avril (+1)



Extrapolation de la situation financière de l'Administration centrale en fonction de l'évolution moyenne enregistrée sur la période septembre-avril (+1) pendant les exercices 2018-2021

En incluant les années marquées par la pandémie dans le calcul, le résultat est similaire. Ainsi, dans ce cas, l'Administration centrale enregistrerait à la fin de l'exercice 2022 des recettes à hauteur de 24.233 millions d'euros et des dépenses de 22.663 millions d'euros, ce équivaldrait à un excédent de 1.570 millions d'euros ! En effet, le solde projeté dépasserait les prévisions établies dans le cadre du projet de budget 2023 de 2.929 millions d'euros.

Graphique 34 : L'évolution projetée des recettes et dépenses de l'Administration centrale en fonction de la trajectoire moyenne enregistrée en 2018-2021 sur les mois septembre-avril (+1)



Graphique 35 : L'évolution projetée du solde de l'Administration centrale en fonction de la trajectoire moyenne enregistrée en 2018-2021 sur les mois septembre-avril (+1)



En analysant les deux exemples, il appert 1) que l'excédent de 969 millions d'euros enregistré sur la période janvier-août 2022 est d'une dimension historique et dépasse largement la moyenne enregistrée sur la même période pendant les exercices 2018-2019 respectivement 2018-2021 et 2) que la période septembre-décembre est généralement marquée par une amélioration de la situation financière de l'Administration centrale.

Selon l'extrapolation de la situation financière au 31 août 2022 en fonction des trajectoires enregistrées en 2018-2019 respectivement 2018-2021, l'excédent augmenterait davantage jusqu'à 1.097 respectivement 1.570 millions d'euros contre un déficit de -1.359 millions d'euros projeté dans le cadre du projet de budget 2023.

S'il s'agit évidemment d'un exercice purement théorique qui ne prend pas en compte les spécificités et les effets de la crise énergétique et de la détérioration de la situation économique actuelle ainsi que les dépenses additionnelles liées aux mesures décidées dans le cadre de la tripartite, il est difficile à s'imaginer dans le contexte actuel un choc économique d'envergure suffisante pour provoquer une chute aussi abrupte du solde budgétaire de l'Administration centrale en seulement 4 mois.

Tout compte fait, force est de constater que, malgré deux crises économiques successives d'une envergure historique, le Luxembourg présente des finances publiques stables. Il s'agit maintenant de soutenir l'économie afin de surmonter la crise énergétique. Une fois cela fait, il faudra se concentrer encore plus sur les investissements pour une transition énergétique juste et réduire à nouveau progressivement la dette publique afin de se préparer à la prochaine crise.

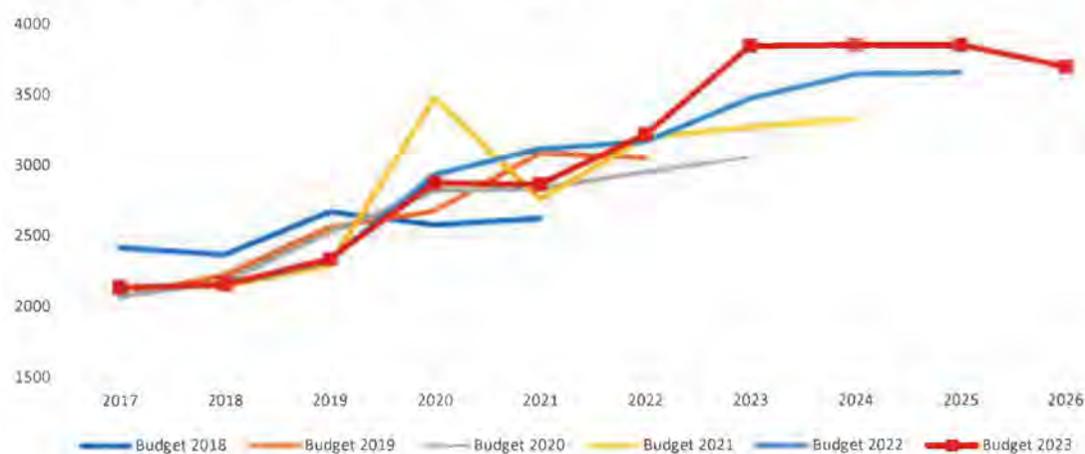
Chapitre 3 : Investissements publics

1. Investissements publics

1.1. Les investissements publics selon la comptabilité nationale

Au cours des prochaines années, les investissements publics devraient continuer à se situer à des niveaux nettement plus élevés que prévu au cours des années antérieures. Ainsi, les prévisions du Budget de l'Etat pour 2023 tablent sur des investissements d'environ 3,8 milliards d'euros en 2023, soit près de 400 millions d'euros de plus que prévu dans le Budget de l'Etat pour 2022. Les années 2024 et 2025 font également état de dépenses d'investissement 200 millions d'euros plus élevées que prévu à la fin de 2021.

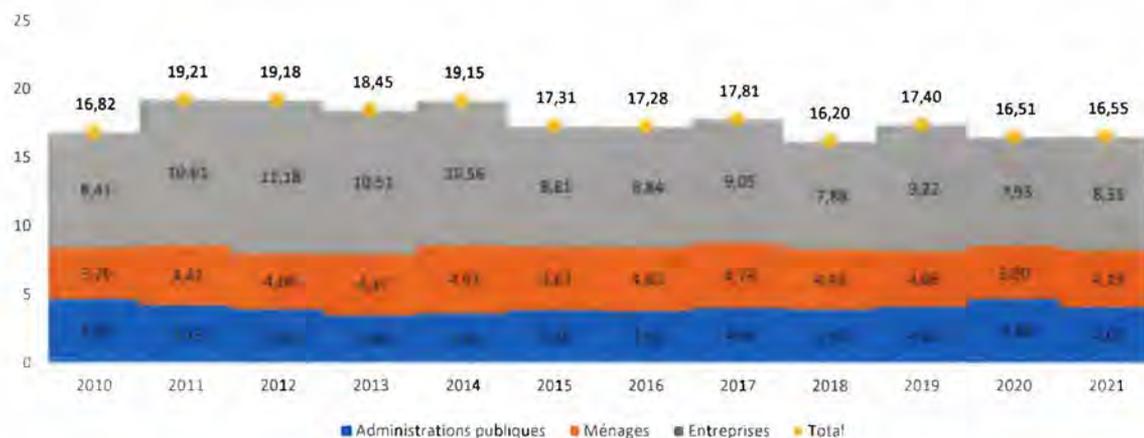
Graphique 36 : Formation de capital (investissements directs) et transferts en capital (investissements indirects) de l'administration centrale ; en millions d'euros



Source : Projets de loi de programmation pluriannuelle 2018-2021 à 2023-2026

Si l'on compare l'effort d'investissement des administrations publiques par rapport à celui des acteurs privés, et notamment les entreprises, force est de constater que ces premières restent bien en-deçà des niveaux d'investissement affichés par les secondes. Ainsi, en 2021, les investissements publics représentaient 4% du PIB, tandis que les entreprises représentaient 50% des investissements effectués en proportion du PIB (8,3%).

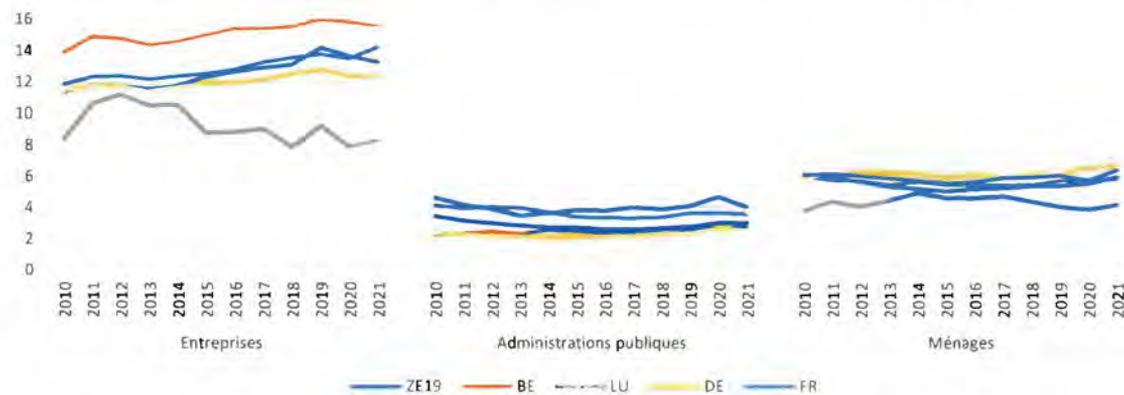
Graphique 37 : Décomposition des investissements par secteur ; Luxembourg ; en pourcentage du PIB



Source : Eurostat

Néanmoins, si l'on compare les efforts consentis par les administrations publiques luxembourgeoises par rapport à celles des pays voisins, il appert que ce sont les administrations publiques grand-ducales qui affichent les plus grandes dépenses en proportion du PIB en la matière.

Graphique 38 : Comparaison des niveaux d'investissements publics et privés ; en pourcentage du PIB

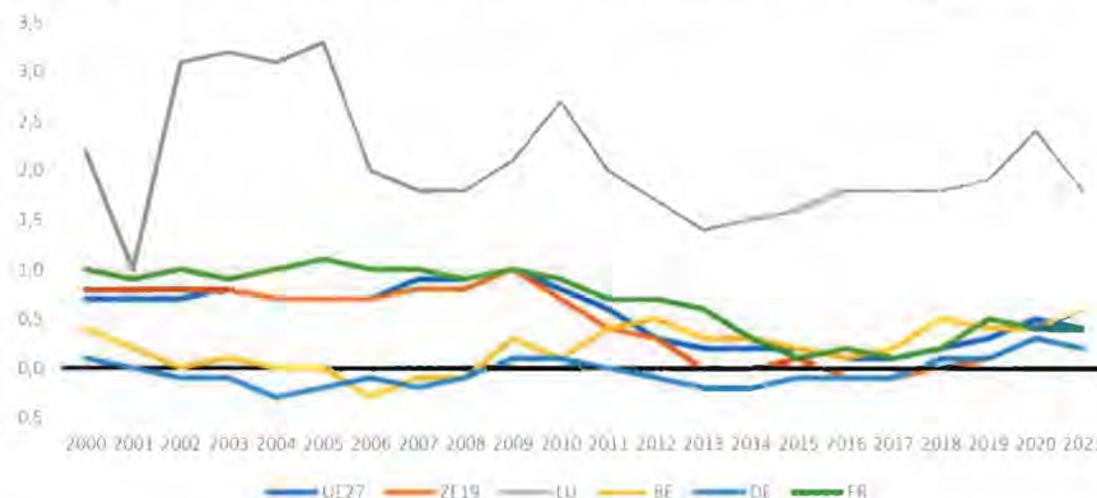


Source : Eurostat

A l'inverse, les entreprises luxembourgeoises affichent un net décrochage par rapport à leurs équivalents des pays alentours, avec des investissements en pourcentage du PIB deux fois moins importants qu'en Belgique et qui ne correspondent qu'à environ deux tiers de ceux effectués en France ou Allemagne.

Du point de vue qualitatif aussi, les investissements des administrations publiques luxembourgeoises se démarquent en comparaison à celles des pays voisins.

Graphique 39 : Investissement net des administrations publiques ; en pourcentage du PIB



Source : Eurostat

Ainsi, le Luxembourg affiche un taux d'investissements nets environ trois fois plus élevé que ses voisins belge et français, tandis que l'Allemagne affiche de bien piètres performances en la matière avec un taux d'investissements nets qui atteint seulement 0,2% du PIB alors que pendant de nombreuses années les investissements effectués n'ont même pas suffi à maintenir le stock de capital existant dans le pays.

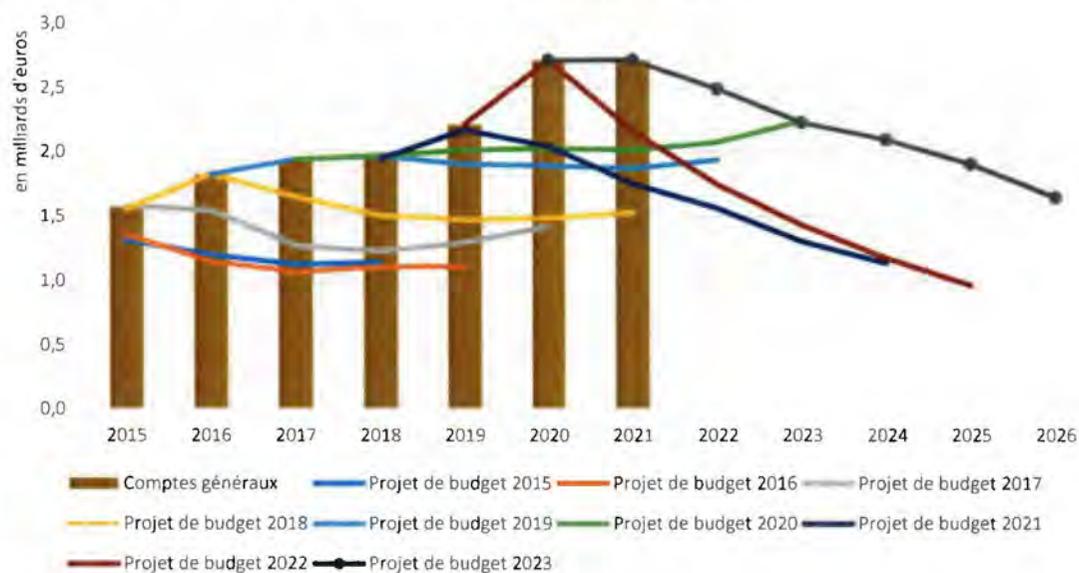
1.2. Les investissements selon la loi budgétaire : les fonds spéciaux de l'État

Une fois n'est pas coutume, le gouvernement table pour les années à venir sur une réduction des avoirs des fonds spéciaux à partir desquels sont réalisés une grande partie des investissements publics.

Néanmoins, si l'on compare la situation en 2021 par rapport aux dernières prévisions, force est de constater que d'après le compte général pour 2021 les avoirs restent stables à environ 2,7 milliards d'euros par rapport à 2020. Force est donc de constater que les reports d'investissements du fait de la crise sanitaire qui a touché le pays ne se sont pas encore résorbés.

Pour les années à venir, les sommes restant à disposition des fonds spéciaux devraient lentement décroître pour passer de 2,7 milliards en 2021 à seulement 1,9 milliard en 2025 (contre 1 milliard prévus l'année dernière) et 1,6 milliard en 2026.

Graphique 40 : Évolution des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat

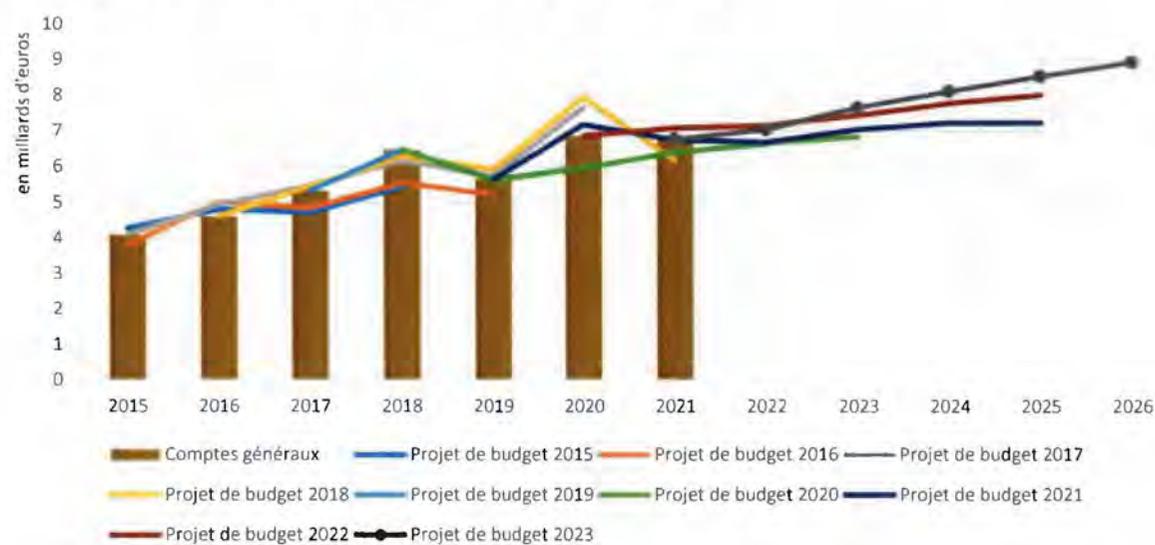


Source : projets de budget pour 2015 à 2023 et comptes généraux 2015 à 2021

Plus dans le détail, la stagnation des avoirs en 2021 provient de la stagnation simultanée de l'alimentation des fonds spéciaux et de leurs dépenses par rapport à l'année précédente.

En ce qui concerne les prévisions pour l'année 2023 et suivantes, celles-ci affichent une hausse continue tant des recettes (constituées essentiellement d'alimentations budgétaires) que des dépenses.

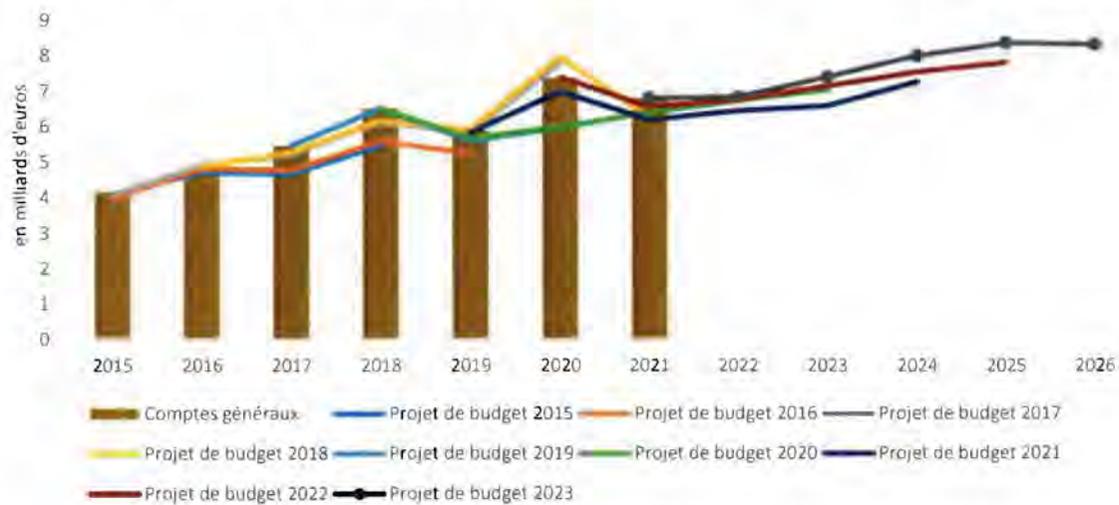
Graphique 41 : Évolution des dépenses des fonds spéciaux de l'Etat



Source : projets de budget pour 2015 à 2023

On note cependant que les recettes des fonds se tassent en 2026, mais resteraient néanmoins au-delà de 8 milliards d'euros.

Graphique 42 : Évolution des recettes des fonds spéciaux de l'État



Source : projets de budget pour 2015 à 2023

1.3. Focus sur le fonds du rail

C'est par le biais du fonds du rail que se font la remise en état, la modernisation et l'extension du réseau ferroviaire national sur base de plans d'investissement quinquennaux élaborés par le ministère de la Mobilité et des Travaux publics en concertation avec le gestionnaire de l'infrastructure.

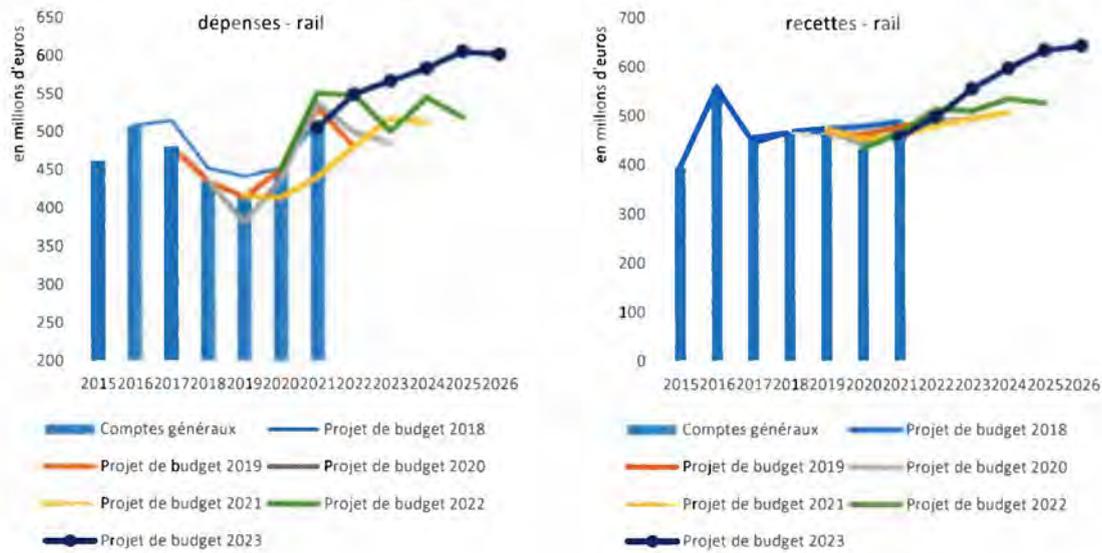
Le fonds du rail est alimenté par des dotations budgétaires, des emprunts, des redevances d'utilisation d'infrastructure, le produit de ventes d'immeubles et de terrains appartenant au domaine foncier du réseau et rendus disponibles après réalisation des programmes d'investissement ainsi que par des subventions de l'UE.

Si de 2014 à 2017 le fonds du rail affichait des dépenses effectives qui se situaient au-delà des prévisions effectuées dans les projets de budget successifs, force est de constater qu'au cours des dernières années cette tendance s'est inversée et que les dépenses effectuées par le biais de ce fonds diminuent régulièrement pour passer de près de 510 millions d'euros en 2016 à 415 millions d'euros en 2019.

L'année 2020 est cependant marquée par une inversion de cette tendance avec des dépenses de l'ordre de 450 millions d'euros selon le projet de compte général pour 2020. Ce revirement semble se confirmer en 2021, année dont le compte général fait état d'une augmentation des dépenses de 54 millions d'euros supplémentaires. Ainsi, entre 2019 et 2021 les dépenses annuelles en faveur des transports ferroviaires ont connu une hausse d'environ 90 millions d'euros.

Selon les prévisions budgétaires, ces dépenses devraient continuer leur progression au cours des prochaines années pour dépasser les 600 millions d'euros en 2025 et 2026.

Graphique 43 : Dépenses et recettes du fonds du rail



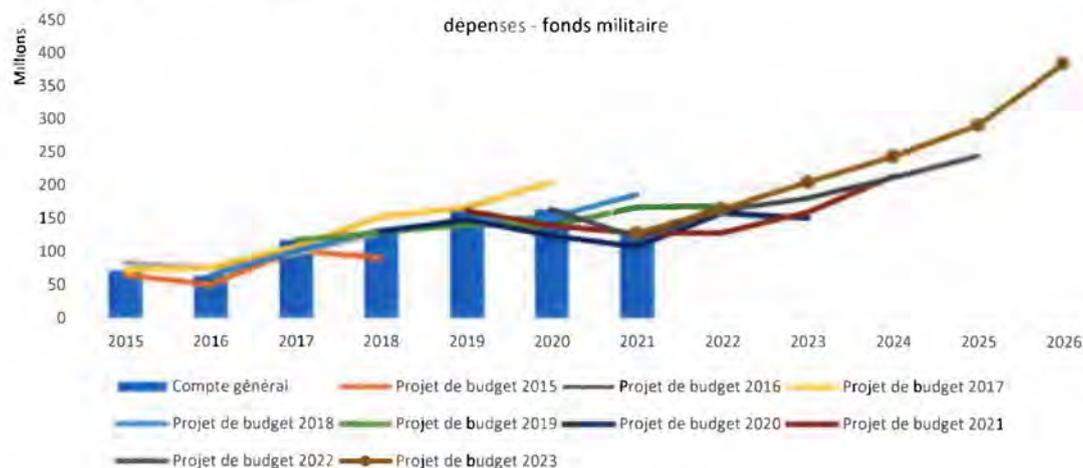
Sources : projets de budget pour 2018 à 2023 et comptes généraux 2015 à 2021

Du côté des recettes, celles-ci reviennent à leur niveau de 2017 après un léger sursaut en 2018 et 2019 et un affaissement en 2020. Leur progression devrait se prolonger tout au long des prochaines années pour égaler en 2023 le niveau record de 2016 et le dépasser nettement par la suite. A l’horizon 2026, les recettes allouées au fond du rail devraient atteindre près de 650 millions d’euros.

1.4. L’explosion des investissements dans les capacités militaires

Le gouvernement compte poursuivre au cours des années à venir le renforcement drastique des moyens alloués aux capacités militaires du pays. Selon le projet de budget pour 2023, les dépenses effectuées à ce titre devraient connaître une véritable explosion pour passer à environ 350 millions d’euros en 2026, soit un triplement par rapport aux dépenses 2021 et même une multiplication par six par rapport au niveau de dépenses constaté en 2015.

Graphique 44 : Évolution des dépenses du fonds militaire



Source : projets de budget 2015 à 2023 et comptes généraux 2015 à 2021

Une large partie de ces dépenses sont effectuées au titre de la politique de militarisation de l'espace qui représente bon an, mal an, au moins un quart des dépenses effectuées par le fonds. Une part similaire des dépenses projetées est allouée aux véhicules militaires, et plus précisément aux véhicules tactiques.

Les prévisions pour l'année 2026 font néanmoins état de deux évolutions anormales : d'une part, le budget « SPACE » augmente soudainement de 57 millions d'euros à 107 millions d'euros (contre 58,6 millions/an en moyenne de 2021 à 2025) au titre d'un poste simplement désigné par « divers ». Dans ce contexte, il serait également utile de savoir plus en détail dans quelle mesure la hausse des dépenses est éventuellement imputable à une mauvaise estimation des coûts afférents au projet GOVSAT / LUXEOSys au moment de son élaboration.

Par ailleurs, les montants alloués aux nouveaux projets connaissent eux aussi une hausse spectaculaire : 178 millions d'euros en 2026 alors que la plupart des années il reste à 0 et n'atteint guère que 20,25 millions en 2021 et 10,82 millions en 2025.

La CSL regrette de constater que le contexte géopolitique international rende nécessaire les investissements dans les équipements militaires. La CSL appelle cependant le gouvernement à ne pas négliger pour autant, voire de privilégier en toutes circonstances, la voie diplomatique comme outil de prédilection en vue de la prévention et de la résolution de conflits entre États, et cela en étroite collaboration avec les autres États-membres de l'Union européenne.

Par ailleurs, afin de mener à bien une politique extérieure minimisant les risques de belligérance, la CSL est d'avis que l'accent doit être mis sur la réduction des risques climatiques et environnementaux. En effet, la crise climatique et environnementale ainsi que la rareté croissante de certaines ressources indispensables risquent de provoquer des conflits et des flux migratoires inédits et posent pour les années à venir le plus grand danger à la sécurité internationale. La hausse du niveau de la mer, la raréfaction de ressources cruciales tels que l'accès à l'eau potable ou aux terres arables, la multiplication et l'amplification des catastrophes environnementales – sécheresses, famines, inondations, cyclones, incendies, ... - entraîneront des conséquences sans précédent sur la stabilité économique, sociale et politique au niveau mondial et devraient figurer au cœur des questions de sécurité.

D'ailleurs, ce seront une fois de plus les sociétés les plus vulnérables et les régions les plus pauvres qui seront les premiers à être touchées par les dévastations liées à la crise climatique. Par conséquent, en pleine crise climatique et environnementale, tout investissement qui vise la lutte et la protection contre la crise climatique et environnementale devrait également être interprété comme investissement dans le combat contre la pauvreté et en faveur de la sécurité mondiale à moyen et à long terme.

À la place d'une multiplication des investissements dans les capacités militaires, nous demandons que les moyens financiers soient mobilisés pour accélérer, au niveau mondial, dans le cadre de la coopération multilatérale :

- La réduction des émissions de gaz à effet de serre ;
- L'augmentation de l'efficacité énergétique de l'économie ;
- Le développement de l'économie circulaire ;
- La protection, notamment dans les régions les plus touchées, contre les catastrophes environnementales ;
- La lutte contre la pauvreté et les inégalités mondiales, etc.

Dans ce contexte, la Chambre des salariés salue tout particulièrement le maintien des fonds alloués à l'Aide publique au développement à 1% du revenu national brut du Grand-Duché, soit 544 millions d'euros en 2023, en hausse de 100 millions d'euros par rapport à 2020 (430 millions d'euros). Les deux tiers de cette enveloppe sont versés au fonds de la coopération au développement qui finance des programmes de coopération bilatérale en Afrique, Asie et Amérique centrale, des collaborations avec des ONG luxembourgeoises ainsi que des actions humanitaires.

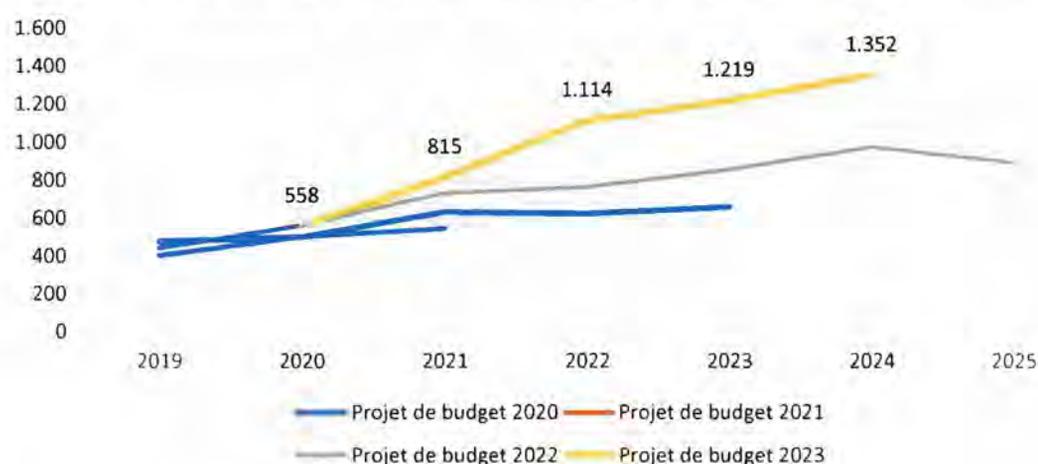
1.5. Les mesures en matière de transition écologique

Une fois n'est pas coutume, le gouvernement annonce par le biais du projet de budget pour l'année à venir une augmentation considérable des moyens alloués en faveur des mesures de transition écologique et de lutte contre les dérèglements climatiques.

Ainsi, pour l'année 2022, le projet de budget fait état de 1,1 milliards d'euros d'investissements environnement et climatiques, soit quelques 350 millions d'euros de plus que prévues dans le projet de budget pour 2022.

Au cours des années à venir, l'écart par rapport aux prévisions d'investissements effectuées par le passé devrait continuer à se creuser pour passer à +377 millions d'euros.

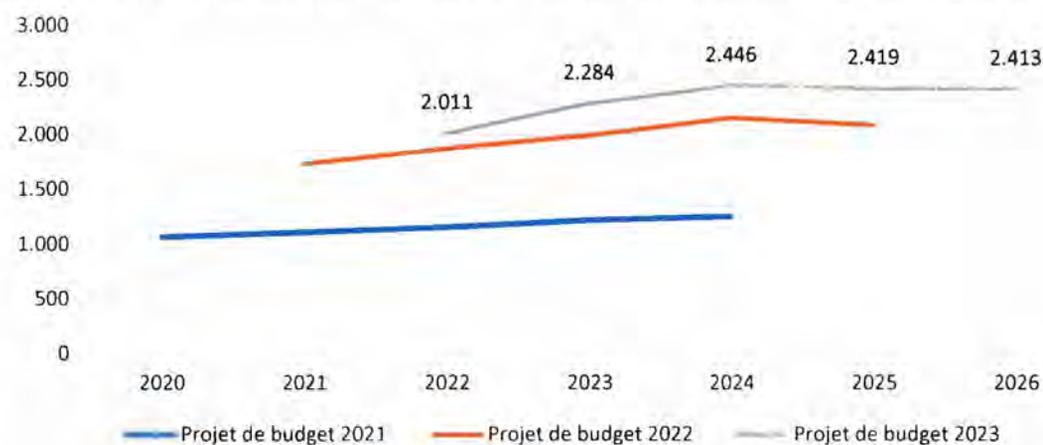
Graphique 45 : Évolution des investissements environnementaux et climatiques ; en millions d'euros



Sources : Projets de budget pour 2020 à 2022

Au-delà des investissements en matière environnementale et climatique, il semblerait que ce soit de façon plus générale l'ensemble des dépenses ayant trait à cette thématique cruciale qui connaîtra un sursaut supplémentaire à l'avenir.

Graphique 46 : Dépenses publiques liées à la mise en œuvre du PNEC ; en millions d'euros



Sources : Projets de budget 2021 à 2023

Ainsi, en ce qui concerne de façon plus globale les dépenses liées à la mise en œuvre du PNEC, il appert que les informations les plus récentes font état d'un niveau près de deux fois plus important

que celui projeté lors du projet de budget pour 2021 : en 2023, les dépenses PNEC devraient atteindre les 2,3 milliards d'euros (contre seulement 1,2 milliards inscrits au PB 2021 pour cette même année).

Le tableau ci-après offre un relevé exhaustif des dépenses courantes et en capital des différents ministères catégorisées comme faisant partie des dépenses en vue de la mise en œuvre du PNEC.

En millions d'euros

Ades structurel	Libellé	Budget voté		Prévision			
		2022	2023	2024	2025	2026	
01 0 32 010	Compensation de gaz à effet de serre	0,40	0,41	0,42	0,43	0,44	
15 0 34 001	Subvention d'intérêt pour prêt climatique	0,20	0,20	0,38	0,56	0,73	
15 0 41 010	Participation financière aux frais de fonctionnement du Groupement d'intérêt Economique "Klima-Agence"	1,06	1,16	1,16	1,26	1,26	
20 0 33 010	Promotion du transport de fret conventionnel par chemin de fer ou par barge	-	7,00	8,00	9,00	10,00	
20 0 33 011	Promotion du transport combiné fret ferroviaire et fluvial	12,93	11,00	12,00	13,00	14,00	
20 2 12 120	Frais d'experts et d'études liés à la planification de la mobilité	1,00	1,00	1,50	1,50	1,50	
20 2 12 121	Cellule mobilité douce	0,10	0,20	0,20	0,20	0,20	
20 2 12 122	Observatoire digital de la mobilité	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	
20 2 31 023	Services publics d'autobus et ferroviaires assurés par le S.N. des C.F.L. en exécution de la convention conclue avec l'Etat	322,08	374,74	417,05	445,69	464,12	
20 2 31 021	Services publics de tramways assurés par Luxtram	7,13	11,94	15,68	16,89	17,60	
20 2 33 014	Subsides à des organismes privés oeuvrant pour la promotion de la mobilité douce	0,94	0,94	0,94	0,94	0,94	
20 2 14 010	Barrages-écluses de la Moselle et infrastructures relevant du domaine public fluvial, entretien et renouvellement des installations et équipements	0,38	0,37	0,37	0,37	0,37	
20 3 14 011	Participation aux frais d'exploitation, d'entretien et de renouvellement des ouvrages hydrauliques communs de la Moselle	0,06	0,05	0,05	0,05	0,05	
20 2 12 120	Frais d'experts et d'études	0,42	0,45	0,45	0,45	0,45	
20 2 31 040	Services publics d'autobus réguliers assurés par des entreprises privées en exécution des contrats de services publics conclus avec l'Etat	214,60	246,82	256,39	259,61	262,98	
20 2 31 041	Frais liés à l'organisation des transports en faveur des demandeurs de protection nationale	0,30	0,47	0,47	0,47	0,47	
20 2 31 042	Transports scolaires assurés par des entreprises privées en exécution des contrats de services publics conclus avec l'Etat	29,92	41,46	47,42	48,13	48,95	
20 2 33 010	Subsides aux associations promouvant les transports publics	0,002	0,002	0,002	0,002	0,002	
20 2 43 000	Services publics d'autobus assurés par la Ville de Luxembourg en exécution de la convention conclue avec l'Etat	30,00	30,00	30,00	30,00	30,00	
20 2 43 000	Services publics d'autobus assurés par le Syndicat des T.C.E. en exécution de la convention conclue avec l'Etat	35,66	39,00	39,00	39,00	39,00	
22 0 12 307	Plateforme pour l'action climat et la transition énergétique: indemnités, frais de route et de séjour, frais d'études et d'experts: dépenses diverses	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	
22 0 12 308	Observatoire de la politique climatique: jetons de présence, indemnités, frais de route et de séjour, frais d'études et d'experts: dépenses diverses	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	
22 0 33 002	Participation financière aux frais de fonctionnement du Groupement d'intérêt Economique "Klima-Agence"	1,50	1,60	1,60	1,70	1,70	
22 2 12 120	Frais d'experts et d'études, frais d'analyses, indemnités pour services de tiers, frais de fonctionnement et dépenses diverses	2,00	2,25	1,84	2,01	2,10	
22 2 12 304	Exécution des dispositions de la directive 1999/105/CE, concernant la production et la commercialisation des matériels forestiers de reproduction	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	
22 2 12 308	Frais d'exploitation des coupes, frais d'entretien et de culture, y compris l'entretien des chemins de vidange: débardage par des biers, achat de plants forestiers, vêtements et équipements de travail, établissement et entretien des pépinières forestières: dépenses diverses	1,55	1,55	1,55	1,55	1,55	
22 2 12 310	Mesures de protection de la forêt contre les agents biotiques (insectes: champignons, ...) et abiotiques (pollutions, tempêtes, ...), mesures de réparation de dégâts y relatifs et mesures de prévention de risques aux infrastructures publiques ou privées émanant du domaine de l'Etat, particulièrement des forêts et autres milieux naturels affectés à l'Administration de la nature et des forêts	0,30	0,30	0,30	0,30	0,30	
22 2 12 380	Suivi de l'évolution des écosystème forestiers face au changement climatique, aux problèmes phytosanitaires et aux catastrophes naturelles: frais d'analyses, indemnités pour services de tiers, frais pour l'acquisition de matériel, frais dépenses diverses	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	
22 2 31 050	Participation aux frais de fonctionnement de systèmes de certification de la gestion durable des forêts et de la gestion écologique du milieu ouvert	0,10	0,11	0,12	0,13	0,13	
22 2 33 010	Participation de l'Etat en faveur de la conservation et de l'amélioration des forêts du pays par des associations de sylviculteurs	0,30	0,30	0,30	0,30	0,31	
26 0 12 120	Frais d'experts et d'études	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	
26 0 33 004	Soutien aux producteurs de biogaz en tant que rémunération du biogaz injecté dans le cadre de l'exécution du règlement grand-ducal relatif à la production, la rémunération et la commercialisation du biogaz	6,85	5,34	5,34	8,50	8,50	
26 0 41 010	Participation financière aux frais de fonctionnement du Groupement d'intérêt Economique "Klima-Agence"	1,50	1,60	1,60	1,70	1,70	
38 0 51 040	Application de la législation en matière de développement et de diversification économiques: création, aménagement et entretien constructif d'infrastructures extraordinaires, y compris la mise en valeur de terrains et de bâtiments, dépenses et frais connexes: dépenses et participation à des dépenses	3,50	3,50	3,50	3,50	3,50	
38 0 51 042	Régime d'aide pour bornes de recharge	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	
38 0 72 010	Application de la législation en matière de développement et de diversification économiques: acquisition, construction et aménagement de bâtiments et équipements à usage public, dépenses et frais connexes	9,26	10,18	20,00	7,50	7,50	
40 0 53 002	Garantie de l'Etat pour prêt climatique	-	-	-	-	-	
40 0 53 003	Prêt climatique à taux zéro: prime en capital et conseiller en énergie	0,01	0,01	-	-	-	
50 4 51 000	Régime d'aide aux sociétés en rapport avec la promotion du transport fluvial et le développement des infrastructures de navigation	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	
50 5 03 000	Régime d'aide aux communes en rapport avec la promotion du transport fluvial et le développement des infrastructures de navigation	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	
62 0 52 020	Mesures destinées à promouvoir une utilisation rationnelle de l'énergie, une réalisation d'économie d'énergie et une valorisation des énergies renouvelables et nouvelles - Participation à des projets pilotes et contrats de recherches	-	-	-	-	-	
62 2 53 020	Participation de l'Etat au financement d'actions d'amélioration des structures forestières effectuées par des propriétaires et exploitants	1,30	1,50	1,70	1,90	2,10	
62 2 74 300	Frais d'investissement initiaux pour la reconstitution de peuplements forestiers (achat de plants et de semences, frais de préparation du terrain pour la plantation, frais de plantation, frais de regarnissage et premier dégagement des plants)	-	0,65	0,65	0,65	0,65	

Néanmoins, comme notre Chambre a déjà pu le relever à l'occasion de précédents avis sur le projet de budget de l'État, force est de constater que le gouvernement peine à détailler précisément l'intégralité des mesures qu'elle catégorise comme dépenses PNEC.

Ainsi, si l'on compare les montants liés aux différentes (sous-)dimensions du PNEC au *Chapitre B. – Les principales orientations de la politique budgétaire* du Volume 1 du Projet de budget pour 2023 (p. 46*) à ceux qui sont catégorisés en tant que tels à l'aide des codes fonctionnels (*ibidem*, cf. tableau ci-avant), on ne peut que constater que les sommes divergent considérablement.

Tableau 7 : Comparatif entre les dépenses PNEC annoncées par le gouvernement et les sommes catégorisées en tant que telles au sein du budget des dépenses courantes et en capital des ministères

Dépenses PNEC par dimension (en millions d'euros)	Budget voté	Projet	Prévision			
	2022	2023	2024	2025	2026	
(1): Montants repris dans les accents politiques du projet de budget pour 2023 (p. 46*)	Décarbonisation	1 939,78	2 212,81	2 360,95	2 331,32	2 341,23
	Efficacité énergétique	55,23	55,80	69,73	66,30	68,83
	Sécurité d'approvisionnement énergétique	–	–	–	–	–
	Marché intérieur de l'énergie	0,10	0,10	0,20	0,28	0,37
	Recherche, innovation et compétitivité	16,30	15,16	15,47	21,50	2,29
	Dépenses totales	2 011	2 284	2 446	2 419	2 413
(2): Eléments catégorisés dans le budget des dépenses courantes et en capital des ministères	Décarbonisation	686,07	795,81	859,72	899,24	924,85
	Efficacité énergétique	9,47	10,39	20,39	8,06	8,23
	Sécurité d'approvisionnement énergétique	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Marché intérieur de l'énergie	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Recherche, innovation et compétitivité	1,06	1,16	1,16	1,26	1,26
	Dépenses totales	696,59	807,35	881,26	908,55	934,34
(1) – (2): Ecart entre montants globaux et éléments catégorisés dans les dépenses courantes et en capital	Décarbonisation	1 253,7	1 417,0	1 501,2	1 432,1	1 416,4
	Efficacité énergétique	45,8	45,4	49,3	58,2	60,6
	Sécurité d'approvisionnement énergétique	–	–	–	–	–
	Marché intérieur de l'énergie	0,1	0,1	0,2	0,3	0,4
	Recherche, innovation et compétitivité	15,2	14,0	14,3	20,2	1,0
	Dépenses totales	1 314,4	1 476,7	1 564,7	1 510,4	1 478,7

Sources : projet de budget pour 2023 (p. 46*), *Projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2022-2026*

Même si l'on ajoute aux dépenses catégorisées comme relevant du PNEC les dépenses d'investissement engagées par le biais des fonds spéciaux pour la protection de l'environnement et climat et énergie (environ 370 millions d'euros en moyenne entre 2022 et 2026), force est de constater que près d'un milliard d'euros de dépenses liées au PNEC annoncées (soit près des deux tiers) restent inexécutées.

Quoiqu'elle regrette le manque de transparence et/ou d'explications détaillées en la matière, la CSL ne peut néanmoins que saluer l'effort croissant consenti en matière d'adaptation à et de lutte contre les dérèglements climatiques.

Elle appelle cependant à veiller que certaines catégories de citoyens ne soient pas indûment pénalisées, respectivement oubliées, par ces mesures, notamment en ce qui concerne les possibilités d'accès à la mobilité durable individuelle et collective, à l'amélioration de l'efficacité énergétique de leur logement (indépendamment du statut d'occupation du logement) ainsi qu'à la compensation en termes de pouvoir d'achat de la taxation environnementale pour les ménages les plus modestes et donc vulnérables à cet égard.

1.6. Les mesures en matière de santé

Dans un monde marqué, en matière sanitaire, par la crise COVID-19 et ses répercussions, les politiques de santé jouent un rôle central afin de, en premier lieu, prévenir l'émergence de pathologies, qu'elles soient bien connues des sciences médicales ou nouvelles, et, en deuxième lieu de soigner dans les meilleures conditions possibles les patients atteints de maladies.

À ces fins, il est indispensable de mettre en œuvre un système de santé performant et inclusif.

Ainsi, pour le ministère de la Santé, la priorité des années à venir se base sur l'adage « mieux vaut prévenir que guérir » en intégrant les préconisations effectuées dans le cadre des analyses menées par le Gesundheitsdesch et le Plan National de Santé.

Il s'agit notamment pour les pouvoirs publics de développer le concept de « Maison Santé » offrant de l'information et des activités préventives et curatives.

Un effort spécifique est prévu en faveur des personnes en situation de précarité pour améliorer leur accès au système de santé luxembourgeois, que ce soit en matière de promotion, de prévention mais aussi de prise en charge médicale. La pandémie ainsi que le contexte géopolitique rendent d'autant plus nécessaire l'amélioration de l'accès aux soins pour toutes les personnes se trouvant sur le territoire du Grand-Duché.

De façon plus générale, le ministère souhaite développer un système de santé piloté par les données (data-driven health system) qui permettra une prise de décision basée sur des informations factuelles. Pour cela a été créé, en 2022, un observatoire de la santé qui sera développé au cours des années à venir afin de pouvoir procéder aux analyses nécessaires. En parallèle, le ministère de la Santé souhaite mettre en place une « task force digitalisation » qui est destinée à mener une analyse sur l'opportunité de la mise en place d'une agence nationale de gouvernance digitale en santé et la mise en place d'un système informatique unique pour le secteur de la santé. Ce système informatique unifié permettrait l'optimisation de la prise en charge des patients en mettant à disposition des professionnels de santé de toutes les données de santé nécessaires. Par ailleurs, la centralisation des données de santé permettrait de renforcer la recherche médicale.

Les autres priorités futures concernent la pénurie de ressources humaines et la pérennité du financement du système de santé. À ces fins, le ministère mise essentiellement sur l'efficacité du système de santé qui bénéficierait également les patients : hospitalisation à domicile, augmentation du taux d'interventions ambulatoires ou encore utilisation intelligente des données de santé permettant une prise de décision améliorée.

Dans ce contexte, la CSL se doit d'insister sur le fait que les outils informatiques, aussi perfectionnés et performants soient-ils, ne peuvent que jouer un rôle complémentaire dans le système de santé publique et en aucun cas se substituer à un nombre suffisant de professionnels de santé bien formés. En effet, le facteur humain joue un rôle important dans les soins de santé et notamment le rétablissement prompt et durable des patients, quelle que soit la pathologie dont ils sont atteints. C'est également pour cette raison que la CSL reste circonspecte quant au recours excessif à l'hospitalisation à domicile et au développement inconsidéré des interventions ambulatoires qui seraient dictés uniquement par la réalisation d'un équilibre financier du système de santé.

De manière générale, la CSL estime qu'un système de santé performant, juste et universel ne peut que fonctionner dans le cadre d'un régime public bénéficiant d'un financement public conséquent.

En matière d'investissements physiques dans les infrastructures hospitalières, force est de constater que, dans la période précédant l'éclatement de la pandémie COVID-19, celles-ci sont largement restées à un niveau relativement stable et en deçà des prévisions d'augmentation effectués par les différents projets de programmation financière pluriannuelle. Ainsi, de 2015 à 2019, les dépenses du fonds s'élèvent en moyenne à environ 35 millions d'euros par an.

Graphique 47 : Évolution des dépenses effectuées par les biais du fonds des infrastructures hospitalières



Sources : Comptes généraux 2015-2021, Projets de budget 2018-2023

L'urgence pandémique a changé la donne et poussé les pouvoirs publics à investir davantage dans les infrastructures hospitalières : en 2020, les investissements en la matière ont dépassé les 51 millions d'euros afin de combler les besoins en infrastructures liées à la propagation du COVID-19. Au vu des prévisions effectuées les années précédentes, force est cependant de constater que les investissements en matière d'infrastructures hospitalières sont systématiquement restés bien en deçà des anticipations.

L'année 2021 est quant à elle marquée par un niveau de dépenses en diminution pour se rapprocher, avec près de 42 millions d'euros de la moyenne pré-pandémique. L'année 2022 devrait marquer une stabilité par rapport à cette réduction.

Pour les années 2023 et suivantes, le projet de budget prédit, à l'instar des projets budgétaires précédents, une véritable explosion des dépenses : d'environ 40 millions d'euros en 2020 et en 2021, les investissements doubleraient en 2023 pour atteindre 80 millions euros et continueraient leur progression pour atteindre le quadruple de leur niveau de 2022 en 2026.

Cette progression fulgurante en fin de période de programmation financière serait essentiellement imputable aux « nouveau bâtiment centre » du CHL et au CHEM Südspidol qui représentent (à parts à peu près égales) 75% des dépenses (non ajustées) pour 2025 et 2026.

Rétrospectivement, toutefois, force est de constater que les réalisations en matière d'investissements en infrastructures hospitalières restent, d'année en année, nettement en deçà des prévisions. Ainsi, pour l'année 2022, les projets de programmation financière pluriannuelle de 2017-2022 et 2018-2023 tablaient sur des dépenses dépassant les 100 millions d'euros. Déjà, les projets 2019-2024 et 2020-2025 avaient nettement revu à la baisse les ambitions en prédisant des investissements aux alentours de 80 millions d'euros. Finalement, les dernières estimations effectuées dans le cadre des travaux budgétaires pour 2023 s'avèrent décevantes en la matière puisque le fonds des infrastructures hospitalières n'aura dépensé qu'environ 40 millions d'euros, soit près de trois fois moins qu'escompté en 2017/2018.

Chapitre 4 : Les inégalités, la pauvreté et l'exclusion sociale au Luxembourg

1. Le taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale

En juin 2010, la Commission européenne a adopté la stratégie Europe 2020 qui consiste en une « croissance intelligente, durable et inclusive » et qui s'articule autour de trois axes :

- l'innovation ;
- l'accroissement du taux d'emploi ;
- la durabilité de la croissance.

Plusieurs objectifs chiffrés sont avancés, comme un taux d'emploi global de 75% (5% de plus que dans la stratégie de Lisbonne), un budget de la recherche équivalent à 3% du PIB (reprise de l'objectif précédent, réaffirmé malgré le contexte de réduction des déficits et de la crise), une réduction de 25% de la pauvreté et de l'exclusion sociale, ou encore une diminution de l'échec scolaire de 15 à 10%.

Dans ce cadre, l'Europe s'est engagée à réduire de 20 millions le nombre de personnes menacées par la pauvreté ou l'exclusion sociale. Chaque pays devant chiffrer ces objectifs, le gouvernement luxembourgeois avait alors prit l'engagement qu'en l'espace de 10 ans, il diminuerait de 6.000 unités le nombre de personnes en situation de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale.

C'était l'engagement pris en 2010 et aujourd'hui on ne peut que constater l'échec total en la matière.

Selon Eurostat, en 2008, 72.000 personnes étaient concernées par cette problématique et donc à l'horizon 2020, selon l'engagement du gouvernement, la part de ces personnes aurait dû être réduite de 8,3%, et arriver à 66.000 personnes.

Or au contraire, le nombre de personnes menacés de pauvreté ou d'exclusion sociale a augmenté de 58.400 unités et a atteint en 2021 le nombre de 130.400 personnes courant le risque de la pauvreté et de l'exclusion sociale !

Même si la population au Luxembourg est passée de 511.800 fin 2010 à 645.397 fin 2021 (+26%), cet accroissement démographique ne justifie pas à lui seul la croissance des personnes en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale.

Le constat est simple, il s'agit d'un échec pour les gouvernements luxembourgeois successifs.

Concrètement que veut dire être menacé de pauvreté et d'exclusion sociale au Luxembourg en 2021 ? Cet indicateur va au-delà de la pauvreté monétaire et prend en compte deux autres dimensions : la privation matérielle grave et la très faible intensité de travail. Le tableau suivant permet d'en apercevoir le nombre d'individus concernés selon la dimension de l'exclusion sociale.

Tableau 8 : Répartition des individus selon les critères de pauvreté ou d'exclusion sociale pour le Luxembourg en 2021

	Nombre d'individus concernés	%
Population en risque de pauvreté, n'étant ni en situation de privation matérielle grave ni habitant dans un ménage à très faible intensité de travail	93 100	15,5
Population n'étant pas en risque de pauvreté, étant en situation de privation matérielle grave et n'habitant pas dans un ménage à très faible intensité de travail	3 200	0,5
Population n'étant pas en risque de pauvreté ni en situation de privation matérielle grave et habitant dans un ménage à très faible intensité de travail	18 300	3,1
Total population exclue selon une seule dimension	114 600	19,1
Population en risque de pauvreté, en situation de privation matérielle grave et n'habitant pas dans un ménage à très faible intensité de travail	2 700	0,4
Population n'étant pas en risque de pauvreté, étant en situation de privation matérielle grave et habitant dans un ménage à très faible intensité de travail	300	0,1
Population en risque de pauvreté, n'étant pas en situation de privation matérielle grave et habitant dans un ménage à très faible intensité de travail	11 300	1,9
Total population exclue selon deux dimensions	14 300	2,4
Population en risque de pauvreté, en situation de privation matérielle grave et habitant dans un ménage à très faible intensité de travail	1 500	0,2
Total population exclue selon les trois dimensions	1 500	0,2
Total risque de pauvreté et d'exclusion sociale UE 2020	130 400	21,7

Source: STATEC (en collaboration avec le LISER), EU-SILC-2021

L'analyse du tableau montre que 88% des personnes en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale le sont sur une seule dimension.

1.1. Le risque de pauvreté monétaire en 2021 (revenus 2020)

Concernant le risque de pauvreté monétaire, en 2021 (revenus de 2020), une personne est considérée comme pauvre quand elle vit sous le seuil de 2.124 euros par mois. Concrètement au Luxembourg, ce ne sont pas moins de 109.000 personnes qui doivent vivre avec moins de ce montant mensuel ; ce qui représente 18,1% de la population.

C'est un taux jamais atteint dans le pays. Si la situation avait semblé se stabiliser en 2020, le risque de connaître la pauvreté a regagné du terrain et concerne près de deux personnes sur dix à l'heure actuelle.

Graphique 48 : Taux de risque de pauvreté monétaire, en %



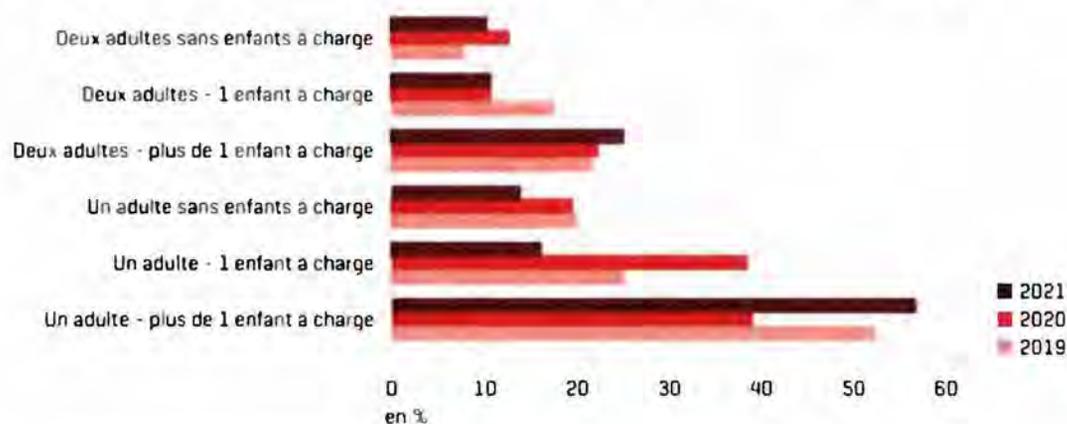
Note : rupture de séries en 2016, en 2020 et en 2021

Sources : LISER (d'après Population et Emploi, n° 1, janvier 2004) jusqu'en 2002, STATEC (en collaboration avec le LISER) EU-SILC 2003 - 2021

Sans surprise ce sont les jeunes isolés, les étrangers, les personnes faiblement éduquées, les chômeurs et les familles monoparentales qui sont relativement plus exposés au risque de pauvreté monétaire.

En mettant le projecteur sur les familles, il est clair que la situation des ménages avec enfants est particulièrement préoccupante, spécialement pour les monoparentaux avec plus d'un enfant à charge.

Graphique 49 : Taux de risque de pauvreté monétaire, en % selon le type de ménage



Note : rupture de séries en 2020 et en 2021

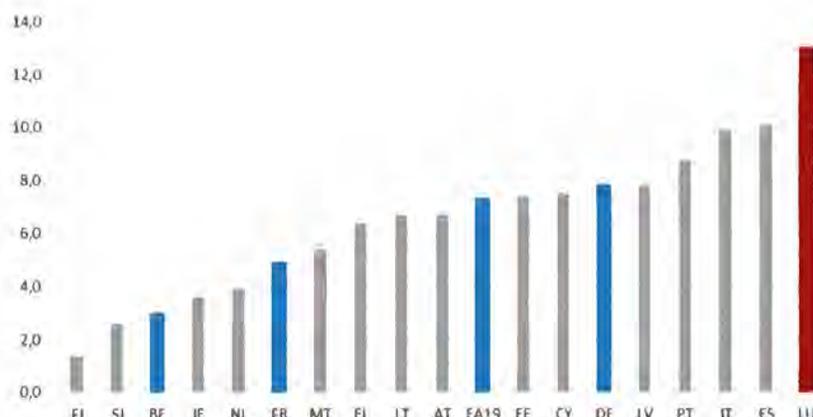
Sources : STATEC (en collaboration avec le LISER), EU-SILC 2018-2021

Si les chômeurs sont relativement les plus touchés par le risque de pauvreté, il faut tout de même ne pas oublier que le travail ne met pas toujours à l'abri de la pauvreté monétaire puisque 13,5% des personnes en emploi sont concernées par le risque de précarité.

Les travailleurs salariés à temps plein sont 11,8% à ne pas être protégés contre la paupérisation et ce ratio monte à 21,2% s'il s'agit de temps partiels.

En dix ans, la situation des salariés face au à ce risque n'a fait qu'empirer et le Luxembourg reste le plus mauvais élève en la matière des pays de la zone euro.

Graphique 50 : Taux de risque de pauvreté des salariés, en % en 2021 (revenus 2020)



Source : Eurostat EU-SILC ; Graphique CSL

1.2. Prévisions des revenus, des inégalités et de la pauvreté pour 2021

Comme dans le Rapport travail et cohésion sociale de 2020, le Statec prend à cœur de faire des prévisions pour les revenus de 2021, puisque ceux publiés par Eurostat sont en réalité ceux de 2020. Le revenu disponible mensuel moyen par ménage, étant défini comme la moyenne du revenu net de tous les ménages, augmenterait ainsi de 2,8% en 2021 pour atteindre un niveau de 6'421€.

Tableau 9 : Indicateurs de pauvreté et d'inégalités en 2020 et en 2021 (prévisions)

Indicateurs de pauvreté et d'inégalités en 2020 et en 2021 (prévisions)	2020*	2021 (prévision)**
Revenu disponible mensuel moyen (en EUR)	6 247	6 421
Évolution par rapport à l'année précédente (en %)	9.3	2.8
Seuil de pauvreté (en EUR)	2 124	2 177
Évolution par rapport à l'année précédente (en %)	9.0	2.8
Taux de risque pauvreté (en %)	18.1	19.2
Évolution par rapport à l'année précédente (en point de %)	0.7	1.1
S80/S20	4.6	4.7
Évolution par rapport à l'année précédente (en point de %)	-0.4	0.1
D9/D1	7.1	7.2
Évolution par rapport à l'année précédente (en point de %)	-1.0	0.1

* Indicateurs sur les revenus de 2020 collectés en 2021

**indicateurs prédits en combinant les revenus de 2020 collectés en 2021 avec la variation des revenus IGSS 2020-2021

Sources: STATEC, EU-SILC 2021 et IGSS 2020-2021

1.3. Les dépenses pré-engagées et les inégalités de niveau de vie arbitrale

Il s'agit d'une autre façon de parler de la pauvreté en fonction des dépenses « contractuelles » des ménages. Le Statec a mis à jour une étude réalisée en 2019 qui offre une autre approche de la pauvreté qui prend en compte les dépenses pré-engagées des ménages et qui permet d'établir un revenu arbitrale. Ce dernier est le solde entre le revenu disponible d'un ménage et ses dépenses pré-engagées

Les dépenses pré-engagées sont les engagements contractuels des ménages. Ceux-ci viennent limiter les choix de consommation (arbitrage de consommation) que peuvent encore effectuer les ménages dans leur budget. Ce sont des dépenses contraintes des ménages.

Concrètement, les dépenses pré-engagées considérées sont :

1. Dépenses liées au logement ¹⁸ : loyers d'habitation, y inclus les dépenses relatives à l'eau, le gaz, l'électricité et autres combustibles ;
2. Les services de télécommunication ;
3. Les frais de cantine (scolaire et professionnelle) ;
4. Les services de télévision (y compris les abonnements à des chaînes payantes) ;
5. Les frais d'assurances ;
6. Les services bancaires.

Le constat général est sans ambiguïté, il y a une sous-estimation des inégalités entre ménages lorsqu'on les évalue uniquement à partir du revenu disponible.

Graphique 51 : La prise en compte des dépenses pré-engagées détériore la distribution des revenus et aggrave la pauvreté et les inégalités

Graphique 10 **La prise en compte des dépenses pré-engagées détériore la distribution des revenus et aggrave la pauvreté et les inégalités**



Le revenu arbitrage médian par ménage s'élève à 3.436 euros, tandis que celui du premier et du troisième quartile s'établissent respectivement à 2.224 euros et 5.474 euros. Autrement dit, 25% des ménages ont un revenu arbitrage mensuel inférieur à 2.224 euros, 50% un revenu arbitrage inférieur à 3.436 euros et 25% un revenu au-dessus de 5.474 euros.

Les dépenses pré-engagées représentent en moyenne 36% du budget total des ménages et en moyenne 31% de leur revenu disponible.

Cependant certains postes prennent plus d'ampleur que d'autres, c'est le cas des remboursements d'emprunt qui représentent 43% du montant total des dépenses pré-engagées ; le paiement des loyers y représente une part de 22%.

1.4. La pauvreté multidimensionnelle

Ce taux de risque de pauvreté combine trois dimensions : le revenu, la consommation et le patrimoine financier des ménages. D'un point de vue méthodologique cette analyse nécessite une source de données unique, or il n'existe pas de telle base de données pour le Luxembourg. Par conséquent pour pallier ce problème, le Statec utilise les « techniques d'appariement statistiques qui font correspondre les informations sur la consommation tirée de l'Enquête sur le budget des ménages (EBM) avec le niveau de patrimoine obtenu dans l'Enquête sur la consommation des ménages et du patrimoine financier (HFCS) et avec le revenu tel que collecté dans l'Enquête européenne sur les revenus et les conditions de vie (EU-SILC). » Si cette méthode est reconnue,

¹⁸ Loyers fictifs imputés aux propriétaires-occupants et aux ménages logés gratuitement sont exclus, tandis que l'ensemble des remboursements d'emprunts effectués par les ménages au cours de l'année sont comptés.

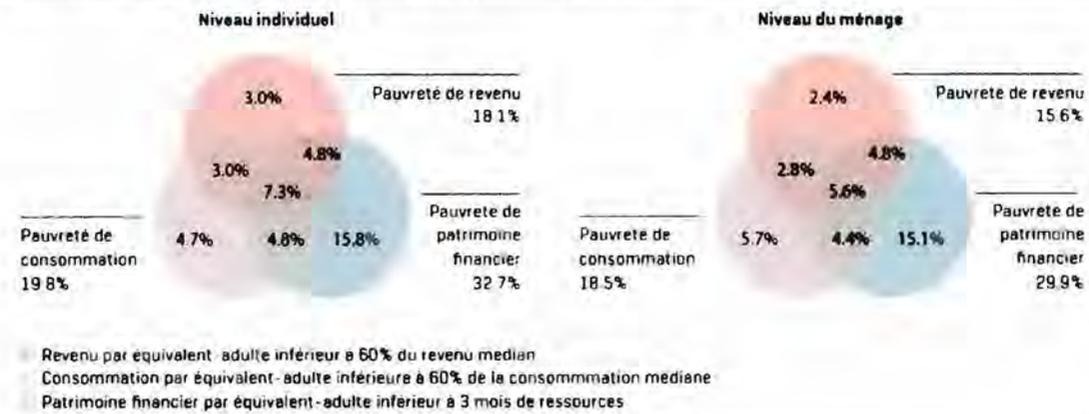
les auteurs du rapport admettent eux-mêmes qu'il convient d'être prudent dans l'interprétation des résultats car les données appariées reposent sur des estimations de nature expérimentale.

Fort de cet avertissement, les résultats de l'analyse montrent qu'au niveau individuel, le taux de pauvreté selon le revenu est de 18,1%, le taux de pauvreté de consommation s'élève à 19,8% et le taux de pauvreté se rapportant au patrimoine financier est 32,7%. Si la pauvreté multidimensionnelle est le cumul de déficits au niveau des revenus, de la consommation et du patrimoine, il apparaît alors que 7,3% de la population sont concernés par cette pauvreté ICW (pour Income, Consumption and Wealth).

Il faut bien avoir conscience que ce pourcentage représente une situation extrême de pauvreté et ne peut être utilisée en tant que seuil « acceptable de pauvreté » pour un pays tel que le Luxembourg. Ces personnes touchées par la pauvreté ICW ne peuvent s'appuyer ni sur des revenus suffisants, ni sur des actifs financiers/patrimoniaux pour maintenir un niveau adéquat de consommation afin de mener une vie décente.

Graphique 52 : La pauvreté au Luxembourg

La pauvreté au Luxembourg chute à 7.3% si l'on tient compte à la fois du revenu, de la consommation et du patrimoine financier



Source: STATEC. Calcul des auteurs à partir de fichiers synthétiques obtenus par l'appariement de EU-SILC 2021 avec EBM 2021 et HFCS 3^e vague. Il convient de noter que le revenu collecté dans EU-SILC, EBM et HFCS provient d'une année antérieure.

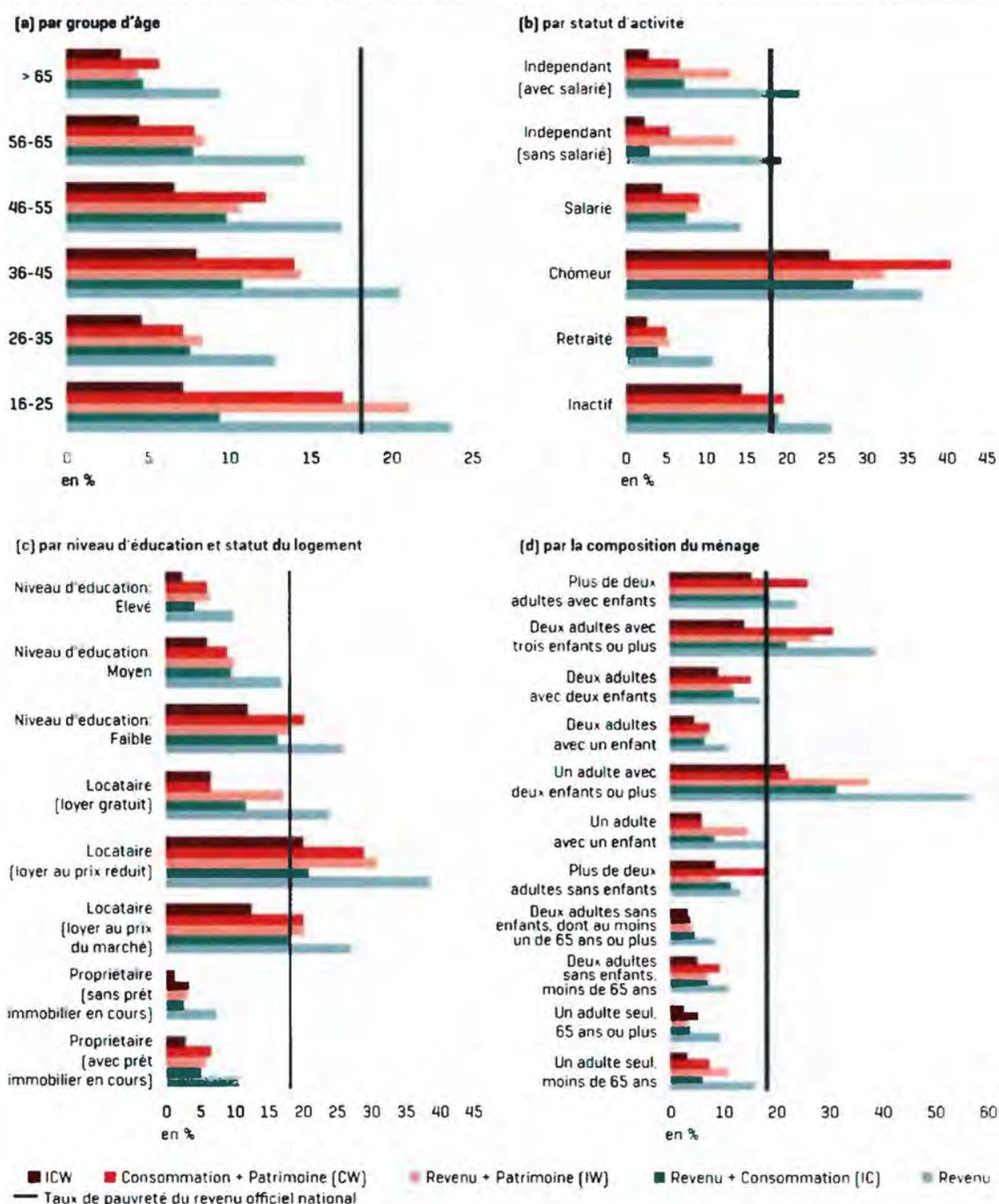
La pauvreté de patrimoine financier est nettement plus élevée que celle de revenu et de consommation ; cela témoigne du fait que le patrimoine est plus inégalement réparti que le revenu.

Par ailleurs, au niveau individuel, la pauvreté ICW a augmenté par rapport à l'année précédente puisqu'en 2020 le taux était de 5,6% pour atteindre 7,3% en 2021. Cette détérioration de la situation est essentiellement à attribuer à la pauvreté liée à la consommation.

De manière générale, les résultats montrent que les jeunes, les chômeurs, les inactifs, les locataires, les monoparentaux avec deux enfants ou plus, et les personnes ayant un faible niveau d'éducation sont davantage exposés à la pauvreté.

Graphique 53 : Personnes exposées davantage à la pauvreté

Les jeunes, les chômeurs, les inactifs, les locataires, les monoparentaux avec deux enfants ou plus, et les personnes ayant un faible niveau d'éducation sont davantage exposés à la pauvreté



1.5. La pauvreté au Luxembourg en quelques mots

Qu'il s'agisse du risque de pauvreté basé sur les revenus, sur le revenu arbitral ou le risque de pauvreté multidimensionnel, les constats sont identiques : il y a une détérioration de la situation sociale dans le pays.

Pourtant les acteurs politiques semblent se cantonner à colmater les brèches de la crise énergétique et aucune politique sociale à long terme n'est présentée. Et sur le court terme se sont les mesures d'aide découlant de la tripartite qui sont mises en avant sans qu'il n'apparaisse la moindre référence à la pauvreté et aux inégalités. Or, la crise de l'énergie risque d'amplifier un phénomène qui existe déjà, il est donc essentiel de mettre en place un plan d'attaque.

C'est pour cette raison que la CSL réitère sa demande de mise en place d'un Plan d'action contre la pauvreté.

2. Mesures proposées par la CSL

L'élaboration d'un plan de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Vue l'étendue des situations précaires vécues par de plus en plus de personnes au Luxembourg, **il est primordial que le gouvernement établisse un plan de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale**. Un plan contenant des objectifs réalistes, un timing à respecter et des mesures claires et précises à mettre en œuvre. Un plan élaboré avec la société civile (notamment les organisations syndicales) et avec un investissement budgétaire à la hauteur des objectifs à atteindre. En amont du plan, il serait propice de réaliser une étude d'impact de chaque mesure envisagée, tout comme il serait utile et de prévoir une évaluation *ex post*.

La CSL estime que ce plan devrait comprendre au minimum les mesures suivantes :

- 1. Revalorisation des prestations familiales
- 2. Indexation et revalorisation de l'allocation de vie chère
- 3. Augmentation de la pension minimale et du complément accueil gérontologique
- 4. Soutien renforcé aux familles monoparentales
- 5. Adaptation du SSM par rapport à la directive européenne

2.1. Revalorisation de toutes allocations relatives aux prestations familiales

Si la CSL salue l'indexation de l'allocation familiale depuis 1^{er} octobre 2021, elle critique fortement que seule l'allocation de base et les majorations d'âge soient soumises au système d'indexation automatique.

Pour rappel, à maintes reprises la Chambre des salariés a demandé que l'entièreté des prestations familiales soit adaptée au coût de la vie, comme le prévoyait d'ailleurs l'accord de coalition du gouvernement et pas uniquement le volet « allocations familiales » comme c'est le cas actuellement. D'autant plus que l'accord signé avec les syndicats et prévoyant une adaptation des prestations familiales date de 2014, et qu'aucune autre compensation en espèces n'a été versée aux familles en charge d'enfants pour rattraper la perte de pouvoir d'achat cumulée toutes ces années¹⁹. Depuis le 1^{er} octobre 2021, les allocations familiales sont à nouveau indexées mais la perte de revenus subie par les familles n'a jamais été comblée. Il s'ajoute que les prestations familiales ne sont pas adaptées à l'évolution du salaire médian comme le prévoyait d'ailleurs l'accord entre

¹⁹ À noter que, depuis 2014 et jusqu'au 30/09/2021, les prestations familiales avaient perdu environ 10% de leur valeur uniquement du fait gel de ces dernières.

syndicats et gouvernement de 2014²⁰. Cette adaptation des prestations en espèces des allocations familiales à l'évolution générale (moyenne) des revenus reste pourtant une revendication de notre Chambre.

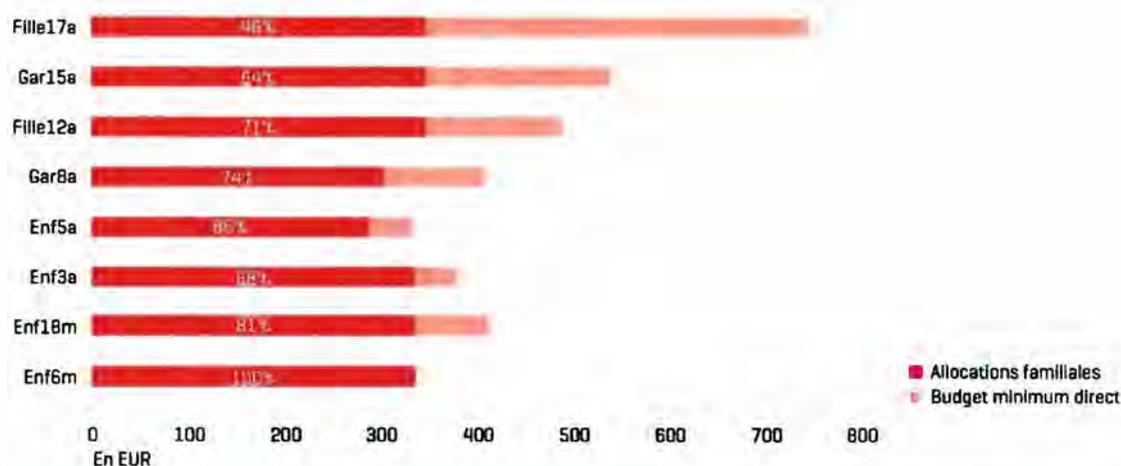
Par ailleurs, les gouvernements successifs ont beaucoup investi dans les prestations en nature avec l'argument de compenser les prestations en espèces. Si la CSL salue l'initiative, elle tient à rappeler qu'il est important de développer les deux systèmes et non privilégier un avantage par rapport à un autre. D'autant plus que les prestations en nature sont majoritairement destinées aux enfants plus jeunes. Pour rappel, les avantages en nature relatifs au chèques-service accueil sont destinés exclusivement aux enfants âgés d'au maximum 12 ans. Pour les adolescents et les jeunes adultes peu d'initiatives sont mises en place (exception faite de la gratuité des livres scolaire et de la cantine scolaire) alors que justement c'est à partir de 12 ans que les coûts pèsent de plus en plus dans le budget familial.

Il existe donc bien un fossé entre les prestations familiales perçues et les coûts des enfants, cette inadéquation entre les aides directes et les besoins fondamentaux des enfants s'accroît avec l'âge de ceux-ci.

Dans ce cadre les travaux réalisés par le Statec concernant les budgets de références sont les principales ressources en la matière.

Dans le dernier rapport travail et cohésion sociale il est relaté que les allocations directes couvrent entre 100% et 46% du budget minimum des enfants.

Graphique 54 : Couverture du budget minimum des enfants par les prestations familiales directes



Source: STATEC

S'il apparaît que les besoins sont totalement couverts pour un enfant de 6 mois, il est important de signaler que l'allocation de naissance est incluse dans les prestations familiales et qu'elle a un poids relativement plus important pour un enfant de 6 mois que pour un enfant plus âgé. Il ne s'agirait pas de conclure qu'il ne faut plus aider les familles avec des enfants en bas âge, mais bien de subvenir plus largement, avec des prestations en espèces, aux besoins des familles dont les enfants sont plus âgés.

Toutes ces données confirment que les allocations familiales doivent impérativement être revues à la hausse, au moins pour couvrir les coûts directs des enfants plus âgés selon leur besoin. Il serait en effet nécessaire d'équilibrer quelque peu le poids budgétaire des enfants plus âgés par rapport à celui des plus jeunes.

²⁰ L'article 1^{er}, paragraphe 1, du projet de loi portant création d'un mécanisme d'adaptation des prestations familiales en espèces et en nature de 2014 stipule que « Les prestations familiales en espèces et en nature sont adaptées tous les deux ans. A cette fin, le Gouvernement soumet à la Chambre des Députés un rapport sur l'évolution de la valeur des prestations par rapport à l'évolution du salaire médian. »

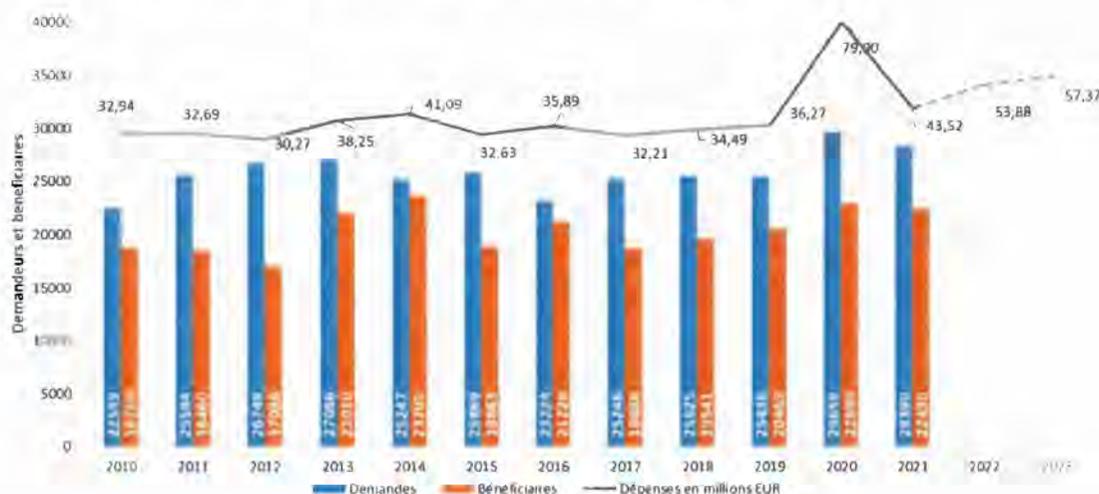
2.2. Indexation et revalorisation de l'allocation vie chère (AVC)

Il s'agit d'une aide financière dont le but est de satisfaire les besoins des ménages à revenus modestes face à une situation économique difficile, et notamment à une augmentation du coût des biens destinés à la consommation. Cette allocation, bien que non imposable et non soumise à cotisation sociale est considérée comme un revenu dans les calculs du taux de pauvreté. Si elle apporte un plus à ceux qui en bénéficient, elle ne joue pas grand-rôle dans la diminution du taux de risque de pauvreté surtout parce que la prestation n'a pas été revalorisée jusqu'en 2020 année où dans le contexte de la crise sanitaire elle a été doublée. En 2021, le gouvernement a rehaussé le montant de 10% par rapport à 2019 et en 2022, un supplément d'au moins 200 euros par ménage a été acté. Dans le cadre de la crise énergétique, il a été instauré entre autres une aide pour les ménages plus vulnérables à savoir une prime énergie. Cette prime est indépendante de l'allocation de vie chère (AVC) et vient compléter celle-ci le cas échéant.

Pour bénéficier de l'allocation de vie chère, le revenu annuel global brut du ménage, estimé sur une période de référence de 12 mois qui précède le mois de l'introduction de la demande, ne peut pas dépasser un certain seuil. Ce seuil suit le nombre indiciaire et évolue en fonction de ce dernier.

À cet égard, la Chambre des salariés propose que le montant de l'allocation puisse évoluer également selon l'indice du coût de la vie. La CSL demande également que soit revu à la hausse le montant annuel de l'AVC. En effet, dès que la prime énergie ne sera plus d'application, un manque à gagner pour les ménages modestes se fera ressentir. De plus avec le prix de l'énergie qui risque de rester à un niveau élevé, le montant de base nécessiterait également une revalorisation. Il faut garder à l'esprit que ce sont les ménages les plus modestes qui en bénéficient et que le nombre d'allocataires ne progresse guère.

Graphique 55 : Évolution des demandes, bénéficiaires et des dépenses



Source : IGSS ; Projet Budget de l'État 2023 ; graphique : CSL

Il faut cependant observer que les demandes pour obtenir l'allocation de vie chère ont connu en 2020 et 2021, un niveau jamais atteint depuis sa création. Le nombre d'allocataires lui, ne connaît pas de croissance nette depuis son instauration. Ce qui amène à penser que les conditions d'accès ne sont plus en adéquation avec la réalité du terrain.

D'après les informations datant du 11/03/2022 contenues dans la réponse de la ministre de la Famille et de l'Intégration à une question parlementaire sur le sujet de l'AVC, on apprend que pour l'année 2020, sur les 6.760 refus d'obtention de l'AVC, 4.746 le sont pour dépassement des limites de revenus, 277 pour des demandes reçues hors délai et donc 1.737 pour autres raisons (on ne sait pas lesquelles). Concernant les demandes refusées en 2021, à savoir 5.849, on observe 4.520 pour dépassement de limites de revenus, 166 demandes hors délai et 1.163 pour d'autres raisons.

Donc pour 2020 et 2021, respectivement 70% et 77% étaient des demandes refusées pour dépassement de limites de revenus et 26% et 20% des demandes refusées pour d'autres raisons. Autrement dit, en 2020 un refus sur quatre et un sur cinq en 2021 sont à imputer à d'autres raisons que purement financières ; il serait intéressant de savoir pourquoi et cela rejoint l'hypothèse de l'inadéquation des conditions d'accès.

En parallèle se pose la question du non recours, c'est-à-dire les ménages qui ne saisissent pas l'occasion de demander l'aide alors qu'ils y auraient droit. Cette problématique de non recours doit être traitée et analysée d'autant plus dans ce contexte de la hausse des prix de l'énergie et de l'instauration de la prime énergie pour ménage à faible revenu. Il ne s'agirait pas de passer à côté du public cible.

Dans la question parlementaire n°5754, il est indiqué qu'au moins un cinquième des ménages au Luxembourg serait éligible pour l'obtention de l'allocation de vie chère. Dans sa réponse, la Ministre de la Famille et de l'Intégration stipule que le FNS n'a pas connaissance du nombre de ménages n'ayant pas recours à l'AVC et qu'une éventuelle étude sur le sujet du non recours a été évoquée avec l'IGSS.

2.3. Adaptation des plafonds d'accès au complément accueil gérontologique

La confrontation entre les prix moyens demandés pour vivre en institution et les montants des pensions vieillesse des résidents montrent une différence notable pour les personnes moins bien loties en termes de revenus. La situation est exacerbée pour les femmes et peut s'avérer problématique du moment où la femme pensionnée n'est plus capable de vivre seule et se voit dans l'obligation de vivre soit dans sa famille, soit en institution.

Aussi, la Chambre de salariés revendique une augmentation structurelle de la pension minimale, car la CSL estime que les pensions vieillesse « normales » devraient pouvoir être suffisantes pour que les citoyens âgés puissent résider décemment dans les structures d'hébergement adéquates. La Chambre des salariés attire l'attention sur le fait que la réforme des pensions votée en 2012 va engendrer des pensions plus faibles à l'avenir ; il faudra d'autant plus assurer l'accès aux structures d'hébergement aux futurs retraités.

Afin de faire face à un manque de moyens pour aller en institution pour personnes âgées, l'État a prévu une aide adaptée ; le complément accueil gérontologique (GERO).

Pour en bénéficier, il faudra remplir les conditions suivantes :

- être admis en institution en durée indéterminée ;
- avoir des ressources personnelles insuffisantes pour couvrir le prix.

Une personne ne pouvant payer par ses propres moyens le prix de séjour peut donc faire une demande afin de profiter de cette aide. Le montant du complément est déterminé en fonction :

- d'un montant qui représente le prix de base mensuel des prestations de l'accueil, appelé montant minimum mensuel de référence.;
- des ressources personnelles du bénéficiaire;
- d'un montant mensuel immunisé sur les ressources du bénéficiaire.

Dans tous les cas, l'aide est plafonnée. Si le coût de l'établissement choisi dépasse le plafond fixé par la loi, les proches devront payer le complément.

On notera que tous les plafonds ont été fixés en 2004 et s'ils suivent une évolution du nombre indiciaire, ils ne sont plus adaptés au niveau de vie actuel et sont en totale inadéquation avec la valeur actuelle des biens, notamment les biens immobiliers.

Si notre Chambre salue l'existence de ce complément, sa recommandation principale est l'adaptation du barème à la réalité de 2023. Cela permettra à une frange de la population à pouvoir accéder à cette aide et également à ceux qui en bénéficient déjà de disposer d'un « reste à vivre » digne de la réalité de notre époque. D'autre part, si les prix demandés par les institutions n'étaient pas si élevés, l'aide monétaire serait probablement davantage accordée et plus adaptée au niveau de vie actuel. Dans ce cadre aussi, **la CSL recommande de régler la question de la tarification des institutions d'hébergement ce qui donnerait un deuxième souffle au complément accueil gérontologique et de ce fait une amélioration des conditions de vie pour les plus âgés.**

Le crédit alloué de 7,97 millions d'euros ne pèse pas très lourd dans la manne totale du budget du fait de nombre relativement peu élevé de bénéficiaires ; on en dénombrait que 634 en 2018, 615 en 2019, 612 en 2020 et 617 en 2021. Il est évident qu'une grande partie des aînés n'en profitent pas pourtant le prix des établissements pour personnes âgées sont élevés et le niveau des pensions pas toujours en adéquation. Il est temps de revoir les barèmes fixés depuis 2004.

2.4. Soutien renforcé aux familles monoparentales

Du côté des familles monoparentales, on constate que ce sont les ménages avec enfants qui présentent les risques de pauvreté les plus élevés ; et particulièrement les familles monoparentales avec plus d'un enfant à charge.

De l'avis de la CSL, les familles monoparentales ne sont pas assez soutenues par le gouvernement luxembourgeois malgré que le crédit d'impôt monoparental (CIM) sera augmenté en 2023 et les revenus imposables ajustés aussi.

Le CIM s'élèvera à 2.505 € par an, pour autant que les revenus imposables ajustés soient inférieurs à 60.000 € et ce montant de base baissera progressivement de 2.505 € à 750 € par an pour les revenus imposables ajustés entre 60.000 € et 105.000 €. La CSL y voit une amélioration d'autant plus que le montant annuel des allocations de toute nature dont bénéficie l'enfant sera relevé de 2.424 €. Par allocations, il convient de comprendre les rentes alimentaires, le paiement des frais d'entretien, de garde, d'éducation et de formation professionnelle, etc. Les rentes-orphelins et les prestations familiales (allocations familiales, boni pour enfant, etc.) n'entrent pas en ligne de compte. En cas de pluralité d'enfants et d'allocations, le montant le plus faible des allocations par enfant sera pris en considération pour déterminer le cas échéant la réduction du crédit d'impôt.

Mais pour autant la CSL estime que ce n'est pas suffisant et soulève la question du nombre de bénéficiaires de ce CIM. Il serait opportun de connaître le nombre de demandes, de refus et les raisons de ces refus. Le cas échéant, la procédure d'octroi doit être simplifiée.

Par ailleurs, force est de constater que les travailleurs frontaliers imposables au Luxembourg ne peuvent, contrairement aux contribuables résidents, pas bénéficier de l'inscription du droit au CIM sur leur fiche de retenue d'impôt avec régularisation du montant en fin d'année au moment de la déclaration²¹. Afin de simplifier les procédures administratives et faciliter la vie aux contribuables non-résidents monoparentaux pour lesquels les fins de mois sont souvent difficiles, la CSL demande donc qu'ils puissent bénéficier de cette prise en compte du CIM sur leur fiche de retenue d'impôt et partant, d'une avance mensuelle sur le montant du crédit d'impôt monoparental auquel ils ont droit.

Aussi, il serait nécessaire de revoir la classe d'impôt des foyers monoparentaux.

2.5. Adaptation du SSM par rapport à la directive européenne

Début octobre le Conseil de l'UE a donné son aval à une directive qui favorisera le caractère adéquat des salaires minimaux légaux et contribuera ainsi à garantir des conditions de travail et de vie décentes aux travailleurs en Europe. La directive établit des procédures permettant d'assurer le caractère adéquat des salaires minimaux légaux, encourage les négociations collectives sur la fixation des salaires et améliore l'accès effectif à la protection offerte par des salaires minimaux pour les travailleurs qui ont droit à un salaire minimal en vertu de la législation nationale.

²¹ Voir [Circulaire L.J.R. n° 154ter/1 du 7 août 2017](#).

Selon cette directive, les États membres dans lesquels il existe des salaires minimaux légaux sont invités à mettre en place un cadre procédural pour fixer et actualiser ces salaires minimaux selon un ensemble de critères précis. Des actualisations du salaire minimal légal auront lieu au moins tous les deux ans (ou au plus tard tous les quatre ans pour les pays qui utilisent un mécanisme d'indexation automatique). Toutefois, la directive ne prescrit pas un niveau de salaire minimal spécifique que les États membres seraient tenus d'atteindre.

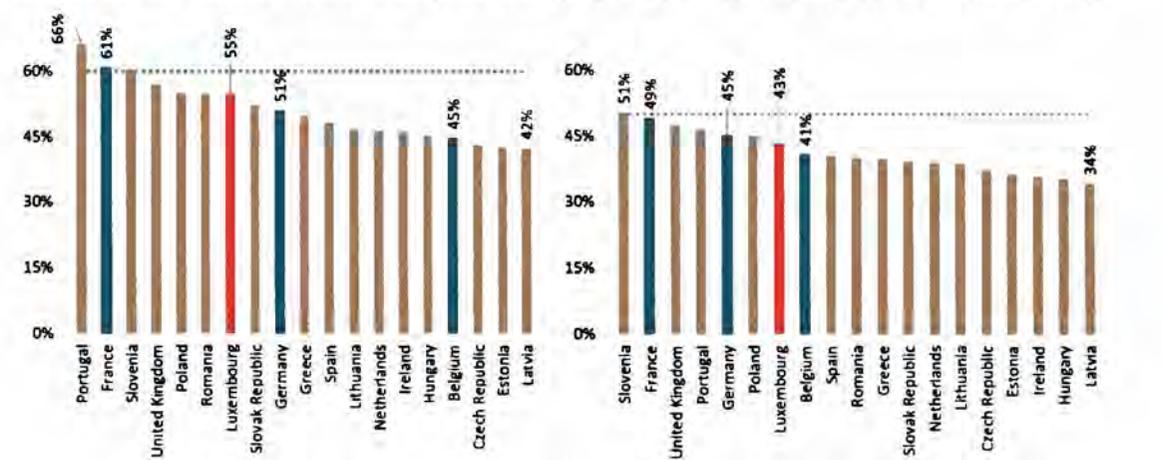
Le salaire minimum compte parmi les outils les plus importants du marché du travail pour combattre les inégalités et la précarité des salariés. Par sa nature de prix minimal du travail, le salaire minimum devrait permettre de rencontrer l'exigence d'un salaire décent pour vivre dignement de son travail, en étroite relation avec les conditions économiques générales et, tout particulièrement, le niveau de vie et le coût de celle-ci à l'échelle locale. Pourtant, le salaire minimum ne joue pas toujours pleinement son rôle en tant « qu'empêcheur de pauvreté », comme le montrent les 13 % des salariés en risque de pauvreté. Pour contrecarrer ces évolutions récentes d'une croissance de la pauvreté parmi les personnes en activité salariale, il est indispensable que les salaires minimums soient revalorisés afin de tenir compte des évolutions économiques et sociales.

Dans ce sens la CSL salue l'augmentation du salaire social minimum de 3,3% en janvier 2023, cependant cette hausse sera-t-elle suffisante pour assurer le caractère adéquat du salaire social comme demandé par l'Europe ?

La Chambre des Salariés plaide pour utiliser l'indice que Kaitz pour fixer le salaire minimum adéquat car il a l'avantage de tenir compte de la répartition salariale.

Il s'agit donc de comparer le salaire minimum et le salaire médian en équivalent temps plein et d'en retirer la proportion de personnes ayant un bas salaire, à savoir ceux ne disposant pas de 2/3 du salaire horaire médian ou 50% du salaire moyen.

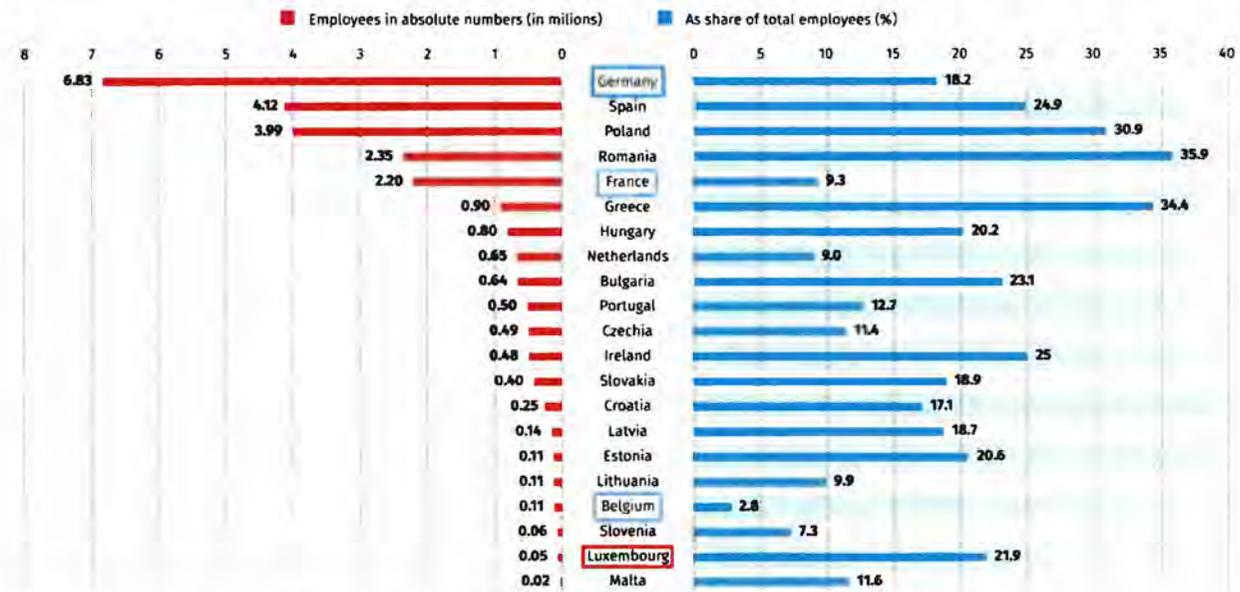
Graphique 56 : Salaire minimum en pourcentage du salaire médian / du salaire moyen (2021)



Source : Source: OECD, MIN2AVE

Si ces critères étaient ceux appliqués pour la fixation du salaire minimum, combien de travailleurs bénéficieraient d'une hausse de leur salaire ?

Graphique 57 : Proportion et nombre de salariés qui bénéficieraient d'une hausse du salaire minimum à 60% du salaire médian ou à 50% du salaire moyen (selon la disposition la plus favorable)



Source: Schulten and Muller 2021 based on European Commission (2020) and on employment figures for 2019 from the Eurostat Labour Force Survey.

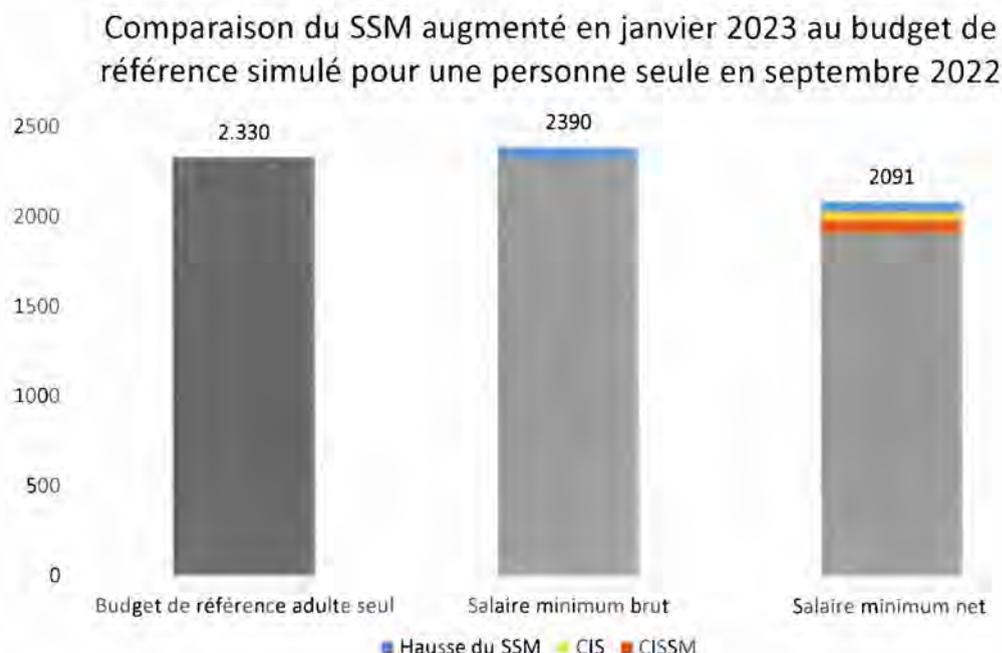
Source : ETUI, *Benchmarking Working Europe 2021*, p. 96

Outre l'indice de Kaitz, le budget de référence pourrait être utilisé pour déterminer si le niveau du salaire minimum est adéquat. Pourtant, la comparaison entre salaire minimum et budget de référence est décevante : le salaire dit social minimum est trop faible pour permettre à un adulte seul, tout comme à un monoparental, de vivre décemment. Autrement dit, le salaire minimum luxembourgeois n'est pas en mesure d'atteindre le budget de référence défini comme étant le budget minimal requis pour une vie décente, même après sa hausse prévue de 3,3%.

Avec la hausse de 3,3% annoncée pour janvier 2023, le salaire minimum brut atteint tout juste le budget de référence simulé pour un niveau de prix égal à ceux de septembre 2022²². Cependant, la hausse annoncée ne suffit pas pour atteindre un salaire minimum net égalisant, voire dépassant le budget de référence. En effet, le salaire minimum net (hors crédit d'impôt énergie) en janvier 2023 est 210€ (10%) en-dessous du budget de référence pour une personne seule. Même en intégrant le CIE de 84€ qui viendra pourtant à échéance en avril 2023, le salaire minimum net augmenté reste en-dessous du seuil de revenu nécessaire pour une vie décente.

²² Pour être en mesure de comparer le salaire minimum de janvier 2023 au coût de la vie actuel, nous avons revalorisé le budget de référence 2019 du Statec, sous l'hypothèse d'une évolution parallèle entre budget de référence et IPCN. Sachant qu'entre janvier 2018 et juin 2019, le budget de référence a augmenté presque 50% plus vite que l'IPCN, cette revalorisation doit être comprise comme une sous-évaluation probable de son niveau.

Graphique 58 : Comparaison du SSM augmenté en janvier 2023 au budget de référence simulé pour une personne seule en septembre 2022



Source : Statec ; calculs et graphique : CSL

Par ailleurs, la directive européenne (UE)2022/2041²³ dispose, à l'article 4, paragraphe 2, que « [...] chaque État membre dans lequel le taux de couverture des négociations collectives est inférieur à un seuil de 80 % prévoit un cadre offrant des conditions propices à la tenue de négociations collectives, soit sous la forme d'une loi après consultation des partenaires sociaux, soit sous la forme d'un accord avec lesdits partenaires sociaux. » Dans ce but, les États-membres doivent, en concertation avec les partenaires sociaux, se doter d'un plan d'action de promotion des négociations collectives.

Or, force est de constater que le Luxembourg ne satisfait à aucune des deux conditions. En effet, le taux de couverture des conventions collectives s'élève à environ 60% pour l'ensemble de l'économie selon l'enquête sur la structure des salaires du Statec²⁴. Le Grand-Duché ne dispose pas non plus d'un plan d'action national en faveur des négociations collectives.

Au vu des développements concernant l'adéquation du SSM, la CSL insiste sur l'importance de mettre en œuvre, sans attendre nécessairement la transposition de la directive en droit national, de ces deux obligations résultant de l'adoption de la directive européenne relative à des salaires minimaux adéquats dans l'Union européenne. Concernant plus particulièrement l'élaboration du plan d'action, la CSL met l'accent sur la nécessité de prévoir les moyens financiers indispensables pour obtenir un plan d'action opératif permettant de dépasser dans les meilleurs délais le cap des 80% de taux de couverture des conventions collectives.

²³ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2022.275.01.0033.01.FRA&toc=OJ%3AL%3A2022%3A275%3ATOI

²⁴ Avec une forte dispersion entre branches d'activité : de presque 80% dans les activités de services administratifs et de soutien aux entreprises à moins de 10% dans les activités immobilières.

Chapitre 5 : Politique fiscale

Annoncée par l'accord de la seconde coalition gouvernementale DP-LSAP-Déi Greng, la réforme de la fiscalité des personnes physiques a été reportée sine die ; elle aurait dû être axée autour d'une individualisation pure et d'un barème unique d'imposition pour tous les types de ménage²⁵. Les autres priorités fiscales du gouvernement étaient aussi le logement (impôt foncier, ...) et l'environnement (électromobilité, taxe carbone, ...).

Du côté de personnes morales, le gouvernement précédent a, là, déjà procédé notamment à une nouvelle baisse du taux d'affichage global d'imposition des collectivités. Pour renforcer la substance des entreprises par le biais de la localisation et de la fidélisation de fonctions dirigeantes au Luxembourg, cette même coalition a aussi augmenté l'attractivité du régime fiscal déjà privilégié des « impatriés » et créé, en remplacement du régime des stock-options, une prime de participation des salariés aux bénéfices de leur entreprise qui jouit également d'un privilège fiscal.

Les priorités d'une réforme fiscale apparaissent clairement si l'on veut répondre « aux défis » de la « réalité sociale »²⁶ ; cette réalité est celle des taux de risque de pauvreté (particulièrement chez les ménages avec enfants, chez les travailleurs, les chômeurs ou les locataires) ainsi que des inégalités de revenus qui ont tendance à augmenter depuis 20 ans. Les revenus des capitaux ainsi qu'un marché de l'immobilier dopé ont aussi leur rôle dans ce phénomène, leur croissance accentuant les inégalités.

Nombre de défis sont à relever, par exemple en termes, certes, d'accès aux ressources de base comme le logement ou un environnement naturel de qualité, mais encore d'égalité des chances, de cohésion des revenus et des patrimoines, de pauvreté ou de pauvreté laborieuse. Il s'agit désormais de mettre la lutte contre les inégalités au centre du terrain politique luxembourgeois avec plus de sérieux, d'empressement, d'ambition et de volontarisme que jusqu'à ce jour.

C'est ainsi que l'on assiste à une lente monopolisation des revenus primaires par certaines couches, très fines, de la population, et il appert qu'une courroie de transmission des inégalités est fiscale et réglementaire.

Il conviendrait par conséquent que des dispositions fiscales soient prises en urgence pour inverser ces tendances, afin de redistribuer les cartes et de répondre « aux défis de notre société »²³. L'objectif serait de contrebalancer le plus massivement possible le déséquilibre fiscal entre revenus des capitaux et revenus du travail, mais aussi de déconcentrer les patrimoines.

La Chambre des salariés juge que le Gouvernement et la Chambre des députés doit atteindre une meilleure justice fiscale générale en équilibrant l'imposition du capital et du travail, en imposant correctement les patrimoines, mais aussi en déconcentrant la progressivité tarifaire, en revalorisant les mesures de tempérament utiles (et en introduisant des abattements nouveaux - étendus en crédits d'impôt - là où cela paraît nécessaire) ainsi qu'en corrigeant automatiquement la « dérive fiscale » qui provoque la dépréciation des revenus.

Dès lors, parmi les premières mesures à mettre en place, notre Chambre propose de

- **revaloriser le barème fiscal à l'inflation : comme l'a fait entendre la ministre des Finances, les salariés paient 600 millions d'impôts indus chaque année du fait de l'absence de cette revalorisation ;**
- **réorganiser le barème de sorte à soulager les revenus sous la médiane et appeler les plus hauts revenus à contribuer davantage ;**
- **au-delà du CISSM ou CIM, revaloriser les bornes de tous les crédits d'impôt ainsi que leurs montants (CIS/P). Il faut d'ailleurs noter que l'impôt dû par le salaire minimum en avril 2023 s'élèvera à 155 euros par mois et que les deux crédits d'impôt dont le contribuable bénéficie se montera à 128 euros, soit 27 euros dus par le contribuable alors qu'il ne devait rien à l'État lors de l'introduction du CISSM en 2019 ;**

²⁵ Ainsi que d'une simplification, en particulier dans le domaine des avantages en nature (introduction de montants exonérés forfaitaires ou révision du régime des chèques-repas).

²⁶ Programme de la première coalition gouvernementale bleu-rouge-vert.

- revaloriser les mesures de tempérament forfaitaires existantes (frais de déplacement, frais d'obtention, dépenses spéciales, primes d'assurance) mais aussi d'introduire de nouveaux abattements là où cela pourrait s'avérer nécessaire ;
- abolir le demi-dividende en baissant le seuil d'exonération, par exemple, au 3/4-dividende ou même à toute solution tendant vers les 100% de base imposable ;
- réduire fortement, voire supprimer la tranche exonérée de 1 500 euros sur les revenus du capital afin d'aligner encore plus étroitement ce type de revenus sur les salaires ;
- restreindre davantage encore les déductions fiscales favorables aux multipropriétaires qui mettent leurs biens en location, tout particulièrement visés ici l'amortissement pour usure et la déductibilité intégrale des intérêts. Ce régime fiscal favorise le développement d'un cercle vicieux : les personnes à patrimoine et/ou revenu élevé peuvent acquérir un bien immobilier après l'autre, tout en utilisant les recettes locatives – souvent intégralement défiscalisées – pour financer le service de leur dette ;
- remettre à plat le régime des plus-values et bénéfices de spéculation, qui sont partiellement (taux différentiel) ou totalement exonérés et devraient être réévalués au cas par cas, à l'exception de l'exemption sur le revenu réalisé par la vente de la résidence principale appartenant au contribuable (éventuellement dans des limites à définir).

A l'aune de ces revendications, il est évident que le projet de budget pour 2023 constitue une déception aux yeux de la CSL. La CSL revient dans le présent chapitre sur les adaptations ponctuelles prévues par le projet sous rubrique ainsi que sur certaines de ses revendications-phare énumérées ci-avant tout en renvoyant sur ses prises de position antérieures pour les volets non traités en détail dans le cadre du présent avis.

1. La progression à froid et la nécessité d'adapter le barème à l'inflation

La progression à froid (kalte Progression)					
On désigne par progression à froid la surcharge d'impôts à laquelle fait face un contribuable lorsque son revenu augmente, notamment du fait du mécanisme d'indexation des salaires, sans que le barème d'imposition ne soit adapté. Ainsi, une partie de la hausse de revenus est captée par l'impôt, et le revenu net n'augmente donc pas dans les mêmes proportions. Un exemple concret permet d'illustrer comment ce phénomène a impacté les revenus nets depuis la réforme fiscale de 2017 et les cinq tranches indiciaires intervenues depuis, soit une hausse totale du revenu brut de 13,14% :					
Classe d'imposition 1	Situation initiale	Intervention de cinq tranches indiciaires (+13,14%)			
		Sans adaptation du barème d'imposition		Avec adaptation du barème d'imposition	
		En euros	Variation en % ²⁷	En euros	Variation en % ²⁸
Revenu brut	4 000	4 525,63	+13,14%	4 525,63	+13,14%
Cotisations sociales	489,90	555,34	+13,36%	555,34	+13,36%
Impôts ²⁸	529,80	717,40	+35,41%	603,58	+13,92%
Revenu net	2 980,30	3 252,89	+9,15%	3 366,71	+12,97%
Gain de revenu net		+272,59	/	+386,41	/

Note : les crédits d'impôts ne sont pas pris en compte dans ces calculs afin de mieux illustrer l'impact de la non-indexation du barème d'imposition.

²⁷ Par rapport à la situation initiale

²⁸ Y compris l'impôt de solidarité.

Pour ce contribuable, le manque à gagner net mensuel dû à la non-indexation du barème s'élève donc, après cinq tranches indiciaires (+13,14%), à 386,41 - 272,59 = 113,82 euros par mois.

Ainsi, une adaptation des principaux éléments de la fiscalité (barème, CIS, CISSM) aux évolutions de l'échelle mobile des salaires permettrait de rendre aux contribuables un gain de pouvoir considérable qui a été inexorablement capté par la hausse de la charge fiscale induite par la progression à froid :

Graphique 59 : Impact sur le revenu mensuel net d'une adaptation du barème d'imposition et des crédits d'impôts salarié et salaire social minimum de 7 tranches indiciaires (18,8%) échues depuis 2017 ; classe d'imposition 1



Au-delà de l'adaptation du barème à l'inflation, le gouvernement devrait s'atteler à revaloriser de façon conséquente les fourchettes de revenu éligibles ainsi que les montants maximaux des différents crédits d'impôts qui bénéficient particulièrement les revenus faible et moyens, c'est-à-dire le crédit d'impôt salarié (et pensionné !) ainsi que le crédit d'impôt salaire social minimum.

Niveau de revenu brut annuel/mensuel	Impact annuel sur le revenu net de l'adaptation (classe d'imposition 1) :			
	du barème	des crédits d'impôts ²⁹	du barème et des CI ²⁹	
SSM	Non qualifié	452	290	742
	Qualifié	699	990	1 689
48 000 / 4 000	1 424	263	1 687	
Salaire moyen (+/- 66 000 / 5 500 euros)	2 098	263	2 361	
72 000 / 6 000	2 098	263	2 361	
96 000 / 8 000	2 099	0	2 099	
120 000 / 10 000	2 160	0	2 160	

Niveau de revenu brut annuel/mensuel	Impact annuel sur le revenu net de l'adaptation (classe d'imposition 1) :			
	du barème	des crédits d'impôts ²⁹	du barème et des CI ²⁹	
SSM	Non qualifié	1,8%	1,1%	2,9%
	Qualifié	2,4%	3,4%	5,9%
48 000 / 4 000	3,9%	0,7%	4,6%	
Salaire moyen (+/- 66 000 / 5 500 euros)	4,6%	0,6%	5,2%	
72 000 / 6 000	4,4%	0,5%	4,9%	
96 000 / 8 000	3,5%	0,0%	3,5%	
120 000 / 10 000	3,0%	0,0%	3,0%	

Dans l'exemple présenté ci-avant, ces deux éléments expliquent plus de la moitié du gain en termes de revenu net, soit près de 25 euros mensuels au niveau du SSM non qualifié et un peu plus de 80 euros pour le SSM qualifié. Ce gain en euros s'estompe au fur et à mesure que l'on monte dans l'échelle de revenus mais bénéficie également aux classes moyennes.

²⁹ Crédit d'impôt salarié (CIS) et crédit d'impôt salaire social minimum (CISSM)

Au vu de ces éléments, il n'est guère étonnant que le gouvernement s'attende à une progression de l'ordre de 16% des retenues sur les traitements et salaires au cours de l'exercice budgétaire 2023, une large partie des hausses de revenus, qu'elles soient induites par l'indexation des salaires ou par d'autres facteurs, étant détourné vers l'impôt sur le revenu.

Si une adaptation des éléments clés de la fiscalité représente certes un manque à gagner pour le gouvernement (et non pas un coût), cet argument ne tient pas face à la nécessité d'augmenter le pouvoir d'achat des travailleurs en période de crises multiples et à la possibilité de financer les mesures par de multiples biais : augmentation du taux d'imposition marginal du revenu des personnes physiques, réduction – voire suppression – des traitements de faveur des revenus des capitaux en matière fiscale, imposition du patrimoine.

Afin de tenir compte de l'évolution des prix depuis 2017 et prévisiblement en 2023 et d'agencer le barème de manière plus sociale, la CSL propose le barème suivant applicable à la classe 1 actuelle.

tranche revenu imposable		Taux
0	24502,5	0%
24502,5	26811,97	16%
26811,97	29121,44	18%
29121,44	31430,92	20%
31430,92	33740,39	22%
33740,39	36049,86	24%
36049,86	38359,33	26%
38359,33	40668,8	28%
40668,8	42978,28	30%
42978,28	45287,75	32%
45287,75	47597,22	34%
47597,22	49906,69	36%
49906,69	52216,16	38%
52216,16	54525,64	40%
54525,64	118802,4	42%
118802,4	150000	44%
150000	250000	46%
250000	400000	48%
400000	∞	50%

Cette proposition résulte d'une adaptation des tranches à l'inflation jusqu'au seuil de 100.000 euros, d'une exonération du salaire social minimum et d'une augmentation des taux d'imposition marginale à partir de 52.000 et aura comme résultat l'impact suivant sur différents niveaux de revenus imposables annuels par rapport au barème actuel (ne tenant pas compte de l'impôt de solidarité) :

Revenu imposable	impôt taux moyen		impôt taux moyen		Différence CSL /	
	actuel		CSL		actuel	
30000	2609,7	8,70%	960,93	3,20%	-1648,77	-63,2%
50000	9106,89	18,21%	6640,55	13,28%	-2466,34	-27,1%
75000	18856,89	25,14%	17005,71	22,67%	-1851,18	-9,8%
100000	28606,89	28,61%	27505,71	27,51%	-1101,18	-3,8%
150000	48606,87	32,40%	49129,66	32,75%	522,79	1,1%
250000	90106,83	36,04%	95129,66	38,05%	5022,83	5,6%
500000	195106,8	39,02%	217129,7	43,43%	22022,87	11,3%
1000000	405106,9	40,51%	467129,7	46,71%	62022,77	15,3%

2. Crédit d'impôt monoparental

Pour ce qui est du crédit d'impôt monoparental, le gouvernement propose de le faire évoluer à la hausse, à la fois en termes de montant maximal et de plafond en-dessous duquel ce montant maximal est accordé. Ainsi, le CIM passe de 1 500 euros à 2 505 euros annuels (soit une hausse de 67%) tandis que le plafond pour bénéficier de ce maximum est porté de 35 000 à 60 000 euros annuels (+71,4%). Son montant est ensuite dégressif jusqu'à 105.000 euros où il atteint la somme de 750 euros, montant applicable pour les contribuables monoparentaux donc le revenu visé dépasse les 105 mille euros.

Le montant des allocations de toute nature pris en considération pour fixer définitivement le CIM est relevé de 2.208 euros à 2.424 euros par an (202 euros par mois). En dessous de ce montant, le CIM n'est pas réduit de 50% du montant de ces allocations (hors rentes-orphelins et prestations familiales), ce qui vise à élargir le cercle des bénéficiaires.

En parallèle, l'**abattement pour charges d'enfant** ne vivant pas dans le ménage du contribuable est augmenté de 10% à 4.422 euros. A noter que depuis le dernier ajustement (inférieur à l'inflation) de cet abattement en 2017, l'inflation s'est élevée à 13,3%.

Notre Chambre salue cette volonté de revalorisation des mesures de tempérament en raison des charges d'enfants, tout particulièrement du côté du CIM. Bien qu'ils disposent d'un barème spécifique d'imposition, les ménages monoparentaux font partie des ménages qui connaissent les plus forts taux de risque de pauvreté, si bien que cette mesure devrait contribuer à renforcer leur revenu disponible.

La CSL s'interroge néanmoins sur l'arrivée fort tardive d'une mesure indispensable, alors que nombre d'acteurs sociaux ont réclamé cette revalorisation de longue date.

Elle demande également qu'un bilan complet portant sur les demandes et les attributions du CIM soit rendu public, comme c'est par exemple le cas du côté de l'allocation de vie chère.

De plus, afin d'améliorer la situation financière souvent difficile des ménages monoparentaux, la CSL demande que les contribuables non-résidents puissent bénéficier de l'inscription du droit au crédit d'impôt monoparental sur leur fiche de retenue d'impôt afin que celui-ci leur soit bonifié mensuellement et non pas exclusivement après remise de la déclaration d'impôts.

3. Crédit d'impôt salaire social minimum

Le crédit d'impôt salaire social minimum (CISSM) connaît lui aussi une adaptation mais uniquement en ce qui concerne les fourchettes de revenu ouvrant droit à ce crédit d'impôt, tandis que le montant maximal du CISSM reste inchangé à 70 euros mensuels :

Salaire brut nécessaire pour bénéficier :		2017-2022	À partir de 2023	Hausse
du montant maximal du CISSM (70 euros par mois)	Borne inférieure	1 500	1 800	+ 20%
	Borne supérieure	2 500	3 000	
d'une fraction dégressive du CISSM (70 à 0 euros par mois)	Borne inférieure	3 000	3 600	
	Borne supérieure			

Cette hausse vient garantir que les bénéficiaires du SSM non qualifié continuent de bénéficier pleinement du CISSM alors même que le SSM NQ devrait passer d'actuellement 2 313,38 euros à un peu plus de 2 500 euros sous l'influence des deux prochaines tranches d'indexation³⁰ auxquelles doit s'ajouter au 1^{er} janvier 2023 l'adaptation bisannuelle du SSM par rapport à l'évolution des salaires (+3% environ).

Au niveau du SSM qualifié de 2 776,05 euros mensuels, qui ne bénéficie donc actuellement que d'une fraction du CISSM (environ 31 euros par mois), les travailleurs rémunérés au SSM qualifié bénéficieront eux aussi, en 2023 et après application des échéances indiciaires et du rattrapage par rapport aux salaires moyens³¹, d'un CISSM de l'ordre de 70 euros mensuels.

En euros/mois		SSM non qualifié	SSM qualifié
Au 31/12/2022	Montant brut	2 313	2 776
	Col. Soc.	280	338
	Impôt dû	123	205
	CIS + CISSM + CIE	58 + 70 + 84	58 + 31 + 84
	Montant net	2 122	2 407
Au 31/01/2023 (adaptation à l'évolution du salaire moyen +3%)	Montant brut	2 383	2 859
	Col. Soc.	289	348
	Impôt dû	133	222
	CIS + CISSM + CIE	58 + 70 + 84	58 + 70 + 84
	Montant net	2 173	2 501
Au 31/03/2023 (avec une tranche indiciaires supplémentaires, T1 2023)	Montant brut	2 442	2 930
	Col. Soc.	296	357
	Impôt dû	143	237
	CIS + CISSM + CIE	58 + 70 + 84	58 + 70 + 84
	Montant net	2 215	2 548
Au 30/04/2023 (avec une tranche supplémentaire au 1 ^{er} avril et après fin du crédit d'impôt énergie au 31 mars)	Montant brut	2 503	3 004
	Col. Soc.	303	365
	Impôt dû	154	254
	CIS + CISSM + CIE	58 + 70 + 0	58 + 70 + 0
	Montant net	2 174	2 512

Tout compte fait, force est de constater que du fait de la conjonction de ces adaptations du CISSM, du rattrapage du montant du SSM par rapport au salaire moyen (environ +3% au 1^{er} janvier 2023), des deux tranches indiciaires à venir, et de la fin annoncée du crédit d'impôt énergie au 31 mars 2023, les personnes rémunérées au SSM (qu'il soit qualifié ou non), connaîtront une évolution chaotique de leur revenu net au cours du prochain semestre :

³⁰ Celle reportée d'avril 2022, et une nouvelle tranche à intervenir au 1^{er} trimestre selon les prévisions du Statec.

³¹ Pour aboutir à un montant brut d'un peu plus de 3 000 euros mensuels.

variations p.r. au 31/12/2022	SSM non qualifié		SSM qualifié	
	net	brut	net	brut
Au 31/01/2023 (adaptation à l'évolution du taux moyen -3%)	1,4%	1,4%	1,4%	1,4%
Au 31/03/2023 (avec une tranche indiciaire supplémentaire au 1 ^{er} trimestre 2023)	2,5%	5,6%	2,5%	5,5%
Au 30/04/2023 (avec une tranche indiciaire supplémentaire au 1 ^{er} avril et après fin du crédit d'impôt énergie au 31 mars)	2,5%	4,4%	4,4%	4,4%

On constate notamment qu'entre décembre 2022 et avril prochain, les travailleurs au SSM seront passés transitoirement par un gain net de revenus de 93 euros (+141 euros pour le SSM Q) pour finalement n'en garder que 52 euros (+105 euros au SSM Q), soit une diminution de l'ordre de 62% (-44% au SSM Q) !

Si une partie de cette régression s'explique par la disparition annoncée du crédit d'impôt énergie, il convient de ne pas ignorer le rôle que joue depuis de nombreuses années la non-adaptation du barème d'imposition, des crédits d'impôts et des abattements, en la matière (cf. infra).

4. Salaire net d'impôt

D'autre part, le RGD d'exécution de l'article LIR 137³² fixe un maximum salarial horaire de 14 euros payés aux salariés occasionnels (notamment les saisonniers - Hierschtleit - ou les occasionnels travaillant en été à la Schueberfouer) ainsi qu'aux étudiants travaillant lors des vacances scolaires (student jobs) et aux stagiaires pendant les stages visant à parfaire leurs études. La dernière adaptation à hauteur de 4 euros (+40%) de ce montant s'est produite le 1^{er} janvier 2009.

En dessous de cette valeur maximale, le salaire est net d'impôt et de cotisations sociales. Or, au 1^{er} janvier 2023, le salaire horaire minimal s'élèvera à 13,81 euros ; lors de la prochaine tranche indiciaire, il basculera au-dessus de 14 euros pour atteindre 14,51 euros au moment de la tranche d'avril 2023 ; les employeurs ne pourront donc plus garantir le régime de salarié occasionnel³³ aux travailleurs concernés.

C'est pourquoi le montant maximal autorisé dans ce régime est majoré à 16 euros par heure (+14,3%) par le présent projet.

Notre Chambre prend acte de ces projets de règlement qui découlent de la mécanique des nombres.

La CSL attire néanmoins l'attention des auteurs du projet de RGD relatif au régime du travailleur occasionnel : lors de la dernière fixation de la valeur maximale du salaire horaire au 1^{er} janvier 2009 en dessous de laquelle le régime du salarié occasionnel est autorisé, ce plafond fut placé (14/9,49=) 47,5% au-dessus du taux horaire minimal d'alors, tandis que la présente refixation ne sera que (16/13,81=) 15,8% plus élevée que le minimum légal au 1^{er} janvier 2023.

Or, en cette période d'inflation pour le moins rythmée, le montant maximum ouvrant droit au régime spécial des occasionnels pourrait être vite rattrapé par le salaire minimum horaire. Après la tranche potentielle de février 2023 et la revalorisation d'avril 2023 déjà programmées, ces 16 euros seront dépassés, par exemple, au bout de trois tranches supplémentaires et d'une adaptation du SSM à l'évolution des salaires réels de 2,5%.

Afin de se donner de l'air et garantir une certaine prévisibilité, la question se pose dès lors si une hausse immédiate de 40% de la valeur maximal (19,6 €/h) en dessous de laquelle s'applique le régime spécial de travail ne pourrait pas être envisagée, comme cela fut le cas lors de la dernière adaptation en 2009.

³² Règlement grand-ducal du 9 janvier 1974 portant exécution de l'article 137 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu.

³³ Dispense de retenue, dispense de disposer d'une fiche de retenue d'impôt.

5. Remise des déclarations

Le présent projet de loi se propose d'étendre le **délai de remise des déclarations** fiscales jusqu'au plus tard le 31 décembre de l'année qui suit l'année d'imposition concernée, soit pour la première fois au 31 décembre 2023 pour l'année d'imposition 2022. Cette extension vaut également pour le choix et la demande conjointe non révocable de l'imposition individuelle des conjoints et partenaires, résidents ou non.

Notre Chambre prend acte de cette disposition nouvelle.

6. Prime participative

La **prime participative** octroyable aux salariés à hauteur de 5% des résultats positifs de l'entreprise repose sur le bénéfice de l'employeur ou, dorénavant, du groupe intégré³⁴ auquel l'employeur appartient pour autant qu'une intégration fiscale ait existé au cours de l'année de l'octroi et l'année immédiatement précédente. Pour rappel, cette prime, notamment lorsqu'elle ne représente pas davantage que 25% du montant brut de la rémunération annuelle, avant incorporation des avantages en espèces et en nature, de l'année d'imposition au cours de laquelle la prime participative est allouée au salarié, est réduite de 50% avant d'être imposée.

La liste nominative des salariés bénéficiaires par employeur dans le groupe devra être fournie. La dépense d'exploitation dans le chef de l'employeur se fera également, le cas échéant, au niveau du groupe.

Au-delà de ce complément technique qui permettra certainement de dégager un résultat plus important au niveau du groupe qu'au niveau d'un de ses membres, la CSL renvoie à ses observations formulées lors de l'introduction de ladite prime participative :

- elle doute qu'en pratique cette prime et les avantages fiscaux inhérents à celle-ci ne soient pas réservés à certains profils de salariés privilégiés, comme c'était le cas précédemment avec les plans de stock-options que cette prime est venue remplacer.

La CSL remarque que la prime participative est traitée de manière individuelle par l'employeur (ou, désormais, le groupe) qui choisit, d'abord, s'il souhaite distribuer 5% de son bénéfice de l'exercice précédent sous cette forme et, ensuite, lesquels des salariés seront les bénéficiaires des avantages fiscaux inhérents à cette prime.

De manière générale, notre Chambre est d'avis que les primes participatives telles qu'elles sont distribuées, voire organisées, actuellement ne devraient pas bénéficier d'un avantage fiscal. Le déchet fiscal qui en résulte correspond à un coût complémentaire pour la collectivité au profit des plus hauts salaires et aux entreprises voulant réduire leurs charges. Des adaptations significatives devraient être entreprises pour rendre le système actuel de l'octroi des primes participatives plus transparent.

Afin de s'assurer une répartition de ces avantages au plus grand nombre, dans le respect de la décision de l'employeur et des organes de gouvernance de l'entreprise de distribuer ou non le bénéfice, notre Chambre demande à ce qu'un traitement collectif de la prime participative soit introduit dans le Code du travail avec un droit de regard des représentations du personnel. À cet effet, par exemple, l'article L.413-3 CdT portant sur le droit à l'information et à la consultation de la délégation du personnel pourrait être modifié dans le sens d'inclure la gestion collective de la distribution du bénéfice par le biais de la nouvelle prime participative et des avantages fiscaux qui lui sont attribués. Alternativement, les primes participatives devraient s'appliquer à tous les travailleurs de l'entreprise en tant que montants uniformes, sauf en cas de dérogation prévue par une convention collective de travail.

³⁴ C'est-à-dire soit un groupe composé par la société mère intégrante et la (les) société(s) intégrée(s), soit un groupe composé par la société filiale intégrante et la (les) société(s) intégrée(s). Un membre d'un groupe intégré ne peut pas faire partie simultanément d'un autre groupe intégré. Une société mère et une société filiale intégrantes sont une société de capitaux résidente pleinement imposable ou un établissement stable indigène d'une société de capitaux non résidente pleinement imposable à un impôt correspondant à l'impôt sur le revenu des collectivités.

7. Régime fiscal des impatriés

Dans le même esprit que la mesure précédente (qui sont toutes deux logées à l'article 115 - 13 a et b LIR, celui des exemptions fiscales), le régime fiscal dit **des impatriés** est assoupli. Parmi les conditions d'accès à ce régime figure un seuil d'entrée à 100.000 euros de revenus fixes bruts avant incorporation des avantages en espèces et en nature, seuil rehaussé de 50 mille euros en 2021.

L'impatrié est soit un salarié détaché soit engagé directement sur le marché.

Face aux critiques sur ce nouveau seuil d'entrée minimal, le présent projet, dans un souci de renforcer l'attractivité du marché luxembourgeois dans un contexte de pénurie de main-d'œuvre qualifiée, propose de ramener ce seuil d'accès à 75.000 euros.

La CSL observe que le salaire moyen en 2021 s'élevait à 67.000 euros bruts annuels, selon la comptabilité nationale. Le seuil d'entrée dépasse, certes, le salaire moyen de 2021, mais s'en rapproche fortement, lui étant supérieur de seulement 666 euros bruts par mois. Quelle sera la situation en 2022 ?

Notre Chambre réitère à nouveau les remarques qu'elle a formulées lors de la mise à jour du régime en 2021 :

- ce régime fiscal exorbitant couvre en réalité les charges extraordinaires d'un salarié dit impatrié, qui aura certes acquis une spécialisation approfondie dans son secteur, mais dont la rémunération risque d'être proche de celle du salarié moyen. Alors que la condition d'une mise à profit aux personnels de l'entreprise indigène des compétences et du savoir-faire de l'impatrié a été supprimée en 2021, cet impatrié voit en outre une partie de ses primes (participative ou d'impatriation, parmi d'autres) défiscalisée sans qu'il ne se distingue plus tout à fait d'un salarié moyen. Les conditions de distance géographique également imposées ne semblent en outre pas suffisamment discriminantes dans le contexte luxembourgeois très particulier.

La CSL rappelle qu'un régime commun existe déjà : sur demande, un contribuable peut déjà obtenir un abattement de revenu pour charges extraordinaires qui sont inévitables et qui réduisent de façon considérable sa faculté contributive³⁵. L'impatrié devrait pouvoir trouver sa place dans de la cadre de ce régime de droit commun préexistant.

De manière générale, notre Chambre ne perçoit pas positivement l'instauration de traitements de faveur destinés à une minorité privilégiée de salariés. Ce dispositif constitue, à ne pas en douter, un des nombreux éléments (de nature fiscale ou autre) qui contribuent à la pression immobilière ambiante sur le marché luxembourgeois. Les entreprises disposent de moyens financiers que peu de ménages ou de personnes physiques peuvent concurrencer dans la recherche d'un logement au Luxembourg. Cette capacité financière des entreprises mise à disposition des impatriés (pour autant que les dépenses « *exposées par l'employeur ne dépassent pas un montant raisonnable* ») est non seulement fiscalement déductible dans leur chef, mais également exonérée du côté du bénéficiaire, dans les limites fixées.

Enfin, aucune évaluation quant à la population concernée ou l'impact sur les recettes publiques, voire les prix de l'immobilier n'est rendue publique.

³⁵ Cette charge « *n'incombe en principe pas à la majorité des contribuables se trouvant dans des conditions analogues quant à la situation familiale et quant à l'importance du revenu et de la fortune* ». Elle sera considérée comme inévitable lorsque le contribuable ne peut s'y soustraire pour des raisons matérielles, juridiques ou morales.

8. Amortissement accéléré

« Afin d'atténuer la demande sur le marché immobilier », le projet de loi budgétaire ainsi que le projet de RGD qui l'accompagne envisagent de limiter le dispositif d'optimisation fiscale de l'**amortissement accéléré** à deux immeubles ou parties d'immeubles bâtis affectés au logement locatif acquis ou constitués après le 31 décembre 2022.

Cette modification résulte de l'invitation formulée dans la motion de la Chambre des Députés déposée le 14 juillet 2022 dans le cadre du débat d'orientation sur la modernisation et les défis de notre système fiscal qui visait à « faire évaluer le régime de l'amortissement accéléré pour les immeubles affectés au logement locatif, tel que modifié par la loi budgétaire de l'année 2021, et le rendre, le cas échéant, encore moins avantageux ».

La ministre des Finances a précisé dans son discours de présentation du projet qu'il s'agissait d'un recours limité à deux fois au cours d'une vie à cet amortissement accéléré, que la ministre a elle-même qualifié d'« *Uutil fir Steiervermeidung* ».

Pour rappel, à partir de 2021, le taux d'amortissement accéléré a été ramené de 6% à 5%, pour les immeubles bâtis de moins de 5 ans (plutôt que 6 ans préalablement), dans la mesure où la somme des valeurs qui se trouvent à la base du calcul de ces amortissements accélérés ne dépasse pas un million d'euros. Au-delà de cette somme, le taux d'amortissement accéléré est de 4 pour cent, accompagné d'un abattement forfaitaire spécial plafonné à 10.000 euros.

Tout contribuable qui a déjà profité de ce régime préférentiel dit de l'amortissement accéléré avant 2023, qu'importe le nombre de fois auquel il a recouru à cet outil, pourra continuer à en bénéficier au titre de deux immeubles ou parties d'immeubles bâtis affectés au logement locatif acquis ou constitués après le 31 décembre 2022.

La CSL avait admis lors de la réduction de l'amortissement, tant du taux que de la durée, que celle-ci allait dans la bonne direction, mais beaucoup trop timidement.

De nouveau, il semble que la restriction à deux biens pour les nouveaux entrants sur le marché locatif à partir du 1^{er} janvier 2023, alors que nombre d'entre eux auront pu profiter amplement de cet outil d'évitement fiscal, comme le qualifie Madame la ministre des Finances, soit de l'ordre de la demi-mesure. Celle-ci ne corrigera aucunement les développements pervers des dernières années sur le marché immobilier et maintient la perfusion fournie aux investisseurs qui contribuent à la surchauffe sur ce même marché.

Notre Chambre renvoie à ses longs développements dans son avis portant sur le projet de budget pour l'exercice 2021³⁶, qui restent en bonne partie fondés, en dépit des évolutions sur les marchés financiers caractérisées par une forte remontée des taux d'emprunt.

La CSL partage l'avis de la Chambre des députés et de la ministre des Finances : l'amortissement accéléré est un échec et il n'a plus guère de raison d'être. Par conséquent, au lieu de baisser le taux d'amortissement accéléré et de limiter le recours à celui-ci à deux biens, notre Chambre réitère son appel à la suspension intégrale et temporaire de ce système.

Ces avantages fiscaux offerts aux investisseurs qui ont les reins solides et les épaules larges provoquent sans doute davantage d'effets négatifs que de positifs : ils stimulent systématiquement le comportement spéculatif des investisseurs et des multipropriétaires et contribuent à la surchauffe tout en augmentant les inégalités en raison de leur nature régressive qui provoque une redistribution fortement regrettable du bas vers le haut (qui coûte d'ailleurs également très cher au trésor public).

Considérant que le montant du prêt qu'un acquéreur est principalement directement lié à la hauteur de son revenu et/ou son apport en capital propre, les emprunts immobiliers sont généralement surtout accessibles aux ménages plus aisés. Les hauts revenus peuvent ainsi profiter de ces avantages fiscaux pour acquérir un ou même plusieurs biens à travers un emprunt immobilier, tandis que les ménages modestes doivent se contenter

³⁶ Avis III/69/2020

de la location d'un logement. Ce sont donc les revenus supérieurs qui profitent le plus de ces outils, tandis que les ménages modestes ne sont pas en position d'y avoir accès.

La CSL demande qu'un bilan complet soit rendu public sur la question des dépenses fiscales engendrées par les divers taux d'amortissement existants autour de la mise en location de logements ainsi que de tout autres types d'immeuble bâti.

Ces données n'ont pas été livrées au CES et n'apparaissent pas non plus au nombre des dépenses fiscales répertoriées en fin de volume 2 du présent projet budgétaire.

Notre Chambre invite le législateur luxembourgeois à s'inspirer des efforts de transparence et du souci de détails des autorités françaises sur cette question des dépenses fiscales³⁷.

9. Baisse du taux de TVA pour certains produits et services

Dans un but de promotion de l'économie circulaire, le taux de **TVA** passe à **8%** pour la réparation des appareils ménagers afin d'encourager celle-ci plutôt que leur renouvellement automatique.

De même, la TVA applicable sera de 8% pour la vente, la location et la réparation de bicyclettes, en ce compris à assistance électrique, pour encourager la mobilité douce et l'électromobilité.

Bien qu'elles paraissent être une goutte d'eau dans l'océan, la CSL salue ces deux mesures.

Sur la première question, afin d'étendre le champ de l'économie circulaire et repasser de la société du jetable à celle du durable, elle suggère au Gouvernement et à la Chambre des députés de s'inspirer de la législation française en légiférant en vue de lutter contre l'obsolescence programmée³⁸, qui est devenue un délit en France³⁹.

Si la législation française reste malgré tout de l'ordre du symbolique, elle a le mérite de mobiliser certains producteurs, vendeurs et consommateurs. D'autres initiatives telles que la loi sur le gaspillage, des indices de réparabilité ou de durabilité, des périodes obligatoires de mise à disposition des pièces de rechange, des aides financières à la réparation, etc. ont également vu le jour.

On le voit le spectre est plus large qu'une simple baisse du taux de TVA, aussi bien intentionnée soit-elle. Dans sa volonté d'encourager l'économie circulaire, le gouvernement luxembourgeois table d'ailleurs sur la réglementation au nombre des trois leviers politiques pour la développer (avec la finance et les connaissances).

Le CESE et le Parlement européen se sont déjà prononcés contre cette pratique de l'obsolescence dans un avis de 2013 et par une résolution de 2017⁴⁰. L'Union européenne a également adopté en mars 2022 un plan d'action dit paquet « économie circulaire » en faveur de l'économie circulaire qui contient des mesures couvrant l'ensemble du cycle : depuis la production et la consommation jusqu'à la gestion des déchets et au marché des matières premières secondaires. Un règlement européen établissant un cadre pour la fixation des exigences d'écoconception applicables aux produits durables est en cours d'élaboration.

Dans l'attente de cette réglementation européenne et possiblement pour contourner ses potentiels lacunes ou manquements, des initiatives nationales de réglementation pourraient voir le jour.

³⁷ <https://www.budgueluxuvv.fr/documentation/file/download/19149>

³⁸ Soit l'ensemble des techniques, y compris logicielles, par lesquelles le responsable de la mise sur le marché d'un produit vise à en réduire délibérément la durée de vie. Ces dispositions sont reprises aux L 441-2 et 454-6 du Code français de la consommation.

³⁹ Sanctionné par deux ans d'emprisonnement, une amende de 300 000 euros se montant possiblement jusqu'à 5% du chiffre d'affaires, voire des interdictions d'exercer.

⁴⁰ 2014/C 67/05 et P8_TA(2017)0287

Si le recours individuel contre l'obsolescence programmé s'avère difficile en France, faute de moyens ou de temps dans le chef de la victime, la mise en place d'un recours contre l'obsolescence programmée pourrait bénéficier de et se raccrocher à l'introduction imminente du nouveau régime légal luxembourgeois du recours collectif en droit de la consommation. Les « *class actions* » mettent en effet les victimes d'un même préjudice de la part d'un même responsable en position d'agir groupées en justice, ce qui faciliterait le travail de représentation, de collecte de données ou de témoignages.

10. Taux super-réduit de la TVA pour les panneaux solaires

Les **panneaux solaires** voient leur TVA également réduite à 3%.

En application de l'accord tripartite du 28 septembre 2022 entre les partenaires sociaux et le gouvernement, le présent projet de règlement grand-ducal vise à réduire à 3%, à partir du 1^{er} janvier 2023, le taux de TVA portant sur la livraison et l'installation de panneaux solaires (thermiques et photovoltaïques) sur ou à proximité immédiate de logements privés ou publics et de bâtiments publics ou utilisés pour des activités d'intérêt général. Les factures devront être émises après le 1^{er} janvier 2023.

Le projet de loi budgétaire pour l'exercice 2023 prévoit en effet d'amender la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la TVA ; le présent projet en modifie les RGD d'exécution.

Notre Chambre salue ce projet de règlement.

La CSL appelle tout particulièrement les autorités publiques à assurer, garantir et contrôler l'application de la réduction de la TVA pour le consommateur final par les entreprises qui pourraient profiter, dans un réflexe de chacun pour soi, de l'aubaine pour consolider leurs marges en des temps incertains.

À défaut de vouloir agir de manière plus dirigiste, les autorités publiques privilégient le recours aux dépenses fiscales ou aux subventions pour inciter les marchés à évoluer et à assurer l'urgente transition énergétique.

Si notre Chambre approuve le principe du développement des énergies alternatives aux énergies fossiles, il n'est pas certain, dans le cas présent, que l'incitant vigoureux offert par cette réduction massive de la TVA profite aux ménages les plus faibles qui sont touchés par cet impôt relativement plus fortement que les ménages les plus aisés. En dépit du rehaussement des primes de 25% compris dans l'accord tripartite, les panneaux solaires risquent bien de rester hors de portée financière des ménages les moins aisés.

Notre Chambre invite le gouvernement à accentuer ses efforts de mobilisation et à accompagner davantage les ménages les plus fragiles et exposés dans leur transition énergétique.

Il importerait, à titre d'exemple, qu'il audite rapidement la situation des 23.000 ménages bénéficiaires de l'allocation de vie chère, afin de vérifier si ces derniers sont plutôt propriétaires ou locataires et de développer, au-delà de simples subsides, une aide plus proactive pour les conduire à rénover leur habitation dans le premier cas ou de faire bouger leur propriétaire en ce sens dans le second cas.

Enfin, pour s'assurer que tous les potentiels bénéficiaires de l'allocation de vie chère introduisent bien une demande, il serait utile que l'État soutienne les syndicats et les associations actives dans le domaine social pour mener une campagne d'information à ce sujet ainsi que pour les soutenir dans leurs efforts déployés pour apporter à ces populations une aide pratique dans les démarches administratives.

11. Taxe CO2

Le droit d'accise autonome additionnel dit taxe carbone est un outil qui vise à atteindre les objectifs de l'accord de Paris. Le taux de la taxe CO₂, introduite à 20 euros la tonne en 2021, passe de 25 euros/tonne de CO₂ en 2022 à 30 euros par tonne au 1^{er} janvier 2023 (+ 20%)⁴¹.

Le projet de RGD sous avis⁴² permet de fixer les taux de la taxe effectivement appliquée sur les différents produits énergétiques.

Tableau 10 : Taxe carbone à l'unité

Taxe carbone à l'unité			
€/L ou kWh	2021	2022	2023
Diesel	0,084	0,097	0,109
Essence	0,069	0,081	0,091
Mazout	0,054	0,067	0,080
Gaz	0,004	0,005	0,006

Notes : aux arrondis près

Le gouvernement a indiqué à l'époque prendre une part des recettes de la taxe carbone, jusqu'à 50% selon certaines sources, pour compenser l'introduction de cette dernière en 2021 ainsi que les hausses respectives de 25% de la taxe en 2022 et de 20% 2023⁴³.

Le produit de la contribution de la taxe CO₂ était de 198,1 millions en 2021, de 237,7 millions en 2022 (-8,4% par rapport au budget voté) et s'élèverait à 279,2 millions en 2023 (+17,5% par rapport au prévisionnel 2022).

De ce dernier montant, 117,25 millions (42%) seront versés au Fonds climat et énergie (dont 67,25 millions au titre de l'ancienne contribution changement climatique et 50 millions au titre d'une partie du produit de la nouvelle taxe carbone). Le solde devrait par conséquent servir à éponger notamment les dépenses fiscales liées à la compensation de la taxe carbone par le complément de CIS de 96 euros ainsi que d'autres types de dépenses générales.

Le CIS/P n'étant pas automatiquement indexé⁴⁴, sa majoration de 96 euros introduite en 2021 afin de couvrir la nouvelle contribution sur le gaz carbonique s'avérait insuffisante pour compenser l'évolution des prix depuis 2017⁴⁵. Le complément taxe carbone du CIS ne pouvait par conséquent pas être accepté comme mesure visant à contrebalancer une quelconque hausse des prix de l'énergie liée à la taxe carbone.

Selon la CSL, une compensation supplémentaire par le biais du CIS aurait par ailleurs été nécessaire pour la seconde étape du déploiement de la taxe CO₂ en 2022 (+25%) ainsi que pour la troisième phase en 2023 (+20%).

Le tableau suivant illustre la valeur qu'aurait dû idéalement avoir le CIS à la fin de 2022 pour couvrir l'introduction et les hausses consécutives de la taxe carbone.

⁴¹ Les auteurs du projet déposé en 2021 avaient précisé que l'ancien droit d'accise autonome additionnel dit « contribution climatique » n'ayant pas été supprimé, la nouvelle taxe carbone, qui renchérit le diesel, l'essence, le mazout et le gaz, renforce et étend la précédente « contribution climatique » sous l'appellation générique de « contribution taxe CO₂ » à tous les produits énergétiques, à l'exception de l'électricité, du coke et de la houille en tant que combustibles professionnels ou du kérosène.

⁴² Modifiant le règlement grand-ducal modifié du 17 décembre 2010 fixant les taux applicables en matière de droits d'accise autonomes sur les produits énergétiques.

⁴³ Un comité interministériel est censé décider régulièrement de la gestion et de la redistribution des ressources générées par la taxe carbone selon l'évolution de la situation.

⁴⁴ Ni l'allocation de vie chère d'ailleurs, qui représente l'autre volet de la compensation sociale de la taxe carbone.

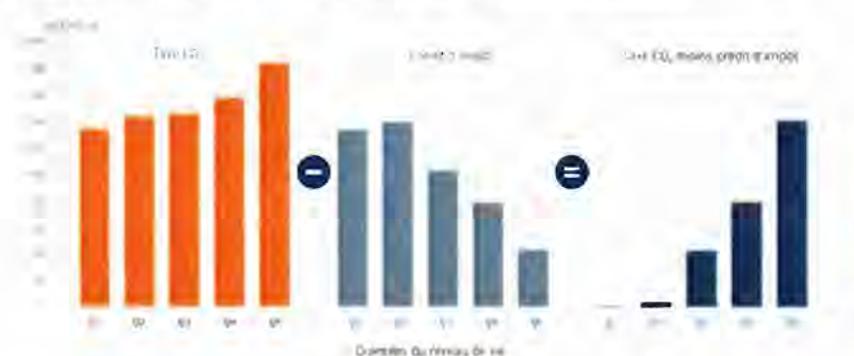
⁴⁵ Les 96 euros dédiés à la compensation de l'introduction du prix du carbone en 2021 ne valaient, en termes réels, que 71 euros (25 euros étant consacrés à la revalorisation du crédit d'impôt).

Tableau 11 : Actuel CIS annuel comparé à un CIS ajusté de l'inflation

En euros	2017	Début 2021	Début 2022	Début 2023	Valeur ajustée fin 2022	Valeur ajustée fin 2023
CIS	600	-	-	-	680	699
Complément taxe CO ₂	-	96	-	-	105	107
Si part CO ₂ +25% 2022	-	-	24	-	26	26
Si part CO ₂ +20% 2023	-	-	-	24	-	25
Total CIS	696				811	857

Note : 2017-2022 13,3% d'inflation et 2,5% en 2021, 6,2% en 2022 et 2,8% prévisionnels en 2023. Aux arrondis près.

Graphique 60 : Le Statec a montré à l'époque que la hausse du CIS compensait (du moins partiellement) la hausse de la taxe CO₂ en 2021 seulement.



Source : Equilibre budgétaire (STATEC 2018), L'impact de la croissance (Département d'énergie) STATEC

Source : Statec

Dès lors, aux yeux de la CSL, il eût été approprié, afin que la compensation carbone reste toujours effective en 2022 puis en 2023, d'augmenter la part du CIS ad hoc de 25% (soit 24,6 euros) en début 2022 et de 20% (soit 24,6 euros) en début 2023⁴⁶.

Le CIE, censé également être une compensation pour la taxe CO₂, étant amené à disparaître en 2023, on aurait donc la compensation CO₂ qui disparaîtrait avec lui. C'est pourquoi, il importe d'ancrer ces compensations dans le CIS à travers les 24,6 euros par an (avant revalorisation) proposés par la CSL.

En résumé, la hausse de la taxe carbone de 25% en 2022 aurait dû s'accompagner d'une hausse concomitante de 25% de la partie du CIS ajusté à l'inflation y dédiée afin de maintenir la compensation carbone, soit de 24,6 euros, somme qui, par ailleurs, doit être augmentée en 2023 (+20% de hausse de la taxe à la tonne) du même montant et absolument être intégrée de manière définitive dans le CIS/CIP au risque de disparaître avec la fin de la mesure temporaire que constitue le CIE.

La CSL réitère ses observations formulées lors de la précédente hausse de la taxe carbone : il lui apparaît indispensable de garantir simultanément l'efficacité écologique, la justice sociale et l'acceptabilité politique de la fiscalité environnementale, particulièrement de la taxe carbone, en s'appliquant à la plus grande transparence possible sur les enjeux, les effets positifs et les résultats concrets de l'action gouvernementale ; la CSL est au regret de constater que l'on est loin du compte.

À ce titre, la neutralisation artificielle de la hausse de prix n'est pas acceptable. En la matière seules les hausses des prix subies par les consommateurs comptent, indépendamment de savoir si ces hausses résultent d'un phénomène de demande excédant l'offre ou de hausses de prix des matières premières. Les hausses des prix administrés sont de ce fait également à inclure dans le mécanisme

⁴⁶ À noter que la part CO₂ du CIS s'élève donc actuellement à 8 euros par mois (96/12), alors qu'elle devrait valoir en fin 2022 (131/12=) 10,92 euros [et possiblement (158/12=) 13,17 euros en fin 2023].

de l'échelle mobile des salaires, qui n'a aucunement pour rôle de guider les choix du consommateur en matière de produits nuisibles à la santé ou à l'environnement.

12. Accises tabac

Le Conseil des ministres de l'UEBL a décidé le transfert de 8,54% du droit ad valorem commun avec la Belgique sur les cigarettes vers le droit ad valorem autonome.

Le projet de loi budgétaire pour 2023⁴⁷ prévoit que ce transfert se fasse en trois étapes : 3% la première année, 3% la deuxième et 2,54% la dernière année. La diminution de droit commun qui en résulte est compensée au Luxembourg par une hausse du droit autonome maximal ad valorem sur les cigarettes qui passe de 10% à 20%.

Par conséquent, à partir du 1^{er} janvier 2023, la part ad valorem autonome sur les cigarettes augmente en correspondance de 3% (du fait dudit transfert), mais aussi d'un supplément de 0,74% afin de compenser la baisse du taux de TVA normal de 17% à 16% à partir du 1^{er} janvier 2023 telle que retenue dans l'accord du Comité de coordination tripartite du 28 septembre 2022. Le montant du droit d'accise autonome passe ainsi de 6,86% à 10,60% du prix de vente au détail. Pour le tabac fine coupe destiné à rouler les cigarettes, la baisse de la TVA sera également compensée par une hausse supplémentaire du droit d'accise autonome ad valorem de 0,74% (soit 3,49% du prix de vente au détail) ;

L'accise minimale augmente également de 2 euros et passe de 124 à 126 euros par 1.000 pièces.

L'accise minimale pour le tabac fine coupe destiné à rouler les cigarettes passe de 58,50 euros par kilogramme à 59,34 euros par kilogramme, soit une augmentation de 0,84 euro.

Notre Chambre prend acte de ces modifications qui n'appellent pas de commentaires.

⁴⁷ Modifiant la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques.

Annexe : Les agences de notation sont-elles vraiment transparentes ?

La mission des agences de notation consiste à corriger les asymétries d'informations sur les marchés financiers entre investisseurs et emprunteurs (entreprises et gouvernements notamment). Elles remplissent donc une mission dans l'intérêt à la fois des créanciers que des débiteurs, puisque les deux parties vont profiter d'une information facilitant la transaction. Dans le cas de la notation d'États emprunteurs (souverains), il s'agit ainsi d'offrir aux investisseurs une information exhaustive et exacte sur la capacité et la volonté d'un pays à rembourser ses créanciers.

Ce besoin d'information s'est d'ailleurs accentué avec la globalisation des marchés et l'internationalisation des détenteurs de dettes publiques. Puisque les investisseurs peuvent acheter des dettes émises par des pays étrangers, la notation est une source de comparaison nécessaire dans leur choix d'allocation géographique de capitaux. Nous verrons toutefois que ce choix peut entre autres être biaisé par un faux patriotisme des agences de notation.

La notation des agences est donc une information cruciale dans la détermination du taux d'intérêt dont l'émetteur devra s'acquitter sur les marchés de capitaux. Il y a une corrélation inverse entre la notation et le taux d'intérêt payé par l'émetteur. La meilleure notation (AAA) renseigne sur un titre sûr et liquide avec une probabilité de défaut nulle. Ainsi, un émetteur bien noté va jouir d'un accès privilégié aux marchés financiers et profiter d'un coût de l'endettement faible. En revanche, plus la note de l'émetteur est faible, plus ses conditions d'accès aux marchés sont difficiles et les taux d'intérêt auxquels il doit se financer sont importants, les investisseurs exigeant une prime de risque élevée. Ces titres sont de fait moins liquides, c'est-à-dire ils peuvent s'échanger moins facilement entre investisseurs, le risque de défaut étant omniprésent.

De plus, les agences accompagnent leur notation d'une information sur les perspectives (outlook) de changement de notation à court et moyen terme. Cette information atteste des anticipations sur l'évolution de la solvabilité des émetteurs. Une perspective négative indique un risque de dégradation ultérieure de la note l'émetteur, si sa situation économique et financière ne s'améliore pas (inversement pour une perspective positive). Après la confirmation de la note AAA (respectivement Aaa) pour le Luxembourg de S&P et Moody's au premier trimestre de cette année, la notation AAA a aussi été confirmée par Fitch en juillet de cette année. À côté de la note de ces trois grandes agences, le Grand-Duché a reçu les meilleures notes de DBRS Morningstar, de Scope et de Creditreform, des agences de plus faible taille et moins connues médiatiquement.

1. Comment les agences de notation établissent-elles leur classement de pays ?

L'expertise des agences se base sur une combinaison d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs donnant lieu in fine à une appréciation subjective du risque souverain. Les comités de notation peuvent donc de manière discrétionnaire ajuster la note d'un pays à partir des résultats de leurs modèles de rating.

Les données utilisées dans ces modèles économétriques appartiennent en gros à quatre ou cinq grandes familles :

Pour Fitch :

- I. Caractéristiques structurelles : ils indiquent si une économie est vulnérable ou résiste aux chocs. Il s'agit des risques posés par le secteur financier, du risque politique et des facteurs de gouvernance.
- II. Performances macroéconomiques, politiques et perspectives : ce facteur comprend les perspectives de croissance, la cohérence et la crédibilité de la politique et la stabilité économique. Les perspectives politiques évaluent la flexibilité monétaire et la qualité des institutions au sein de l'économie.
- III. Finances publiques : cette catégorie comprend les soldes budgétaires, la structure et la viabilité de la dette publique et du financement budgétaire et la probabilité de cristallisation des passifs éventuels. L'étude des finances publiques permet de juger la trajectoire et la soutenabilité à terme de la dette publique.

- IV. Finances extérieures : la viabilité des soldes des comptes courants et des flux de capitaux, ainsi que le niveau et la structure de la dette extérieure composent les indicateurs de ce facteur.

Les quatre familles sont pondérées différemment. Le poids des facteurs individuels en pourcentage se présente comme suit : les caractéristiques structurelles représentent le facteur le plus important dans le modèle économétrique avec un poids de 53,2%, les performances macroéconomiques, politiques et perspectives constituent une part de 10,4%, les finances publiques de 17,9% et les finances extérieures de 18,5%. Cependant, la pondération entre ces piliers peut varier, particulièrement dans les situations de crises.⁴⁸

Pour Moody's :

- I. Force économique : ce facteur est essentiel pour déterminer la résilience ou la capacité d'absorption des chocs par le pays.
- II. Force institutionnelle : le deuxième facteur indique si les caractéristiques institutionnelles du pays favorisent sa capacité et sa volonté à rembourser sa dette.
- III. Force budgétaire : le troisième facteur reflète la santé générale des finances publiques. Le point de départ de l'analyse consiste à évaluer l'endettement relatif.
- IV. Sensibilité au risque d'événements : ce quatrième facteur indique le risque que des événements extrêmes soudains puissent peser lourdement sur les finances publiques, augmentant ainsi fortement la probabilité de défaut du souverain.

Contrairement à Fitch, Moody's ne publie pas la pondération entre les différents facteurs.⁴⁹

Pour Standard & Poor's :

- I. Évaluation institutionnelle : une analyse de la manière dont les institutions et l'élaboration des politiques d'un gouvernement influent sur les fondamentaux du crédit d'un État.
- II. Évaluation économique : un pays avec une économie riche, diversifiée, résiliente et adaptable, fournit un revenu élevé à l'État, ce qui augmente sa capacité d'endettement.
- III. Évaluation externe : cette évaluation exprime la capacité d'un pays à obtenir de l'étranger les fonds nécessaires pour faire face aux obligations des secteurs public et privé envers les non-résidents.
- IV. Évaluation fiscale/budgétaire : cette évaluation constitue une réflexion sur la viabilité des déficits et de la charge de la dette d'un État souverain.
- V. Évaluation monétaire : cette évaluation reflète la mesure dans laquelle l'autorité monétaire peut remplir son mandat tout en soutenant une croissance économique durable, pour atténuer les principaux chocs économiques ou financiers.

S&P répartit les cinq facteurs en deux profils. Le premier et le second facteur forment le profil économique et institutionnel. Le troisième, le quatrième et le cinquième facteur constituent le profil de flexibilité et de performance. Comme Moody's, S&P ne publie pas une pondération de ces facteurs.⁵⁰

Chaque agence utilise (plus ou moins) les mêmes variables explicatives, seule la pondération des facteurs change. Notons que cette information détaillée sur les modèles quantitatifs utilisés par les agences reste opaque puisque seule Fitch Ratings divulgue publiquement la pondération de son modèle. Pourtant, comme les approches des trois agences sont très similaires, on peut supposer qu'une analyse de la notation de Fitch suffit pour faire une assertion générale.

- **Méthode de notation**

Il faut examiner comment les agences produisent leurs évaluations. Beaucoup d'agences font un secret des formules exactes qu'elles utilisent pour calculer leurs notations, mais le processus est similaire pour la plupart. Tout d'abord, une équipe d'analystes produit un rapport sur la situation économique et la situation des finances publiques du pays. Pour ce faire, les analystes se basent principalement sur des chiffres clés concrets tels que le produit intérieur brut, le taux d'endettement ou les tendances démographiques et utilisent ces données pour calculer une note.

⁴⁸ FitchRatings. Sovereign Rating Criteria. (27.04.20).

⁴⁹ Moody's Investor's Service. Rating Methodology. (07.01.20).

⁵⁰ S&P Global Rating. Sovereign Rating Methodology. (18.12.17).

Toutefois, ce rapport n'est qu'une première proposition. La décision sur la notation finale est finalement prise par un groupe de travail composé d'analystes et de gestionnaires de l'agence de notation, qui peut alors repenser la proposition de notation initiale par le modèle économétrique, principalement à l'aide d'ajustements qualitatifs de leur modèle quantitatif.

- **Limites de la carte de notation et autres remarques**

Ainsi, les facteurs de notation figurant dans la fiche de notation ne constituent pas un traitement exhaustif de toutes les considérations importantes pour la notation des obligations souveraines. De plus, les notations tiennent compte des attentes en matière de performance future. Dans certains cas, ces attentes peuvent être influencées par des informations confidentielles qui ne sont pas divulguées.

La carte de notation privilégie une simplicité qui améliore la transparence, mais elle empêche une plus grande complexité qui pourrait pourtant lui permettre d'être plus proche de la réalité. De ce fait, les facteurs de notation peuvent ne pas toujours constituer un traitement exhaustif de ce qui est important pour une note souveraine particulière, et la note peut différer de la fourchette de résultats du tableau de bord. L'utilisation de facteurs d'ajustement (qualitatifs) supplémentaires est une tentative de saisir des facteurs spécifiques à chaque pays, qui peuvent ne pas être universellement disponibles ou pertinents. En outre, les notations intègrent les attentes relatives aux indicateurs et évolutions des risques futurs, ce qui peut entraîner des variations importantes par rapport à une notation basée sur des informations historiques. Dans certains cas, les attentes concernant l'évolution future du crédit peuvent être éclairées par des informations confidentielles qui ne sont pas publiées ni divulguées. Dans d'autres cas, les résultats futurs sont estimés en fonction des performances passées, des tendances sectorielles, des actions d'autres souverains ou d'autres facteurs. Dans les deux cas, la prévision est soumise au risque d'inexactitude importante.

Les notations peuvent ainsi prendre en compte d'autres facteurs difficiles à mesurer ou qui ont un effet significatif sur la différenciation de la qualité du crédit uniquement dans certains cas. Bien que ces considérations soient importantes, il n'est pas possible de les exprimer précisément dans le tableau de bord de la méthodologie de notation sans le rendre excessivement complexe et nettement moins transparent. Les notations peuvent également refléter des circonstances dans lesquelles la pondération d'un facteur particulier sera substantiellement différente de la pondération suggérée par la carte de pointage.

2. Critiques

Les agences de notation sont parfois fortement critiquées, surtout pendant et après la crise financière de 2008/2009, et non sans raison. Les agences ont porté une lourde responsabilité pour la crise financière dans la mesure où elles ont fortement sous-évalué les risques inhérents à la détention des titres *subprimes*. De plus, suite à la crise, ces mêmes agences ont commencé à redoubler leur surveillance sur la dette des États et les marchés, qui en furent les victimes, leur ont accordé à nouveau la plus grande attention, ce qui n'est pas dépourvu d'un certain cynisme.

- **Home bias**

Dans une étude⁵¹, les chercheurs Andreas Fuchs et Kai Gehring ont comparé les travaux de neuf agences de notation et évalué la manière dont les agences évaluent la solvabilité des États. Ils ont examiné non seulement les évaluations des trois leaders du marché américain, Standard & Poor's, Moody's et Fitch, mais aussi les notations de plus petites agences telles que l'agence allemande Feri Eurorating Services et l'agence chinoise Dagong. Ils ont constaté des différences étonnamment importantes. Même si deux pays avaient des données économiques de base similaires, les agences leur ont attribué des notes différentes. Les chercheurs ont également pu découvrir un schéma étonnant : les agences de notation attribuent généralement une note très favorable à leur pays d'origine.

Les deux agences américaines Moody's et Fitch, par exemple, continuent d'attribuer la meilleure note AAA aux obligations d'État américaines, même si le niveau d'endettement du gouvernement a fortement augmenté ces dernières années en raison des plans de sauvetage des banques et de

⁵¹ The Home Bias in Sovereign Ratings. Fuchs, Gehring (2015). Journal of the European Economic Association 15(6): 1386-1423, December 2017

relance économique, et que d'autres agences, comme la chinoise Dagong, leur attribuent déjà des notes bien inférieures. Si Moody's et Fitch devaient appliquer les mêmes critères aux obligations du gouvernement américain qu'aux obligations italiennes ou espagnoles, ils devraient déclasser leurs notations de manière significative, affirment les économistes. La situation est similaire au Japon, où l'agence de notation nationale Japan Credit Rating continue d'accorder aux obligations d'État japonaises les meilleures notes - malgré une dette publique représentant environ 230 % du produit intérieur brut et des notes nettement plus mauvaises de la part des agences de notation européennes et américaines.

Les économistes Fuchs et Gehring de Heidelberg soupçonnent que les investisseurs, les employés des banques et les analystes des agences de notation font tout simplement plus confiance à leur pays d'origine qu'aux autres pays. Dans leur étude, ils ont pu montrer que les pays qui ressemblent au pays d'origine des agences reçoivent également des notes nettement meilleures. Un facteur d'influence important serait, par exemple, une langue commune. Les grandes agences américaines sont moins critiques à l'égard de la dette publique élevée dans les pays anglophones comme le Royaume-Uni ou l'Australie qu'en Italie ou en Espagne.

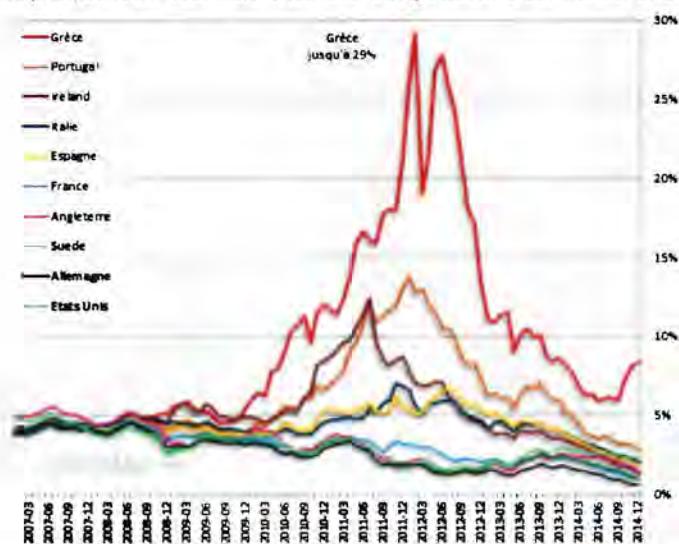
Pour les investisseurs, les résultats de l'étude sont sans doute inquiétants. Ils s'appuient sur les notations de crédit prétendument objectives pour de nombreuses décisions. Les grands investisseurs tels que les compagnies d'assurance et les fonds de pension sont souvent obligés par la loi de n'acheter que des titres ayant une certaine notation. Ces règles n'ont que peu de valeur si les notations sont aussi subjectives que l'étude le suggère.

Le fait que les agences de notation accordent une meilleure note à leur pays d'origine existait également il y a 20 ans. Mais pendant la crise financière mondiale et la crise de la dette qui a suivi en Europe, les notations des agences sont devenues particulièrement injustes. Pendant cette période, les pays européens ont été notés beaucoup plus sévèrement que les États-Unis par les trois agences américaines dominantes.

3. Impact d'une dégradation de la notation sur le taux d'intérêt débiteur

Suite à la crise financière de 2008/2009 et l'augmentation des dettes souveraines due au sauvetage des économies, les agences avaient révisé à la baisse les notes de nombreux pays de la zone euro. Après ces ajustements, les dernières notations AAA en zone euro accordées de la part de S&P, ont été celles de l'Allemagne, des Pays-Bas et du Luxembourg. Hors zone euro, le Danemark et la Suède sont parmi les États de l'Union européenne ayant conservé un AAA.

Graphique 61 : Rendements des obligations d'État à 10 ans



Source : France-Inflation.com

Suite à la révision à la baisse des notations, les rendements des obligations d'État des pays les plus menacés par la crise ont fortement augmenté, voire explosé pour ce qui est de la Grèce, signe que les investisseurs ont demandé une prime de risque très élevée pour détenir ces obligations.

Il est toutefois intéressant de constater la réaction des marchés sur la dégradation de la France en janvier 2011 et celle des États-Unis en août 2011. Ici on ne constate pas d'ajustement notable à la hausse des taux d'intérêt. Pour les États-Unis, les taux à long terme ont même baissé dans les semaines qui ont suivi la décision de dégradation de S&P.

Sur le plan européen, la réduction presque générale des notes décidée par S&P à la mi-janvier 2011 n'a pas non plus empêché les taux sur la dette espagnole ou sur la dette italienne (dégradées toutes deux de deux crans, à A et BBB+ respectivement) de baisser sensiblement. Ces insensibilités des taux d'intérêt reposent beaucoup sur les décisions de la BCE en matière de liquidité et de soutien direct au financement bancaire. Rappelons que le 26 juillet 2012, le Président de la BCE, Mario Draghi, a prononcé les mots célèbres « *whatever it takes to preserve the euro* » (quoi qu'il en coûte pour préserver l'euro).

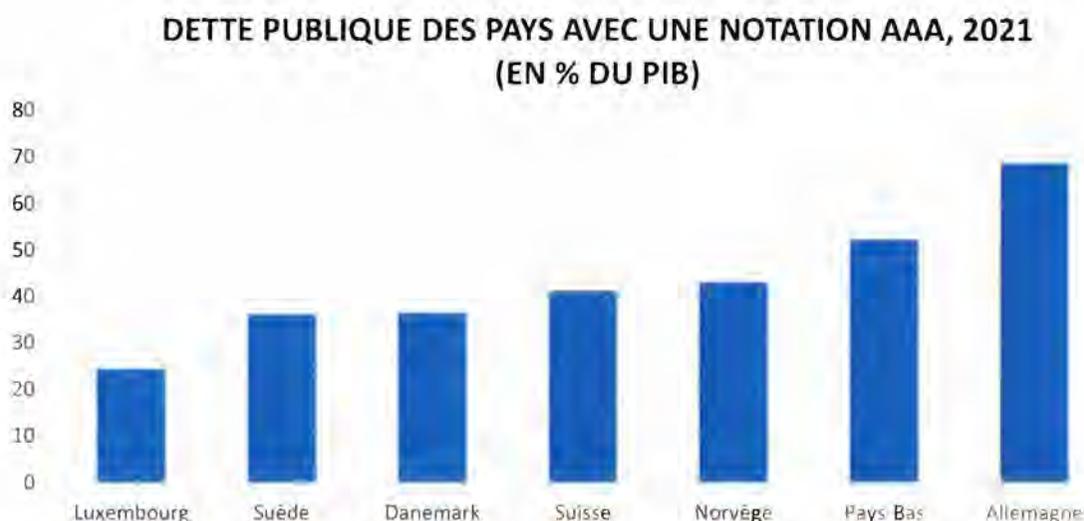
Pour améliorer les conditions économiques et financières de la zone euro et réduire la pression qui a été exercée sur les pays fortement endettés de la zone euro et *in fine* donc sur l'euro lui-même, le président de la BCE a implicitement promis de fournir un soutien illimité aux institutions financières, aux marchés et aux pays de la zone euro. Par son ampleur et son caractère inattendu, la déclaration a eu des effets bénéfiques importants sur les cours des actions et les écarts d'intérêt des banques et des États.

4. Le Luxembourg et le triple A

Pour éviter que le Luxembourg ne perde sa notation de AAA, le gouvernement poursuit une stratégie budgétaire quasi dogmatique, d'après laquelle la dette publique ne doit pas dépasser le seuil de 30% du PIB. Dans de nombreuses interventions, la limite de la dette à 30% du PIB a été présentée comme étant sacro-sainte, voire comme étant le seul facteur déterminant la notation de crédit du Luxembourg et par là comme seul déterminant de la prospérité du pays. Or, il y a des arguments qui indiquent que la situation de notation ne se dégraderait pas pour le Grand-Duché, une fois le cap des 30% franchis.

Tout d'abord, faut-il constater qu'il y a seulement sept pays avec un AAA en Europe (le Luxembourg, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Suisse, la Suède, le Danemark et la Norvège) et que parmi ces États, le Luxembourg est de loin le pays avec la dette la plus faible. En effet, comme il l'est démontré dans le graphique ci-dessous, le Luxembourg est le seul de ces six pays, qui possède une dette publique en-dessous de 30%. En d'autres termes, il devient clair qu'il est également possible de conserver la notation AAA avec une dette qui dépasse les 30% du PIB.

Graphique 62 : Dette publique des pays avec une notation AAA, 2021 (en % du PIB)



Sources : Eurostat, Trading Economics

Simultanément, l'Estonie ayant une dette publique inférieure à 20%, mais une notation AA, constitue un exemple parfait que la dette n'est pas le seul déterminant de la note. En effet, en regardant la méthodologie de notation de Fitch par exemple, on constate que dans leur évaluation, la dette publique ne vaut que pour une part de 8,3% de tous les critères de notation. Étant donné que les agences se ressemblent fortement dans la manière de notation, on peut estimer que les autres agences attribuent un poids similaire à la dette. Sur cette base, on peut supposer qu'on a des facteurs qui jouent un rôle plus important dans l'évaluation que la dette publique.

En effet, comme vu dans la deuxième sous-section, le modèle de notation de Fitch par exemple accorde une importance extrêmement élevée aux facteurs structurels d'une économie (53,2%), parmi lesquels compte la stabilité politique et économique. Le récent exemple du Royaume-Uni peut être énoncé comme un exemple dans lequel une instabilité politique, respectivement une politique ultra-libérale insoutenable et irresponsable a pu diriger un pays dans de troubles financiers ayant résulté dans une dégradation de la perspective de notation. Ainsi, le programme économique axé sur une baisse des impôts pour les entreprises et les ménages les plus aisés, et plus généralement la volonté de réduire au maximum toute interférence étatique, a induit une importante hausse des rendements des obligations du Royaume-Uni à partir du 20 septembre, date de présentation de la politique. Cette instabilité économique a causé une perspective de dégradation de la notation de crédit du Royaume-Uni de la part de S&P, moins d'une semaine après la présentation du budget, soulignant l'importance assignée à la stabilité.

Outre ces considérations, il importe de noter qu'après considération de la dette publique dans la méthodologie de notation, les agences de notations « corrigent » les notes résultantes avec d'autres facteurs qualitatifs pouvant influencer la note. Parmi ces facteurs se trouvent des catégories telles que les actifs financiers que possède un État qui pourraient relativiser le niveau de la dette considéré dans le modèle économétrique. Or, comme noté dans la section sur la dette nette, le Luxembourg est le deuxième pays de l'Union européenne avec une dette nette négative, et donc un patrimoine net positif. Il s'en suit que des affirmations selon lesquelles la notation du Luxembourg dépend uniquement du maintien d'une limite fictive de l'endettement à 30%, sont trop simplistes et infondées.

De plus est-il que la notation donnée par les agences, n'est pas le seul facteur qui influence la fixation du taux d'intérêt comme l'ont montré plusieurs exemples tel que celui de la France qui a perdu la notation AAA mais qui a eu accès à des crédits à des taux tout aussi faibles.⁵² Il existe d'autres sources qui indiquent que les notations des agences ne sont pas respectées de la manière égale par les investisseurs pour tous les pays. Une explication, pourquoi le marché obligataire ne répond pas

⁵² BSI Economics. La notation souveraine des agences et ses enjeux. (12.02.13).

ou seulement de manière minimale aux changements des notations de certains pays, pourrait résider dans les caractéristiques du marché financier de ces pays. Les investisseurs connaissant le marché, possèdent une perception de risque qui peut différer de celle des agences de notation. En plus, vue que les données sur la situation économique et financière est beaucoup plus transparente pour les États que pour les entreprises, les investisseurs ne sont pas aussi dépendants des agences de notation pour les prêts obligataires aux États. Il devient dès lors difficile pour les agences d'apporter des informations supplémentaires de taille pour ces marchés.⁵³

Une agence de notation européenne

Après la crise financière de 2008, le concept d'une agence de notation européenne est apparu. L'idée est de développer une indépendance vis-à-vis des trois grandes agences. Comme indiqué dans la section « Home Bias », les trois grandes agences tendant à favoriser les pays avec un système économique similaire à celui des États-Unis, il serait opportun d'établir une agence européenne.

Mais une telle agence n'a pas encore été créée et ce pour plusieurs raisons. D'abord on doit faire le choix entre une agence de notation européenne publique et une agence privée. Une agence de nature publique pose le problème de l'indépendance vis-à-vis des États. Il est difficile de garantir la crédibilité d'une agence qui note les États et est en même temps financée par ces États.⁵⁴ L'agence privée cache un autre problème, ce qui peut être démontré à l'exemple du projet de l'agence Roland Berger, à savoir le financement. Le projet de Roland Berger a échoué avant même d'avoir réellement commencé.⁵⁵ Une solution potentielle pourrait être le passage du modèle émetteur-payeur au modèle investisseur-payeur. La grande différence entre les deux modèles réside dans les voies de financement des agences de notation. Dans le modèle émetteur-payeur, l'entreprise ou l'État qui émet des obligations paie pour être évalué. En contrepartie, dans le modèle investisseur-payeur, les investisseurs à la recherche de placements sûrs doivent payer pour obtenir les informations nécessaires (notations) relatives à la solvabilité d'une entreprise ou d'un État, mettant ainsi sous pression les agences de présenter des estimations de risque fiables.

Conclusion

Pour conclure, l'opacité et la complexité de la méthode qu'utilisent les agences de notations est sans doute un problème majeur, laissant aux entreprises privées le choix discrétionnaire d'évaluer la capacité de remboursement d'un État. Or, du fait que ces notations reposent sur une panoplie de données et d'arguments quantitatifs et qualitatifs, il est indubitable que les affirmations selon lesquelles le maintien du *triple A* dépend uniquement du maintien de la dette en-dessous de 30% du PIB est tout simplement fausse.

Il s'ajoute que les réactions des marchés à suite d'un changement de notation ne sont pas toujours aussi vives, signe que la note octroyée n'est pas toujours aussi importante que médiatiquement stylisé. Dans cet ordre d'idées, le recours à des emprunts communs de la Commission européenne au nom des 27 pays de l'Union pour financer des projets tel que le plan de relance est un pas très important qui devrait rendre les décisions des agences de notation encore moins influentes en matière de taux d'intérêt à payer par les États, étant donné que cet endettement est mutualisé au niveau de l'Union européenne.

Luxembourg, le 15 novembre 2022

Pour la Chambre des salariés,



Sylvain HOFFMANN
Directeur



Nora BACK
Présidente

L'avis a été adopté à l'unanimité.

⁵³ Labruyère, C. Le rôle des agences de notation sur les pays de la zone Euro lors de la crise de la dette souveraine européenne. (2016).

⁵⁴ Collard, F. Les agences de notation. (2012). Courrier hebdomadaire du CRISP, vol. 2156-2157, no. 31, 2012.

⁵⁵ Hedtstück, M. Europäische Ratingagentur gescheitert. (29.04.2013).